PRÉFET
DE LA SEINE-
MARITIME

Liberté
Égalité
Fraternité

Direction départementale des territoires et de la mer

AFFAIRES IMMOBILIÈRES
11 AOUT 2020

Service territorial du Havre

Affaire suivie par Mme Isabelle Wibratte
Tél. : 02 35 19 52 01
Fax : 02 35 19 52 03
Mél : isabelle.wibratte@seine-maritime.gouv.fr

Rouen, le - 7 AOUT 2020

Le préfet
de la région Normandie,
préfet de la Seine-Maritime

à

Monsieur le Président de la communauté urbaine
Le Havre Seine Métropole

Objet : PLU de la commune de Sandouville
P.J. : Argumentaire détaillé

Par délibération en date du 13 février 2020, votre conseil communautaire a arrêté le projet de révision du plan d'occupation des sols en plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Sandouville.

Conformément à l'article L153-16 du code de l'urbanisme, vous m'avez transmis, en date du 12 mai 2020, le dossier aux fins de consultation de l'État.

Le projet communal envisagé prend relativement bien en compte les problématiques liées à la commune, notamment environnementales. Un certain nombre de remarques formulées durant l'association ont été intégrées, notamment la forte réduction de l'ouverture du secteur à urbaniser.

Néanmoins, le document devra être complété sur certains points et faire l'objet de modifications, notamment pour rendre cohérentes les différentes pièces qui le composent.

Le projet de développement urbain n'est pas remis en cause concernant le volet habitat. Le projet envisagé correspond globalement aux objectifs fixés et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) définies pour la zone à urbaniser proposent un habitat complémentaire à celui existant en termes de mixité sociale et fonctionnelle.

Concernant la prise en compte de la loi littoral, la définition des secteurs d'agglomération et de village doit être revue. En effet, le classement du centre bourg en tant qu'agglomération relève d'une erreur d'appréciation. A l'inverse, le hameau La Vallée doit tenir compte de sa proximité immédiate avec la commune d'Oudalle : ce secteur devant être considéré comme une agglomération pour Oudalle, il est cohérent de la définir de manière identique pour Sandouville.

La thématique des risques est globalement bien traitée. Des compléments sont cependant attendus concernant le risque inondation par submersion marine, le PPRL PANES devant être a minima évoqué, ainsi que le risque mouvement de terrains lié aux éboulements de falaise.

Concernant la trame verte et bleue (TVB), si le travail d'identification des éléments la composant est réalisé, des justifications concernant le choix de leur protection ou de leur zonage devront être apportées, celles-ci étant peu ou pas développées.

Enfin j'attire votre attention sur le fait que vous devez saisir la commission départementale de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF) conformément au code de l'urbanisme.

Vous trouverez dans l'annexe technique jointe les remarques détaillées relatives à ces points.

En conclusion, j'émets un **avis favorable** au projet de PLU arrêté le 13 février 2020. Je vous invite à faire évoluer votre document d'urbanisme sur les points cités ci-dessus ainsi que ceux figurant en annexe.

Les services de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) restent à votre disposition pour tout complément d'information.

Pour le préfet et par délégation
le secrétaire général

Yvan CORDIER

Copie : Monsieur le Maire de Sandouville

Avis de l'État sur le projet de PLU arrêté de la commune de SANDOUVILLE

Argumentaire détaillé motivant l'avis de l'Etat

Il convient de noter en premier lieu que la lecture du PLU et par extension sa compréhension sont difficiles dans la mesure où le document arrêté compte de nombreuses incohérences entre les différents documents. On peut noter par exemple des différences de temporalité entre le plan d'aménagement et de développement durables (PADD) qui fixe les objectifs communaux et le rapport de présentation qui les justifie. Les chiffres présentés sont dissemblables et questionnent sur le projet réel de la commune. Notamment, le PADD fait état d'un besoin de 60 logements alors que le rapport de présentation de seulement 45.
Ces problèmes liés à la forme et à la rédaction du document peuvent porter préjudice à sa compréhension par le grand public, et à son application par le service instructeur.

I – Un développement de l'habitat maîtrisé

1 - Un projet de développement urbain à proximité du centre bourg

Sandouville est une commune rurale de 792 habitants en 2015. Le PADD propose un scénario de croissance annuelle de 0,53 % : il s'agit donc d'accueillir 83 habitants supplémentaires d'ici 2030, nécessitant un besoin en logements de 60 unités.

Pour atteindre cet objectif, une zone de 2,3 hectares, La Plaine, sera ouverte à l'urbanisation permettant la réalisation d'une quarantaine de logements. La mission de soutien technique et opérationnel aux communes (STOC) a été sollicitée pour effectuer un travail sur l'aménagement de cette zone. Le travail des élus aboutit à la proposition d'un aménagement permettant de concilier mixités sociale, fonctionnelle et urbaine : réalisation de logements sociaux, de logements adaptés aux personnes âgées, d'un équipement destiné à la petite enfance. De plus, cette zone se situe en continuité du centre bourg, affirmant la centralité de celui-ci.
La densité moyenne de l'opération est de 17 logements à l'hectare alors qu'elle n'était que de 7 sur la période précédente.

Le potentiel de densification a été évalué à 1,8 hectare, 1,6 dans le centre bourg et 0,2 dans le hameau La Vallée. Partant d'une hypothèse de 8 logements à l'hectare avec un taux de rétention de 20 %, 12 logements pourraient être réalisés.

Ainsi il apparaît que le projet répond aux objectifs du PADD puisque le centre bourg supporte l'essentiel du développement urbain, ce dernier étant par ailleurs identifié par le ScoT Le Havre Pointe de Caux Estuaire comme espace potentiel de développement. Toutefois, le projet n'évoque pas suffisamment les capacités de raccordement au réseau collectif d'assainissement. Ce point devra faire l'objet d'un argumentaire plus complet afin de justifier des capacités actuelles permettant de nouveaux raccordements.

2 - Un manque de cohérence et de justifications

Les documents composant le PLU devront être modifiés afin de les rendre cohérents entre eux. Sans être exhaustif, il conviendra notamment que le PADD et le rapport de présentation présentent des objectifs et des besoins en logements identiques sur la même période de réalisation. En effet, le PADD s'appuie sur un scénario démographique pour une période de 17 ans (2013 – 2030). Outre le fait que le PLU n'a pas vocation à être un outil de planification sur une aussi longue période, celle-ci étant retenue pour des documents tels que le ScoT, le rapport de présentation se base sur un point mort prospectif sur la période 2015-2030.

De même, concernant la consommation foncière de la période précédente, un exposé plus clair en termes de période, de nombre de logements réalisés et d'hectares consommés est attendu. De plus, suite aux modifications apportées par la loi ELAN, le code de l'urbanisme dispose que l'analyse de la consommation foncière doit être faite sur les dix années précédant l'arrêt du plan et non son approbation comme indiqué dans le rapport de présentation (page 58). Or le document propose à

plusieurs endroits des chiffres concernant la consommation d'espace ne correspondant pas à la période réglementaire demandée, qui plus est avec des données pouvant différer.

Il est également indiqué que le potentiel de densification comprend les constructions déjà réalisées depuis le début de l'élaboration du PLU. Il serait utile, afin d'avoir un état des lieux le plus proche de la réalité, de connaître leur nombre et leur situation.

Sur le fond, le classement de certains secteurs pose question dans la mesure où ils ne sont pas cohérents avec les objectifs fixés par le PADD.
Ainsi l'axe 2 du PADD indique que les hameaux Le Carouge et Le Vachat doivent porter potentiellement l'objectif de densification de la commune. Or ces deux hameaux sont classés en zone N, ce qui correspond aux caractéristiques de ces deux secteurs. De ce fait, aucune densification n'est permise au niveau du règlement écrit dans lequel seules les annexes et extensions sont autorisées. De plus, le rapport de présentation n'y fait état d'aucun potentiel de densification.

A l'inverse, en zone UA, trois secteurs posent également question dans la mesure où ils présentent de par ce classement des potentiels de densification non pris en compte :

- l'ancien clos masure situé à proximité de l'église. Il est décrit comme sans intérêt au niveau paysager mais deux bâtiments sont identifiés au titre de l'article L151-19 du code de l'urbanisme. Les capacités de densification de cette parcelle devront être comptabilisées ou, le cas échéant, le document devra justifier de l'impossibilité de la densifier.

- une exploitation agricole présentant un périmètre de réciprocité pour laquelle il est indiqué que l'exploitant est en retraite tout en poursuivant l'activité. De ce fait son classement en zone UA semble prématuré. Un classement en zone A serait plus approprié tant que l'activité perdure.

- le terrain de sport situé en centre bourg. Un zonage spécifique ou indicé doit être défini sans quoi les capacités de densification en cas d'urbanisation de ce terrain devront également être prises en compte.

3 - Des enjeux environnementaux et économiques liés à la plaine alluviale de l'estuaire de la Seine

Les sites NATURA 2000 sont identifiés en secteur naturel remarquable inconstructible et ainsi protégés. Le document identifie également les zones humides existantes : une protection spécifique leur est associée.

Le projet de PLU reconduit un secteur à urbaniser à long terme à vocation économique. Il s'agit du secteur des Herbages situé entre l'A 131 et le canal de Tancarville. Identifié par la DTA de l'estuaire de la Seine et le SCOT, ce secteur est destiné à recevoir de l'activité économique diversifiée.

Depuis son classement, aucun projet ne s'est concrétisé et le futur PLU n'en mentionne pas de nouveaux. Les motivations inscrites au rapport de présentation ne font référence qu'à l'inscription de cet espace en qualité de secteur à enjeux économiques pour le territoire dans la DTA de l'estuaire de la Seine et dans le SCOT du Havre Pointe de Caux Estuaire.

En l'absence de justifications qui permettent la reconduction de ce secteur à urbaniser à long terme, il convient de retirer cette zone de projet et de la traiter par un zonage agricole.

J'attire également votre attention sur la présence de l'aléa submersion marine sur ces deux secteurs. En effet, les cartes du territoire à risque d'inondation (TRI), issues de la mise en œuvre de la directive européenne « inondations », ont conduit à la prescription d'un plan de prévention du risque littoral sur la plaine alluviale nord de l'embouchure de l'estuaire de la Seine (PPRL PANES). Les cartes d'aléas du PPRL sont en cours de construction, et permettront de conforter les zones inondables par submersion marine sur les Herbages.

De ce fait, tout projet de zone AU sur ce site devra prendre en compte cet aléa, tant sur la vocation de la zone que sur le règlement à y associer.

4 - Une prise en compte de la loi littoral à conforter

Une définition des différents secteurs du territoire communal à revoir

Le projet de PLU définit les différents espaces de structuration urbaine de la commune. Il se base sur les définitions issues de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral repris dans les articles L 121-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Le centre bourg est identifié comme agglomération et le hameau La Vallée comme village.

Le centre-bourg doit être identifié comme village. Bien que « jouant un rôle de centralité », il ne saurait être considéré comme ayant « une taille importante avec une densité significative ».

Le hameau La Vallée est situé sur deux communes : Sandouville et Oudalle. La partie située sur Oudalle, bénéficiant de la proximité immédiate de la zone d'activités de Rogerville-Oudalle, est identifiée comme agglomération. Aussi, afin d'assurer une cohérence sur cette zone bâtie continue, la même identification doit être retenue pour la partie de ce hameau situé sur Sandouville.

Concernant les autres hameaux, ils sont tous classés en zone N. Le document ne fait pas apparaître suffisamment les critères justifiant ce classement, hormis pour certains d'entre eux qui intègrent d'anciens clos masures identifiés comme comportant un intérêt paysager.

Enfin, la zone industrialo-portuaire est uniquement identifiée en fonction de la DTA, soit un espace urbanisé. Elle devra être définie au regard de la loi littoral et ce classement devra être justifié. Au regard des caractéristiques de la zone, un classement en tant qu'agglomération est approprié.

Les changements de destination

La loi ELAN élargit les dispositions de la loi littoral en autorisant, sous conditions plus permissives, les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines, en discontinuité des agglomérations ou villages tout en interdisant dans l'avenir leur changement de destination.

Dans le rapport de présentation, un certain nombre de bâtiments ont été identifiés et protégés au titre de l'article L151-19 du code de l'urbanisme. Il n'est pas proposé de descriptif de ces bâtiments. Il serait opportun d'annexer un descriptif de ces bâtiments.

Les espaces boisés les plus significatifs
Ils font l'objet d'une protection au titre de l'article L113-1 du code de l'urbanisme. Ce classement devra être précédé de l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) conformément à l'article L121-27 du code de l'urbanisme.

Les espaces remarquables
Le traitement de cette thématique devra être complété. Si le document cite des références juridiques, il est indispensable de préciser en quoi les caractéristiques spécifiques de la commune permettent le classement en espaces remarquables de ces secteurs naturels. En outre, les deux cartes proposées (p 140 et 141) ne sont pas suffisamment explicites pour illustrer l'intérêt de ce classement.

II - Les risques

1 - Le risque inondation par submersion

Le risque inondation par submersion marine est une problématique sensible sur les communes de la plaine alluviale nord de l'embouchure de la Seine (PANES) dont fait partie la commune de Sandouville. Un plan de prévention des risques littoraux (PPRL) a ainsi été prescrit le 27 juillet 2015.

L'aléa submersion marine est décrit par l'intermédiaire des cartes « Territoires à Risque important d'Inondation (TRI) – submersion marine. Celles-ci font référence, dans l'attente de la transmission du porter-à-connaissance du PPRL PANES. À aucun moment, le rapport de présentation n'évoque ni le PPRL PANES, ni les modalités réglementaires à appliquer jusqu'à son approbation et son annexion au PLU.

Dans cette phase transitoire, l'application de l'article R 111-2 du code de l'urbanisme s'exercera sur la base de la carte TRI, puis dans un deuxième temps de la carte des aléas du PPRL avant son approbation.

Les chapeaux de chaque zone concernée dans le règlement écrit, doivent bien mentionner que la zone est concernée par ce risque et faire le report sur les dispositions générales du règlement correspondantes.
La formulation suivante pourrait être adoptée : « Dans les zones affectées par un risque inondation par submersion marine, la gestion du risque se fera lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme en application de l'article R 111-2 du code de l'urbanisme. Les autorisations d'urbanisme seront alors délivrées sur la base de la carte TRI jusqu'à la transmission du porter-à-connaissance des cartes d'aléa du PPRL PANES faisant alors référence jusqu'à son approbation valant servitude d'utilité publique ». Pour une bonne lisibilité du document au moment de l'instruction des autorisations d'urbanisme, une mention de ce type pourrait également être reportée sur le plan de zonage.

Le territoire à urbaniser à long terme des Herbages est particulièrement impacté par ce risque de submersion marine avec des hauteurs d'eau importantes.

2 - Le risque érosion des sols

Il est globalement traité via les données du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Seine Normandie, même s'il n'y a pas de localisation précise des zones concernées (données non disponibles, a priori).

3 - Le risque mouvements de terrain liés aux éboulements de falaise

Alors que ce risque est évoqué dans le résumé non technique, il n'est pas du tout traité dans le rapport de présentation. Cependant, une bande littorale est cartographiée sur le plan de zonage.

Cette problématique devrait être approfondie.

III – Un territoire marqué par de forts enjeux environnementaux

1 – La trame verte et bleue

Les composantes majeures de la biodiversité communale ont été répertoriées et classées en zone N indicée en fonction de leurs caractéristiques. Cependant, en l'absence de schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) approuvé, le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) devra également être mentionné en tant que document supra communal.

Toutefois, concernant les espaces et milieux remarquables, le rapport de présentation n'est pas suffisamment explicite sur les secteurs retenus ainsi que leur qualification.

Concernant les composantes communales, les haies, talus et alignements boisés ont été classés et protégés au titre de l'article L151-23 du code de l'urbanisme, accompagné de dispositions réglementaires.

2 – La protection de la qualité paysagère

Le PADD présente un certain nombre d'objectifs concernant la qualité paysagère qui se traduit par une prise en compte à divers endroits du document.

Cependant cette thématique aurait mérité d'être traitée plus rigoureusement, certaines justifications n'étant peu ou pas développées.

Ainsi l'oppidum est identifié au titre de l'article L151-23 du code de l'urbanisme. Cependant il est classé en zone A bien que figurant dans la rubrique « Préserver et mettre en valeur le paysage et les espaces naturels ». Il serait peut-être opportun afin de rester cohérent de classer l'oppidum en zone N.

De plus, les hameaux La Masse ainsi que celui situé en limite de Saint-Vigor-d'Ymonville sont classés en zone N. Il n'est apporté aucune justification concernant ce classement. Ils ne sont pas répertoriés comme clos masures à protéger et ne font a priori pas état d'espaces naturels spécifiques.

Enfin, concernant l'intégration des nouvelles opérations d'urbanisation, le rapport de présentation fait état de règles particulières pour le traitement des limites séparatives avec les zones N et A. Le règlement écrit ne fait pas état de telles règles.
Or, la loi n°2018-938 du 30 octobre 2018 dite loi Egalim, complétée par un décret et un arrêté du 27 décembre 2019, prévoit la mise en place de zones de non-traitement aux zones d'interfaces entre les secteurs agricoles et les zones urbaines.
Si cette nouvelle règle s'impose aux agriculteurs pour les zones urbaines existantes, j'attire votre attention sur l'intérêt de prévoir, dès l'élaboration du PLU, des zones non constructibles entre les zones agricoles et les futures zones à urbaniser du PLU afin de tenir compte de cet enjeu qui a des implications tant pour les habitants que pour les agriculteurs.
En pratique, le PLU peut prévoir des distances minimales à respecter par rapport aux limites séparatives qui permettront de répondre à l'objectif fixé.

IV – Éléments de complétude et de sécurité juridique

Le document présente de nombreuses incohérences rendant la lecture du document difficile voire incompréhensible sur certains points.

Le dernier alinéa de l'article L151-4 du code de l'urbanisme demande que le rapport de présentation indique le nombre de places de stationnement. Le document devra donc être complété sur ce point, le fait de décrire le stationnement existant n'étant pas suffisant.

Un certain nombre de constats, observations ou justifications concernent d'autres communes. Cette remarque est également valable pour le PADD. Ce dernier mentionne par exemple dans l'axe 3 une réflexion concernant l'atelier municipal et le pôle sportif qui ne sont à aucun moment évoqué dans le rapport de présentation. Concernant les activités agricoles, les ICPE mentionnées sont situées à Graimbouville.

Le périmètre de l'OAP n'est pas matérialisé sur le plan de zonage, il devra être rajouté.

Concernant les servitudes d'utilité publique, si le plan des servitudes reprend bien la localisation des ouvrages électriques, vous devez noter pour chacun son appellation complète et son niveau de tension dans la liste des servitudes I4 ainsi que les coordonnées du groupe maintenance réseaux.
De plus, certains ouvrages du réseau public de transport d'électricité sont situés en partie dans ou à proximité d'un espace boisé classé (EBC). Or les servitudes relatives au passage de lignes de transport d'énergie électrique à haute ou très haute tension sont incompatibles avec le classement d'un terrain en EBC. Un déclassement au moins partiel de l'espace boisé traversé par ces ouvrages devra être effectué ainsi que la modification du plan des servitudes où devra figurer une emprise sans EBC sur la partie des terrains où se situent ces lignes.
Le règlement devra également être complété dans les chapitres des zones concernées par la présence d'une ligne par la mention « Les ouvrages électriques à haute et très haute tension sont des constructions autorisées et les travaux de maintenance ou de modification de ces ouvrages

sont donc également autorisés pour des exigences fonctionnelles et/ou techniques ». Il conviendra également de spécifier que « Les règles de prospect et d'implantation ne sont pas applicables aux ouvrages électriques à haute et très haute tension faisant l'objet d'un report dans les documents graphiques et mentionnées dans la liste des servitudes ».

Cette liste n'étant pas exhaustive, une lecture attentive du document est nécessaire pour rendre compréhensible le document mais également pour que sa sécurité juridique ne puisse pas être mise en cause.

- 7 AOUT 2020