

**ENQUETE PUBLIQUE RELATIVE AU PROJET DE  
MODIFICATION N° 5 DU PLAN LOCAL D'URBANISME  
D'OCTEVILLE SUR MER**

**Du 5 mars 2018 au 19 mars 2018**



**CONCLUSIONS MOTIVEES ET AVIS DU COMMISSAIRE  
ENQUETEUR (Marianne Azario)**

**MAITRE D'OUVRAGE : LA COMMUNE D'OCTEVILLE SUR MER**

Décision du Tribunal Administratif du 4 décembre 2017

Arrêté du Maire d'Octeville sur Mer du 14 février 2018

## Tome 2 : Conclusions Motivées et Avis du Commissaire Enquêteur

---

**Préambule** : Octeville-sur-mer est une commune littorale située sur le bord du pays de Caux en Seine-Maritime, elle s'étend sur un vaste territoire de 2037 hectares et comprend 5 910 habitants (INSEE au 01/01/2016). Elle est située à proximité immédiate de la ville du Havre (classée au patrimoine mondial de l'Unesco) et non loin d'Etretat. La commune est constituée d'un centre-bourg et de treize hameaux dispersés dans la campagne. En tant que premier espace de respiration au nord du Havre, Octeville-sur-mer offre des fonctions urbaines diversifiées lui assurant une grande attractivité résidentielle liée au cadre naturel et rural, à un excellent niveau d'équipements et à une desserte facilitée par son armature viaire orientée nord-sud et est-ouest. En effet la proximité havraise, la présence du littoral, le caractère rural dégagé par la commune, son dynamisme commercial et sa pluralité d'équipements publics attirent des citoyens désirant un cadre résidentiel dans une commune possédant un grand nombre de services.

L'image de cette commune est ainsi « une petite ville à la campagne » dont les objectifs de développement vers le centre-bourg et la protection des hameaux ont été définis dans le Plan Local d'Urbanisme (PLU) adopté le 3 avril 2013, la commune étant couverte par le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) « Le Havre Pointe de Caux-Estuaire ».

Aujourd'hui la commune souhaite faire évoluer un certain nombre de dispositions réglementaires et poser des principes d'aménagement sur les quartiers appelés à être urbanisés, ce dans le respect du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du Plan Local d'Urbanisme (PLU) lequel précise « que la qualité du cadre de vie d'Octeville-sur-mer est une donnée fondamentale de son attractivité et une revendication forte de ses habitants, avec un enjeu majeur de maintenir les trois composantes fondatrices que sont l'ambiance littorale, la diversité des paysages agricoles et l'identité du bourg ».

La commune a par ailleurs engagé la révision de son PLU en 2017.

.....

Le projet de modification n° 5 du PLU d'Octeville-sur-Mer est soumis à enquête publique au titre du code de l'urbanisme. Après désignation d'un commissaire enquêteur par décision du tribunal administratif de Rouen, Monsieur le Maire a prescrit par arrêté n° 2018 22 002 l'enquête publique qui s'est déroulée du lundi 5 mars 2018 au lundi 19 mars 2018. Il convient de noter que la collectivité a fait le choix d'une enquête publique sur 15 jours, conformément aux nouvelles dispositions du code de l'environnement (article L.123-9).

A la faveur de l'enquête, trois permanences ont été tenues par le commissaire enquêteur, cette enquête a produit 24 contributions orales, 3 contributions par courrier et 4 contributions par courriel.

De nombreuses observations (citoyens et association de riverains-APIOSM) ont été produites dans cette commune qui porte en elle une culture de la participation des citoyens par le biais de la concertation préalable volontaire aux projets d'aménagement. Il convient toutefois de préciser que certaines de ces observations ou questions ne relevaient pas directement du projet de modification n° 5 du PLU mais davantage d'un projet de révision du PLU.

Sur ce point le commissaire enquêteur remercie le maître d'ouvrage d'avoir apporté une réponse à l'ensemble des points évoqués par les habitants dont le détail est consultable dans le rapport d'enquête.

Le projet de modification n° 5 du Plan Local d'Urbanisme d'Octeville sur Mer vise à :

- La mise en place d'Orientations d'Aménagements et de Programmation
- La modification du zonage UH en UE au sud de la commune permettant la réalisation d'un équipement d'intérêt général sur la parcelle ZM322
- L'adoption d'une charte chromatique pour les façades et les clôtures en annexe du Plan local d'urbanisme
- L'adoption d'une charte de développement durable en annexe du plan local d'urbanisme
- L'apport de changements partiels au règlement dont :
  - L'adaptation au contexte local de l'emprise au sol et des prospects
  - La suppression de la prise en compte des PTZ (prêts à taux zéro) dans les secteurs de mixité sociale et la précision de la règle des 1/3 de logements sociaux dans les programmes supérieurs ou égaux à 6 logements
  - La distinction entre les constructions existantes et les nouvelles constructions notamment en termes d'aspect extérieur
  - La modification des normes de stationnement afin d'adapter les règles au projet de centre-bourg, notamment pour les commerces
  - La mise en place d'emplacements réservés

De façon plus globalisée, le projet témoigne :

- De la volonté de freiner l'urbanisation des hameaux au profit du développement de l'habitat sur le centre-bourg.
- De la nécessité d'opérer un rattrapage dans la production de logements sociaux.
- De la volonté de contribuer à une meilleure intégration des nouvelles constructions dans l'environnement.

In fine ces trois objectifs se rapportent à la notion de **développement du territoire et d'identité du territoire**, ce de façon concomitante.

**DEVELOPPEMENT ET IDENTITE DU TERRITOIRE : Quels outils dans le cadre de cette modification du PLU ? Comment le public intervenu les a-t-il perçus ? Quel est l'avis du commissaire enquêteur sur ces points ?**

➤ **Par un développement du centre-bourg dense et maîtrisé.**

- Axer l'effort de construction de logements sur les secteurs de centre-bourg identifiés dans le schéma directeur du centre-bourg : sur les secteurs de l'Estran, de la Prairie, du cœur de bourg. Cf. schéma ci-dessous :



- Accompagner cette dynamique en posant des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) : sur les secteurs de l'Estran, de la Prairie, de la ferme rue Raas en cœur de bourg. S'agissant des secteurs de l'Estran et de la Prairie, l'ouverture à l'urbanisation se fera progressivement afin de produire environ 40 logements par an, les OAP posent des prescriptions en matière de typologie de logements (R+1+C, R+2+C), en matière de logement social (30% et 50%), de déplacements, de voiries, de stationnements, de gestion d'énergie, d'eau, des déchets, de densité (entre 23 et 27 logements à l'hectare).

**Du Côté des riverains**, les avis exprimés à l'enquête témoignent d'une inquiétude quant à la quantité de logements à produire en centre-bourg avec les effets induits sur la circulation, le stationnement, l'intégration de ces nouvelles constructions dans l'environnement existant, le vivre-ensemble. Je note que le maître d'ouvrage a pris en compte ces inquiétudes en abaissant d'1 mètre la hauteur maximale du bâti en R+1+C dans les secteurs d'OAP.

**Avis du commissaire enquêteur sur ce point** : L'urbanisation de ces secteurs est justifiée, pour plusieurs raisons :

- Ouveilly possède déjà un centre-bourg assez dense, les espaces identifiés à l'urbanisation et qui font l'objet d'OAP viennent combler les parties de ce territoire constitué pour en conforter la centralité,  
cf. la perspective ci-dessous :





- Les OAP définies sont travaillées, elles organisent certes les déplacements, le bâti mais elles posent un grand nombre de prescriptions dans une approche environnementale ; ce qui permettra à la commune d'encadrer ces opérations d'aménagement alors qu'elle n'a pas la maîtrise foncière. La commune fonctionne avec les partenaires privés dans le cadre d'un projet urbain partenarial, répartissant les coûts des aménagements entre les aménageurs et la commune.
- Cet effort de construction reste maîtrisé dans le temps avec des ouvertures à l'urbanisation phasées au fil des évolutions du document d'urbanisme.
- Ces opérations en centre-bourg permettront de pérenniser les équipements publics et les commerces bien présents sur cette commune.
- Ces projets permettront une offre de logements sociaux à proximité de tous les équipements.
- Ces projets sont parfaitement cohérents au regard des objectifs définis dans le PADD du PLU d'Octeville, dans le Programme Local de l'Habitat de la CODAH, dans le SCOT Le Havre Pointe de Caux-Estuaire.

Il est reproduit ci-après le positionnement d'Octeville-sur-mer dans le SCOT Le Havre Pointe de Caux Estuaire « Pôle complémentaire de développement par son niveau d'équipement, Octeville-sur-Mer bénéficie d'une proximité avec le terminus du tramway. A ce titre, la commune peut prétendre à un développement important de son bourg ». « Le pôle d'Octeville-sur-Mer, dispose d'une situation privilégiée en entrée d'agglomération, sur la bordure littorale et dans un territoire préservé de toute activité industrielle nuisante, favorable à son développement ».

➤ **Par un développement des hameaux freiné et maîtrisé.**

Le développement du centre-bourg évoqué dans le paragraphe précédent est justifié également comme se substituant au développement grandissant constaté sur les secteurs de hameaux. La commune fait le constat de nombreuses divisions parcellaires dans les hameaux depuis la suppression du minimum parcellaire et du Coefficient d'Occupation des Sols (COS) par la Loi ALUR.

Concrètement ces dernières années, la prévision inscrite au PLU de 40 logements annuels sur la commune d'Octeville-sur-mer a été assurée par la construction sur les hameaux.

La commune souhaite dans ce projet de modification du PLU ralentir, encadrer, maîtriser ce développement. A l'appui d'une étude de densification réalisée ad hoc, les changements réglementaires apportés sont les suivants :

- La règle d'emprise au sol en zone de hameaux passe de 25% à 15%.
- La règle d'implantation par rapport aux limites séparatives passe de 3m à 5m.
- Il est précisé les règles d'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété.
- Les règles de hauteur sont harmonisées à 3,50m ne devant pas excéder un rez-de-chaussée plus un comble aménageable.

L'étude menée dans le cadre de ce projet de modification n° 5 conduirait à diminuer de moitié le nombre de constructions sur les hameaux dans l'avenir par rapport à la situation existante aujourd'hui.

**Du côté des riverains**, les avis exprimés à l'enquête publique dans leur très grande majorité ne remettent pas en cause cette volonté de la commune, force est de constater que les habitants sont très marqués par une opération de lotissement en cours sur le hameau du Café Blanc avec des petites parcelles de 350 m<sup>2</sup>. D'ailleurs aucune remarque n'a porté sur la réduction de l'emprise au sol et les questions envers la commune étaient « pourquoi ne l'avoir pas fait plus tôt ? ».

En revanche les riverains ont considéré que les règles de prospect imposées dans les hameaux étaient de nature à conduire à l'uniformisation des constructions futures et ainsi à priver la commune d'une forme de diversité architecturale.

**Avis du commissaire enquêteur sur ce point** : Cette accélération de construction dans les hameaux rendue effectivement possible par l'évolution de la Loi, est aussi grandement liée à la morphologie très singulière de la commune d'Octeville-sur-Mer qui compte 13 hameaux dispersés dans la campagne. La pression foncière sur cette commune n'a rien de surprenant, elle est géographiquement très bien située, à proximité immédiate de la ville du Havre, très bien desservie par un réseau viaire, par le Tramway à 3km, dans une ambiance semi-rurale et qui plus est en bordure de littoral. Les visites de terrain effectuées sur la commune m'ont permis de constater qu'effectivement certains hameaux tout en étant marqués par des activités agricoles importantes sont fortement bâtis, aboutissant à une densité de population dans des zones où il n'y a aucun équipement, donc des zones exclusivement résidentielles avec les effets induits en termes de déplacements, sécurité sur cette commune qui voit la plupart de ses hameaux bordée par la RD940 Le Havre-Etretat, à forte circulation.

C'est pourquoi je pense qu'il est cohérent de freiner la construction sur ces hameaux, par ailleurs c'est juridiquement justifié au regard du PADD du PLU qui affirme l'enjeu majeur de maintenir les trois composantes fondatrices que sont l'ambiance littorale, la diversité des paysages agricoles et l'identité du bourg. De même le SCOT le Havre Pointe de Caux Estuaire précise « L'axe Nord-Ouest, Octeville-sur-Mer-Cauville, ne devrait pas être le support d'un développement urbain continu. L'urbanisation devra respecter les principes « d'urbanisation limitée » et « d'urbanisation en continuité des bourgs ... » en application de la DTA et de la loi Littoral ; « De part et d'autre des D489, D31, D6015 et D940, on veillera à conserver des larges dégagements visuels sur ces espaces naturels et agricoles depuis les voies de circulation ».

La restriction de l'urbanisation des hameaux dans une commune identifiée comme pôle urbain est selon moi justifiée par la singularité de cette commune, terre de contrastes, commune à plusieurs visages : petite ville jouxtant Le Havre et dotée d'équipements (aéroport, usine...), ambiance rurale, commune à forte activité agricole et en particulier maraîchère, comme en attestent les photos ci-dessous prises sur la commune :







Sur l'aspect jugé par les riverains trop coercitif des règles d'urbanisme, je note que le règlement prévoit l'intégration des architectures contemporaines de qualité, que les règles sur les toitures permettent de la souplesse selon qu'il s'agit du volume principal de la construction ou non ; de sorte qu'il ne me semble pas exact de considérer que la diversité architecturale ne sera plus permise.

Je note enfin que la commune a su dans le même temps introduire dans le règlement du PLU des dispositions pour faciliter l'évolution du bâti existant dans les secteurs de hameaux, en intégrant le principe de non aggravation de la non-conformité en matière d'aspect extérieur et d'implantation du bâti. La commune interrogée par le commissaire enquêteur dans le procès-verbal des observations sur l'extension possible de ce principe aux couleurs des façades a maintenu la volonté de réglementer le traitement des façades sur la base d'une meilleure intégration dans l'environnement. Ce sujet a été traité dans le rapport d'enquête auquel je renvoie les lecteurs des présentes conclusions.

➤ **Par une approche environnementale de l'urbanisme.**

Cette approche environnementale qui s'est traduite par exemple dans la définition des Orientations d'Aménagement et de Programmation, a donné lieu à une réflexion élargie sur la contribution du document d'urbanisme à des opérations exemplaires d'un point de vue environnemental afin de valoriser le cadre de vie, améliorer l'intégration des constructions dans le paysage et affirmer l'identité rurale du territoire.



Concrètement dans le projet de modification n° 5 du PLU, cela se traduit par :

- L'adoption d'une charte chromatique pour les façades et les clôtures en annexe du PLU.
- L'adoption d'une charte de développement durable en annexe du PLU.

Ces deux documents ont une portée purement informative et non normative, dans la mesure où le règlement du PLU n'y fait pas référence.

**Du côté des riverains**, la question de l'identité du territoire a suscité des observations à l'enquête, la plupart des riverains arguant du caractère rural de la commune tandis qu'un riverain mettait en avant la vocation de commune urbaine dans l'agglomération du Havre. (Les observations sont traitées en détail dans le rapport d'enquête).

**Avis du commissaire enquêteur sur ce point:** En réalité les deux positions sont défendables, comme il en a été fait la démonstration dans le paragraphe précédent, la commune d'Octeville-sur-Mer est une commune de contrastes qui présente à la fois un profil de pôle urbain avec de nombreux équipements et un profil de commune rurale avec un paysage à défendre, des activités agricoles et en particulier maraichères à protéger, un profil de commune littorale avec des espaces naturels à conserver.

Les chartes en annexe du PLU ont une vocation pédagogique pour impulser des comportements écoresponsables, elles peuvent également donner des idées, aider la réflexion dans le cadre de projets de construction.

Je comprends les remarques qui ont été produites qui tendraient vers une urbanisation plus ou moins encadrée selon l'appréciation que chacun se fait de l'identité du territoire, mais je pense que **le projet de PLU dans le cadre de cette modification pose un schéma de compromis dans le développement du territoire avec à la fois la prise en compte de l'attractivité de ce territoire et la volonté de conforter une identité propre.**

La révision du PLU engagée par la commune en 2017 sera de nature à compléter la vision de la commune, il est possible que cette vision s'intègre davantage dans une démarche d'intercommunalité.

Cette prochaine étape sera peut-être l'occasion d'aller plus loin dans la protection de certains éléments du paysage (mares, haies...) ou des activités agricoles en particulier maraichères.

.....

Considérant que le projet de modification n° 5 du PLU ne remet pas en cause l'équilibre général du Plan Local d'Urbanisme d'Octeville-sur-Mer,

Considérant que le projet de modification n° 5 du PLU est compatible avec les documents supérieurs (SCOT Le Havre-Pointe de Caux-Estuaire, Programme Local de l'Habitat),

Vu le code de l'urbanisme, vu le code de l'environnement,

Vu le déroulement de l'enquête publique, les observations traitées dans le détail dans le rapport d'enquête,

Vu les réponses complètes et précises faites par le maître d'ouvrage dans son mémoire en réponse,

Vu les évolutions du projet apportées par le maître d'ouvrage pour tenir compte des observations du public sur les points suivants :

- Réduction dans les OAP de la hauteur maximum du R+1+C à 8 mètres au faitage au lieu de 9 dans le projet soumis à enquête publique.
- Ajout de la mention de balcons et terrasses avec exposition sud dans les OAP.
- Précisions à apporter afin d'éviter toute interprétation (schéma de toitures, tonalité chaume).

**AU PROJET DE MODIFICATION N°5 DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE D'OCTEVILLE-SUR-MER, JE DONNE UN AVIS FAVORABLE SANS RESERVE.**

Fait à Rouen, le 10 avril 2018

Le commissaire enquêteur

Marianne Azario

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Azario', written over a horizontal line.