



PRÉFÈTE DE LA SEINE-MARITIME

DIRECTION DÉPARTEMENTALE
DES TERRITOIRES ET DE LA MER
Service ressources, milieux, territoires
Bureau des territoires

Rouen, le

15 DEC. 2016

Affaire suivie par Laurence PONA - DDTM 76
Courriel : laurence.pona@seine-maritime.gouv.fr
Tel : 02.35.58.54.02
Fax : 02.35.58.55.63
Courriel : ddtm-srmt-bt@seine-maritime.gouv.fr

Madame le maire,

Par délibération en date du 8 septembre 2016, le conseil municipal de Saint-Valéry-en-Caux a arrêté le projet de révision du plan d'occupation des sols (POS) en plan local d'urbanisme (PLU).

Vous m'avez transmis le dossier pour avis, le 16 septembre dernier, conformément à l'article L153-16 du code de l'urbanisme.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU de Saint-Valéry-en-Caux opte pour un scénario démographique ambitieux (croissance démographique de +0,69 %/an) correspondant à son rôle de « pôle urbain majeur » retenu dans le schéma de cohérence territoriale (SCOT) du pays Plateau de Caux Maritime. Malgré la prévision d'accueil d'ici 2025 d'environ 400 habitants supplémentaires, correspondant à la fourchette haute du SCOT, la consommation de l'espace de ce PLU arrêté reste économe.

Cependant, l'analyse du projet a révélé des lacunes concernant notamment :

- la prise en compte de la loi littoral : le littoral valeriquais est du fait de ses caractéristiques tant environnementales qu'urbaines et touristiques, un territoire à forts enjeux qui participe à la qualité du cadre de vie de la commune. Toutefois, sans remettre en cause fondamentalement le parti d'urbanisme retenu, l'application de la loi littoral nécessite d'être confortée, tant d'un point de vue réglementaire que des justifications apportées dans le rapport de présentation. Les différents points sont détaillés dans l'annexe jointe et sont relatifs à l'urbanisation des hameaux, à la qualification des espaces et milieux remarquables (EMR) et de la bande littorale, ainsi qu'à l'extension limitée de l'urbanisation au sein des espaces proches du rivage (EPR) ;
- la compatibilité avec le SCOT du pays Plateau de Caux Maritime : le SCOT identifie deux secteurs de développement économique d'importance communautaire sur Saint-Valéry-en-Caux, non repris dans le PLU ou très partiellement. Dès lors, la compatibilité du PLU avec les objectifs et orientations du SCOT devra être démontrée, notamment quant à la temporalité de mise en œuvre du document supra ;

Madame Dominique Chauvel
Maire de Saint-Valéry-en-Caux

Place de l'Hôtel de Ville
76460 Saint-Valery-en-Caux

- la gestion des risques naturels : la traduction réglementaire des risques relatifs aux inondations et aux éboulements de falaises nécessite d'être rendue plus lisible, et d'être renforcée comme détaillée dans l'annexe technique. Le rapport de présentation doit davantage justifier de la pleine prise en compte des risques ;
- l'impact du projet sur le paysage et l'agriculture : en cohérence avec les orientations du PADD promouvant les activités agricoles et touristiques tout comme la qualité du cadre de vie, l'absence d'impacts du projet de PLU est à démontrer quant à la préservation de l'outil agricole (notamment au regard du déclassement de secteurs agricoles du POS) et sur l'intégration du camping dans le paysage.

Ces réserves ne sont pas constitutives d'une opposition de l'État au projet de la commune, mais ont bel et bien pour objectif d'asseoir le projet de PLU sur des bases juridiques peu contestables. Elles me conduisent à émettre un avis favorable sur ce projet de PLU sous réserves que les remarques formulées ci-dessus soient intégrées.

Vous trouverez dans l'annexe à ce courrier des explications plus détaillées ainsi que d'autres observations qui constituent des éléments à prendre en compte et sont partie intégrante de l'avis de l'État.

Dans le cadre de la suite de la procédure, la direction départementale des territoires et de la mer reste à la disposition de la commune pour tout échange et complément d'information.

Je vous prie d'agréer, Madame le maire, l'expression de ma considération distinguée.

La préfète

Pour la Préfète et par délégation,
le Secrétaire Général



Yvan CORDIER

Avis de l'État sur le projet de PLU arrêté de Saint Valéry en Caux

ANNEXE

A - La compatibilité du PLU avec la loi littoral

a) La gestion des « hameaux » d'Ectot et de Saint Léger

Le rapport de présentation (V2 p.95) retient la qualification de hameau pour les deux secteurs urbanisés d'Ectot et de Saint Léger et précise qu'ils n'ont pas vocation à s'étendre. Les deux « hameaux » sont classés en zone urbaine UH dont la vocation est plus réduite que les autres zones urbaines UA à UD, mais n'interdisant pas, notamment, les habitations ou les activités du secteur primaire.

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) du plateau de Caux Maritime indique que les hameaux et les secteurs urbanisés, s'ils ne peuvent s'étendre, pourront être densifiés à l'intérieur de leur enveloppe constituée, par comblement des dents creuses. Il précise toutefois que les groupes d'habitations sur des parcelles très vastes ne présentent pas une densité suffisante pour être considérées en tant que hameaux ou secteurs urbanisés.

Or, il est constaté que :

- le secteur UH sur Ectot suit d'assez près le bâti existant, ne retenant pas toujours la limite parcellaire comme limite de zone. Par contre, le secteur de Saint Léger intègre en zone UH quelques espaces libres ou parcelles boisées. Il est donc à considérer une extension spatiale modérée, hors d'un village, d'une agglomération ou d'un hameau nouveau intégré à l'environnement, contraire aux possibilités offertes par la loi ;
- le PLU ne justifie pas la qualification de hameau qu'il retient. Ces deux secteurs ont une faible densité, un caractère peu structuré et pour le secteur d'Ectot, le nombre d'habitations est inférieur à une dizaine, ce qui n'accrédite pas la terminologie retenue de hameau, pour lesquels le SCOT autorise une densification. De plus, l'emprise au sol des constructions, limitée à 10 % dans la zone UH, pérennise une typologie d'habitat diffus ;
- en tout état de cause, si le juge administratif a accepté que *« des constructions puissent être édifiées au sein d'ensembles bâtis, qui ne pouvaient être qualifiés d'agglomérations ou de villages existants mais qui comprenaient des dents creuses »*, sa position se durcit depuis 2013. Il a ainsi sanctionné à plusieurs reprises des projets de constructions dans des hameaux (arrêt notamment de la CAA de Nantes du 11 octobre 2013, commune de Landéda).

En conséquence, il convient :

- soit de maintenir un classement en zone urbaine, à délimiter au plus près du bâti existant, sous réserve de pouvoir justifier du respect des dispositions de la loi littoral ;
- soit d'opter pour la création de secteurs de taille et de capacité limitées au sein des zones A ou N, autorisant la gestion de l'existant et interdisant de nouvelles constructions.

b) Les espaces et milieux remarquables

Le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCOT ne délimite pas, à son échelle d'intervention, les espaces et milieux remarquables (EMR) mais dresse leur liste (p 68). Il intègre ainsi le site Natura 2000 du « littoral cauchois ». Or, sur sa partie maritime, le PLU ne le retient pas en tant qu'EMR, sans motiver ce choix et en contradiction avec les dispositions de la loi littoral (article R121-4-6°) et de celles du SCOT. Le classement Nm, constituant le zonage marin, est donc à adapter pour considérer les EMR en mer, en retenant un classement et une réglementation spécifiques.

Sur sa partie terrestre, les EMR identifiés (V2 p. 92) sont classés soit en secteur NI, soit en zone N. Le règlement du secteur NI intègre les dispositions de la loi littoral applicables dans la bande littorale et dans les EMR. Par contre, les prescriptions retenues en zone N sont moins restrictives, autorisant, y compris à l'intérieur des terres, « *les constructions et les installations nécessaires aux activités portuaires et maritimes, y compris les aires de stationnements* ». De même, « *les constructions et les installations nécessaires à l'exploitation agricole ou forestière* » sont autorisées sans condition. Aussi, la réglementation applicable en zone N est trop ouverte pour ce qui concerne les EMR et doit être restreinte aux possibilités limitativement énumérées à l'article R121-5 du code de l'urbanisme.

c) L'espace proche du rivage

Le SCOT cartographie l'enveloppe de l'espace proche du rivage (EPR) ; sa limite devant être affinée dans les PLU (p. 67 et 75 du DOO). Le PLU reprend les critères fixés par la jurisprudence, confrontés à la géographie de Saint Valéry en Caux, pour affiner la limite de l'EPR.

L'incohérence constatée entre le rapport de présentation (V2 p. 105,108 et 109) qui exclue de l'EPR une partie du plateau agricole à l'est du port de plaisance, et le zonage qui la retient en compatibilité avec le SCOT, est à lever.

Plusieurs zones urbaines (UA, UB et UD) sont en partie en EPR. Dans ces zones, les possibilités d'urbanisation sont identiques, que l'on soit dans ou hors de l'EPR. En outre, le rapport de présentation ne justifie pas que l'extension de l'urbanisation soit limitée et justifiée et motivée selon des critères tirés de la configuration des lieux ou de l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau (article L121-13). Pour s'extraire de ces motivations, l'urbanisation projetée dans le PLU doit être conforme au SCOT. A minima, le rapport de présentation doit justifier de cette conformité.

En zones N et NI, le règlement autorise les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou forestière. Or au sein de l'EPR, sauf mise en conformité qui n'augmente pas les effluents d'origine animale, les constructions et installations agricoles, lorsqu'elles constituent une extension de l'urbanisation, ne sont possibles qu'en continuité d'un village ou d'une agglomération (articles L121-8 et 10 et 11). Le règlement des zones N et NI doit en conséquence être plus encadrant.

d) La bande littorale

La cartographie du rapport de présentation (V2 p. 89) exclue de la bande littorale une partie naturelle arborée ou agricole du plateau et des coteaux, de part et d'autre de la vallée urbanisée, sans justification. En opposition, le règlement graphique retient en secteur NI la partie du coteau et de la falaise, à l'est de l'urbanisation, satisfaisant ainsi aux dispositions de la loi littoral. Par contre, sur la partie ouest de la falaise, la bande littorale constituée par le secteur NI ne rejoint pas l'urbanisation côtière. Il convient donc de rendre plus cohérent les éléments du rapport de présentation et le zonage du PLU, et de prolonger le secteur NI jusqu'à la limite de l'espace urbanisé (soit au cas présent de l'agglomération au sens littoral du terme).

B - La participation du PLU à l'atteinte des objectifs du SCOT

a) Le développement économique

La commune est concernée par les dispositions du SCOT approuvé en 2014, et mis en compatibilité le 24 juin 2016.

Ce dernier a planifié le développement économique sur le territoire du pays jusqu'en 2035, afin de répondre aux besoins en termes d'emploi et de diversité des activités, commerces et services, identifiés dans le diagnostic.

Le DOO du SCOT prévoit que la commune de Saint-Valery-en-Caux participe à la réalisation de ces objectifs, en inscrivant dans son PLU une offre de terrains nouveaux pour l'accueil

d'activités mixtes et artisanales (+ 5,5 ha en extension de la zone du plateau ouest) et industrielles (+ 8,6 ha en extension de la zone d'activité industrielle de Clermont).

Le rapport de présentation du SCOT (page 354) précise en outre que ces développements économiques (mixtes et industriels), prévus d'être réalisés à Saint Valery en Caux, doivent être mis en œuvre sur le court terme, soit pour un horizon 2020.

Or, dans ce présent PLU, dont l'horizon a été fixé à 2025, la commune prévoit une extension de l'ordre de 2,5 ha de la zone mixte du plateau ouest et aucun développement de la zone industrielle de Clermont.

Le rapport de présentation du PLU devra donc, a minima, exposer les motifs qui ont conduit la commune à ne pas inscrire, dès à présent, la totalité des extensions des secteurs économiques planifiés dans le SCOT. Il devra être exposé en quoi ce choix n'entrave pas la réalisation de l'objectif de « développement d'une offre en zones d'activités diversifiées et hiérarchisées » projeté (projet d'aménagement et de développement durable - PADD p.31 et DOO p.45), afin qu'il puisse être assuré que le PLU reste compatible avec le SCOT, conformément à l'article L131-4 du code de l'urbanisme.

b) Les déplacements

Le DOO du SCOT identifie le pôle urbain de Saint-Valery-en-Caux comme un secteur prioritaire de développement du covoiturage. De plus, il indique que le développement des modes doux (piétons, vélos) constitue une priorité d'action à l'échelle des pôles urbains du territoire (DOO p.20-22).

Le rapport de présentation du PLU contient un certain nombre d'éléments de diagnostic sur ce sujet qui ne trouvent cependant aucune traduction réglementaire concrète dans le projet (choix des sites dédiés au covoiturage, aménagements cyclables, connexion des sentes piétonnes existantes, etc.). Il convient alors de démontrer que le PLU demeure compatible avec l'orientation « promouvoir les modes alternatifs à la voiture » inscrite dans le SCOT.

C - Les risques

a) Les risques d'effondrement de falaises

La prise en compte du risque effondrement de falaises a été transcrite dans le règlement graphique par l'inconstructibilité de la bande des 100m, établie au titre de la loi littoral, en dehors des espaces urbanisés.

Cependant, les risques liés à la présence de falaises au niveau des secteurs urbains de la commune, alors que la bande littorale est interrompue, n'ont pas été pris en compte, contrairement aux propos du rapport de présentation p.38.

Il est indispensable de justifier de la prise en compte du risque effondrement de falaises existant au niveau des secteurs urbains concernés, dans les zones UA, UT et N (en particulier au niveau de l'aire de camping-car), et le cas échéant d'établir une traduction réglementaire circonstanciée et adéquate de ce risque. À cet effet, le PLU pourra s'appuyer sur « l'étude spécifique » indiquée dans le tableau p.41 pour caractériser les aléas.

À noter que les propos p. 39 et 40 du rapport laissent entendre qu'il existe des chambres troglodytes à Saint-Valery-en-Caux. Si c'est le cas, il convient que le PLU les localise, caractérise les risques liés et en fasse une traduction réglementaire adaptée.

b) La présentation des risques d'inondations

Le risque d'inondation sur la commune de Saint-Valery-en-Caux est lié aux ruissellements, à la submersion marine et aux remontées de nappes phréatiques.

Pour ce qui concerne ces deux derniers aléas, le rapport de présentation expose quelques cartographies qui restent insuffisantes pour caractériser les risques et justifier les mesures mises en œuvre dans le PLU pour les limiter, en application de l'article R123-11 du code de l'urbanisme

(dans sa rédaction applicable à ce présent PLU). Le rapport de présentation doit donc être complété sur ces sujets, tant au niveau de l'état initial de l'environnement qu'au niveau de la justification des règles édictées dans le PLU.

Pour ce qui concerne les risques liés aux ruissellements, le rapport se réfère aux conclusions de l'étude réalisée en 2014 par Egiseau dans le cadre du schéma de gestion des eaux pluviales (SGEP), pour justifier les mesures prises. Compte tenu des enjeux, il convient que l'état initial de l'environnement soit complété a minima par la présentation des phénomènes à l'œuvre lors d'événements pluvieux.

Enfin, il est à noter que la commune est concernée par la mise en place du plan de gestion des risques inondation sur le bassin Seine-Normandie, adopté en décembre 2015, qui fixe à l'ensemble des acteurs concernés quatre objectifs à atteindre d'ici 2021.

c) Les dispositions réglementaires relatives aux risques

Les règlements écrit et graphique présentent des incohérences rendant inapplicable le règlement du PLU.

Concernant le risque inondation par ruissellement tout comme pour le risque inondation par submersion marine, des prescriptions ont, en effet, été édictées par niveau d'aléa alors que cette distinction n'est pas faite sur le plan de zonage, ce qui rend impossible leur application.

À l'inverse, pour le risque inondation par remontée de nappe, des prescriptions réglementaires ont été intégrées alors même qu'aucune zone de risque n'est identifiée et localisée précisément.

Harmoniser les règlements écrit et graphique est donc nécessaire.

Certaines dispositions réglementaires sont en outre irrégulières. En effet, l'article R123-9 du code de l'urbanisme (dans sa rédaction applicable à ce présent PLU), liste, de façon exhaustive, les destinations des constructions pour lesquelles des règles différentes peuvent être adoptées. Il n'est donc pas possible de fixer des règles différentes selon la taille des constructions, selon le type d'annexe, etc.

De manière générale, le contenu d'un règlement de PLU est établi sous la seule responsabilité de la commune et est strictement encadré par les dispositions du code de l'urbanisme. Il convient donc de ne pas y faire figurer des éléments d'information ni de justifications. Si des éléments de doctrines établies par des tiers, ou d'études spécifiques peuvent servir de support à l'établissement des règles, celles-ci doivent être relatives à l'urbanisme (pas à la gestion de crise en cas d'accident nucléaire, par exemple) et doivent pouvoir être directement opposées aux demandes d'occupation du sol, sans renvoyer à d'autres études (études de sols, levées de géomètre, etc.)

L'ensemble du règlement devra donc être corrigé.

d) Le risque lié aux cavités souterraines.

Le PLU devra prendre en compte les études ponctuelles sur les cavités souterraines qui ont été réalisées depuis le recensement des indices de cavités souterraines réalisé en 2010 par le bureau Alise Environnement.

D - Le projet démographique

a) L'analyse de la consommation d'espace

Le rapport pourrait utilement expliciter les chiffres avancés dans le tableau p.102, afin d'appréhender les mécanismes à l'œuvre cette dernière décennie en matière de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

À cet effet un bilan du POS devrait être présenté, d'autant que le code de l'urbanisme impose un exposé des motifs des changements apportés au POS par le présent PLU.

b) La justification du projet

Le PADD prévoit d'agir sur la vacance et le renouvellement pour satisfaire les besoins en logement sur le territoire. Or, les chiffres utilisés, dans le rapport de présentation, sont peu clairs aussi bien concernant les tendances passées que concernant les projections.

Par ailleurs, la détermination du potentiel mobilisable permettant de satisfaire un besoin d'environ 300 logements neufs (dents creuses, renouvellement, changement de destination) est relativement opaque, et ne permet pas de comprendre la quantité de logements potentiellement constructibles dans la trame existante.

En application de l'article L151-4 du code de l'urbanisme, le PADD doit être établi sur la base d'un diagnostic clairement exposé. Il incombe donc à la commune, dans le rapport de présentation, de reprendre les calculs du projet démographique afin d'explicitier sa politique en la matière.

E - L'impact du projet sur l'environnement et l'agriculture

a) L'évaluation environnementale

En application du code de l'urbanisme, le PLU fait l'objet d'une évaluation environnementale. Conformément aux indications du porter à connaissance complémentaire du 19 décembre 2014, le projet de PLU arrêté doit être soumis, pour avis, à l'autorité environnementale. L'avis de cette autorité, qui peut être rendu dans un délai de trois mois, devra figurer à l'enquête publique.

b) L'impact du projet de camping en haut de falaises

Le PLU prévoit le réinvestissement du site aménagé en terrasses d'hébergement léger de loisirs existant, ainsi que l'extension de celui-ci, sur le secteur de « la cavée aux ânes », entre la ville et le belvédère en haut des falaises.

Ce projet d'extension du camping doit être conforme aux dispositions de la loi littoral, de part sa localisation et son règlement, comme cela a été expliqué ci-avant (extension en continuité de l'urbanisation et urbanisation limitée en espace proche du rivage).

Contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport de présentation (volume 3 p.94), ce projet aura nécessairement un impact sur le paysage qu'il est indispensable d'analyser. Cette analyse devra porter d'une part, sur le paysage visible depuis la ville et les coteaux sud et, d'autre part, sur celui visible depuis les plateaux et le belvédère.

Enfin, il doit être démontré en quoi les dispositions de l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) et des règlements UT et AUT visent à assurer la préservation et la mise en valeur du paysage. En particulier, aucune disposition de l'OAP ne garantit l'intégration des aménagements projetés avec les caractéristiques des coteaux boisés. De plus, le règlement autorise, dans ces secteurs, l'implantation de « *constructions et installations d'activités industrielles, commerciales, artisanales, de services et d'entrepôts* » sur une emprise pouvant aller jusqu'à 50 % de l'assiette foncière et une hauteur jusqu'à 9 m.

Il convient enfin que l'intégrité et la fonctionnalité de la ZNIEFF « le littoral de Saint-Valery-en-Caux à Veule-les-Roses » et du « corridor à fort déplacement » existants sur ce site de projet, soient préservés.

c) L'impact du PLU sur l'activité agricole

Le PADD a fixé l'objectif de préserver l'activité agricole. Cependant aucune analyse des incidences du projet sur le monde agricole n'est présentée dans le PLU pour garantir l'atteinte de cet objectif. Il convient de mesurer l'impact :

- du déclassement de près de 170 ha de zone agricole entre le POS et le PLU (rapport V3, p.103), essentiellement au profit de la zone naturelle ;
- de l'extension des jardins ouvriers et de la zone urbaine sur les possibilités d'exploitation des terrains résiduels ;

- des réserves foncières établies.

d) Le règlement de la zone naturelle

Tel qu'il est rédigé, le règlement de la zone naturelle (N et Nj) est beaucoup trop ouvert. En effet, il permet d'autoriser, dans toute la zone N et le secteur Nj, les constructions et installations de toute nature, sous réserve de prescriptions spéciales. Le règlement devra donc être corrigé et ne permettre que les constructions et installations limitativement énumérées par le code de l'urbanisme (article R123-8, dans sa rédaction applicable au présent PLU).

Les « constructions et installations nécessaires au fonctionnement des jardins familiaux » ne font pas partie des constructions autorisées en zone naturelle. Il a été ainsi retenu un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) pour les jardins familiaux. Cependant, son implantation, davantage en zone agricole qu'en zone naturelle, aurait pu diriger vers un classement A indiqué.

F - Divers

a) La protection du patrimoine bâti et paysager

Les constructions au nord de la route du Havre font partie d'un ensemble patrimonial qualitatif qui mérite d'être protégé au même titre que le centre historique.

Afin de protéger les paysages sur les coteaux encadrant la rue de Saint Léger, le règlement du PLU pourrait légitimement être plus encadrant en matière d'annexes et abris de jardins (emprise, gabarit, aspects).

Le règlement (p.6) prévoit que les travaux effectués sur les immeubles à protéger et à valoriser doivent « être conçus en évitant toute dénaturation des caractéristiques conférant leur intérêt ». Il convient donc que ces caractéristiques soient explicitées dans le rapport de présentation.

Le PLU identifie des cônes de vue à préserver pour des raisons paysagères et en cartographie l'origine. Le plan de zonage devra définir une limite à ces cônes de vue afin que les dispositions réglementaires associées (règlement p.7) puissent s'appliquer.

b) Les servitudes d'utilité publique

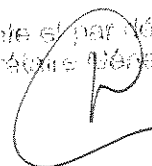
Le plan des servitudes d'utilité publique extrait de l'ancien POS doit être mis à jour afin que les servitudes puissent être opposées aux autorisations d'urbanisme au moment de leur instruction.

Le règlement du PLU devra permettre les travaux relatifs aux ouvrages à haute tension et très haute tension dans les zones concernées par les servitudes électriques.

15 DEC. 2016

La préfète

Pour la Préfète et par délégation,
le Secrétaire Général



Yvan CORDIER