Département du Morbihan
Commune de SAINTE-HÉLÈNE

CONCLUSIONS MOTIVÉES

Révision du PLU

Enquête du 05 septembre au 09 octobre 2024

Yves de BON – Commissaire enquêteur

Sommaire

1 Rappels 3
1.1 Objet de l'enquête 3
1.2 Historique du PLU 3
1.3 Le dossier d'enquête 4
2 Déroulement de l'enquête 5
2.1 Organisation 5
2.2 Permanences 6
2.3 Remise du rapport 6
2.4 Le public 7
2.4.1 Information du public - Affichage et publication 7
2.4.2 Participation 7
2.4.3 Résumé des observations du public 7
2.4.4 Autres observations 9
2.5 Observations des services 9
2.6 Analyse personnelle et bilan 10
2.6.1 Questions préliminaires 10
2.6.2 Bilan par rapport aux avis des PPA, PPC 11
2.6.3 Bilan par rapport aux remarques du public 14
2.6.4 Remarque générale sur la procédure 17
3 Conclusion 18

1 Rappels

1.1 Objet de l'enquête

L'objet de cette enquête unique comprend quatre volets :

- Révision du plan local d'urbanisme,
- Zonage d'assainissement des eaux pluviales,
- Zonage d'assainissement des eaux usées,
- Projet de périmètre délimité des abords (PDA) de la fontaine du bourg.

Ces conclusions ne concernent que le volet « Révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Sainte-Hélène dans le Morbihan.

En effet, l'arrêté d'ouverture de l'enquête du Maire de la commune de Sainte-Hélène en date du 24 juillet 2024 précisant, en son article 9 que le commissaire-enquêteur transmettra au Maire le dossier d'enquête avec son rapport unique et, dans **quatre** documents séparés, ses conclusions motivées relatives à chacun des objets de l'enquête unique, les conclusions motivées feront donc bien l'objet de quatre documents.

1.2 Historique du PLU

Le dernier PLU de la commune de Sainte-Hélène avait été approuvé le 17 décembre 2007. Il a été modifié le 20 juin 2008 et le 24 mai 2016.

Si le PLU de 2007 offrait toute la latitude nécessaire à l'évolution de la commune, il n'a que peu évolué à ce jour. Il nécessite donc d'être revu de manière générale pour :

- s'adapter à l'évolution démographique,
- être en compatibilité avec les documents supra communaux (SCoT, SAGE en particulier), le SCoT du Pays de Lorient ayant été approuvé le 16 mai 2018,
- intégrer le nouveau contexte réglementaire avec, notamment, les lois Grenelle, ALUR, ELAN et la jurisprudence de la loi Littoral.

A noter que, en l'absence de PLUi non engagé au niveau de la CCBBO, le conseil municipal a décidé, à l'unanimité des membres présents en séance du 27 septembre 2018, de prescrire la révision du PLU sur l'ensemble du territoire communal afin de poursuivre l'aménagement cohérent de la commune.

Les objectifs communaux de la révision du PLU sont les suivants :

- Population et urbanisme
  - Augmenter la population de façon mesurée en adéquation avec l'environnement, les paysages de Sainte-Hélène et la qualité de vie,
  - Privilégier les implantations dans le bourg,
  - Permettre l'installation d'une population plus jeune afin de favoriser une dynamique démographique et un maintien des effectifs scolaires des écoles Georges Morin et saint-Joseph,
  - Conforter la vie associative et permettre son développement.
- Economie
  - Préserver les activités agricoles existantes, permettre les installations de nouvelles exploitations principalement orientées vers l'agriculture biologique,
  - Valoriser la vie économique : la conchyliculture, l'artisanat, l'agriculture, maintenir et conforter les commerçants (alimentation, le bar tabac, la crêperie, le restaurant et autres commerces présents…), permettre l'installation de nouvelles activités économiques au service de la population et compatibles avec l'habitat et l'environnement.

- Paysage et environnement

Être une commune pilote en matière de valorisation de l'environnement en :

  - Préservant les secteurs d'intérêt écologique (secteurs littoraux longeant la Ria d'Etel, cours d'eau et zones humides, boisements…),
  - Favorisant l'implantation d'activités orientées vers une agriculture biologique,
  - Valorisant le développement économique par les circuits courts,
  - Permettant le développement d'un tourisme vert,
  - Développant les cheminements doux (communaux et intercommunaux) et incitant à davantage de circulations douces et apaisées (piéton, vélo…),
  - Valorisant la prise en compte des énergies renouvelables et l'indépendance énergétique des bâtiments sur le territoire.

- Changements climatiques et prise en compte des risques
  - Anticiper la prise en compte des changements climatiques : prise en compte des risques de submersion marine, érosion côtière, favoriser l'indépendance énergétique, …
- Foncier
  - Valoriser l'entrée du bourg en intégrant dans le PLU eune réflexion d'aménagement sur les terrains en friche,
  - Être actif en matière de veille et de stratégie d'acquisition foncière communale,
  - Associer la population à la démarche de réalisation du PLU.

Le PLU se veut être un document plus opérationnel que ne l'était le POS. Ainsi, la cohérence des enjeux et le projet urbain se voient privilégiés par rapport à une approche purement réglementaire.

Il est composé des documents suivants :

- **P**rojet d'**A**ménagement et de **D**éveloppement **D**urable (PADD),
- Rapport de présentation,
- **O**rientations d'**A**ménagement et de **P**rogrammation (OAP),
- Règlement graphique et écrit.

1.3 Le dossier d'enquête

La composition du dossier d'enquête est détaillée au rapport d'enquête (point 2.1 page 10 du dit rapport) et contient, outre les pièces nécessaires, des rappels de la législation en vigueur ainsi que l'ensemble des délibérations ayant contribué à la genèse du dossier et à l'organisation de cette enquête.

Il m'apparaît comme bien structuré, répondant aux prescriptions légales et je considère que les documents concernant cette enquête publique étaient complets et permettaient au public de s'informer correctement même si, comme c'est souvent le cas dans une enquête concernant un PLU, le public ne s'est intéressé qu'au plan graphique et, dans une moindre mesure, le règlement écrit.

A ce sujet, il me paraîtrait extrêmement intéressant de pouvoir disposer **dans** le dossier d'enquête de ces deux documents (règlement graphique et écrit) dans la version actuelle du PLU car cela permet de mieux expliquer l'évolution entre les deux versions du PLU : l'actuel et le projet. Nous nous y sommes très fréquemment référé lors des permanences car la mairie l'avait mis à ma disposition.

Concernant le rapport de présentation, il est un autre point que j'ai souvent stigmatisé lors des enquêtes que j'ai pu effectuer (et cela ne concerne pas que les enquêtes d'urbanisme), le résumé non technique gagnerait à être plus didactique en synthétisant mieux les objectifs et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. Au lieu d'être un résumé technique, il se devrait d'être un document

accessible à tout un chacun, non spécialiste de l'objet de l'enquête, lui permettant de se faire une idée *de à quoi ça sert*, *pourquoi ce dossier*, *quel impact aura-t-il sur la vie de la commune*, *en quoi est-il nécessaire*, bref pour tenter d'éclairer le public sur l'intérêt qu'il présente pour lui. J'y reviendrai dans le paragraphe final de mes conclusions.

Pour moi, le résumé non technique gagnerait à être mieux travaillé, plus étoffé, pour ne pas apparaître comme répondant seulement à une contrainte administrative. Il pourrait utilement être placé en début du rapport de présentation et non pas en page 388 sur seulement dix pages.

Il convient aussi de noter que certains éléments présentés ne correspondent pas à la commune de Sainte-Hélène mais semblent plutôt s'appliquer à la commune limitrophe de Nostang, en particulier les commerces et services présentés en page 172.

Concernant le plan de zonage, deux manquements mineurs sont à signaler :

- il est impossible de de distinguer les numéros de parcelles, ce qui rend la recherche de celles-ci difficile alors que celle-ci est au centre des interrogations du public,
- les différents tramages se superposent parfois, sans mention du nom de la zone, rendant difficile la lecture du plan.

A contrario, le PADD, le règlement graphique et les OAP m'apparaissent comme très lisibles.

> *J'émets un avis favorable sur la conception et l'organisation du dossier, malgré mes remarques sur le résumé non technique et la lecture des plans.*

2 Déroulement de l'enquête

2.1 Organisation

Monsieur le Maire de la commune du Sainte-Hélène a, par lettre en date du 18 juillet 2023, demandé la désignation d'un commissaire-enquêteur en vue de procéder à une enquête publique ayant pour objet :

- Le projet du plan local d'urbanisme de la commune de Sainte-Hélène (Morbihan,
- Le zonage d'assainissement des eaux pluviales,
- Le projet de périmètre délimité des abords de la Fontaine du Bourg.

Puis, par courrier en date du 21 mai 2024, la commune de Sainte-Hélène a demandé la modification de l'objet de l'enquête en tant qu'elle porte également sur le zonage d'assainissement des eaux usées.

Par décision du 27 mai 2024, le Tribunal administratif a ainsi modifié l'objet de l'enquête publique qui est alors devenu :

- Le projet du plan local d'urbanisme de la commune de Sainte-Hélène (Morbihan,
- Le zonage d'assainissement des eaux pluviales,
- Le zonage d'assainissement des eaux usées,
- Le projet de périmètre délimité des abords de la Fontaine du Bourg.

Par décision n° E23000127 / 35 datée du 03 août 2023, monsieur le Président du Tribunal a administratif m'a désigné en qualité de commissaire-enquêteur pour l'enquête publique mentionnée ci-dessus.

Par arrêté n°2024-61 en date du 24 juillet 2024, le Maire du Sainte-Hélène a publié la mise à l'enquête publique unique du Plan Local d'Urbanisme de la commune du Sainte-Hélène du 05 septembre 2024 à 09h00 au 07 octobre 2024 à 12h30 soit 33 jours consécutifs.

Le 15 juillet 2024, une première réunion de prise de contact a été organisée à la mairie du Sainte-Hélène en présence de

- Madame Christèle PERREL, première adjointe,
- Monsieur Patrick AGAESSE, conseiller municipal,
- Madame Marie LABORDE, DGS,
- et moi-même.

Lors de cette réunion, ont été abordés les points concernant :

- l'historique de la genèse du PLU,
- les principaux problèmes auxquels ont été confrontés le bureau d'études et la commune,
- le contexte local, en particulier les réserves constructibles,
- l'organisation de l'enquête et les permanences (déjà fixées).

Une fois ces points abordés, une visite des différents sites et points particuliers de la commune (en particulier les sites des OAP) a eu lieu avec monsieur Patrick AGAESSE qui a pu répondre à toutes mes questions.

2.2 Permanences

J'ai pu recevoir le public en toute confidentialité au cours de cinq (5) permanences dans la salle du conseil qui m'a été réservée à cet effet :

- Permanence n°1 : jeudi 05 septembre 2024, de 09h00 à 12h30,
- Permanence n°2 : samedi 14 septembre 2024, de 09h00 à 12h00,
- Permanence n°3 : samedi 21 septembre 2024, de 09h00 à 12h00,
- Permanence n°4 : mercredi 02 octobre 2024, de 09h00 à 12h30,
- Permanence n°4 : lundi 07 octobre 2024, de 09h00 à 12h30.

L'enquête s'est déroulée dans un climat totalement serein, malgré certaines contestations.

2.3 Remise du rapport

Lors de la dernière permanence, le maire étant empêché, une présentation rapide des principales observations avait été faite à Madame Christèle PERREL, première adjointe.

De ce fait, il avait été convenu que le rapport de synthèse lui serait envoyé par courriel à charge, si besoin était, d'organiser une réunion (présentiel ou visio).

Le procès-verbal de synthèse a donc été envoyé le vendredi 11 octobre 2024 (soit 4 jours après la clôture de l'enquête).

Par mail en date du 14 octobre (texte figurant au point 8.1.6 du rapport d'enquête – page 84), Madame Christèle PERREL m'a informé que la mairie ne serait pas en mesure de me répondre dans le délai habituel de 15 jours et que ce délai serait plutôt de 3 semaines, voire un mois. Il est important de noter que des circonstances particulières (décès du maire) motivent en partie ce report de délai.

Le mémoire en réponse de la commune aurait dû me parvenir le 25 octobre 2024 et il m'a été adressé le 15 novembre 2024 soit trois semaines plus tard.

Mon délai de fourniture du rapport et des conclusions aurait dû être le 07 novembre 2024. Compte tenu du retard pris par la mairie, nous avons convenu que je rendrai mon rapport et mes conclusions pour le 28 novembre 2024. Compte tenu d'obligations prises alors que mon enquête aurait dû être terminée, j'ai sollicité de la commune une prolongation d'une semaine ce qui porte le délai final au 6 décembre 2024.

Suite à son accord, j'ai pu remettre mon rapport définitif et mes conclusions motivées le vendredi 06 décembre 2024 simultanément à l'envoi au Tribunal administratif.

2.4 Le public

2.4.1 Information du public - Affichage et publication

La publication de l'avis d'enquête publique dans la presse a été effectuée le 14 août 2024 dans les journaux Ouest France et le Télégramme, soit 21 jours avant le début de l'enquête.

Une nouvelle publication est parue le 09 septembre 2024 dans les deux mêmes journaux soit dans les 8 premiers jours de l'enquête.

Il a de même été publié sur le site internet de la commune.

Un registre numérique a été mis en place à l'adresse suivante :

https://www.registre-numerique.fr/sainte-helene-sur-mer.

Parallèlement, une adresse courriel renvoyant sur le registre dématérialisé et ainsi libellée : sainte-helene-sur-mer@mail.registre-numerique.fr a été mise à disposition du public afin de recueillir d'éventuelles observations.

Elle figure bien sur l'avis d'enquête, de même que l'adresse du site internet où il est possible de consulter l'intégralité du dossier (https://santehelenesurmer.bzh).

Un poste informatique a été mis gratuitement à la disposition du public à la mairie du Sainte-Hélène aux jours et heures habituels d'ouverture de la mairie.

J'émets un avis favorable sur l'aspect déroulement, publicité et information.

2.4.2 Participation

La participation du public s'est révélée moyenne avec la présence de 5 à 6 personnes par permanence (avec une pointe à 9 personnes le 02 octobre 2024) pour un totale de 30 personnes.

Le tableau ci-après résume le nombre de personnes reçues lors de chaque permanence (un couple comptant pour deux personnes :

Permanence	*Nombre de personnes reçues*
05 septembre 2024	5
14 septembre 2024	5
21 septembre 2024	5
02 octobre 2024	9
07 octobre 2024	6
Total :	30

A noter aussi que les observations ne concernent que ce volet PLU de l'enquête unique. En effet, que ce soit en permanence ou sur les registres (papier et dématérialisé), personne n'a fait une quelconque remarque sur les trois autres volets.

2.4.3 Résumé des observations du public

La plupart des observations recueillies ne concernent pratiquement que des problèmes de constructibilité.

Aucune ne concerne l'aspect environnemental.

Les observations du public se répartissent de la manière suivante :

	Dématérialisé	Papier	Permanences	Total
Constructibilité	5	3	12	**20**
Zonage*	2	5	2	**9**
Biodiversité	1	1	1	**3**
Emplacement ré-servé	0	0	2	**2**
OAP	0	0	1	**1**
Règlements	0	1	0	**1**
Renseignements	0	0	2	**2**
Total :	**8**	**10**	**20**	**38**

* Les cinq (5) observations sur le registre papier correspondent à l'observation n°6 du registre dématérialisé et sont toutes rédigées sur le même modèle assimilable à une sorte de pétition.

Comme il est possible de le constater la majorité des observations et plus particulièrement celles faites en permanence ne concernent pratiquement que des problèmes de constructibilité (environ 56% des observations.

2.4.3.1 Constructibilité

Deux problèmes se manifestent dans le domaine de la constructibilité :

- Inconstructibilité : certaines parcelles étaient constructibles et ne le sont plus,
- Secteurs déjà urbanisés (au sens du public et non au sens de l'administration) : j'habite dans un lieu où il y a d'autres habitations, pourquoi ce secteur n'est-il alors pas constructible ?

2.4.3.1.1 Modification de la constructibilité

Lors des discussions en permanence, et souvent après quelques explications, le public comprend parfaitement l'intérêt pour une commune d'avoir un PLU comme la nécessité de réduire les surfaces imperméables.

Néanmoins, dès lors que leurs parcelles sont touchées par une limitation de leur constructibilité, l'intérêt privé reprend le dessus et ces mêmes personnes s'interrogent sur les conséquences de l'application du nouveau zonage sur les biens qu'ils possèdent.

En effet, une des conséquences de la réduction de la surface urbanisée ou urbanisable est que certaines parcelles constructibles deviennent de fait inconstructibles. Leur incompréhension devient totale lorsque qu'à proximité se trouvent des réseaux existants (voir point suivant 2.5.1.2).

En me situant sur un plan humain, je m'interroge effectivement sur ce point particulier de l'inconstructibilité de parcelles auparavant constructibles, rejoignant en cela l'inquiétude de ces propriétaires qui, pour certains, s'estiment spoliés, leur terrain perdant de ce fait une grande partie de leur valeur. Beaucoup regrettent que cette dernière ne puisse être indemnisée à l'instar de ce qui se fait lors d'une expropriation.

Le rôle du commissaire enquêteur tel que je le conçois est d'écouter ce que le public a à me dire. Et ces préoccupations reviennent fréquemment. Je me dois donc d'en faire état même si la doctrine réglementaire m'interdit presque d'y donner une suite favorable.

J'ai toujours en mémoire les paroles de notre Président de la République qui a souvent dit : « Remettons l'humain au cœur de nos préoccupations ».

Et là, pour le public, on en est loin car le public se trouve touché dans ce qu'il a de plus cher : sa propriété.

2.4.3.1.2 Secteurs déjà urbanisés

Cette définition s'entend dans le sens où certaines parties du territoire, essentiellement en zone A

ou N portent quelques constructions pour lesquelles des demandes de mise aux normes (assainissement, eau potable, électricité) ont été faites par les pouvoirs publics. Les propriétaires qui sont dans ce cas ne comprennent pas qu'ils ne puissent ni agrandir leur maison ni ajouter une dépendance. Ils s'estiment avoir été trompés car on leur a demandé de se mettre en conformité pour l'assainissement et certains l'ont fait, on leur a amené l'électricité, l'eau potable, le téléphone et on leur a parfois donné un numéro de rue. De leur ressenti, le fait de se trouver en zone inconstructible les plonge dans une relative insécurité.

Il s'agit néanmoins plus d'un ressenti que d'une réalité mais elle méritait d'être évoquée car ce type de problème revient souvent dans les enquêtes publiques sur les PLU.

Je constate que la commune a répondu défavorablement à toutes les demandes évoquant une inconstructibilité, se retranchant, à juste raison, derrière la Loi Littoral.

2.4.4 Autres observations

- Biodiversité

Une contribution (n°3 – Registre papier) concerne la protection d'un chêne sur une parcelle exclue de l'OAP AU1 à laquelle la commune n'a pas souhaité donner suite et je me range à son avis.

- Règlements

Une contribution (n° 6 – Registre papier) concerne quelques remarques sur les règlements graphique et littéral auxquelles la commune répond favorablement sauf sur un point concernant les zones Na au contact du Moustoir.

Je me range à l'avis de la commune

- Emplacement réservé

Une contribution (n° 2 – Permanence du 02/10 et n° 3 - Permanence du 07/10) concerne l'emplacement réservé au Moustoir, la personne s'opposant à cette réalisation.

Après demande de précisions auprès de la commune sur l'objectif de cet emplacement, il ne m'apparaît pas souhaitable de revenir sur cette création.

2.5 Observations des services

Je ne reprendrai pas ici chaque avis des PPA, ceux-ci ayant fait l'objet d'une analyse détaillée dans le rapport d'enquête dans son paragraphe 12 : procès-verbal de synthèse.

Je ferai juste dans le tableau ci-dessous un résumé des observations finales des PPA et PPC

Personnes Publiques Associées	
CNPF	Considère que les dispositions de l'article L121*27 du code de l'urbanisme ne laissent que peu de marges d'inflexion concernant les espaces relevant de leur compétence
INAO	Ne formulera pas d'avis officiel N'a pas d'objection à formuler Souhaite être systématiquement consulté pour tous les dossiers de PLU
DDTM (Loi Littoral)	Demandes de modifications de certains points du règlement écrit
RTE	Aucune observation à formuler car n'exploite pas d'ouvrage de transport du réseau public de transport d'électricité à haute ou très haute tension
CDPENAF	Avis sur certaines zones

	Réponse positive de la commune
Commune de Nostang	N'a pas de remarques à émettre
CCI du Morbihan	Souhaite la prise en compte de ses remarques et propositions d'ajustement
Chambre d'Agriculture du Morbihan	Avis négatif Le règlement graphique n'est pas en concordance avec le PADD
Services de l'Etat	Avis favorable sous réserve de la prise en compte des observations émises
Conseil départemental	Suggère quelques modifications du règlement écrit et rappel du règlement de voirie départemental
MRAe	Rappelle essentiellement l'adéquation du projet d'urbanisation à la capacité d'un traitement des eaux usées et pluviales.
Conseil régional	Invitation à une prise en compte anticipée et volontaire du SRADDET
CDNPS	Avis favorable sous réserve de la prise en compte de la remarque sur le classement en EBC
CRC	Modifications des règlements Modifications zones Ao
Personnes Publiques Consultées	
CLE	Rappelle la nécessaire compatibilité des documents d'urbanisme avec le SAGE Golfe du Morbihan et Ria d'Etel

La commune de Nostang et l'INAO n'a pas émis d'observation.

Le CNPF et RTE ne se prononcent pas car soit leur compétence est limitée, soit il ne sont pas concernés.

La commune a pris soin de répondre à leurs observations et ce de manière relativement bienveillante. Je suis globalement en accord avec les réponses de celle-ci. Lorsque je ne l'étais pas, ou si je voulais apporter une précision, j'ai mentionné en rouge ma réponse dans le mémoire.

2.6 Analyse personnelle et bilan

2.6.1 Questions préliminaires

Lors de l'étude du dossier, certaines questions de détail portant sur la rédaction du règlement écrit, sur le plan graphique m'étaient apparues et la commune m'a apporté des réponses satisfaisantes en particulier sur les changements de destination.

De plus, trois interrogations m'avaient comme « sauté aux yeux » lors de la lecture du dossier.

- **Point n° 1** - Le PADD affiche en son objectif n°2, sous-objectif : encourager le développement agricole

Il me semblait effectivement que la zone N avait pris de l'importance au détriment de la zone A.

De plus, il existe une divergence entre la commune et la Chambre d'agriculture.

Cette dernière émet un avis négatif au projet de PLU, précisant en son avis :

« si le projet de PLU dans son PADD économie générale présentait des intentions fortes et volontaristes en faveur de l'agriculture, le règlement graphique n'était pas en concordance avec ses orientations pour encourager le développement agricole sur le territoire. ».

Elle ajoutait souhaiter que les abords de certains sites agricoles (point 1.1.5 du mémoire en réponse) puissent être réintégrés en zone Aa du projet de PLU.

La commune a alors répondu qu'elle n'a fait qu'appliquer la loi (Littoral, EPR), ce qui l'a contrainte à faire des choix en créant un zonage qui interdit la création de nouveaux bâtiments agricoles dans des espaces où une telle autorisation aurait été contraire à la réglementation et aurait pu rendre illégal le projet de PLU.

Cette réponse m'apparaît sinon comme satisfaisante au moins réglementaire même si elle paraît de prime abord contraire à l'objectif du PADD.

> *J'estime que l'objectif n°2 du PADD est bien pris en compte malgré certaines limitations dues à la réglementation.*

- **Point n° 2** - Classement en EBC

Je m'étais étonné de l'importance des zones classées en EBC. La commune a attiré mon attention sur la page 12 du document Présentation en CDNPS qui présente de manière graphique les EBC existants et ceux à créer. Néanmoins, il eût été intéressant de compléter cette carte par un encart présentant les données chiffrées qui, existent par ailleurs.

> *Je considère que la commune a répondu à mon interrogation tout en constatant que la CDNPS a émis un avis favorable.*

- **Point n° 3** - Constructions illégales principalement situées en zone Na

Le règlement graphique présente de nombreuses zones de groupement d'habitations se trouvant, pour la plupart, en zone Na.

Comme je m'y attendais, le public m'a principalement alerté sur le devenir de ce type d'habitat, regrettant qu'on ait pu l'obliger à se mettre en conformité vis-à-vis des réseaux en particulier alors même que ces constructions se trouvaient en zone inconstructible.

Sur ce point, je ne peux qu'être d'accord avec la réponse de la mairie (point 2.3 du mémoire en réponse) qui ne peut être autre. Mais ce qui me dérange effectivement dans ces constructions et interpelle les propriétaires des parcelles concernées, c'est qu'elles aient fait l'objet de demandes de raccordement auxquelles les propriétaires se sont soumis leur donnant par là-même une apparence de légalité totalement fictive.

> *Je regrette qu'il ait été possible de laisser croire aux habitants de ces zones que leurs constructions seraient plus ou moins légales en leur demandant de se mettre en conformité.*
>
> *Je suis en accord avec la position de la commune de n'accepter aucune dérogation et souhaite qu'à l'avenir le contrôle d'éventuelles constructions en Zone Na ou A puisse être plus efficace.*

2.6.2 Bilan par rapport aux avis des PPA, PPC

2.6.2.1 Commentaires généraux

Mes éventuels commentaires aux avis des PPA et PPC figurent en rouge dans le mémoire en réponse de la commune.

Si elles m'apparaissent comme devant être prises en compte, elles apparaîtront en tant que réserves ou recommandations si l'avis était favorable.

Certaines observations concernent le dossier proprement dit, stigmatisant des incohérences, des précisions d'écriture voire quelques coquilles. La plupart du temps, la commune a apporté des réponses satisfaisantes en prenant en compte ces remarques.

Ci-après, quelques points méritant d'être regardés plus en détail.

2.6.2.2 Le dossier

Le dossier a fait l'objet de remarques ponctuelles concernant des précisions à apporter quant à la rédaction de certains articles, des corrections de cohérence entre les divers documents et la correction de quelques « coquilles ».

Une remarque concerne les données chiffrées utilisées qui datent, pour la plupart, de 2015 alors que certaines sont disponibles pour 2019.

La commune précise en réponse que le rapport de présentation présente une mise à jour des données en comparant celles de 2015 à celles de 2019, considérant que cette mise à jour conforte le projet démographique établi au sein du PADD.

En règle générale, la commune a répondu de manière favorable à la grande majorité des demandes.

> *Je considère que la commune a pris en compte la quasi-totalité des remarques formulées sur le dossier.*

2.6.2.3 Assainissement des eaux usées et pluviales

Une large partie des remarques concerne l'assainissement des eaux pluviales et usées qui apparaît comme le point faible du dossier.

Les services de l'Etat mettent en exergue la qualité dégradée des eaux été regrettent que les éléments présentés ne permettent pas d'atteindre les objectifs de retour à un bon état des eaux.

La MRAe, quant à elle, recommande de mettre en cohérence le projet urbain avec la capacité de la STEU.

La commune est consciente des limites de son réseau d'assainissement mais en valeur les travaux qu'elle a déjà engagés et qu'elle poursuivra.

Elle rappelle qu'elle a contractualisé pour la réalisation d'un nouveau schéma directeur d'assainissement collectif des eaux usées mené en commun avec la Commune de Merlevenez, confié au bureau d'études Artelia.

Ce schéma directeur prévoit un état des lieux des données disponibles et analyses, des campagnes de mesures des débits et des charges polluantes, la localisation précise des anomalies et des dysfonctionnements du réseau (inspections télévisuelles, tests à la fumée et au colorant), un bilan du fonctionnement du système d'assainissement et la réalisation du schéma directeur à proprement parler.

Cela permettra ainsi de chiffrer les travaux à engager et de les prioriser dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissements. Le démarrage de cette étude est prévu dès cette fin d'année.

En ce qui concerne le fonctionnement de la station de Merlevenez. La commune ne cache pas les dysfonctionnements répétés du système de filtration aux ultra-violets. Elle confirme qu'un accord a été trouvé entre le maître d'œuvre de la station et l'entreprise prestataire qui a installé le dispositif pour réparation du système pour que la station retrouve ainsi toute son efficacité.

Enfin, elle rappelle que le zonage d'assainissement collectif des eaux usées est un des volets de l'enquête et qu'il pourra donc être annexé au PLU à son approbation en Conseil Municipal.

> *La commune est consciente de la faiblesse de ses réseaux d'assainissement mais a la volonté de tout mettre en œuvre pour l'adapter à l'évolution de son projet de PLU.*
>
> *Elle rappelle que l'enquête unique comprend quatre volets dont deux consacrés aux zonages d'assainissement.*

2.6.2.4 Zonage

La Chambre d'agriculture a émis un avis défavorable au motif qu'il conviendrait de revoir le zonage autour des sites agricoles du territoire. Cette question rejoint mon interrogation (voir ci-dessus au point 2.6.1).

Compte tenu du positionnement des exploitations, des contraintes liées aux EPR, la commune répond que le PLU doit en quelque sorte « jongler » entre son objectif qui reste un objectif majeur et les différentes contraintes liées aux réglementations applicables. Il lui semble important de sécuriser son PLU et il serait malvenu de lui en tenir rigueur.

> *Je considère que la commune a tenté de répondre au mieux à son objectif de préserver l'activité agricole en préservant au mieux la légalité de son projet de PLU.*

2.6.2.5 Consommation d'espace

Le rapport de présentation en sa page 199 indique que la consommation d'espace totale prévue à l'horizon du PLU est de 3,4 ha en 10 ans ce qui correspond à une réduction de la consommation foncière de 66%. En effet, ce chiffre est à comparer avec la consommation d'espace sur la période 2011 – 2021 qui était de 10 ha.

La MRAe estime que la commune devrait accentuer l'effort de sobriété foncière déjà réalisé.

La commune répond que à ce stade, le SCoT du Pays de Lorient n'a pas territorialisé la réduction de la consommation foncière et que la commune s'inscrit parfaitement sur la tendance de réduction de la consommation foncière attendue dans le cadre de la loi Climat et Résilience

> *J'estime que l'objectif de réduction de la consommation d'espace s'inscrit dans les objectifs des documents supra et montre un effort de réduction certain.*

2.6.2.6 OAP AU1 – Est de la rue du Penher

La MRAe a formulé une remarque sur l'aspect sécurité de l'accès à cette OAP. En effet, l'accès à cette zone n'est possible que par une voie étroite ne permettant pas le croisement de deux véhicules, ce qui peut engendrer un risque pour la sécurité des usagers. Or celui-ci n'a fait l'objet d'**aucune évaluation** dans le cadre du PLU, ni de préconisation de mesures.

La MRAe demande que ce manquement soit comblé par la **mise en place de mesures appropriées** à la maîtrise de ce risque.

La réponse de la mairie est de dire que le terrain est enclavé et qu'il n'y a pas d'autre possibilité de le desservir (zones humides à l'Est, secteur déjà urbanisé au Nord et au Sud)

> *La réponse de la commune ne me satisfait pas et elle se doit de répondre à cette question par une étude en liaison avec les services de lutte contre l'incendie.*

2.6.2.7 Secteur de Gohen

Ce point sera repris au chapitre 2.6.3.2 ci-après car il concerne aussi l'avis du public.

2.6.2.8 Bilan

Même si les remarques des PPA, PPC semblent très nombreuses, les réponses de la commune vont dans le sens d'une satisfaction de ces demandes. Les documents peuvent paraître manquer de précision, être incomplets pour des spécialistes et peuvent bien sût être complétés mais cela ne doit pas masquer l'effort de la commune de présenter un dossier qui, s'il ne répond pas parfaitement à toutes les questions fait l'effort de les aborder.

Je note néanmoins la volonté de la commune de répondre de manière positive ou d'argumenter dans un sens constructif.

Je considère que le **bilan reste positif**.

2.6.3 Bilan par rapport aux remarques du public

2.6.3.1 Constructibilité

Cette enquête étant une enquête destinée à recevoir l'avis du public, il m'apparaît important, voire fondamental, d'accorder une place aux avis du public même si celui-ci n'a pas été très nombreux.

Comme évoqué précédemment point 2.4.2 du présent document), la majorité des personnes qui se sont présentées ou ont émis un avis sur le registre dématérialisé n'ont évoqué principalement que des problèmes liés à la constructibilité ou, plutôt, l'inconstructibilité (existante ou liée à l'application ultérieure du projet de PLU) de l'une ou plusieurs de leurs parcelles.

Malgré la compréhension que l'on peut avoir des préoccupations des parcelles considérées, il reste quasiment impossible de répondre favorablement aux demandes de constructibilité formulées. C'est d'ailleurs ce qu'a fait la commune en se retranchant derrière la loi. Celle-ci est en effet de plus en plus contraignante compte tenu de l'obligation de construire en continuité du bâti existant, de la limitation de la consommation d'espaces et de la limitation de l'imperméabilisation des sols.

Il convient de noter que le public est conscient de l'importance voire de la nécessité de remplir ces objectifs mais cet intérêt général se heurte violemment à l'intérêt particulier lorsque ce même public est touché par des limitations de son droit de propriété à l'application des objectifs.

Passer outre ce respect de la loi risquerait de fragiliser le PLU et la commune ne le souhaite pas compte tenu de la lourdeur et du coût des procédures.

En examinant de plus près les demandes, il en est certaines qui pourraient éventuellement être prises en compte lors d'une prochaine évolution du PLU voire du SCoT du Pays de Lorient.

L'approche réglementaire de la prise en compte des observations sur la constructibilité des parcelles ne me convient absolument pas d'un point de vue humain même s'il est possible d'en comprendre le fondement.

Je partage le sentiment de certains lorsqu'ils considèrent qu'ils sont en quelque sorte dépossédés.

Néanmoins, la commune privilégie une réponse ferme à ces nombreuses demandes, réponse qui semble être la seule possible pour protéger la légalité de son projet de PLU, face à l'intransigeance de certains services.

2.6.3.2 Secteur de Gohen

Je me dois d'évoquer maintenant une remarque formulée en plusieurs exemplaires qui concerne le secteur de Gohen. Cette remarque a été formulée sur le registre dématérialisé (contribution n° 3 – point 3.1 du mémoire en réponse), sur le registre papier (contributions n° 7, 8, 9, 10 et 11) et en permanence du 07 octobre 2024 (observation n° 1 de Monsieur GUEDO Denis). Elle a été de même mentionnée dans le rapport du CRC.

A noter que, sur le même secteur, les services de l'Etat ont fait l'observation suivante :

« *Le site ostréicole au niveau du secteur de Gohent est situé en partie en zone Natura 2000 et en*

zones humides. It est actuellement en activité.

Conformément à l'article R 121-4 du code de l'urbanisme, qui énumère tes sites devant être classés en espaces remarquables, la parcelle ZD 258 du secteur de Gohent, située en zone Natura 2000, se situe en espace remarquable.

Par conséquent, cette parcelle ne peut demeurer en zone AC et il convient de la classer en zone Nds. L'activité ostréicole actuelle n'en sera pas affectée. »

La commune a répondu qu'elle donnerait une suite favorable à cette demande.

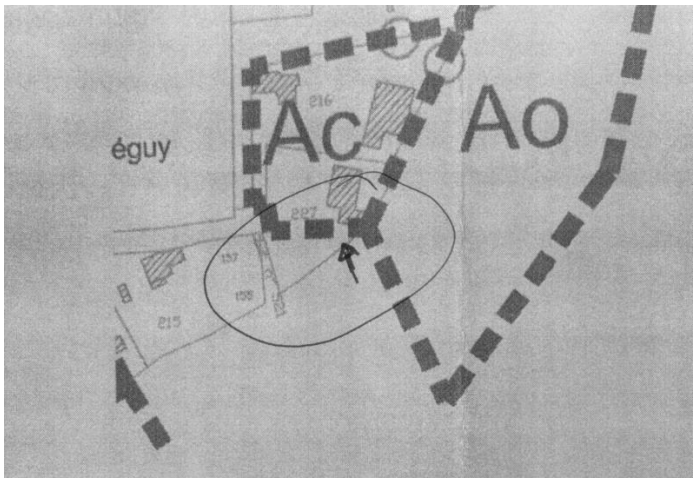
La demande formulée par le public au travers de différents courriers n'est pas de même nature car il s'agit d'une parcelle différente de la ZD258 située plus à l'ouest de cette dernière et qui n'apparaît pas au cadastre. Les pétitionnaires n'apportent aucune précision quant aux références de cette parcelle.

La vue aérienne n'apporte que peu d'informations utiles si ce n'est que les lieux semblent être d'un entretien plus que douteux.

Le CRC souhaiterait que cette parcelle soit intégrée au zonage Ac au motif que le zonage Ao proposé n'est pas jointif au zonage Ac pour assurer l'interface terre – mer.

Il semblerait qu'un conflit existe dans ce secteur, conflit dans lequel il ne m'est pas autorisé d'intervenir. Je m'en tiendrai juste à ce qui m'apparaît à travers les documents dont je dispose.

Ci-dessous, une comparaison entre la parcelle telle que zonée au PLU actuel et au projet de PLU.



Les pétitionnaires indiquent que cette augmentation de la Zone Ao viserait à couvrir la réalisation illégale d'un terre-plein.

La commune répond à cela que le terre-plein a été réalisé conformément aux termes de la concession mais que la première élaboration du PLU approuvé le 17 décembre 2017, la zone Ao n'a pas totalement englobé la concession. Il ne s'agit donc que d'une mise en conformité, le projet de PLU se bornant à établir un périmètre de zone Ao correspondant à la concession.

Pour m'en tenir aux documents à ma disposition (en particulier la vue aérienne), je ne vois pas l'intérêt qu'il y aurait à modifier le zonage Ao.

> *Je demande donc à la commune de joindre la concession à la délibération d'approbation du projet de PLU.*
>
> *Son absence ne permettrait pas de justifier de l'intérêt de cette modification par rapport au PLU actuel.*

2.6.3.3 Bilan

Concernant le public, le bilan pourrait apparaître comme négatif dans la mesure où quasiment aucune des demandes du public n'a pu être prise en compte.

Mais cela vaut-il un avis défavorable ?

Je considère que non. Pourquoi ? Car, dans ce cas, après nouvelles études, en l'absence de modification de la loi, ce qui est actuellement illégal le resterait et le public reviendrait avec les mêmes observations auxquelles il serait toujours impossible de répondre positivement.

Outre le coût que cela entraînerait pour la commune, cela risquerait de contrecarrer ses projets de développement, ce qui ne m'apparaît pas souhaitable.

> *Malgré l'absence de réponses favorables de la commune aux demandes concernant la constructibilité des parcelles, j'estime que cela ne peut justifier un avis défavorable.*

2.6.4 Remarque générale sur la procédure

Il s'agit d'une remarque d'ordre général qui n'a pas pour objet de motiver ma décision mais qui est une réflexion personnelle sur l'enquête publique dans le cadre de ce projet de PLU, voire même plus généralement dans ce type de projet.

J'aimerais rappeler qu'il s'agit d'une enquête publique concernant des projets pouvant avoir un impact sur l'environnement et dont il convient ici de rappeler le but :

« *Une enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers, et de recueillir l'avis du public sur ces opérations afin de permettre à la personne publique, dans le cas d'espèce la commune, de disposer des éléments nécessaires à son information.* »

L'aspect « assurer l'information » est bien assuré par la présence du commissaire-enquêteur qui peut constater que le public est avide d'informations plus précises sur le projet, le dossier pouvant être, pour un non initié, difficile à appréhender. Si ce n'est que pour cette raison, la présence du commissaire enquêteur est importante.

Je suis plus gêné par l'aspect « recueillir l'avais du public » pour deux raisons.

Raison 1 : comme on le voit ici et dans toutes les enquêtes que j'ai été amené à faire sur des PLU, le public vient pour contester de manière plus ou moins véhémente sur les changements de constructibilité ou pour des demandes de constructibilité plus ou moins justifiables.

Or il s'agit d'un point sur lequel, à de très rares exceptions près, il est impossible de répondre favorablement du fait d'une législation très contraignante, bien que son fondement ne soit pas remis en cause. C'est juste que lorsqu'elle touche l'intérêt particulier qu'elle devient problématique.

Mais comment ne pas comprendre lorsqu'un propriétaire voit la valeur de son terrain diminuer de par le fait d'une simple formalité administrative, sans même que cela puisse donner lieu à indemnisation comme c'est le cas lors d'une déclaration d'utilité publique ?

Raison 2 :

La quasi-absence de réflexion du public sur les autres aspects du PLU (environnement, etc…) fait que, lorsque vient l'heure de brosser le bilan de l'enquête, on se retrouve entre techniciens et le commissaire enquêteur peut se trouver démuni par les nombreuses remarques des différents services, PPA, PPC, etc…

3 Conclusion

La remarque d'ordre général ci-dessus ne s'applique pas qu'à ce projet de PLU et se veut résumer un ressenti lors des enquêtes sur le PLU que j'ai pu conduire.

Mon avis est établi en fonction des discussions que j'ai pu avoir avec la maîtrise d'ouvrage, le public et la lecture des avis des personnes publiques.

Mon sentiment est que, malgré ses imperfections (mais la perfection est-elle de ce monde ?) ce projet de PLU est mûrement réfléchi et tente de concilier développement de la commune, protection de l'environnement, du patrimoine, de la conchyliculture avec les diverses réglementations à observer et tout particulièrement dans une commune littorale.

N'oublions pas non plus qu'un PLU n'est pas figé dans le temps et qu'il peut évoluer.

en conséquence,

J'émets un avis

Favorable

sur le projet de PLU de la commune de Sainte-Hélène

assorti

des réserves suivantes :

- ✓ compléter le dossier de PLU par un schéma de distribution de l'eau potable,
- ✓ OAP AU1 préciser les mesures propres à assurer la sécurité, en particulier l'accès aux véhicules de secours,
- ✓ Joindre la concession et en particulier le plan de celle-ci à la délibération d'approbation du projet de PLU.

et des recommandations suivantes :

- ✓ revoir le résumé non technique,
- ✓ compléter l'étude environnementale,

- ✓ prévoir les règles d'extension (limite 40 m²) pour les constructions et bâtiments existants à la date d'approbation du PLU,
- ✓ revoir le problème de la parcelle ZI200 (intervention de Monsieur et Madame LE DRAPER lors de la permanence du 02 octobre 2024),
- ✓ modifier la légende « Boisements protégés ou à créer au titre des espaces Boisés Classés » en créant deux sous-identifications : « Boisements protégés existants au titre des EBC » et « Boisements à créer au titre des EBC »
- ✓ fixer une limite à la taille d'un éventuel commerce de gros dans le périmètre de centralité commerciale
- ✓ revoir le problème de la parcelle ZI 200 (observation n° 3 de Monsieur et Madame LE DRAPIER lors de la permanence du 02 octobre 2024)
- ✓ représenter les espaces proches dans une carte de synthèse du PADD et dans le rapport de présentation
- ✓ interdiction des rejets au fossé (point 1.1.7 du mémoire)
- ✓ s'inspirer de l'étude paysagère sur le secteur de la ria réalisé par l'école nationale supérieure de la nature et du paysage (ENSNP) de Blois29
- ✓ reprendre la rédaction de la définition de la zone Nds (page 92 du règlement écrit) :
    - « *Le secteur Nds correspond aux espaces les espaces terrestres* »,

Le 06 décembre 2024
Le Commissaire-Enquêteur

Yves de BON

Annexes :

Annexe 1 : Mémoire en réponse de la commune complété de mes observations

Annexe 2 : Avis MRAe sur le plu