

Maître d'ouvrage : Commune de Châtelailon-Plage

Projet : Demande de modification du cahier des charges du lotissement
du Fief des Sables et mise en concordance avec le PLUI

Enquête du 9 Mars au 24 Mars 2020 (suspendue pour crise sanitaire)

Reprise de l'enquête du 2 Juin au 16 Juin 2020

2020

CONCLUSIONS MOTIVEES



Marianne AZARIO,
commissaire
enquêteur
ENQUETE PUBLIQUE
Châtelailon-Plage
lotissement fief des
sables

Tome 2 : Conclusions Motivées et Avis du commissaire enquêteur

Préambule : La commune de Châtelailon-Plage est une station balnéaire depuis 1910, à partir des années 50 l'extension de la commune s'opère vers l'est au-delà de la voie ferrée, par lotissements successifs. Le lotissement du Fief des Sables a été autorisé le 3 novembre 1958, ce pour 165 parcelles à bâtir. Il a fait l'objet de cinq évolutions au fil du temps, le cahier des charges en vigueur aujourd'hui date du 13 janvier 1977. Un cahier des charges demeure un document contractuel opposable entre les colotis tant qu'il n'a pas été modifié ou supprimé. La commune de Châtelailon-Plage se situe dans le périmètre de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle (CDA) et est soumise à ce titre aux dispositions du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal depuis le 31 décembre 2019. Ce cahier des charges est considéré par la commune de Châtelailon-Plage comme incompatible avec les dispositions du PLUI applicable sur le territoire, c'est la raison pour laquelle elle souhaite, conformément aux dispositions du code de l'urbanisme, le modifier pour le mettre en concordance avec ce document d'urbanisme en vigueur. La commune fait valoir que plusieurs projets immobiliers ont été réalisés dans le passé par certains colotis en méconnaissance de ce cahier des charges. Parallèlement la commune porte un projet immobilier sur l'emprise du stade consistant en la construction d'un nouveau stade, de nouveaux équipements sportifs ainsi que des logements locatifs sociaux et privés.

L'objet de l'enquête : L'enquête publique entre dans le champ des enquêtes environnementales et est régie par le code de l'environnement. Elle porte sur la demande de modification du cahier des charges du lotissement du Fief des Sables sur la commune de Châtelailon-Plage, afin de le mettre en concordance avec les dispositions du PLUI de la communauté d'agglomération de la Rochelle, ce conformément à l'article L.442-11 du code de l'urbanisme. Les articles 1, 5, 6, 9 et 11 du cahier des charges du lotissement qui sont proposés dans le projet pour être supprimés et remplacés par les dispositions du PLUI portent sur le nombre d'ilots, les possibilités de construire, les clôtures, les réseaux et les prescriptions liées à la construction notamment l'emprise au sol, les règles de hauteur, d'implantation, d'alignement et d'aspect architectural.

Le périmètre du lotissement du Fief des Sables constitue un ensemble de forme triangulaire compris entre le boulevard Aristide Briand, l'avenue de Strasbourg et l'avenue du Général de Gaulle, à caractère dominant pavillonnaire avec la présence d'un collège, du stade de Châtelailon-Plage et autres équipements sportifs.

Cf. illustration ci-dessous :



La justification du projet : L'objectif poursuivi par la commune dans le projet de modification du cahier des charges du lotissement du Fief des Sables est double : mettre en concordance le document avec le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal et sécuriser les opérations immobilières réalisées ou à réaliser qui ne seraient pas en conformité avec les dispositions du cahier des charges, document contractuel opposable entre les colotis.

Sur l'emprise du stade, la commune avait élaboré un projet global de création d'un nouveau stade, d'une salle polyvalente, de deux îlots à bâtir pour des logements sociaux et privés, projet présenté aux habitants lors d'une réunion publique le 20 novembre 2019. Dans ce cadre, deux arrêtés d'aménager ont déjà été délivrés.

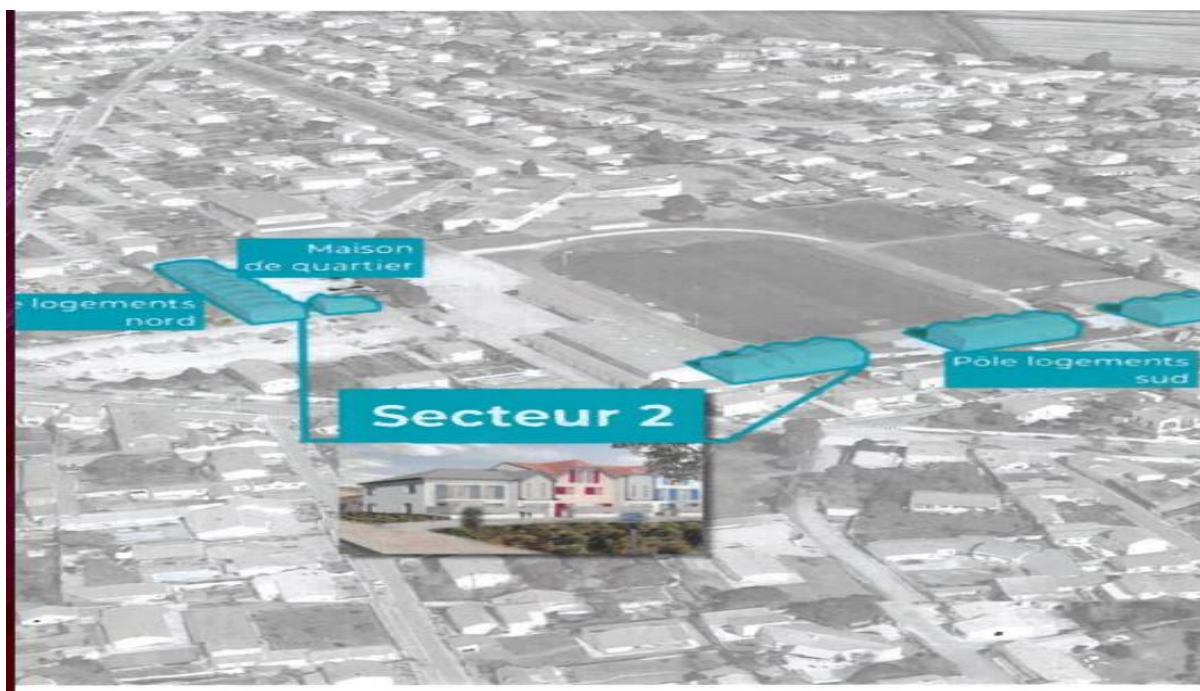
La justification de cette modification se situe dans le code de l'urbanisme qui prévoit la mise en concordance avec le document d'urbanisme en vigueur, l'évolution législative qui favorise la densification des secteurs déjà bâtis, l'obligation de réalisation de logements sociaux, les dispositions du PLUI en faveur d'un équilibre de production de logements sur le territoire de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle. En parallèle la commune met en avant la réalisation de nouveaux équipements sportifs pour la commune.

La procédure d'enquête : Par délibération du 18 décembre 2019, le conseil municipal de la commune de Châtelailon-Plage a autorisé Monsieur le Maire à procéder à l'enquête publique pour la modification du cahier des charges du lotissement du Fief des Sables.

Après demande de désignation d'un commissaire enquêteur par le tribunal administratif de Poitiers, monsieur le Maire a pris un arrêté prescrivant l'enquête publique le 19 février 2020 pour une enquête sur la période du 9 mars au 24 mars 2020, cette enquête a été suspendue pour raison de crise sanitaire liée au Coronavirus. Un deuxième arrêté du 11 mai 2020 a prescrit la reprise de l'enquête publique du 2 juin au 16 juin 2020.

Enquête publique au titre de la demande de modification du cahier des charges du lotissement du Fief des Sables. Enquête du 9 mars 2020 au 24 mars 2020 suspendue pour crise sanitaire et reprise de l'enquête du 2 juin 2020 au 16 juin 2020.

Le dossier d'enquête publique comprenait une notice descriptive, les dispositions du cahier des charges dans ses différentes versions, celles du Plan Local d'Urbanisme, un plan, la liste des parcelles concernées et une présentation générale du projet immobilier communal sur ce secteur. Cf. illustration suivante :



LOGEMENTS NORD



Construction de **30 logements locatifs sociaux**



Un parc de stationnement aérien privé de 32 places



Logement du gardien du Stade



Début des travaux : **fin 1^{er} semestre 2021**

Réalisation : VINCI IMMOBILIER



Une résidence composée de **3 bâtiments de 15 logements**



45 logements privés

LOGEMENTS SUD



L'enquête initialement diligentée puis la reprise de cette enquête du 2 juin au 16 juin 2020 se sont déroulées de manière satisfaisante. Les formalités de publicité ont été satisfaites et l'information du public avait été renforcée par un boitage de l'avis d'enquête sur le périmètre du lotissement.

Le public avait la possibilité de consulter le dossier d'enquête en mairie et sur le site de la commune, pouvait consigner ses observations sur le registre d'enquête, par courriel ou par courrier postal. Le commissaire enquêteur s'est mis à la disposition du public à la faveur des permanences effectuées, les 9 mars, 2 juin, 13 juin et 16 juin 2020. Dans ce cadre un protocole sanitaire a été défini entre la commune et le commissaire enquêteur, ce afin de garantir la sécurité publique conformément aux préconisations gouvernementales, il est présenté de façon exhaustive dans le rapport d'enquête.

A la faveur des permanences, sont intervenues 16 personnes, 11 contributions écrites ont été consignées au registre d'enquête et 3 courriers annexés, aucun courriel n'a été recensé.

Le commissaire enquêteur a remis à Monsieur le Maire le procès-verbal de synthèse des observations écrites et orales le 22 juin 2020. La commune qui avait 15 jours pour transmettre un mémoire en réponse l'a remis en main propre au commissaire enquêteur hors délai soit le 13 juillet 2020. Ces documents sont présentés dans le rapport d'enquête. Le commissaire enquêteur a remis son rapport d'enquête et conclusions motivées et avis le 17 juillet 2020.

Les observations produites sont, à l'exception d'une personne qui souligne le bénéfice du projet pour la transformation de ce secteur, en défaveur de la modification du cahier des charges du lotissement pour les raisons suivantes :

- Un encouragement à la densification de ce secteur induisant la remise en question du caractère de lotissement pavillonnaire résidentiel.
- Un manque de transparence et de concertation amont de la commune, une enquête publique tardive alors que les permis d'aménager du secteur du stade ont déjà été délivrés.
- La lisibilité du dossier d'enquête.
- Un encouragement à la densification de ce secteur.
- Une opposition à un projet immobilier dont les composantes en particulier la hauteur du bâti, l'implantation, la création de voiries, l'architecture portent un risque de conflits de voisinage (vis-à-vis direct, promiscuité, perte d'ensoleillement) et de dépréciation immobilière des maisons situées au droit du projet.
- La concentration de logements sociaux sur le secteur du stade.
- La suppression d'espaces de verdure.

Les réponses du maître d'ouvrage sont claires pour la plupart et apportent des éléments de réponse aux questions soulevées. S'agissant de la modification du cahier des charges du lotissement, la commune s'appuie sur le PLUI, sur la recherche de l'application des mêmes règles d'urbanisme sur l'ensemble du territoire, sur la nécessité de proposer de nouveaux logements.

En réponse aux arguments relatifs au manque de concertation amont sur cette modification du cahier des charges, la commune explique qu'elle n'en a découvert l'existence qu'à la faveur des actes notariés fin 2019.

Enquête publique au titre de la demande de modification du cahier des charges du lotissement du Fief des Sables. Enquête du 9 mars 2020 au 24 mars 2020 suspendue pour crise sanitaire et reprise de l'enquête du 2 juin 2020 au 16 juin 2020.

La commune donne également des éléments d'information sur le programme immobilier envisagé sur le stade et précise face aux observations des riverains qu'elle mène une réflexion avec le promoteur du programme de logements et les riverains concernés, ce pour envisager le déplacement des habitations à créer en les éloignant des habitations existantes.

Les observations et propositions sont présentées in extenso dans le rapport d'enquête ainsi que les réponses apportées par la commune de Châtelailon-Plage et l'analyse qu'en fait le commissaire enquêteur.

.....

Il appartient à présent au commissaire enquêteur de présenter ses conclusions et avis motivé, ce sur le projet de modification du cahier des charges du lotissement du Fief des Sables qui est bien l'objet de l'enquête publique réalisée.

Pour ce faire il convient dans un premier temps de vérifier que les conditions requises pour la modification du cahier des charges du lotissement du Fief des Sables sont réunies et dans un deuxième temps de procéder à l'analyse du bilan avantages/inconvénients du projet de modification du cahier des charges du lotissement du Fief des Sables.

A. LES CRITERES JURIDIQUES NECESSAIRES POUR MODIFIER UN CAHIER DES CHARGES DE LOTISSEMENT DU FIEF DES SABLES.

1. Un document d'urbanisme postérieur au permis d'aménager d'un lotissement

Le permis d'aménager du lotissement du Fief des Sables a été délivré le 3 novembre 1958 avec un cahier des charges contractuel qui a été modifié en 1962, 1966, 1967, 1969 et 1977. A ce jour le cahier des charges en vigueur date du 13 janvier 1977. La commune de Châtelailon-Plage s'est dotée d'un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal approuvé le 31 décembre 2019.

2. La réalisation d'une enquête publique au titre du code de l'environnement

L'enquête publique environnementale réalisée du 9 mars au 24 mars 2020 interrompue pour raison de crise sanitaire et reprise du 2 juin au 16 juin 2020, est conforme au code de l'environnement dans ses modalités d'organisation.

3. La mise en concordance du cahier des charges avec le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

Les articles 1, 5, 6, 9 et 11 du cahier des charges du lotissement du Fief des Sables sont proposés à modifier ou supprimer pour l'application des articles correspondant à leur objet du PLUI en zones UL et UM de ce document d'urbanisme. Cela concerne la constructibilité, les règles d'implantation du bâti, les clôtures, les prescriptions en matière de construction en particulier la hauteur, l'alignement, les choix architecturaux.

4. Un critère principal de densité de construction (Cf. article L 442 .11 du code de l'urbanisme)

Le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUI) s'appuie sur l'évolution législative (en particulier la Loi ALUR) pour favoriser la densification des secteurs déjà bâtis, la production de nouveaux logements, l'équilibre de l'offre de logements sur le territoire. Cette volonté s'exprime dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PLUI, dans le règlement du PLUI.

LE PADD : « orientation n°4 du padd : accueillir plus de jeunes et d'actifs et développer le territoire majoritairement dans l'enveloppe urbaine existante, produire la majorité des logements dans les enveloppes déjà bâties, concentrer le développement urbain ».

LE REGLEMENT : « Extraits du Règlement : Le secteur UL2 « lotissement évolutif » concerne les lotissements pavillonnaires réalisés à différentes époques de construction*, comme en témoigne la diversité des tailles et des formes du parcellaire. En revanche, les constructions existantes* sont le plus souvent homogènes. La liberté des implantations autorisées par le présent règlement permet de progresser vers des formes urbaines et architecturales plus variées.

La zone UM est une zone urbaine multifonctionnelle. Elle a vocation à accueillir l'ensemble des destinations*, à l'exception des constructions* dont les dimensions ou les activités ne seraient pas compatibles avec le caractère résidentiel et la morphologie des tissus bâtis de la zone. Le règlement de cette zone permet une évolution du bâti existant et une intensification forte des tissus qui peut être mesurée en cœur d'îlot en fonction des secteurs. »

B. LES AVANTAGES ET INCONVENIENTS DU PROJET DE MODIFICATION DU CAHIER DES CHARGES DU LOTISSEMENT DU FIEF DES SABLES.

1. LES AVANTAGES DU PROJET DE MODIFICATION DU CAHIER DES CHARGES DU LOTISSEMENT DU FIEF DES SABLES

- Une application homogène des règles d'urbanisme sur l'ensemble du territoire communal.
- Une utilisation de l'espace qui ne peut plus s'envisager aujourd'hui comme en 1958 ou 1977, date de la dernière mise à jour du cahier des charges du lotissement et ce au regard de la maîtrise de la consommation des espaces dédiés à l'urbanisation.
- Un projet de modification du cahier des charges qui vient régulariser des situations existantes, divisions parcellaires opérées, implantation des annexes disjointes.
- Un projet global communal, mis en difficulté avec les dispositions du cahier des charges, qui permet la production de logements sociaux et privés ainsi que la réalisation d'équipements sportifs modernes et plus qualitatifs.
- Un projet qui pourrait améliorer visuellement l'entrée du stade, laquelle n'est pas particulièrement esthétique avec des bâtiments existants sans mise en valeur, un parking pur hormis la présence de platanes.
- Un projet qui peut avoir une forme de qualité architecturale s'il conserve un esprit d'architecture balnéaire, sous réserve que son insertion dans l'environnement existant soit assurée.

- Une évolution urbanistique du quartier déjà présente avec les bâtiments construits ou en cours de construction au niveau du pôle de santé, juste en face du stade. La densification d'un secteur très bien positionné à proximité du cœur de ville et qui s'inscrit au cœur des équipements scolaires, de santé et de loisirs.
- Une hauteur de bâti maximum (10 m) qui demeure cohérente avec la physionomie générale du quartier (cahier des charges à 8 m maximum) et qui figurait avant la mise en place du PLUI au titre du PLU de 2013.

Synthèse des avantages : une évolution logique d'un document contractuel ancien, en conformité avec le droit de l'urbanisme, la politique générale de densification urbaine, le document d'urbanisme (PLUI) en vigueur.

2. LES INCONVENIENTS DU PROJET DE MODIFICATION DU CAHIER DES CHARGES DU LOTISSEMENT DU FIEF DES SABLES

- La modification d'un document contractuel garantissant le caractère de lotissement avec des règles propres, élément qui a pu jouer parfois dans le choix de devenir propriétaire sur ce secteur.
- Une évolution du bâti qui va introduire des formes architecturales, des densités de construction, des espaces végétalisés différents des pavillons des années 60/70 majoritairement présents sur l'emprise du lotissement du Fief des Sables.
- Des espaces de création de logements sociaux et privés en frange des pavillons existants, pouvant en effet induire des conflits de voisinage, certains jardins avoisinants donnant directement sur le stade.
- Une suppression des articles majeurs du cahier des charges, rendant à la marge les articles qui demeurent opposables entre les colotis.
- Aucune concertation préalable n'a été menée avec les colotis sur cette modification du cahier des charges.
- Une enquête menée alors que les permis d'aménager ont déjà été délivrés en méconnaissance du cahier des charges.

Synthèse des inconvénients : une évolution redoutée par certains riverains d'un quartier pavillonnaire relativement homogène avec l'arrivée d'un projet immobilier de petits collectifs porté par la commune (logements sociaux et privés) aux abords immédiats de pavillons situés à proximité du stade, induisant des craintes de conflits de voisinage, de pertes d'ensoleillement, de vis à vis. Un projet jugé par les riverains intervenus à l'enquête non concerté et qui interroge sur la qualité architecturale et paysagère et son insertion dans l'environnement.

A l'analyse des critères juridiques nécessaires à l'évolution d'un cahier des charges d'un lotissement, il s'avère que tous les éléments requis par le code de l'urbanisme sont bien présents et que la collectivité s'appuie sur le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal adopté en décembre 2019 pour modifier ou supprimer les seuls articles de ce cahier des charges qui ne seraient pas en concordance avec ce document d'urbanisme.

A l'analyse du bilan avantages/inconvénients du projet, il apparaît que les avantages de la modification du cahier des charges et l'évolution du secteur concerné avec en particulier la construction de nouveaux équipements sportifs et la production de 30 logements sociaux et 45 logements privés ; sont supérieurs aux inconvénients au regard de l'intérêt général et de l'utilisation raisonnée de l'espace. Par ailleurs cette opération d'ensemble (équipements sportifs, habitat, requalification de l'entrée du stade) pourrait contribuer à une valorisation de ce secteur sous réserve d'un projet qualitatif sur le plan architectural et environnemental.

A cet égard l'insertion du programme immobilier dans l'environnement existant est déterminante, ce afin de créer les conditions harmonieuses d'un vivre ensemble entre les riverains actuels et futurs. Sur ce point dans son mémoire en réponse, la commune fait part de sa réflexion quant à une évolution du projet afin d'éloigner davantage les bâtiments collectifs des habitations sises au droit du projet, et fait part de son intention de réunir les propriétaires concernés.

Au moment de la présentation des présentes conclusions, le commissaire enquêteur ignore quelle suite sera donnée à cette concertation mais elle est un pas nécessaire dans le dialogue entre la commune et les riverains. Au-delà d'une possible modification de l'implantation de ce projet, toutes les pistes sont à explorer pour garantir une cohabitation harmonieuse entre habitants.

Considérant que :

- L'existence d'un document contractuel qui contraint fortement la possibilité de constructions nouvelles ne va pas dans le sens de la politique générale d'urbanisme dictée par la problématique majeure de la consommation de l'espace,
- Le quartier du stade a déjà entamé sa retransformation avec les opérations en cours de l'autre côté du carrefour de l'entrée du stade,
- L'urbanisme est un domaine vivant qui évolue au gré des circonstances et des époques et que la vocation d'un quartier n'est pas figée,
- Le projet de modification du cahier des charges est conforme au droit de l'urbanisme,
- Le projet communal global de requalification du stade incluant la construction de deux îlots d'habitations est d'intérêt général,
- Le projet de requalification du stade peut améliorer sa perception visuelle actuelle avec des bâtiments vieillissants et un parking peu qualitatif, si ce n'est par la présence de platanes,
- Le projet de modification du cahier des charges est dans la philosophie du document d'urbanisme en vigueur, le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUI) qui met en avant la production de logements, la réduction de la consommation d'espaces, l'équilibre de logements sur le territoire, la limitation des déplacements,
- La localisation du lotissement du Fief des Sables, à proximité du cœur de ville, des équipements scolaires, sportifs, de santé, en lien avec l'entrée de ville et bénéficiant des accès rapides et faciles est propice à permettre l'accueil d'une nouvelle population,

Le commissaire enquêteur formule deux recommandations à l'attention du maître d'ouvrage dans le cadre de cette modification du cahier des charges du lotissement du Fief des Sables :

- *Instaurer un dialogue continu le temps du projet avec les riverains qui ont le sentiment à tort ou à raison d'un projet passé en force.*
- *S'assurer de l'insertion de ce projet global dans l'environnement existant, élément rappelé à de nombreuses reprises dans le PLUI avec une prise en compte particulière des covisibilités sur les habitations existantes, des espaces végétalisés à créer ou existants à conserver dans la mesure du possible.*

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

Vu le dossier soumis à enquête publique,

Vu les observations du public et les réponses du maître d'ouvrage,

AU PROJET DE MODIFICATION DU CAHIER DES CHARGES DU LOTISSEMENT DU FIEF DES SABLES SUR LA COMMUNE DE CHATELAILLON-PLAGE DANS SES ARTICLES 1, 5, 6, 9 et 11 POUR LE METTRE EN CONCORDANCE AVEC LE PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL EN VIGUEUR, LE COMMISSAIRE ENQUETEUR DONNE UN AVIS FAVORABLE.

Fait à Esnandes, le 17 juillet 2020

Commissaire Enquêteur : Marianne Azario

