



Vannes, le **05 AVR. 2022**

Service Urbanisme et Habitat
Affaire suivie par : Alban Domergue
Tél : 02 97 64 85 81
Mél : alban.domergue@morbihan.gouv.fr

Le préfet

à

Monsieur le président du PETR du Pays d'Auray
40 rue du Danemark
BP 20335
56403 Auray Cedex

OBJET : Avis sur le projet de modification simplifiée n°2 du SCoT du Pays d'Auray

REF : SUH/UA/SV-MB

P. J. : /

Vous m'avez transmis pour avis, conformément aux dispositions de l'article L.143-33 du code de l'urbanisme, le projet de modification simplifiée n°2 du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays d'Auray approuvé le 14 février 2014. Le document a été reçu par mes services par courrier en date du 17 décembre 2021.

Le projet de modification simplifiée sus-visé consiste à déterminer les critères d'identification des agglomérations et villages et des secteurs déjà urbanisés (SDU) hors de la bande des cent mètres et des espaces proches du rivage définis par le Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) du SCoT du Pays d'Auray (Action 4 : *Gérer la notion d'extension limitée dans les espaces proches du rivage*, page 121). Il entre bien dans le champ d'application des articles L.121-3 et L.121-8 du code de l'urbanisme, complété par l'article 42 de la loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (ELAN) n°2018-1021 du 23 novembre 2018.

Afin de prendre en compte la nouvelle rédaction des articles L.121-3 et L.121-8 du code de l'urbanisme, la loi ELAN rend possible l'utilisation de la procédure de modification simplifiée prévue aux articles L. 143-37 à L. 143-39 du même code, à condition toutefois que cette procédure ait été engagée avant le 31 décembre 2021.

I – Observations concernant la légalité et la sécurité juridique du document

Ces observations doivent vous conduire à modifier le document, après la mise à disposition du public et avant son approbation, afin qu'il respecte la réglementation en vigueur. Il convient de rester vigilant à ce que les modifications à envisager respectent l'article L121-8 du code de l'urbanisme (CU).

Mes services ont étudié attentivement les données présentées dans votre document. Ce travail d'analyse est regroupé par thématiques et appelle de ma part les observations suivantes :

1. Contexte réglementaire

La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi ELAN renforce le rôle du schéma de cohérence territoriale en matière d'application de la loi littoral. L'article 42 de la loi dispose qu'il peut être recouru, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) à la procédure de modification simplifiée afin de modifier le contenu du SCoT pour intégrer les dispositions relatives à la loi littoral et déterminer les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés à l'article L.121-8 du code de l'urbanisme et en définir la localisation.

Conformément aux dispositions de l'article L.121-3 du code de l'urbanisme, le schéma de cohérence territoriale doit préciser en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions du chapitre relatif à l'aménagement et à la protection du littoral.

2. La détermination des secteurs déjà urbanisés (SDU)

La loi ELAN a ouvert la possibilité d'opérer des densifications dans les secteurs dits déjà urbanisés. Le texte dispose que « *des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale des cent mètres et en de dehors des espaces proches du rivage, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti* ».

Ces secteurs se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par la densité, l'urbanisation, sa continuité, sa structuration de voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs (CAA de Nantes, Marcey-les-Grèves, La Châtillère, n°19NT02933, du 6/03/2020).

3. les critères d'identification

L'analyse des différents secteurs a été réalisée vis-à-vis des critères « socles » (critères énoncés ci-dessus) et par l'ajout de nouveaux critères choisis par le SCoT, à savoir :

- le nombre de logements ;
- l'armature territoriale ;
- la structuration par les équipements et les lieux collectifs, le noyau bâti traditionnel...

Ainsi, votre document précise qu'un secteur déjà urbanisé doit disposer entre 28 et 115 constructions (*moyenne de 50*), d'une densité de 8 à 23 constructions par hectare (*moyenne de 11*) pour un nombre de logements situés entre 16 et 139 (*environ 40 logements en moyenne*).

En outre, le projet aurait mérité de présenter le potentiel foncier possible dans les SDU.

L'analyse précisant la *densité, le nombre de constructions, la structuration,...* pour chaque secteur n'a pas été versée au dossier. En conséquence, les critères établis par le SCoT pour les secteurs déterminés comme déjà urbanisés ne permettent pas d'être appréciés. Les tableaux page 22 à 27 du rapport de présentation devront donc être complétés en ce sens pour une meilleure argumentation afin de sécuriser juridiquement le document.

4. La prise en compte des jurisprudences récentes

Par jugement de la Cour administrative d'appel de Nantes du 19 juin 2020 n°19NT00754, le secteur de Borgaladec à Bangor a été qualifié de zone d'urbanisation diffuse, confirmé par décision du conseil d'État n°443031 du 22/07/2021.

Par jugement de la Cour administrative d'appel de Nantes du 19 juin 2020 n°19NT04325, le secteur de Kervarijon à Bangor a été qualifié comme zone d'urbanisation diffuse.

Par jugement du Tribunal Administratif de Rennes du 25 novembre 2011 n°2000456, le secteur de Bernantec à Sauzon a été jugé comme localisé dans les espaces proches du rivage. Ainsi, la détermination de ce lieu-dit en SDU est entachée d'illégalité au vu de la jurisprudence post Loi Elan.

En conséquence, la détermination de ces lieux-dits en secteur déjà urbanisé est illégale au vu des jurisprudences précitées. Leur maintien entraîne donc une fragilité juridique significative de votre document. Aussi je vous demande de les retirer de la liste des SDU.

5. Les notions de densité et de continuité

Concernant la détermination des SDU, il s'avère que plusieurs secteurs ne remplissent pas certains critères de la loi en tant que faisceau d'indices, les rendant de ce fait fragiles juridiquement. Ces secteurs ne disposent ni d'une densité, ni d'un nombre significatif de constructions, ni d'une continuité.

De plus, une attention particulière sera portée lors de la délimitation de certains secteurs au sein des PLU eu égard à la continuité immédiate notamment de part leur caractère lâche.

6. La notion de voies et de circulation

La structuration des voies de certains secteurs est insuffisante. En application de l'article L121-8 du code de l'urbanisme, il conviendrait notamment d'exclure les SDU en développement linéaire.

7. La notion d'assainissement

Le document ne précise pas de réelles dispositions concernant les problématiques de l'assainissement des eaux usées dans plusieurs secteurs.

En ce qui concerne l'assainissement collectif, le tableau ci-dessous dresse l'état des stations d'épuration (STEP) sur le pays d'Auray. Les STEP de Bangor, Le Palais et Quiberon sont saturées, et celle d'Auray est sur le point de l'être (en rouge).

STEP					
Localisation		Communes reliées	Charge entrante	Capacité nominale	Taux de remplissage
AURAY		AURAY / BRECH / CRACH / PLUMERGAT / PLUNERET / SAINTE-ANNE-D'AURAY	38 360 EH	40 000 EH	95,90 %
CARNAC		CARNAC / LA TRINITE-SUR-MER	39 353 EH	60 000 EH	65,59 %
LANDEVANT		LANDEVANT	5 126 EH	7 600 EH	67,45 %
PLOUHARNEL		BELZ / ERDEVEN / ETEL / PLOEMEL / PLOUHARNEL	15 558 EH	28 500 EH	54,59 %
LE PALAIS		LE PALAIS / SAUZON	11 561 EH	8 000 EH	144,51 %
BANGOR	bourg	BANGOR	699 EH	1 350 EH	51,78 %
BANGOR	Le petit Cosquet	BANGOR	636 EH	600 EH	106,00 %
LOCMARIA	Le grand Cosquet	LOCMARIA	247 EH	500 EH	49,40 %
LOCMARIA	Le Skeul	LOCMARIA	744 EH	1 000 EH	74,40 %
LOCMARIA	BORDERHOUA T	LOCMARIA	315 EH	400 EH	78,75 %
SAINT-PHILIBERT		CRACH / LOCMARIAQUER / SAINT-PHILIBERT	9 853 EH	21 500 EH	45,83 %
LOCOAL-MENDON		LOCOAL-MENDON	875 EH	1 000 EH	87,50 %
QUIBERON		PLOUHARNEL / QUIBERON / SAINT-PIERRE-QUIBERON	62 589 EH	60 000 EH	104,32 %

Données 2020

Source : <https://www.assainissement.developpement-durable.gouv.fr/PortailAC/>

Par ailleurs, il serait nécessaire de s'assurer, avant de proposer certains SDU non raccordables à l'assainissement collectif, que des solutions alternatives puissent être opérationnelles et prévues réglementairement.

J'attire votre attention sur l'enjeu que représente un assainissement des eaux usées efficace sur les communes littorales.

8. Les nuisances sonores impactant les secteurs

- Nuisances routières :

- La proximité immédiate de la RN 165 engendre des nuisances sonores. De plus, la marge de recul de 100m introduite par la loi Barnier concerne des SDU.

- Les projets de SDU implantés dans la marge de recul de la RD 768 dite « routes classées à grande circulation » provoquerait également des nuisances sonores.

Je vous demande donc d'exclure ces secteurs des SDU impactés par la marge de recul, pour éviter de rajouter des risques de nuisances résultant de la construction de nouvelles habitations.

9. Les risques naturels :

Les incidences d'une urbanisation de l'environnement peuvent accroître les risques naturels et notamment les risques de submersions marines et d'inondations. Ainsi, le choix de densifier ces secteurs exposés à ces risques manque de pertinence. L'analyse des SDU identifiés démontre d'ailleurs que les risques de submersions marines et d'inondations ne sont pas abordés.

- Risque de submersion marine

En application des articles L.101-2 et R.111-2 du code de l'urbanisme, le potentiel de constructibilité de logements doit prendre en compte le risque de submersion marine. Des SDU peuvent être concernés par ce risque de submersion marine. En conséquence, les SDU devront respecter les cartes de l'aléa centennal notifiées par le préfet aux communes.

- Risque d'inondation

Conformément à l'art. L.131-1 du code de l'urbanisme, les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec le Plan de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI) du Bassin Loire-Bretagne 2016- 2021. La modification du SCoT ne démontre pas sa compatibilité avec le PGRI .

10. L'agriculture

En application de l'article L111-3 du code rural et de la pêche maritime, la règle de réciprocité impose une distance de 100m d'inconstructibilité autour des exploitations agricoles.

Plusieurs SDU englobent ou sont localisés à proximité directe d'exploitations agricoles qui peuvent faire l'objet d'un périmètre de réciprocité. Aucune information n'est donnée sur ce point pour comprendre dans quelles mesures les exploitations agricoles seront impactées dans leur développement. La présence d'une exploitation agricole a un impact sur le potentiel foncier en densification, entraînant une fragilité juridique de ces secteurs.

Il y aurait lieu de communiquer des informations sur la présence de ces exploitations agricoles afin d'adapter le périmètre des SDU concernés.

11. La mobilité douce

Les déplacements doux, notamment le vélo et la marche, constituent une thématique importante dans les futurs documents d'urbanisme. Le projet devra s'assurer de la prise en compte de cette question. Lors de leur

déclinaison dans les documents de rangs inférieurs, l'amélioration des conditions de déplacements doux devra donc être prise en compte.

12. Le patrimoine traditionnel

Des SDU présentent des caractéristiques à forte valeur patrimoniale pour lesquels une densification impacterait ce caractère traditionnel. Il conviendrait de les maintenir en l'état. D'autres SDU présentent un patrimoine vernaculaire (puits, fours à pain, etc.) à mettre en valeur, des murs et murets à protéger, des communs de villages à maintenir. Le SCoT peut promouvoir la protection de ces éléments remarquables en demandant aux PLU d'identifier ce patrimoine, conformément à l'article L.121-1 du code de l'urbanisme.

13. La protection paysagère et environnementale des espaces et la capacité d'accueil des secteurs déjà urbanisés

Des lieux-dits se situent dans ou à proximité de secteurs sensibles.

Certains secteurs sont :

- situés dans un site inscrit ;
- concernés par un site Natura 2000 ;
- positionnés à proximité immédiate d'un espace naturel sensible ;
- délimités dans le périmètre de monuments historiques.

Par ailleurs, la commune de Carnac est concernée par une aire de mise en valeur de l'architecture et patrimoine.

Ces secteurs sont situés à proximité immédiate de sites à enjeux paysager ou architectural et l'adjonction de nouvelles constructions pourrait avoir un impact notable. L'évaluation **environnementale** ne localise aucun des SDU vis-à-vis de ces protections environnementales existantes. De plus, le SCoT n'énonce aucune prescription relative aux paysages et à l'environnement vis-à-vis des SDU.

Ainsi, il conviendra d'apporter des éléments complémentaires concernant les secteurs déjà urbanisés vis-à-vis des protections **environnementales**, notamment les densifications envisagées.

14. Biodiversité

En préalable, le territoire accueille une biodiversité remarquable qu'il conviendrait de préserver. La densification par l'introduction des SDU serait susceptible de dégrader le milieu naturel. **Les éléments à prendre en compte** sont notamment les trames verte et bleue, les zones naturelles d'intérêt faunistiques et floristiques (ZNIEFF), les sites Natura 2000.

L'urbanisation, même en densification peut entraîner des déboisements ou coupes d'arbres, et menacer ainsi la faune et la flore. La limitation des constructions en lisières forestières et le maintien des haies bocagères et bosquets à l'intérieur ou en frange des SDU doivent être favorisés. Il est ainsi important de prendre en compte le couvert boisé, les continuités des haies ou l'adaptation de l'éclairage public pour préserver les espèces.

La présence potentielle d'espèces protégées devrait être prise en compte dès ce stade de l'aménagement du territoire afin d'organiser sa protection.

15. Coupures d'urbanisation

Certains SDU ont potentiellement été localisés dans des coupures d'urbanisation au sein des plans locaux d'urbanisme opposable. La détermination de ces lieux-dits en SDU apparaît fragile juridiquement.

16. Les espaces proches du rivage (EPR)

Des secteurs sont localisés en partie ou en totalité dans les espaces proches du rivage. Pour rappel, **un SDU doit être situé en dehors des espaces proches du rivage**. En effet le juge a considéré dans cet arrêt que les

espaces proches du rivage s'appliquent à la totalité d'un secteur (CAA Nantes, 23 mars 2012, n°10NT01519, commune de Treflez). Ces secteurs présentent donc une certaine fragilité juridique.

Il convient donc de prendre en compte cette covisibilité avec la mer pour affiner ce travail d'identification des SDU.

17. Avis de la CDNPS

En application de l'article 42 de la loi ELAN, l'avis de la CDNPS du 04 mars 2022 devra être repris au dossier de consultation des administrés.

Le projet de modification simplifiée a fait l'objet d'un avis favorable sous réserve de la prise en compte des orientations suivantes à formaliser sous forme de prescriptions ou de recommandations dans le document d'orientations et d'objectifs afin d'assurer leur traduction dans les plans locaux d'urbanisme concernés du territoire et de veiller ainsi à une meilleure insertion des constructions dans ces secteurs, en prenant en compte les éléments de paysage, d'architecture existante d'environnement proche :

- Lister des villages ne pouvant être densifiés bien qu'une protection puisse exister dans certains cas, afin de préserver des cônes de vues ou de poches agricoles entre ces secteurs ;
- Limiter les constructions en lisières forestières pour ne pas les fragiliser davantage, car elles constituent un atout écologique à préserver ;
- Préserver et maintenir les haies bocagères et les bosquets tant à l'intérieur du secteur, que ceux délimitant les franges qui contribuent à l'insertion paysagère et aux corridors écologiques du territoire ;
- Inciter à la mise en place d'opération d'aménagement programmée thématique patrimoniale ou paysagère pour assurer l'insertion des futures constructions dans des secteurs à enjeux ;
- Inciter à la réalisation d'une opération d'aménagement programmée sur des secteurs à enjeux méritant une protection particulière pour les parcelles de superficie importante ;
- Retirer de la liste des 72 SDU, les secteurs localisés en totalité dans les espaces proches du rivage.

Les membres de la commission ont souhaité préciser que les SDU situés à cheval sur les espaces proches du rivage étaient fragiles juridiquement.

Il vous appartiendra d'apprécier cet avis pour prise en compte dans votre document d'approbation.

18. Nouveaux Villages

De nouveaux villages ont été déterminés dans le cadre de la modification simplifiée du SCoT. Il aurait été judicieux de mettre une liste des nouveaux villages ajoutés au projet de modification simplifiée pour une meilleure lisibilité. De plus, la liste établit dans l'évaluation environnementale n'est pas complète et comporte des erreurs.

Afin d'être déterminé comme village, le SCoT a considéré que le secteur devait être composé entre 57 et 831 constructions (*moyenne de 190*), d'une densité de 7 à 26 constructions par hectares (*moyenne de 13*) et d'un nombre de logements entre 38 et 622 (*moyenne de 150*).

Certains villages sont à mon sens fragiles juridiquement dans la mesure où la densité et le nombre de construction ne sont pas significatifs.

De plus, certains nouveaux villages sont implantés dans des secteurs à enjeux paysagers et environnementaux. Le SCoT pourrait ainsi déterminer des villages n'ayant vocation qu'à être densifiés.

Ainsi, je vous demande de retirer les secteurs qui entraînent une fragilité juridique de votre document.

19. Nouvelles Agglomérations

La modification simplifiée a identifié quatre nouvelles agglomérations, mais la carte de localisation des agglomérations manque de lisibilité.

20. Nouvelles Agglomérations dites « économiques »

La jurisprudence (CAA de Nantes du 4/05/2010 – commune de Belz n°09NT01343 – et CAA de Nantes du 26/01/2021 – commune de Locoal-Mendon n°20NT00240) a défini les critères suivants pour déterminer un secteur comme une agglomération ou un village économique :

- nombre de constructions et densité significatifs ;
- usage pluriel (habitation, artisanat, industriel, etc.) ;
- accessibilité (réseau de voie de circulation, transport, etc.).

De ce fait, les critères établis ne correspondent pas aux critères jurisprudentiels. Ainsi il apparaît fragile de qualifier juridiquement des lieux-dits indépendamment des zones urbanisées avoisinantes. Certaines zones d'activités ne peuvent à elles seules être déterminées comme des agglomérations à vocation économique. Conformément à la jurisprudence, certains secteurs ne remplissent pas à mon sens les critères énoncés ci-dessus.

Ces zones ont en effet été considérées comme en continuité de l'agglomération existante (*article L.121-8 du code de l'urbanisme*) et n'ont donc pas à être qualifiées juridiquement indépendamment des zones urbanisées avoisinantes.

Ainsi, cette qualification entraîne une fragilité juridique de votre projet de modification simplifiée.

II – Conseils et recommandations

Ces observations doivent vous conduire à compléter la justification et l'argumentaire relatifs aux orientations qui fondent le projet de territoire intercommunal.

• Lisibilité et Incohérence

Plusieurs incohérences dans le dossier présenté devront être rectifiées :

- Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays d'Auray a identifié 72 secteurs déjà urbanisés (SDU). Cependant, les différents documents transmis présentent une incohérence sur le nombre et la qualification des SDU qu'il conviendra de rectifier.
- La modification simplifiée présente une carte de localisation des agglomérations, des villages et des secteurs déjà urbanisés. Cette carte permettant d'appréhender les SDU vis-à-vis des espaces proches du rivage (EPR) aurait pu être versée au dossier pour améliorer la lisibilité du document.
- Le rapport de présentation utilise également le terme de « *secteur urbanisé* » pour évoquer les agglomérations, les villages et les SDU. Cependant, l'article L.121-8 du code de l'urbanisme modifié par la loi ELAN n'a pas introduit cette notion devenue obsolète depuis la loi ELAN. Les secteurs urbanisés n'existent pas juridiquement. En conséquence, le SCoT devra être modifié sur ce point et mis à jour juridiquement pour ne pas être fragilisé.
- La page 43 du rapport de la modification simplifiée n°2 du SCoT du pays d'Auray, énonce « *en ce sens, pour limiter les risques d'extensions de l'urbanisation remettant en cause la configuration et la*

morphologie de ces secteurs... ». Ce principe est repris à plusieurs endroits au sein de l'évaluation environnementale. Les SDU n'ont pas vocation à s'étendre, mais à être densifiés. Le projet devra être modifié afin de ne pas entraîner toute ambiguïté.

Conclusion

Ce projet de modification simplifiée vise à clarifier le classement des agglomérations, villages et SDU afin de permettre aux documents d'urbanisme inclus dans le périmètre du SCoT du Pays d'Auray de mieux prendre en compte les dispositions de la Loi Littoral, modifiée par la Loi ELAN n°2018-1021 du 23 novembre 2018.

Le travail réalisé à l'aide d'une méthodologie ciblée pour identifier les secteurs pouvant être soit urbanisés en continuité de l'urbanisation existante (Agglomérations et villages) soit densifiés (SDU) mériterait d'être complété afin de prendre en compte les remarques formulées ci-dessus. Des incohérences dans l'identification des périmètres des SDU, qui ne reprennent pas de manière systématique les nuisances, contraintes, risques et mesures de protection recensés *supra*, pourraient fragiliser votre document et rendre plus complexe la déclinaison des secteurs et leur délimitation dans les documents de rang inférieur.

En effet, le travail précis de délimitation des périmètres des agglomérations, villages et SDU par les PLU se fera après l'approbation de votre SCoT modifié. Votre document de portée stratégique devra ainsi permettre aux communes d'adopter une méthodologie affinée pour la déclinaison de ces enjeux, tout en prenant en compte le parti d'aménagement retenu et les mesures de protection, risques et nuisances portés à votre connaissance. Plus votre travail d'identification en amont sera exhaustif, plus cela facilitera une retranscription qualitative à l'échelon communal.

Par ailleurs, la méthodologie pourrait être affinée et rendue plus cohérente pour identifier ces secteurs, notamment en prenant davantage en compte la typologie des formes bâties, les paysages, la continuité urbaine, la forme et la nature des voies de circulation, la densité constatée autant que les potentiels de densification.

Enfin, pour rappel, l'avis de la MRAe devra être joint au dossier de mise à disposition du public.

Ainsi, et au vu des remarques énoncées ci-dessus, **j'émet un avis favorable avec les réserves suivantes** :

- l'assainissement devra être compatible avec l'accueil de nouvelles constructions ;
- l'identification des secteurs déjà urbanisés devra être conforme à la loi ELAN, à l'article L.121-8 du code de l'urbanisme et aux jurisprudences précitées ;
- des prescriptions environnementales et paysagères devront être formalisées dans le document d'orientations et d'objectifs afin d'être déclinées par la suite dans les plans locaux d'urbanisme ;
- la lisibilité du dossier devra être améliorée (*cartographie, atlas géographique par secteur, identification...*).

Conformément à la jurisprudence, si ces réserves ne peuvent être levées, cet avis deviendra *de facto* un avis défavorable.

Mes services demeurent à votre disposition pour toute aide technique et juridique afin de faciliter la mise en œuvre des observations et recommandations du présent avis.

Le préfet

Pour le préfet, par délégation,
Le Secrétaire Général,

Guillaume QUENET