Direction départementale
des Territoires et de la Mer

Service d'Aménagement Territorial Ouest Littoral
Urbanisme et Développement Local

Rochefort, le 03 OCT. 2019

Le Sous-Préfet de Rochefort

à

Monsieur le Maire
28 rue du Centre

17920 BREUILLET

Envoi recommandé avec AR

Objet : Avis de synthèse des services de l'État sur le PLU arrêté le 25/06/2019.

Par délibération du 25 juin 2019, le conseil municipal a arrêté le projet de Plan Local d'Urbanisme (PLU). Cette délibération et le dossier qui l'accompagne ont été transmis à mes services le 10 juillet 2019.

L'urbanisation de la commune de Breuillet s'est considérablement étendue depuis une cinquantaine d'années, reliant progressivement les écarts bâtis entre eux (le bourg, le Billeau, le Gallet...) et engendrant des défrichements importants.

Face à ces dynamiques, la commune a choisi, dans le projet de PLU revu, de réduire de manière assez conséquente les zones jusque-là ouvertes à l'urbanisation, en fixant les limites actuelles de la zone urbanisée et en préservant les espaces de respiration résiduels afin de maîtriser le développement et de proposer un projet plus respectueux de l'environnement. Cet objectif de modération de la consommation foncière est à souligner favorablement. Par ailleurs, les principales remarques formulées dans l'avis de synthèse des services de l'État portant sur le PLU arrêté en septembre 2017 ont été intégrées à la réflexion.

L'examen du document actuel appelle quelques observations portant sur des amendements à apporter au diagnostic (milieux naturels notamment) et aux justifications fournies. Des modifications concernant le règlement sont également à opérer, notamment sur la prise en compte de la loi Littoral.

Moyennant la prise en compte des remarques détaillées dans le document joint, je formule un avis favorable sur le PLU arrêté.

Le Sous-Préfet,

Jean-Paul NORMAND

Breuillet

Avis de synthèse des services de l'État sur le PLU arrêté le 25/06/2019

* * *

I - Examen du contenu formel du PLU

Le PLU de Breuillet a été arrêté le 25 juin 2019. Le document aborde globalement l'ensemble des politiques publiques et les aspects nécessaires à l'élaboration d'un projet d'urbanisme. Quelques aspects mériteraient néanmoins d'être amendés pour justifier le projet et améliorer la sécurité juridique du document.

Le code de l'urbanisme, dans ses articles L.151-1 et suivants, fixe le contenu du PLU et des différents documents le composant.

Le PADD du PLU ayant été débattu en conseil municipal le 7 février 2019, le PLU doit respecter les obligations introduites par la loi ALUR du 24 mars 2014.

Concernant le rapport de présentation, il doit répondre aux attendus des articles L151-4 et R151-2 du code de l'urbanisme.

Le rapport de présentation doit comporter « *un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, mais aussi de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités* ». Le dossier fait état (p 195) des principales zones de stationnement. Le document devrait préciser les places dédiées aux deux roues et aux différents types de véhicules motorisés (hybrides, électriques), qui permettent de limiter les émissions polluantes, ainsi que les possibilités de mutualisation des capacités de stationnement, visant à éviter la consommation d'espace.

Le rapport de présentation doit par ailleurs identifier les indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de l'application du plan conformément à l'article R.151-2 du code de l'urbanisme. Cet aspect a été abordé avec une volonté de décliner les indicateurs. Cependant, il est important de préciser la source et l'état de référence des données, ainsi que leur fréquence.

S'agissant du rappel des documents de portée supérieure avec lesquels le PLU doit être compatible, le PLH de la CARA, approuvé en 2007, est caduc depuis 2013 n'ayant pas été prorogé. Sa révision n'a pas abouti. Aucun PLH n'est donc opposable sur le territoire.

II - Analyse socio-démographique et consommation du foncier

A - Analyse démographique

Les données prises en compte sont celles de 2013, avec des estimations jusqu'en 2017. Le site Insee présente des données plus récentes (2016), qu'il aurait fallu exploiter pour affiner le projet et proposer des tendances plus récentes.

Le PADD vise un accroissement de 390 habitants supplémentaires. La croissance envisagée (1,3 % par an) suit un rythme modérément soutenu, portant la population à 3237 habitants à l'horizon 10 ans (sur la base de 2847 habitants en 2016). Ce rythme est compatible avec le SCoT opposable de 2007.

Le nombre de logements nécessaires comprend les logements correspondant au point mort (environ 127) additionnés aux logements liés à la population supplémentaire (environ 180, sur la base de 2,2 personnes/ménage). Ces données prennent en compte une vingtaine de logements vacants à mobiliser, soit au total environ 285 nouveaux logements. Ces éléments semblent cohérents.

B - Consommation du foncier

L'article L151-4 du code de l'urbanisme requiert un bilan de la consommation foncière sur les 10 dernières années précédant l'arrêt du PLU. Le PADD doit fixer ensuite des objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espace.

Le diagnostic évalue la consommation foncière depuis 2008 à 27,08 hectares à des fins d'habitat, dont 7,78 en densification et 19,3 en extensions urbaines.

a- analyse des potentialités en densification et mutation du bâti

L'analyse des potentialités résiduelles en zone urbaine a été menée, et comprend les dents creuses, ainsi que les parcelles déjà bâties densifiables. Les îlots de plus de 2500 m² ont été comptabilisés comme zone à urbaniser, en extension, et s'insèrent dans les infractuosités du tissu bâti. Les formes urbaines ont été prises en compte, pour au final totaliser environ 7,7 ha densifiables (zones UA et UB), ce qui correspond, compte tenu des VRD et du nécessaire maintien des espaces boisés, à environ 110 logements. La mutation du bâti existant ne semble pas prise en compte, ou n'a pas été justifiée.

Les grands secteurs de lotissement situés dans l'enveloppe urbaine, s'ils sont d'ores et déjà viabilisés, doivent être classés en zone U et comptés en intensification.

La zone N, en bordure de la rue principale (rue du Centre) devrait être justifiée, un zonage U aurait été adapté.

À noter que le PLU ne prévoit aucune extension de la zone urbaine actuelle.

b - densité et nombre de logements

Sur la dernière décennie, la taille moyenne des parcelles était de 1000 m², soit 2,7 ha consommés (26 logements par an), soit une densité de moins de 10 logements/ha.

La surface totale prévue par le PLU pour l'habitat s'élève à 17,5 ha (soit 500 m² par parcelle), dont 7,7 ha en densification et 9,89 en extension, soit une densité deux fois plus importante que sur la dernière décennie. Cette plus forte densité concernera particulièrement les zones proches du bourg, ce qui permettra de limiter l'utilisation de véhicules pour l'accès aux services et commerces.

c - extension urbaine et consommation d'espace à vocation habitat

Les contours de la zone urbaine (définie par les derniers fronts bâtis et une certaine densité), ne sont pas étendus dans ce projet de PLU. De plus, à l'intérieur de cette tâche urbaine, des secteurs boisés sont classés en N afin de maintenir la spécificité forestière de ce territoire. La commune a souhaité valoriser les espaces résiduels de plus de 2 500m² en y imposant des opérations d'ensemble permettant de gérer la cohérence des aménagements. Ces orientations sont des signaux intéressants sur la volonté de préserver les espaces agricoles, naturels et forestiers.

d - zones d'activités

Le bilan de la consommation foncière à vocation économique a été de 0,5 ha sur 10 ans, pour la création de bâtiments agricoles.

Le PADD vise à valoriser les activités existantes, soutenir les activités agricoles et ostréicoles, promouvoir les activités touristiques. Ces objectifs ne nécessitent pas spécifiquement de mobilisation de foncier, mais plutôt des adaptations de l'existant. Aucune zone d'activité n'est prévue au zonage. Le PADD évoque cette possibilité à plus long terme.

III – Respect des dispositions de la loi littoral

La commune de Breuillet est soumise à la loi Littoral du 3 janvier 1986, qui pose les principes de l'aménagement, du développement mais aussi de la protection des espaces dans ces communes où les enjeux paysagers, environnementaux, mais aussi la pression foncière et touristique, sont très importants. Le rapport de présentation du PLU comporte une partie spécifique sur la prise en compte et la déclinaison sur le territoire des différentes notions de la loi littoral.

Les villages et agglomérations existants ont été correctement délimités. Quelques points doivent toutefois être revus.

A - La bande littorale inconstructible des 100 mètres (L 121-16 du code de l'urbanisme)

La bande littorale des 100 m concerne le rivage de la Seudre, en zone de marais. La bande de 100 m s'applique de fait, quand bien même elle n'est pas représentée sur le plan de zonage. Le règlement de la zone (Nr) aurait dû mentionner les restrictions qui doivent s'appliquer dans le secteur de la bande des 100 m, par exemple concernant les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêts collectifs «*de toute nature*» : ne peuvent être admis que les «*constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau*». Seule la réfection de bâtiments existants peut être admise, pas de nouvelles constructions ou d'extensions, exceptées celles à vocation économique et exigeant la proximité immédiate de l'eau. Les aires de stationnements sont également interdites. Le règlement doit être adapté pour prendre en compte ces remarques.

B - Espaces remarquables (L 121-23 du code de l'urbanisme)

L'article R 121-4 du code de l'urbanisme précise les sites et paysages qui doivent être qualifiés de remarquables au sens de la loi littoral, où ne peuvent être implantés que des aménagements légers, dans les conditions définies par l'article R121-5. D'une manière générale, les zones de marais salés classés Natura 2000 ont été classées à juste titre en espaces remarquables : zone Nr et sous-zone NrO permettant de cadrer notamment les hauteurs des bâtiments ostréicoles.

Les règles Nr et NrO doivent être affinées pour répondre aux attendus de l'article R121-5 :

- les aménagements légers uniquement sont possibles, et sous conditions ;
- l'extension limitée des bâtiments ne peut concerner que les bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques ;
- les articles NR1 et NR2 doivent être précisés en rapport avec l'article R121-5 auquel ils doivent renvoyer ;
- les articles NR11 et NR12 doivent également être revus : seuls des stationnements ni cimentés ni bitumés peuvent être admis ; les dépôts n'ont pas leur place en espace remarquable.

C - Espaces proches du rivage (L 121-13 du code de l'urbanisme)

Le diagnostic, dans ses justifications des notions de la loi littoral, expose la déclinaison des critères conduisant à la définition des espaces proches du rivage : «*A l'est, depuis le Montil, le marais est perceptible. Plus on se dirige vers l'ouest du territoire, plus la limite de l'espace proche du rivage se rétrécit et s'appuie sur la voie de chemin de fer empruntée par le train touristique*».

Cette analyse qui paraît pertinente n'est pas correctement déclinée sur le plan de zonage où est reportée une délimitation de ces espaces proches du rivage, selon une ligne nord-ouest - sud-est, reprenant en grande partie la limite nord de la commune. Pour rendre cohérentes les différentes pièces du PLU, la limite devrait être agrandie vers le sud en direction du Montil, le coteau laissant effectivement percevoir des vues longues sur l'estuaire de la Seudre, et s'étendre jusqu'aux boisements au nord, pour garantir la préservation de ces espaces (la limite correspondant à la voie ferrée des mouettes peut paraître trop arbitraire).

L'extension de l'urbanisation doit être limitée, justifiée et motivée dans le PLU selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Cette analyse n'apparaît pas dans le PLU, ni dans le diagnostic définissant les espaces proches (tome 1 p136), ni dans les justifications des zonages et règlements (tome2 p109 et suivantes). En l'absence de conformité au Scot, les constructions ne pourront être autorisées qu'avec accord préfectoral après avis de la CDNPS.

L'implantation de bâtiments agricoles en discontinuité n'est pas possible en espace proche du rivage (à préciser dans le règlement).

D - Préservation des coupures d'urbanisation (L 121-22 du code de l'urbanisme)

Les SCoT et les PLU doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation. Le ScoT opposable le prévoit également (p13-14 du DOG). Il s'agit de coupure d'intérêt communautaires, mais aussi le cas échéant de coupure d'intérêt local.

Les coupures d'urbanisation ont été identifiées, mais les critères ayant conduit à leur identification devraient être davantage étayés. Par exemple, la coupure entre Breuillet et les Renoulleaux ne trouve pas sa justification dans le document. De plus, les coupures doivent se traduire réglementairement par des dispositions visant à préserver strictement ces espaces. Cette cohérence entre diagnostic, règlement graphique et écrit doit être vérifiée.

E - Les secteurs de camping caravanning (L 121-9 du code de l'urbanisme)

La règle d'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants s'applique au camping. Les campings existants régulièrement autorisés sont reconnus en zone spécifique.

Le camping en continuité de Taupignac (le Relax) a été zoné en UK. Seules les constructions nouvelles situées en continuité du village pourront être autorisées au sein du camping.

Les campings qui ne sont pas en continuité d'une agglomération ou d'un village (la Transhumance, la Belle étoile) sont classés NK. Le règlement NK est un sous secteur de la zone N. La rédaction du règlement NK est trop permissive dans son article 2 notamment : sont autorisées, sous conditions, « les installations ou constructions nécessaires au fonctionnement des terrains de camping ». Il y a lieu de n'autoriser que les extensions bâtementaires (pas de constructions nouvelles) en application de l'article L121-8 (principe d'extension de l'urbanisation en continuité).

F - Massifs boisés significatifs et EBC (L121-27 du code de l'urbanisme)

Les boisements les plus significatifs de Breuillet ont été identifiés et une protection réglementaire a été mise en place. Le renforcement de la protection des haies est à souligner. Le PLU reclasse en N de vastes zones auparavant classées en zone urbaine, avec protection des boisements existants. Étant commune littorale, la commission départementale de la nature et de la protection des sites a été saisie pour avis sur les mouvements d'EBC. L'avis de la commission, rendu le 19/09/2019 demande le maintien d'une partie des EBC proposés au déclassement du fait de l'absence de justifications avérées, et de revoir la délimitation de certains secteurs proposés au déclassement. La mise en place d'indicateurs permettra le suivi de la protection de ces boisements.

Il conviendra par ailleurs d'affiner certains classements en bordures de voiries, qui conduisent à enclaver des parcelles faisant partie du potentiel urbanisable et densifiable de la commune.

IV – Politique du logement

A - Mixité de l'habitat

Le PLU prévoit des tailles de parcelles variées, ce qui permet un parcours résidentiel pour les habitants de Breuillet (décohabitation, vieillissement de la population) mais aussi l'arrivée d'une population diversifiée (familles...). Afin de diversifier son parc de logements, le PLU prévoit la réalisation de logements locatifs sociaux et impose des nombres minimaux dans les OAP. Cette incitation à la production de logements sociaux, par anticipation de l'application de l'article 55 de la loi SRU, est à souligner. Le PLU prévoit en effet environ 90 logements locatifs sociaux (sur les 170 logements prévus en zones AU). Cette diversité de l'habitat sera intéressante pour répondre à l'apport de population nouvelle et pour permettre un parcours résidentiel aux habitants.

B - Gens du voyage

Le Schéma départemental d'Accueil des gens du Voyage n'a pas été cité. Le document de 2010 a été révisé et approuvé par arrêté préfectoral du 25/02/2019. La CARA et notamment la Presqu'île d'Arvert sont des territoires très concernés par la venue de groupes de gens du voyage. Le SDAGV permet de répondre aux objectifs d'accueil et de passage, et doit être pris en compte dans le diagnostic, voire dans les orientations du PLU. Bien qu'il ne l'impose pas, une aire de petit passage pourrait être prévue.

V - Protection des espaces naturels, agricoles et des paysages

A - Protection des milieux naturels

Par la présence de milieux diversifiés (marais doux de Bréjat-Saint Augustin au sud-ouest, marais salé de la Seudre au nord, massifs boisés sur les points hauts, plaines agricoles ouvertes...), la commune est intéressante d'un point de vue environnemental. On y recense des zones de protection du réseau Natura 2000 et des ZNIEFF.

Ces espaces sont présentés dans le PLU, d'une manière bibliographique, mais auraient mérité davantage de déclinaison locale et d'analyses de terrain, visant à compléter ou préciser ces espèces ou milieux protégés. Les zonages adoptés sur ces espaces ne sont pas explicités.

Le dossier ne présente pas de réelle évaluation des incidences au titre de Natura 2000, les paragraphes sur Natura 2000 n'indiquent pas clairement quelles surfaces sont concernées par les zones N, Nr et NrO. Il convient de rajouter des cartographies superposant les zonages Natura 2000 et les zonages du PLU. Les règlements des différentes zones semblent également généralistes, ils devraient être plus précis sur les constructions autorisées, surtout en NrO où les bâtiments peuvent atteindre 12 m de hauteur (cela paraît très élevé au regard de l'atteinte au paysage dans un espace remarquable).

B - Trame verte et bleue

La partie sur la TVB (p64-72) est très succincte. Les données sont générales, reprennent les ZNIEFF et sites Natura 2000, et issues du SRCE ou des données intercommunales. Des données à l'échelle de la commune et de ses milieux sont nécessaires.

Les réservoirs de biodiversité sont identifiés mais les corridors qui doivent les relier sont simplement matérialisés par des flèches sans information sur le maintien ou la mise en place. Il convient de matérialiser clairement les corridors sur les parcelles concernées et d'indiquer les mesures envisagées pour les conforter (zonage, maintien ou création de haies...).

Le diagnostic, à une échelle adaptée, doit conduire à des zonages et des protections des milieux cohérents.

C - Prise en compte des zones humides

Le SAGE Seudre est évoqué dans le rapport de présentation au titre des documents supra-communaux à prendre en compte. Le SAGE Seudre identifie les zones humides supérieures à 1ha. Ce document demande des inventaires supplémentaires pour les zones humides de moins d'1ha, dans un délai de 2 ans suivant son approbation (Plan d'Aménagement et de Gestion Durable du SAGE Seudre approuvé par l'arrêté préfectoral n°18-341 du 7 février 2018, disposition « QM1- 9 »).

Seule la pré-localisation (DREAL) des zones humides est proposée au PLU. Il n'y a pas eu d'inventaires supplémentaires des zones humides de moins d'1ha. A défaut d'un inventaire réalisé avec le cadre de la révision du Scot en cours, le PLU approuvé devra nécessairement évoluer, dans les délais impartis, pour réaliser ce travail d'inventaire.

D - Préservation des espaces et de l'activité agricole

L'effort pour limiter la consommation d'espaces agricoles est à souligner. A l'intérieur de la tâche urbaine, des secteurs non bâtis et parfois encore cultivés ou forestiers étaient jusque-là constructibles, classés en zone UB. Le projet de PLU propose un zonage Naturel afin de les préserver d'une urbanisation très consommatrice d'espace.

Le règlement de la zone A (mais aussi de la zone N) est plus prescriptif que le nouvel article L121-10, en indiquant que les constructions ou installations liées aux activités agricoles peuvent être autorisées en discontinuité d'un village lorsqu' « elles sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées ». L'article L121-10 (dérogation à l'article L121-8) a en effet été modifié par la loi ELAN. La notion d'incompatibilité a été retirée.

Le règlement sur annexes et extensions en zones A et N est à revoir : l'article L151-12 précise que les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'extensions ou d'annexes dès lors que cela ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Or, les annexes en discontinuité ne sont pas autorisables en application de la loi littoral.

E - Classement sonore

La commune est traversée d'est en ouest par la RD14 et par la RD140E2 au sud, routes qui font l'objet d'un classement sonore. La largeur est de 30 ou 100m, cela doit être précisé dans le rapport de présentation. Ce classement, rappelé dans le diagnostic, doit être assorti de mesures de protection acoustique dans le règlement. Les zones UA, UB, A et N notamment sont concernées.

VI - Règlement

Le PLU ayant été prescrit avant le 1^{er} janvier 2016, il convient d'adjoindre au règlement un tableau de correspondance des anciens et nouveaux articles du Livre Ier du code de l'urbanisme.

La légende des documents graphiques doit être complétée avec :

- la liste des emplacements réservés et leurs destinataires. Elle figure page 126 du Tome 2 du rapport de présentation ;

- la liste des éléments de patrimoine protégé repéré sur le document. L'élément numéro 1 correspondant au temple, n'est par ailleurs pas correctement positionné ;

- Des espaces boisés ont été classés en EBC au titre de la Loi Littoral. D'autres présentent une protection au titre du patrimoine protégé (intérêt paysager). Dans tous les cas, cette intention de protection est intéressante et à maintenir. Il conviendrait cependant d'amender les justifications (RP tome 2, p34) ayant engendré l'un ou l'autre classement (intérêt écologique ou paysager). Par exemple, pour les massifs de la Génétie ou de la Dériddle qui sont des entités boisées relativement importantes sur le secteur ouest du bourg. Les figurés EBC doivent être les mêmes sur l'ensemble du document graphique (en N ou en UB).

VII - Annexes

La liste des servitudes d'utilité publique doit être complétée (mise à jour au 5 août 2019).

Code	Catégorie de servitude	Générateur de la servitude	Institution de la servitude	Service gestionnaire
Servitudes relatives à la conservation du patrimoine				
Patrimoine naturel – Eaux				
AS1	Servitude résultant de l'instauration de périmètres de protection des eaux potables et minérales	Périmètre de protection rapprochée du forage de « Bel Air », commune de Vaux-sur-Mer	AP 22/12/2006	ARS

Code	Catégorie de servitude	Générateur de la servitude	Institution de la servitude	Service gestionnaire
Patrimoine culturel – Monuments historiques				
AC1	Servitude de protection des monuments historiques classés ou inscrits	Église Saint-Vivien (commune de Breuillet) – immeuble classé au titre des monuments historiques – périmètre de protection modifié par AP du 11/04/2012	AM 09/05/1914	STAP
		Puits, dans la ferme du Chazelac (commune de Breuillet) – immeuble inscrit au titre des monuments historiques	AM 12/05/1927	STAP
AC1	Abords des monuments historiques	Périmètre de protection modifié autour de l'église Saint-Vivien (commune de Breuillet) – immeuble classé au titre des monuments historiques par arrêté ministériel du 09/05/1914	Art. L. 621-30 du code du patrimoine	STAP
		Périmètre de protection de 500 m autour des puits, dans la ferme du Chazelac (commune de Breuillet) – immeuble inscrit au titre des monuments historiques par arrêté ministériel du 12/05/1927		
Patrimoine culturel – Monuments naturels et sites				
AC2	Servitude relative aux sites inscrits et classés	Cimetière protestant de la «Chênaie» - immeuble en site inscrit	AM 01/09/1977	STAP-DREAL
Servitudes relatives à l'utilisation de certaines ressources et équipements				
Énergie – Électricité et gaz				
I4	Périmètre de servitude autour d'une ligne électrique aérienne ou souterraine	Ligne de transport d'énergie électrique – HT 90 KV Arvert / Vaux-sur-Mer		RTE
Communications – Circulation aérienne				
T7	Servitude établie à l'extérieur des zones de dégagement	Circulation aérienne – servitudes établies à l'extérieur des zones aéronautiques de dégagement	Article 6352-1 du code des transports	DGAC – SNIA
Télécommunications				
PT2	Servitude de protection des centres radio-électriques d'émission et de réception contre les obstacles	Liaison hertzienne – zone spéciale de dégagement entre les stations de Royan (Le Maine Arnaud) et de Rochefort (Beligon Les Quatre Anes)	DT 09/09/2015	SGAMI-SUD-OUEST
Servitudes relatives à la salubrité et à la sécurité publiques				
Salubrité publique – Cimetières				
INT1	Servitude instituée au voisinage des cimetières	Voisinage du cimetière – route du Candé	Article L. 2223-5 du code général des collectivités territoriales	Commune
Salubrité publique – Établissements conchylicoles				
AS2	Périmètres de protection installés autour des établissements de conchyliculture et d'aquaculture et des gisements coquilliers pour la protection des eaux potables et les établissements ostréicoles	Périmètre de protection autour des établissements conchylicoles et gisements naturels coquilliers naturels de la région de Marennes	DT 23/01/1945	ARS