

Michel BOUTRUCHE  
Commissaire Enquêteur  
6 février 2017

**DEPARTEMENT DE LA MANCHE**

\*\*\*\*\*

**COMMUNE DE DONVILLE-LES-BAINS**  
**Mairie**  
**97, rue de Coutances**  
**50350 - DONVILLE-LES-BAINS**

\*\*\*\*\*

**ENQUÊTE PUBLIQUE**  
**N° E16000144/14**

*diligentée du lundi 5 décembre 2016 à 9h au vendredi 6 janvier 2017 à 17h*

\*\*\*\*\*

**PROJET DE MODIFICATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA  
COMMUNE**

\*\*\*\*\*



**CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVE**

Par désignation du Tribunal administratif de Caen en date du 24 octobre 2016 et en application de l'arrêté communal en date du 14 novembre 2016, Michel BOUTRUCHE, Commissaire-enquêteur, a conduit l'enquête publique portant sur la demande de modification du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la commune de Donville-les-Bains (50). Il donne dans le présent mémoire ses conclusions sur le projet et émet son avis destiné à Monsieur le Maire, autorité organisatrice de l'enquête.

## **Identification du porteur de projet**

**COMMUNE DE DONVILLE-LES-BAINS**  
**Mairie**  
**97, rue de Coutances**  
**50350 - DONVILLE-LES-BAINS**

Tél : 02 33 91 26 83  
Email : secretariat@donville.fr

*Responsable du projet : Monsieur Jean-Paul LAUNAY, Maire*

## **RAPPEL DU PROJET**

La commune de Donville-les-Bains dispose d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU). Celui-ci a été approuvé le 10 décembre 2007, révisé et modifié le 29 mars 2010. La création de la RD 135 a rompu la continuité urbaine du secteur de la Herberdière. Pour la restaurer un dossier de création d'une Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) a été approuvé en 2012. L'union des deux secteurs projetée initialement par une place centrale a évolué peu à peu vers la création d'un « quai paysage ». C'est sur cette base que le programme des équipements publics a été approuvé par délibération le 6 juin 2016. Mais la mise en œuvre opérationnelle de la ZAC, oblige de procéder à la modification des règlements graphique et écrit du Plan Local d'Urbanisme.

Le périmètre de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) de La Herberdière couvre une surface de 16,4 hectares. Le secteur Ouest de la ZAC est classée en zone Ux dans le PLU actuel. Il existe : au Nord, quelques activités artisanales, commerciales et industrielles et au sud, dans la zone 1AUe, un emplacement réservé de 7 000 m<sup>2</sup> appartenant à la commune qui est destiné à la construction d'une salle socio-culturelle. Le secteur Est, situé de part et d'autre le long de la rue du « Pont du Rat », est classé en zones 1AU ou 2AU.

La RD 135 au flux rapide dispose d'une bande de recul de 30 mètres pour empêcher toute nouvelle construction.

## **Les enjeux et motivations du projet**

Les principaux enjeux qui ont motivé le projet de modification du Plan Local d'Urbanisme (PLU) résultent des grands principes du projet urbain qui ont été définis au sein de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) de La Herberdière, c'est-à-dire :

- La mise en œuvre d'une opération de développement durable exemplaire sur le plan urbanistique et paysager,
- La restauration de la continuité urbaine par la création d'un « quai paysage » et la

diversification des modes de déplacements pour apaiser la circulation routière sur la RD135.

- L'accueil de nouvelles populations à Donville-les-Bains, en l'occurrence 400 logements diversifiés sur 10 ans.

## **Objet de l'enquête publique**

L'objet de l'enquête publique concerne la modification des règlements graphique et écrit du Plan Local d'Urbanisme (PLU) actuel afin de permettre l'aménagement de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) de la Herberdière. Le contenu des principales modifications prévues comporte :

- Le changement d'une grande partie de la zone Ux en zone nouvelle d'habitat Uah,
- La réduction de la surface de l'emplacement réservé n°5 au profit de la zone Uah et par conséquent l'ajustement de la surface de la zone 1AUe,
- La suppression de la zone de retrait le long de la RD 135 et la requalification de cette voie en boulevard urbain.
- La modification du règlement écrit comprenant : l'ajout des règles spécifiques concernant la nouvelle zone Uah et la modification de l'article 11 de la zone 1AU dans le but d'harmoniser les règles de l'urbanisme au niveau des clôtures.

## **CONCLUSIONS**

### **La procédure**

L'enquête publique s'est déroulée du lundi 5 décembre 2016 à 9h (heure d'ouverture) au vendredi 6 janvier 2017 à 17h (heure de clôture) soit pendant une durée de 33 jours consécutifs.

Pendant la durée de l'enquête publique, j'ai assuré trois permanences à la mairie de Donville-les-Bains : lundi 5 décembre 2016 de 9h à 12h, vendredi 16 décembre 2016 de 14h à 17h et le vendredi 6 janvier 2017 de 14h à 17h.

A l'expiration du délai d'enquête, j'ai pris possession du registre d'enquête qui a été clôturé et signé dans les temps impartis.

Le vendredi 13 janvier 2017, soit 7 jours après la clôture de l'enquête, le porteur du projet, Monsieur Jean LAUNAY, Maire de Donville-les-Bains, a eu connaissance du déroulement de l'enquête et des observations du public ainsi que celles du Commissaire enquêteur. Il a été invité à produire un mémoire en réponse. Un procès-verbal de clôture d'enquête a été établi et signé par le Maire.

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 registre et la production du mémoire en réponse qui a été signé par le Maire, le 27 janvier 2017. J'ai relevé avec intérêt une publication complémentaire de l'avis d'ouverture d'enquête dans le magazine édité par la commune qui, à mon avis, à renforcer l'information du public.

Je considère que les dispositions réglementaires ont été respectées et que l'enquête publique s'est déroulée dans de bonnes conditions et sans incident.

## **Le dossier d'enquête**

Le dossier de modification du Plan Local d'Urbanisme (PLU) soumis à l'enquête publique comprenait les principales pièces et chapitres qu'exige la réglementation (article R.123-8 et suivants du code de l'environnement). Il contient : l'exposé des modifications envisagées et leur justification, l'impact de la mise en compatibilité du PLU et les ajustements des règlements graphique et écrit.

Néanmoins, j'aurais souhaité que le dossier fût un peu plus étoffé et mieux structuré en rappelant ou en indiquant par exemple les éléments essentiels du PLU actuel ou de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC). Ceci aurait contribué à une lecture plus aisée du projet de modification. Par ailleurs, dans le but d'améliorer la lisibilité, je recommande d'introduire dans le dossier un règlement graphique au format A0 complet et actualisé au niveau de la légende.

Les avis des Personnes Publiques Associées (PPA) parvenus avant l'ouverture de l'enquête ou pendant son déroulement ont été joints au dossier.

## **La Participation du public et la thématique**

Lors des permanences, j'ai reçu et entendu 16 personnes auxquelles il faut ajouter 5 personnes qui se sont manifestées par l'envoi ou la déposition de courriers ou notes soit au total 21 personnes. Sur le registre on dénombre 3 observations consignées et 13 courriers ou notes annexés dont une dizaine ont été attestés par un écrit sur les pages du registre. A noter que les dépositions ont été effectuées, pour la plupart, pendant les permanences du Commissaire enquêteur.

Le dépouillement des requêtes a identifié près d'une dizaine de thèmes. Les principaux thèmes évoqués par le public portent sur :

- L'incohérence du projet par rapport au PLU actuel et le manque de justification,
- La circulation routière et les problèmes de sécurité,
- L'urbanisme habitat excessif alors que le taux de vacance augmente et que l'emploi régresse,
- Le ruissellement et les risques accrus d'inondations dans la vallée du « Boscq »,
- L'impact des nuisances sonores et environnementales,
- La consommation de terres agricoles et la destruction de zones naturelles ou paysagères,
- La disparition des entreprises existantes et des emplois.

## **Le mémoire en réponse**

L'étude du dossier et les observations du public m'ont conduit à demander au maître d'ouvrage d'apporter des précisions ou des compléments d'information qui ont été intégrés dans un procès-verbal remis au maître d'ouvrage le 13 janvier 2017. Le délai de réponse imparti de 15 jours fixé à l'article 8 de l'arrêté communal a été respecté.

Le maître d'ouvrage a répondu à toutes les questions posées par le Commissaire enquêteur où celles-ci ont été satisfaisantes dans l'ensemble. En revanche, certains sujets évoqués par le public auraient pu être examinés plus attentivement.

## **Les avis des personnes publiques associées (PPA)**

Le projet soumis à enquête publique fait l'objet d'une procédure de modification du PLU. Le maître d'ouvrage a respecté les dispositions des articles L153-40 et L132-7 du Code de l'urbanisme en envoyant une notification aux personnes publiques associées le 28 octobre 2016, soit plus d'un mois avant l'ouverture de l'enquête. Par ailleurs, j'ai relevé avec intérêt que l'avis parvenu avant l'ouverture de l'enquête était joint au dossier et que ceux parvenus pendant le déroulement de l'enquête ont été versés dès leur arrivée au dossier.

## **Compatibilité du projet avec les autres plans**

Le projet de modification du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la commune est cohérent et en accord avec les orientations du SCoT du Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel notamment par rapport à la gestion économe du sol (DOG-chapitre 1), l'environnement (DOG-chapitre 3) et l'urbanisme (DOG-chapitre4). A noter que le SCoT a émis tardivement un avis favorable au projet.

La mise en œuvre des grands principes du projet urbain de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) que permettrait la modification du PLU est également en accord avec le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) en ce qui concerne l'accueil de nouvelles populations (axe 6) et la mixité sociale (axe 2), la préservation d'un cadre de vie agréable et la qualité paysagère (axe 4), le développement des modes de déplacements doux (axe 3).

Je considère également que le projet est en accord avec les principales prescriptions définies au sein du Plan Local de l'Habitat (PLH) notamment l'usage de la procédure de Zone d'Aménagement Concerté (ZAC), la gestion économe de l'espace et de la mixité sociale, l'offre diversifiée de logements pour répondre aux besoins de la population.

## **Le projet d'urbanisme du secteur de la Herberdière**

La modification du PLU a pour but de mettre en œuvre progressivement le programme de construction de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) de la Herberdière. Il comprend à terme la construction de 400 nouveaux logements sur 10 ans dont 120 lots libres, 70 maisons individuelles, 140 logements collectifs, 70 logements intermédiaires. Les justifications apportées par le maître d'ouvrage m'ont convaincu pour les raisons suivantes :

- Maintien de la population selon un raisonnement établi à partir de la notion du « point mort »), Proposition de types d'habitat variés,
- Liaison sécurisée des deux sous-secteurs de la Herberdière séparés par la RD135,
- Création d'un espace de vie agréable s'appuyant sur les éléments paysagers existants (haies, vues panoramiques sur la vallée du « Boscq »).

A noter par ailleurs deux autres atouts que j'estime intéressants : la conduite coordonnée des opérations Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) par la Communauté de communes Granville Terre et Mer qui en a désormais la compétence et la maîtrise foncière de la ZAC de la Herberdière : 93% de la surface concernée par le projet serait assurée selon le mémoire en réponse.

## **Le zonage**

le projet de modification du zonage concerne des zones déjà actées et dédiées à l'urbanisme dans le PLU actuel (zones Ux, 1AUe et 1AU). En l'absence d'extension, j'estime qu'il ne peut pas y avoir

de consommation supplémentaire de surfaces agricoles ou autres par rapport au PLU actuel. La Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) est intégrée dans la zone d'urbanisation et en continuité du bâti existant.

Néanmoins, je suis étonné que la zone 2AU couvrant une surface de plus 4 hectares, située à l'Est du secteur de « la Herberdière » au-delà de la rue du « Pont au Rat », n'ait pas été retenue dans le projet de modification. Or cette zone est incluse dans le périmètre de la ZAC et son changement de classement était notifié dans la délibération du Conseil Municipal en date du 17 décembre 2012. Le dossier soumis à enquête ainsi que le mémoire en réponse ne précisent nullement les raisons de mise à l'écart de cette zone 2AU. Le manque d'information me conduit à émettre une réserve et demande que des justifications soient apportées.

A propos de cette zone 2AU, ne serait-il pas opportun de la préserver comme réserve foncière.

## **Le règlement écrit**

Le règlement écrit de la nouvelle zone d'habitat Uah et l'ajustement de l'article 11 de la zone 1AU concernant les clôtures sont dans l'ensemble cohérents. Cependant, la zone étant soumise par endroit à des remontées de la nappe phréatique, je recommande que cet aléa soit pris en compte dans l'implantation des constructions, notamment les sous-sols. Par ailleurs, je m'interroge sur l'utilité de mentionner le terme « nouvelles » dans le texte de l'article Uah2 : « Toutes nouvelles activités ... » du fait qu'il existe déjà sur la zone des entreprises artisanales.

## **Les activités économiques**

Je relève avec intérêt la possibilité aux entreprises artisanales ou commerciales de s'implanter ou poursuivre leurs activités en zone Uah dans la mesure où celles-ci n'impactent pas le voisinage et les habitations. J'estime que cette possibilité contribuera à préserver la vitalité du secteur de la Herberdière.

De même, il est intéressant de noter la prise en compte de la relocalisation raisonnée de l'activité de la SPHERE, incompatible avec l'habitat, par la Communauté de communes Granville Terre et Mer désormais compétente du développement économique.

Etant donné que l'accueil des entreprises et le regroupement des activités artisanales et industrielles sont coordonnés et planifiés à l'échelle de la région dans des zones dédiées et bien équipées. Par conséquent, la réduction de la zone Ux sur le secteur de la Herberdière m'apparaît justifiée.

Par ailleurs, j'estime judicieux la mise en place d'un système de péréquation et de répartition des ressources fiscales résultant de l'activité économique évitant ainsi de pénaliser financièrement la commune.

## **L'agriculture**

Je constate que le projet de modification n'entraîne pas de consommation supplémentaire de terres agricoles puisqu'il n'y a pas d'extension du périmètre et que la surface concernée est déjà actée et dédiée à l'urbanisme dans le PLU en cours.

Si le maître d'ouvrage assure que les plans d'épandage ne sont nullement impactés. Encore faut-il s'en assurer. L'information des agriculteurs me semble judicieuse.

## **Les éléments naturels et la biodiversité**

La préservation des éléments naturels et paysagers est clairement affichée par le maître d'ouvrage. En effet, l'aménagement s'appuiera sur le patrimoine végétal existant, qui sera le cas échéant réhabilité. Pour le pérenniser, des règles de protection de cette trame paysagère seront édictées dans un cahier de prescriptions. J'estime que les mesures prises devraient permettre à la fois de protéger la trame végétale existante favorable à la biodiversité et de créer une ambiance agréable et accueillante.

Je recommande néanmoins que les éléments naturels existant (haies, bosquets ...) soient précisés sur le plan de zonage.

## **Les nuisances sonores et environnementales**

Le projet de la nouvelle zone d'habitat entraînera à fortiori une augmentation du trafic d'automobiles et peut-être des nuisances sonores. Cependant, j'estime que ce propos peut être nuancé. En effet par rapport à l'implantation d'activités économiques qu'autoriserait une zone Ux, le trafic routier serait-il moins intense qu'une zone d'habitat telle que celle-ci a été définie dans le projet de modification.

Toutefois, je recommande au maître d'ouvrage de mettre en œuvre les moyens de prévention contre les nuisances sonores que pourraient générer un trafic routier accru d'autant plus que la zone de retrait de 30 m le long de la RD135 sera supprimée.

## **La gestion des eaux pluviales et les risques d'inondations**

La vallée du « Boscq » est sujette à des inondations par débordement du cours d'eau. Je relève que cet aléa a été pris en compte dans le règlement écrit de la future zone d'habitat Uah (article Uah4). Il ressort de cet article les prescriptions suivantes :

- Infiltration par le sol (infiltration naturelle, revêtements poreux ...),
- Mesures de rétention alternatives (noues, tranchées drainantes, puits d'infiltration).
- Raccordement au réseau collecteur des eaux pluviales en cas d'inadaptation du sol pour l'infiltration et s'il le faut par des bassins de rétention capable de stocker l'équivalent de deux pluies centennales (mémoire en réponse).
- Aménagements ou constructions ne devant pas générer un ruissellement excédant le rejet naturel de l'opération avant travaux.

En revanche, on ne relève aucune prescription concernant la prise en compte des remontées de la nappe phréatique et des risques d'inondations. Une carte établie par la DREAL signale cet aléa à certains endroits de la nouvelle zone d'habitat. Ceci rejoint la recommandation déjà émise ci-avant dans le paragraphe « Le règlement écrit ».

## **La circulation routière et la sécurité**

Le trafic routier est intense sur la RD135. Il est donc indispensable que cette circulation soit apaisée pour garantir la sécurité des habitants du secteur de la « Herberdière ». J'estime que ce point a été pris en compte dans le projet. Les principaux arguments avancés par le maître d'ouvrage sont :

- Le traitement de la RD135 en tant que boulevard urbain,
- La mixité du réseau viaire et la connexion sécurisée avec la RD135 (création d'accès, mise en place de feux tricolores, déplacement du panneau matérialisant l'entrée dans l'agglomération),

- La sécurisation de la rue du « Pont au Rat ».
- La création de sentes piétonnes ou cyclistes dans la nouvelle zone d'habitat et l'aménagement d'une voie verte dénommée « chemin des écoliers » reliant le secteur de la « Herberdière » aux équipements scolaires, sportifs ou culturels de la commune.

## **AVIS MOTIVE DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR**

Vu, la délibération du Conseil municipal en date du 22 octobre 2012 approuvant la création du dossier de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) de la Herberdière et celle du 6 juin 2016 approuvant le dossier de réalisation de la ZAC

Vu, la délibération du Conseil municipal en date du 17 décembre 2012 portant sur la modification du PLU ;

Vu, les articles L153-35 et suivants et R153-13 et suivants du code de l'urbanisme concernant la modification du PLU ;

Vu, les dispositions de l'article R123-8 du code de l'environnement relatif à la composition du dossier soumis à l'enquête publique ;

Vu, les articles L.123-1 et R123-5 et suivants du code de l'environnement relatifs à l'organisation et le déroulement de l'enquête publique ;

Vu, les articles L153-40 et L132-7 du Code de l'urbanisme concernant la notification du projet aux personnes publiques associées,

Vu l'ordonnance du Tribunal Administratif de Caen référencée E16000144/14 en date du 24 octobre 2016 concernant la désignation du Commissaire enquêteur,

Vu, l'arrêté communal n° 11/2016 en date du 14 novembre 2016 fixant les modalités d'ouverture et de déroulement de l'enquête publique ;

Vu, le mémoire en réponse du maître d'ouvrage et le rapport d'enquête.

### **Considérant d'une part :**

- Le dossier insuffisamment étoffé et structuré rendant parfois difficile sa compréhension ou sa lisibilité ;
- L'absence de références ou rappels dans le dossier permettant de guider le lecteur vers le contenu du PLU actuel ou celui de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) de la Herberdière ;
- L'absence de réponses du maître d'ouvrage à certaines observations du public ;
- La non prise en compte dans le projet de la zone 2AU et l'absence de justification alors que cette zone est incluse dans le périmètre de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) ;
- L'oubli de la prise en compte des risques d'inondations que pourrait causer les remontées de la nappe phréatique à certains endroits de la zone constructible.
- L'imprécision des moyens de concertation mis en œuvre pour les agriculteurs concernant l'usage des terres notamment les plans d'épandage



## **Considérant d'autre part :**

- Le respect des dispositions réglementaires de l'enquête publique qui s'est déroulée dans de bonnes conditions et sans incident ;
- La régularité des moyens d'information du public mis en œuvre concernant : l'affichage de l'avis d'enquête, la parution légale dans la presse, la publication de l'avis d'enquête et de l'arrêté sur le site internet de la commune ainsi que la parution de l'avis dans le magazine communal ;
- La mise à disposition du dossier de 21 pages et de documents graphiques localisant les secteurs à enjeux ;
- La mise à disposition au commissaire enquêteur de la salle du Conseil accessible à toute personne ainsi que d'un espace d'attente permettant de respecter la confidentialité des entretiens ;
- La bonne participation du public comprenant 21 personnes ;
- La réception dans les temps impartis du mémoire en réponse du maître d'ouvrage et les réponses à toutes les questions du Commissaire enquêteur jugées satisfaisantes, excepté certaines observations du public ;
- L'introduction dans le dossier des avis des personnes publiques associées avant et pendant l'ouverture de l'enquête ;
- Les enjeux clairement exprimés justifiant la modification de la zone Ux du PLU en zone spécifique Uah, l'ajustement de la zone 1AUe, la suppression de la zone de retrait de la RD35 et la modification de l'article 11 du règlement écrit de la zone 1AU ;
- L'adéquation du règlement écrit de la zone Uah projetée par rapport aux principes définis au sein de la ZAC ;
- La compatibilité du projet avec les orientations du SCoT, les axes du Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PLU actuel et les prescriptions du Plan Local d'Habitat (PLH) ;
- La prise en compte dans le projet de la circulation routière et sa sécurité ;
- La prise en compte de la gestion des eaux pluviales pour ne pas accentuer les risques d'inondations de la vallée du « Boscq » ;
- Les mesures affichées dans le projet allant dans le sens d'une protection de la trame végétale favorable à la biodiversité ;
- La possibilité aux activités artisanales ou commerciales non impactantes sur l'habitat de s'implanter en zone Uah dans le but préserver la vitalité du secteur de la Herberdière.
- La coordination à l'échelle intercommunale des zones d'activités et des zones d'Aménagement Concerté (ZAC) favorable à leur mutualisation.

**En conséquence, j'émet :**

## **UN AVIS FAVORABLE**

au projet de modification du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la commune de  
Donville-les-Bains.

### **Il est assorti de quatre recommandations**

- Introduire dans le dossier un règlement graphique au format A0 complet et actualisé au niveau de la légende.
- Mettre en œuvre les moyens de prévention contre les nuisances sonores que pourraient générer un trafic routier accru d'autant plus que la zone de retrait de 30 m le long de la RD135 sera supprimée.
- Prendre compte dans le règlement écrit les risques de remontées de la nappe phréatique signalés par la DREAL à certains endroits des zones constructibles.
- Préciser dans le règlement graphique les éléments naturels existant (haies, bosquets ...) dans le projet de zone Uah.

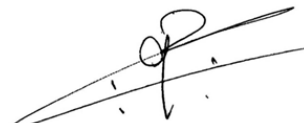
### **et d'une réserve**

- Justifier et expliquer la mise à l'écart de la zone 2AU dans le projet de modification alors que cette zone est incluse dans le périmètre de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) et que son changement de classement fut notifié dans la délibération du Conseil municipal en date du 17 décembre 2012

\*\*\*\*\*

*Les documents ont été remis contre récépissé à la mairie de Donville-les-Bains. Ils comprennent le registre d'enquête, le rapport d'enquête publique, les conclusions et l'avis motivé du Commissaire enquêteur, les annexes (annexes du rapport, procès-verbal, mémoire en réponse du porteur de projet). Les documents, excepté le registre d'enquête, ont été également dupliqués sur Cd-rom au format Pdf.*

Fait à Agneaux  
Le 6 février 2017  
Le Commissaire enquêteur



Michel BOUTRUCHE

Copie adressée à M. le Président du Tribunal Administratif de Caen