

DEPARTEMENT DE LA MANCHE

COMMUNE DE JULLOUVILLE

**ELABORATION DU
PLAN LOCAL D'URBANISME**

ENQUÊTE n° E17000076/14

**CONCLUSIONS MOTIVEES
ET AVIS
DU COMMISSAIRE-ENQUÊTEUR**

Catherine de la Garanderie

Enquête du 23 octobre au 25 novembre 2017

RAPPEL DU PROJET ET REFERENCES

Le projet porte sur l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme. La commune de Jullouville est actuellement régie par le règlement national d'urbanisme. Elle disposait d'un Plan d'Occupation des Sols caduc depuis le 27 mars 2017.

Par délibération en date du 19 juin 2015, le conseil municipal de Jullouville a décidé de prescrire la procédure de révision du Plan d'Occupation des Sols et sa transformation en Plan Local d'Urbanisme. Le projet a été arrêté le 30 juin 2017.

Par ordonnance en date du 11 août 2017, le Président du Tribunal Administratif de Caen m'a désignée pour assurer les fonctions de commissaire-enquêteur.

Par arrêté du 22 septembre 2017, monsieur le maire de Jullouville a ouvert l'enquête publique, pour une durée de 33 jours et demi, du lundi 23 octobre 9 heures au samedi 25 novembre 12 heures.

Le 30 novembre, j'ai remis et commenté le procès-verbal de synthèse à monsieur le maire de Jullouville. Lors de cette rencontre, le premier adjoint, l'adjoint chargé de l'urbanisme et plusieurs adjoints ou conseillers municipaux étaient présents.

Le 18 décembre, la commune a transmis son mémoire en réponse.

Pendant toute la durée de l'enquête, le dossier et un registre d'enquête ont été tenus à la disposition du public. Le dossier a été également mis en ligne, pendant cette même période, sur le site de la commune.

Cinq permanences ont été organisées à la mairie, de manière à ce que le public puisse se déplacer (matinées, après-midis, soirée et samedi matin). Au cours de celles-ci, il y a eu un passage constant du public (une centaine de personnes). 40 observations ont été consignées sur les deux registres successifs, 31 courriers et 7 mails leur ont été annexés.

Aucune anomalie n'a été relevée concernant l'information du public (annonces dans la presse, affichage, site internet), le déroulement de l'enquête, la remise du procès-verbal de synthèse et la réception du mémoire en réponse. Les dispositions réglementaires ont été respectées et l'enquête publique s'est très bien déroulée.

Il est à regretter, toutefois, que la commune, dans son mémoire en réponse, n'ait, la plus part du temps, pas répondu sur le fond, en répondant souvent aux remarques du public et questions du commissaire-enquêteur que « la question sera approfondie au regard des aspects juridiques, de la conformité avec les textes de loi, de la compatibilité avec les avis émis par les personnes publiques associées sur le projet de P.L.U. arrêté et le P.A.D.D. ».

CONTEXTE

La commune de Jullouville se situe sur la côte Ouest du département de la Manche, à 8 kilomètres au Sud de la ville de Granville et à 16 kilomètres au Nord-Ouest de la ville d'Avranches. Elle possède une superficie de 2190 hectares pour une population de 2401 habitants (RP 2014). Administrativement, elle relève de l'arrondissement d'Avranches. Elle est également membre de la communauté de communes Granville Terre et Mer.

Jullouville tient son nom d'Armand JULLOU, qui créa la station balnéaire, sur le territoire de Bouillon, entre 1876 (date d'acquisition des terrains) et 1882 (date à laquelle est créée une petite agglomération).

En 1973, les communes de Bouillon, Carolles, Saint-Michel-des-Loups et Saint-Pair-sur-mer fusionnèrent et prirent le nom de Jullouville. Saint-Pair-sur-mer et Carolles reprirent leur indépendance respectivement en 1977 et 1999.

A ce jour, la commune de Jullouville compte donc les territoires des anciennes communes de Bouillon et Saint-Michel des Loups. Les bourgs de ces anciennes communes rurales se situent en retrait de la mer, sur le plateau agricole, tandis que la station balnéaire correspond à l'agglomération.

Il ressort du dossier soumis à enquête publique, que la commune présente une situation démographique fragilisée, marquée par le vieillissement de la population. La demande en matière de logements et le rythme des constructions sont importants. La commune est soumise aux risques naturels tels les inondations par débordement de cours d'eau (du Thar et du Crapeux), remontée de nappe et submersion marine mais aussi de chutes de blocs.

Par contre, elle bénéficie de la proximité du Mont Saint-Michel avec toutes les mesures de protection, qui l'accompagnent. Elle possède elle-même l'attrait des communes balnéaire. Par ailleurs, l'agriculture est très présente.

En matière d'urbanisme, elle a longtemps bénéficié d'un Plan d'Occupation des Sols permissif en matière de zones constructibles. L'élaboration du Plan Local d'Urbanisme a inévitablement réduit les zones constructibles, point difficile pour beaucoup de personnes ayant acquis des terrains à bâtir, qui ne le sont plus dans le projet de P.L.U.

CONCLUSIONS

Il ressort des éléments examinés dans le rapport d'enquête :

Concernant le dossier soumis à enquête publique, celui-ci était complet, qu'outre le projet de P.L.U., il comprenait notamment le porter à connaissance de l'Etat, les avis des personnes publiques associées, la copie des textes régissant l'enquête publique, les délibérations relatives à l'élaboration du PLU, l'arrêté d'ouverture d'enquête, les registres d'enquête, les courriers et mails reçus. La composition du dossier d'enquête est détaillée dans le rapport.

Concernant le Plan d'Aménagement et de Développement Durable, celui-ci est en cohérence avec le diagnostic et répond aux enjeux posés : Faire de Jullouville la promenade du Sud Manche, repenser la ville afin de créer une nouvelle dynamique urbaine, garantir la préservation des paysages et espaces naturels remarquables.

Concernant les Orientations d'Aménagement et de Programmation, celles-ci, au nombre de cinq, couvrent deux secteurs classés en zone urbaine (agglomération) et trois en zone à urbaniser (en extension d'urbanisation des villages de Bouillon et Saint-Michel-des-Loups).

Quatre de ces cinq secteurs appellent des remarques :

- Le secteur des « Bords du Thar » aurait déjà fait l'objet d'un permis d'aménager, qu'il aurait été judicieux de reprendre dans l'O.A.P., afin qu'il y ait une conformité entre le lotissement et l'O.A.P., si cela ne conduit pas à des modifications trop substantielles.

- Le terrain des Grunes est, pour partie, classé en zone verte au titre du risque de submersion marine. Pour les communes ne disposant pas d'un Plan de Prévention des Risques Littoraux, il est préconisé de prévoir un développement hors des zones à risques.

- Le terrain « Bouillon Sud » est constitué d'une parcelle particulièrement humide, en bordure de laquelle coule un petit ru. Les dessertes envisagées ne sont pas opérationnelles puisque l'accès Nord-Est est une voie privée, la rue du Piari est étroite, interdite aux véhicules de plus de 3,5 tonnes et débouche dans un carrefour mal sécurisé, l'accès piétons se fait également par une résidence privée. Interrogée, la commune n'a pas contesté le caractère humide, tout comme elle n'a pas contesté le caractère privé ou inadapté des voies.

En réponse aux observations du public, la commune propose de diminuer la zone de l'O.A.P. de Bouillon Sud par un déplacement vers la route de Carolles, proposition qui remet en cause le projet, qui ne correspond plus à celui présenté au public tout comme aux personnes associées.

- Le terrain de Saint-Michel des Loups, dont les erreurs graphiques doivent être corrigées sur le rapport de présentation et sur le document O.A.P., doit faire l'objet de précisions au niveau des sorties (Nord et Sud ou Nord ou Sud).

De manière générale, pour les O.A.P., il convient d'abandonner le terme « densité nette », qui ne correspond pas à celle du S.Co.T., de prévoir un phasage de l'urbanisation et de ne pas subordonner la réalisation de logements sociaux à l'obtention d'aides précises, celles-ci pouvant être modifiées.

Concernant les limites de zones et le zonage, la commune a défini des zones urbaines (U), à urbaniser (AU), naturelles (N) et agricoles (A). Les zones urbaines se déclinent en plusieurs zones, dont la définition apparaît, en très grande partie, cohérente. Toutefois, quelques points paraissent devoir être revus :

- Pour la parcelle A 111, située au Sud-Ouest de la commune, en limite de Carolles, il y a lieu, au niveau de cette parcelle, de reporter la bande des 100 mètres sur le plan de zonage. De plus, elle se situe en zone inondable par débordement de cours d'eau. Si on peut comprendre l'attachement qu'a la commune de maintenir ce terrain en zone constructible, il semble opportun de ne pas construire d'habitat sur cette parcelle. Elle aurait pu avoir une destination précise ou faire l'objet d'un zonage spécifique par la création d'un secteur (UC + indice spécifique).

- Une partie du site inscrit « la Vallée des Peintres » est située dans la zone agricole, secteur Ap. Un classement en zone N (secteur Np) s'avère plus judicieux, conformément à l'article R123-8 du code de l'urbanisme, qui précise que « peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison (...) de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ».

- La partie située à l'Ouest de la zone N1 de Saint-Michel-des-Loups, entre le camping et la route des 5 chemins, mériterait d'être classée en zone N et non en zone A, du fait de la nature du terrain, de la présence d'une très grande mare et de zones humides.

- Le cimetière de Saint-Michel-des-Loups doit bénéficier du même classement spécifique (Ne : zone naturelle spécifique aux cimetières) que le cimetière de Bouillon.

- Il existe, au sein de la zone N, une entreprise (entreprise CARON), qui abandonne une partie de son activité tout en maintenant le reste. Il peut sembler judicieux de réfléchir à la création d'un secteur spécifique.

- Il existe, au sein de la zone A, « la ferme du Cheux », dont l'activité est touristique. Pour permettre le maintien de cette activité ainsi que son développement, il apparaît judicieux de classer l'ensemble de la propriété en zone N et de « pastiller » les bâtiments pouvant changer de destination.

- Il existe, au sein de la zone N, trois campings, dont deux situés en limite d'urbanisation (villages). Tous ont demandé que leur soit accordée une extension de leur activité. L'examen de leur situation a montré que si l'extension est envisageable pour les campings situés en limite d'urbanisation, le P.A.D.D. prévoit uniquement de « repenser l'offre en hébergement touristique afin de tendre vers une meilleure qualité d'accueil, notamment dans le centre de l'agglomération, en termes de construction hôtelière, résidences secondaires et camping ». Les demandes devront être examinées de manière à être en conformité avec le droit.

Concernant le règlement, quelques points apparaissent également devoir être revus :

- Pour chaque zone, il apparaît nécessaire de définir la zone et chaque secteur (exemple pour la zone UA : définition de la zone UA qui comprend le secteur UAv correspondant...).

- Pour la zone Np, il apparaît nécessaire de définir les aménagements possibles dans les espaces remarquables, telles que définies à l'article R121-5 du code de l'urbanisme et en y ajoutant « les postes d'observation de la faune, lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public des espaces remarquables ». Ceci permettrait au Conservatoire du Littoral, gestionnaire de la Mare de Bouillon, de créer des postes d'observation.

- Pour une meilleure lisibilité du règlement, il est préférable d'avoir la même rédaction pour les interdictions liées au risque d'inondation par submersion marine et remontée de nappes, dans le règlement des zones UA, UB et UC. Toujours dans ce même souci de lisibilité, il est préférable de reprendre les définitions de la cartographie des risques (débordements, entre 0 et 1 m de profondeur, entre 1 m et 2,5 m,...).

- Dans le règlement des zones A et N, il convient d'abandonner le terme « annexes », celles-ci n'étant pas autorisées par la loi Littoral.

- En matière de teintes de façades, il peut être envisagé un élargissement des couleurs autorisées.

Concernant les emplacements réservés, trois emplacements doivent être revus :

- L'emplacement réservé n°1 permet l'accès à la mer dans la partie Nord de la commune. Il ressort des éléments cités dans le rapport, que la commune a vendu les parcelles, « l'acquéreur conférant un droit de passage, d'une largeur non inférieure à deux mètres, au profit de tous piétons, pour accéder de la route départementale à la mer ». A l'occasion d'une vente ultérieure de ces parcelles, la commune a exercé son droit de préemption renforcé, puis y a renoncé. Dans l'esprit de la vente réalisée par la commune, l'emplacement réservé devrait avoir une largeur de 2 mètres. Par contre, la visite des lieux montre que le passage n'est pas accessible pour tous publics (personnes à mobilité réduite, poussettes, etc.) et que l'on peut concevoir que la largeur de l'emplacement réservé soit égale à celle nécessaire pour réaliser les travaux.

- L'emplacement réservé n° 10 traverse le site classé de la vallée des peintres. Un passage permanent de promeneurs aurait un impact certain sur la biodiversité du site. De plus, cela nécessiterait la sécurisation du site et l'installation d'un dispositif de protection, empêchant les promeneurs de pénétrer sur la propriété privée, tout en préservant le passage de la faune sauvage.

- Les emplacements réservés n° 16 et n°17, pour l'élargissement de voies départementales, ne saurait être au profit de la commune puisque l'objet ne relève pas de sa compétence.

Concernant le respect des normes supra-communales, celles-ci sont prises en compte notamment la loi Littoral, le S.Co.T. du Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel, le S.R.C.E., le S.D.A.G.E. du Bassin de la Seine et des cours d'eau côtiers normands.

Il faut noter que le projet prend en compte les différentes mesures de protection en matière d'environnement.

AVIS MOTIVE DU COMMISSAIRE-ENQUÊTEUR

Considérant que cette enquête s'est bien passée, que le dossier était complet, que les personnes ont pu consigner leurs observations et qu'il a été répondu dans le rapport aux observations du public ;

Considérant que les dispositions du projet de Plan Local d'Urbanisme de Jullouville répondent aux enjeux posés, qu'elles prennent en compte les normes supra-communales ;

Considérant que le projet prend en compte les différentes mesures de protection en matière d'environnement ;

Considérant, toutefois, qu'il y a lieu de mettre, si besoin est, en cohérence le permis d'aménager délivré sur le terrain « les Bords du Thar » avec l'O.A.P. présentée dans le projet ;

Considérant qu'il serait préférable, pour le terrain des Grunes, de ne pas construire sur la partie concernée par le risque de submersion marine, même s'il s'agit d'une zone verte ;

Considérant que le terrain concerné par l'O.A.P. « Bouillon Sud » est particulièrement humide, que les dessertes envisagées ne sont pas opérationnelles, que la commune, qui ne conteste pas ces faits, propose un nouveau tracé de la zone de l'O.A.P. avec un déplacement du secteur vers la route de Carolles ; Considérant que la proposition, mal définie, modifie de manière substantielle le zonage du secteur, tel que soumis à enquête publique et qu'aucun élément n'est apporté sur la prise en compte de la biodiversité et les dessertes du secteur ;

Considérant qu'il y a lieu de corriger les erreurs matérielles pour le secteur couvert par l'O.A.P. à Saint-Michel des Loups ;

Considérant que pour l'ensemble des O.A.P., il convient d'abandonner la notion de « densité nette », de prévoir un phasage de l'urbanisation et de ne pas subordonner la réalisation de logements sociaux à l'obtention de telle ou telle aide ;

Considérant que, sur le plan de zonage, la bande des 100 mètres doit être reportée au niveau de la parcelle A111, parcelle inondable, sur laquelle il serait opportun de ne pas construire d'habitations ;

Considérant qu'il serait judicieux de classer en zone Naturelle la totalité du site inscrit de la Vallée des Peintres ; de classer en zone Ne le cimetière de Saint-Michel-des-Loups, d'étudier l'intégration, dans la zone N, de la partie située à l'Ouest de la zone N1 de Saint-Michel-des-Loups, entre le camping et la route des cinq chemins, ainsi que de la « ferme des Cheux », dont les bâtiments mériteraient un pastillage permettant un changement de destination et si un zonage spécifique ne devrait pas être mis en place pour le hangar de monsieur Caron ;

Considérant qu'il convient d'examiner les demandes d'extension des campings situés en zone N1 du projet de P.L.U. ;

Considérant qu'il serait plus lisible de définir, dans le règlement, les zones et les secteurs ; d'avoir une même rédaction pour les interdictions liées aux risques d'inondation (débordement de cours d'eau et submersion marine) et remontée de nappes pour les zones UA, UB et UC, en reprenant notamment les définitions traditionnelles de la cartographie des risques ;

Considérant que dans le règlement des zones A et N, il convient d'abandonner le terme « annexes », celles-ci n'étant pas autorisées par la loi Littoral, qu'il y a lieu, pour la zone Np de définir les aménagements possibles dans les espaces remarquables en permettant la mise en place de « postes d'observation de la faune lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public des espaces remarquables » et, enfin, que pour les façades, les teintes peuvent être élargies ;

Considérant que, faute d'éléments d'appréciation supplémentaires, le passage situé au Sud de la résidence « les Oyats II » est de 2 mètres et que, de ce fait, la superficie de l'emplacement réservé doit être révisée, mais que compte tenu de l'absence de passage « tous publics », il y a lieu de prévoir la superficie nécessaire pour les travaux ;

Considérant que la commune propose l'abandon d'une partie de l'emplacement réservé n° 10 et que l'objet des emplacements réservés n° 16 et 17, au profit de la commune, ne relève pas de la compétence de celle-ci ;

En conséquence, j'émetts un avis favorable sur le projet d'élaboration du P.L.U. de la commune de Jullouville, sous réserves,

- Que, compte tenu du caractère humide de la parcelle et surtout l'absence de desserte fiable, le projet d'extension de l'urbanisation de Bouillon Sud soit retiré ;

- Que soient abandonnés les emplacements réservés n° 16 et 17, leur objet ne relevant pas de la compétence du bénéficiaire ;

- Que soient étudiées les possibilités d'extension des campings situés en zone NI ;

- Que dans le règlement soit supprimée toute possibilité de construire des « annexes » dans les zones A et N, celles-ci étant impossibles en application de la loi Littoral ;

L'avis est assorti des recommandations suivantes :

- Classer en zone N (Ne) le cimetière de Saint-Michel-des-Loups, en zone N (Np) la totalité du site inscrit de la vallée des peintres, en zone N la ferme de Cheux ainsi que la partie située à l'Ouest de la zone NI de Saint-Michel-des-Loups.

- Examiner le classement de la parcelle A 111 ainsi que le maintien en zone constructible, de la partie du « terrain des Grunes » située en zone verte au titre du risque de submersion marine.

- Mettre, si besoin et si possible, en concordance le permis d'aménager du terrain des Bords du Thar avec l'O.A.P.

- Ajuster la superficie de l'emplacement réservé n°1.

- Rectifier le tracé de l'emplacement réservé n° 10, tel que proposé dans le mémoire en réponse.

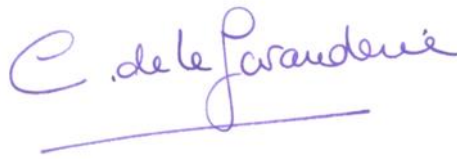
- De prévoir, dans le règlement, pour chaque zone, la définition de celle-ci et de ses secteurs ainsi qu'une rédaction identique concernant les interdictions liées aux risques pour les zones UA, UB et UC.

- D'ajouter dans le règlement, pour la zone Np, la possibilité de réaliser des postes d'observation de la faune, dès lors qu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public d'espaces remarquables et, de manière plus générale, pour les façades, d'examiner s'il convient d'élargir le panel des couleurs.

- De permettre le changement de destination des bâtiments de la ferme de Cheux.

- De corriger les erreurs matérielles (O.A.P. Saint-Michel-des Loups).

Fait le 3 janvier 2018,



Catherine de la Garanderie