

Département de la Gironde

Commune d'Arcachon

ENQUETE PUBLIQUE

REVISION DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE D'ARCACHON



Du 20 Octobre au 22 novembre

Avis et conclusions

Commissaire enquêteur : Daniel Maguerez

Objet de l'enquête

La présente enquête publique porte sur la révision du Plan Local d'Urbanisme de la Ville d'Arcachon approuvé le 31 janvier 2007 sur la base d'un projet arrêté par délibération du conseil municipal du 29 juin 2016.

La commune d'Arcachon est une commune littorale qui s'étend sur 756 hectares, limitrophe de la commune de La Teste de Buch. Le dernier recensement de 2012 établit la population à 11307 habitants, en baisse régulière (13293 en 1982), dont 64% de plus de 60 ans.

La commune d'Arcachon fait partie de trois établissements publics de coopération

- La COBAS, Communauté d'Agglomération du Bassin d'Arcachon Sud dont les compétences comprennent notamment l'élaboration du PLH et du PDU (quatre communes fortes de 63286 habitants).
- Le SIBA, Syndicat Intercommunal du Bassin d'Arcachon dont les compétences comprennent l'environnement, l'assainissement, la promotion touristique, l'hygiène et la santé, la gestion du risque inondation (10 communes pour 111296 habitants).
- Le SYBARVAL est chargé de l'élaboration du SCOT du bassin d'Arcachon et du val de l'Eyre. (17 communes pour environ 130000habitants).

Les objectifs poursuivis par la révision du Plan Local d'Urbanisme sont les suivants :

- Achever la réalisation des objectifs issus du Plan Local d'Urbanisme du 31 janvier 2007,
- Annexer les documents actualisés comme les chartes architecturale et paysagère, indispensables à la protection de l'environnement et du bâti remarquable de la Ville.
- Prendre en compte de nouveaux objectifs d'aménagement pour l'avenir, portant sur :
 - L'aménagement du Centre-Ville,
 - L'habitat,
 - Le logement social,
 - Le cadre de vie,
 - Les emplacements réservés et les servitudes d'utilité publique
- Le conseil municipal a approuvé le 27 juillet 2012, la révision simplifiée du projet Peyneau et la révision simplifiée du petit port.

La révision a été prescrite le 14 avril 2010 et arrêtée le 25 septembre 2015. Celle-ci a fait l'objet d'une première enquête publique qui s'est déroulée du 11 janvier au 11 février 2016. Malgré les demandes de modifications substantielles de l'Etat, intervenues en début d'enquête, celle-ci s'est poursuivie jusqu'au dépôt de l'avis et conclusions du commissaire enquêteur mais la commune n'a pas approuvé le projet présenté.

La municipalité a établi un nouveau projet de révision arrêté le 29 juin 2016 et l'a soumis à l'avis des Partenaires et PPA, de l'autorité environnementale de l'Etat. Ce projet de révision vise à prendre en compte les observations de l'Etat et des PPA exprimées lors de la première enquête publique ainsi que celles recueillies auprès du public dès lors qu'elles étaient compatibles avec le PADD, les objectifs poursuivis par la ville et le cadre législatif et réglementaire en vigueur.

Sur le déroulement de la procédure et le dossier,

L'enquête publique s'est déroulée dans de bonnes conditions de régularité, selon les modalités prévues par l'arrêté municipal qui l'a prescrite et les lois et règlements applicables en la matière ; que cinq permanences y ont été tenues aux jours et heures

d'ouverture au service de l'urbanisme de la Mairie d'Arcachon. La publicité de l'enquête a été réalisée par voie d'affichage et dans la presse.

Ainsi qu'indiqué dans le rapport, les registres d'observations, les courriers et notes déposées ainsi que les courriels adressés ont été tenus à la disposition du public, dans de bonnes conditions d'accueil, pendant toute la durée de l'enquête. Si quelques personnes ont signalé la difficulté de consulter le dossier par internet, en revanche, un poste informatique dédié a été mis à la disposition du public au siège de l'enquête, permettant la consultation et/ou le téléchargement du dossier d'enquête.

La composition du dossier est conforme à la réglementation, regroupant les informations essentielles relativement exploitables par le public, malgré sa densité.

La commune a sollicité l'avis des personnes publiques associées (PPA) qui ont toutes accusé réception entre le 12 et le 18 juillet 2016.

L'Etat et le conseil départemental se sont prononcés les 19 et 20 octobre, soit plus de trois mois après la demande et donc hors délai.

A ma demande, tous les avis exprimés de l'Etat et des PPA, reçus en début d'enquête même hors délai, ont été versés, au dossier de l'enquête publique.

Les permanences ont été très fréquentées par le public (une soixantaine), ce qui a nécessité quelques prolongations. 138 observations écrites ont été déposées sur les trois registres, 27 m'ont été remises ou déposées sous forme de courriers ou notes, 13 ont été adressées par courriels.

Le 22 novembre à 18h, à la fermeture du siège de l'enquête, j'ai procédé à la clôture de l'enquête. Deux contributions parvenues après la clôture de l'enquête n'ont pas été prises en compte.

Le 29 novembre 2016, j'ai remis le procès-verbal de synthèse des observations du public et des personnes publiques associées à Madame le Maire-adjoint, déléguée aux travaux, aux relations avec les usagers et à l'urbanisme. La commune m'a remis et commenté le mémoire de réponse au procès-verbal de synthèse des observations, le 16 décembre 2016.

Le rapport a été remis le – décembre suite au report de délai accordé par Mr le Député-Maire.

Synthèse des avis des personnes publiques associées

La mission Régionale de l'Autorité Environnementale souligne que les modifications apportées par l'arrêt du 29 juin 2016 améliorent la cohérence entre les objectifs et les projets de zonage et de règlement et répondent à l'essentiel des remarques effectuées par l'avis de la MRAE du 21 janvier 2016. Cependant, elle sollicite la prise en compte de la trame verte sur le secteur des grands chênes ainsi que la justification et une meilleure explication de certains éléments de cadrage du projet communal (le calcul du point mort et la transformation de résidences secondaires en résidences principales).

L'avis de la **Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF)** est réputé favorable par absence de réponse à la demande de la commune, dans le cadre de la présente enquête.

Le **SYBARVAL** émet un avis favorable au projet. Il estime peu réaliste les remarques de l'Etat visant à justifier et établir des outils de maîtrise de la transformation des résidences secondaires en résidences principales.

De plus, compte tenu que le SCoT n'est plus applicable et en application de l'article L142-5 du code de l'urbanisme, la commune d'Arcachon a saisi le SYBARVAL sur la demande de dérogation à l'article L142-4, concernant l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers. Le SYBARVAL prenant en compte l'avis réputé favorable de la CDPENAF, donne un avis favorable à la demande de dérogation.

La Commission départementale de la Nature des Paysages et des Sites (CNPS) a émis un avis favorable avec la réserve suivante :

- Mise en place de dispositions réglementaires appropriées faisant obligation de préserver les gabarits existants sur le front de mer (zone UF)

La CNPS souhaite en outre une protection plus complète d'espaces boisés non aménagés (site du préventorium à l'Est et à l'Ouest) – autour du collège de grand air).

La CNPS s'interroge sur l'éventuel statut d'EBC de la bande de terrain prévue à lotir, Au nord du site du Tennis.

Les autres PPA (Conseil départemental, RTE – SDIS - ARS) ont émis des avis favorables avec des recommandations qui ne remettent pas en cause le projet et qui sont prises en compte par la commune.

Avis de l'Etat

L'Etat souligne les efforts réalisés dans le sens de la prise en compte des remarques qu'avait suscitées le précédent arrêt de septembre 2015. Il note cependant des observations qu'il invite la commune à prendre en compte

- Des progrès en faveur du logement social, à poursuivre
- Une prise en compte du risque incendie à renforcer
- Des espaces naturels à utiliser de manière plus économe
- Un patrimoine bâti et paysager à mieux identifier, pour mieux le protéger

Synthèse des observations du public et des associations

178 observations du public et des associations ont été recueillies. Une trentaine ne manifeste pas d'avis tranché sur le projet de révision.

Je dénombre 84 avis favorables au projet de révision, parfois déposés de manière très regroupée, quasi-exclusivement sur les registres, émanant de particuliers. Assez peu argumentés comme le sont souvent les avis favorables, cette caractéristique n'enlève rien à leur légitimité. Ces avis apprécient souvent la préservation des espaces naturels et du patrimoine architectural et paysager.

54 avis de particuliers sont défavorables à plutôt défavorables au projet de révision :

- 34 s'opposent aux projets de la place Peyneau et du Pôle Océanographique Aquitain, pour des raisons de hauteurs de construction, de masque de la vue sur le bassin, de « bétonnage » du littoral et parfois du risque de submersion marine.
- 23 regrettent et s'inquiètent des conséquences de la suppression du COS qui va entraîner une densification de l'urbanisation portant atteinte au caractère des secteurs pavillonnaires. L'augmentation des hauteurs maximales des constructions est souvent décriée, notamment pour les constructions publiques.
- 14 portent sur la défense du patrimoine, architectural ou paysager, et souhaitent des prescriptions pour protéger les ERB (Espaces remarquables du bâti) et des classements en EBC (Espaces boisés classés).
- 13 sont opposés au déclassement de la bande au Nord du Tennis club à fin de réalisation de 5 lots. (une pétition de 40 signatures collectées hors enquête a été produite)
- 11 expriment leur désaccord pour le déclassement de zones naturelles
- 11 s'expriment sur la problématique des logements sociaux.

- 9 sont opposés à l'urbanisation de la parcelle AW 195 (avaloir des Abatilles)
- 7 s'interrogent sur la pertinence de l'OAP de Camicas, les risques incendie ou de submersion marine, sur la trame verte.

Les associations au nombre de sept, ASSA, BAE, SEPANSO, Patrimoine et perspectives, APRSM, Val des Abatilles et le parti EELV expriment globalement ou pour des raisons particulières, un avis défavorable au projet de révision. Deux observations sollicitent la prise en compte de leurs observations sans formuler d'avis défavorable au projet (ASSPP et kiosque de la ville d'hiver)

La quasi-totalité des avis et observations, de toutes les origines, portent sur 10 thèmes récurrents mentionnés ci-dessous. La ville a produit dans son mémoire de réponse (pièce jointe n°3) des réponses argumentées et détaillées.

Conclusions personnelles et motivées du Commissaire enquêteur

1 - Le logement locatif social (LLS),

Avis CE : J'exprime mon étonnement entre les différences d'appréciation entre l'Etat et la commune s'agissant du décompte de résidences principales et de l'évolution quantitative de la population d'Arcachon !

7417 ou 6015 de résidences principales au 1^{er} janvier 2014 ? Cet écart conditionne en très grande partie l'analyse qui peut être faite vis-à-vis de la tenue de l'objectif de la loi ALUR visant 25% de LLS en 2025 et notamment le déficit

La baisse de la population depuis 30 ans se tasse (chiffres INSEE 2012, page 45 sur rapport de présentation – 11307 habitants fin 2012). Selon les chiffres de la commune communiqués dans ce mémoire de réponse, la tendance s'inverse et connaît un regain (10476 hab. le 1^{er} janvier 2013 et 10831 hab. le 1^{er} janvier 2016). La comparaison de ces chiffres est surprenante et pose une interrogation sur l'analyse du besoin en logements.

Le commissaire enquêteur n'a ni mandat, ni compétence pour arbitrer entre l'Etat et la commune sur la vérité de ces chiffres : il peut simplement regretter que le public ne dispose pas en la matière de l'information consolidée et partagée qu'il est en droit d'attendre et il s'agit ici de formuler une première recommandation

Sur la base de calcul de la commune et des explications détaillées, je retiens la perspective, réaliste au regard des nouveaux emplacements réservés rue Georges Méran, de réalisation de 450LLS entre 2017 et 2022 et d'atteindre ainsi la compatibilité avec le PLH. Compte tenu de la disponibilité foncière de la commune et du coût du foncier, le programme est ambitieux et traduit une réelle volonté de la commune pour viser le respect à terme de la loi ALUR, rééquilibrer les pourcentages des résidences principales et secondaires.

Il semble cependant prudent de prévoir le risque de déficit prévisible de LLS à hauteur de 2022. Le réglage du pourcentage de la part des logements sociaux dans les secteurs UM3 et UM4 et/ou l'augmentation des hauteurs maximales en UM4 seraient des dispositions de nature à permettre une potentialité de réalisation significative de LLS.

L'identification de sites supplémentaires reste difficile pour y implanter des LLS. La configuration de la commune, plus que les réticences perceptibles, justifie cette difficulté. Par exemple, la proximité du littoral, l'emplacement paysager et le classement actuel UE rendent le site de l'ancienne piscine, peu adapté à de telles constructions, en tous cas, d'une hauteur supérieure à R+1.

2 - Les risques – Sécurité,

La ville, dans son mémoire de réponse, souligne que « la demande de l'Etat, à l'issue de la première enquête publique sur le dossier de révision du PLU arrêté le 25.09.2015, a bien été prise en compte dans le dossier modifié et arrêté le 29.06.2016. Ainsi, l'OAP de ce secteur a été modifiée pour préciser les conditions de sécurité et d'accessibilité incendie. »

De la même manière, « les secteurs urbains présentant une défense insuffisante ont bien été inscrits dans le rapport de présentation du dossier de révision du PLU et ces points, en collaboration entre les services techniques de la Ville, la COBAS et le SDIS seront renforcés. »

Avis CE : S'agissant du risque incendie et du risque de submersion marine, les réponses de la ville sont convaincantes.

3 - Les espaces naturels,

Avis CE : Le déclassement en UEs de zones initialement Ne ne peut être considéré comme une consommation d'espaces naturels, tant ces surfaces, artificialisées, minéralisées ne correspondent pas à un classement de zones naturelles. La comparaison des règlements de la zone Ne du PLU de 2007 et de la zone UEs du projet de révision montrent que la modification de classement n'ouvre pas de possibilités supplémentaires de construire.

En revanche, on peut regretter le classement UEs de l'espace boisé compris entre les emprises du Tennis et du pilotaris. Une intégration à la zone Np contigüe serait plus conforme à la nature du secteur.

Concernant le droit à construire, Il ne peut être supposé comme le sous-entend la réponse de la ville, que l'absence de prescription d'emprise au sol du PLU de 2007 équivalait à une éventualité réaliste d'emprise autorisée supérieure à très supérieure à 10% ou 20% et ainsi, que la fixation d'un pourcentage constitue une véritable diminution de la possibilité de construire. L'emprise au sol des constructions en secteurs Ne (20%) et en zones N et secteurs Ne pour les constructions publiques (30%) ouvre un droit à construire important qui semble devoir être plus contraint.

S'agissant de la partie Ouest du terrain « Saint Vincent de Paul », la commune estime la zone protégée de toute construction par un legs ! Sous réserve de vérification réglementaire, les termes du legs sont-ils opposables à toutes velléités d'équipements ? Ne vaut-il pas mieux traduire cette protection dans le PLU par une extension de l'espace boisé classé à l'est et à l'ouest, en limite des constructions existantes.

La surface de la zone UE entre l'Est du site de l'Etrier et le Nord-Ouest des établissements scolaires apparaît bien surdimensionnée pour un besoin non identifié. En cas de projet conséquent à venir, celui-ci pourrait être examiné dans le cadre d'une modification ou une révision simplifiée du PLU. Un classement en zone naturelle et EBC paraît justifié et permettrait de reconstituer un corridor écologique.

4 – La protection du patrimoine,

Avis CE : L'identification et la description des éléments remarquables de chacune des constructions concernées, hors ville d'hiver me paraît satisfaisante. La commune a ainsi tous les éléments pour apprécier et exiger le maintien des caractéristiques lors des travaux sans qu'il soit nécessaire d'élaborer des prescriptions supplémentaires.

En revanche, ce travail d'identification, de localisation, de description mériterait d'être engagé également pour les villas de la ville d'hiver, écrin emblématique de la ville de ce point

de vue. La lecture stricte de l'article L153-19 permet sans doute de l'éviter en délimitant un quartier... un îlot(On peut alors se demander pourquoi cette option n'a pas été retenue pour les villas hors ville d'hiver !). Il faut reconnaître qu'il s'agirait d'un lourd travail que l'on peut cependant recommander d'engager.

5 – La suppression du COS et conséquences,

Avis CE : Les emprises au sol des zones pavillonnaires de Pereire, du Moulleau, des Abatilles sont de 25% : difficile de faire moins ! – les hauteurs maximales autorisées de 8,5 m n'ont pas été augmentées. Certes la loi ALUR qui s'impose peut se traduire par une augmentation de droit à construire et de densification, par surélévation. Cependant les règles de constructions sont telles que le caractère des quartiers pavillonnaires n'est pas fondamentalement menacé.

Les dérogations de hauteur de constructions pour des bâtiments publics sont contestées ; elles sont autorisées mais non obligatoires. Les majorations de hauteurs jusqu'à 15 m au faitage interpellent particulièrement dans les secteurs UP4 et UF. S'il s'agit de permettre une adaptation de bâtiments publics existants (ALSH, siège de la COBAS, MMJ), il serait plus judicieux de n'autoriser la dérogation que sur ces bâtiments.

En cas de projet pour une construction nouvelle de bâtiments publics, une modification ou une révision simplifiée du PLU pourrait être envisagée.

6 - Secteurs particuliers :

Lotissement Allée des Mimosas :

La commune indique que la bande de terrain n'est pas classée en EBC et que l'habitat d'intérêt communautaire présent est très répandu sur le territoire de la commune. Elle ajoute qu'une bande arborée sera maintenue entre le tennis club et le lotissement et que l'abattage des arbres sera strictement limité à la surface nécessaire au projet.

Avis CE : Je note que l'Etat suggère d'y réaliser des logements sociaux, ce qui suppose qu'il n'est pas opposé au statut « constructible » de la bande de terrain. On peut sans doute estimer que cette suggestion aurait un impact sur l'homogénéité du quartier et ne récolterait pas un accueil plus favorable de la part des riverains.

Si on considère qu'un PLU a des visées au-delà du court terme, on doit estimer que le quartier retrouvera, quelques années après la période des travaux, le caractère paysager très arboré que l'on relève du côté impair de l'allée des mimosas. Même si on peut comprendre les inquiétudes des riverains, notamment du fait du dérangement occasionné par les travaux, la crainte d'une perte de valeur de leur propriété semble bien exagérée.

Dans la mesure où l'illégalité de l'opération n'est pas démontrée, la recherche d'un revenu profitant à la communauté est une responsabilité de gestionnaire à considérer.

Parcelle AW195 dite « avaloir » des Abatilles.

Avis CE : Les travaux réalisés par la commune sont conséquents (pièce jointe n° 4) mais ne semble avoir été entrepris qu'à la faveur d'épisodes d'inondation pluviale. Ils traduisent la prise de conscience du risque par la commune mais pas l'assurance d'avoir réglé définitivement le problème. Je note également que la commune estime que la situation et la configuration du site, le rendent impropre à l'implantation de LLS ! Il ne paraît donc pas pertinent, dans l'état actuel, de le maintenir en zone « constructible ».

7 – OAP (Orientation d'aménagement et de programmation) sur le secteur de Camicas,

Avis CE : Pas d'observation sinon une invitation à ajuster l'évaluation de la surface de l'emprise au sol des bâtiments existants entre l'Etat et la commune (1000 m² ou 1500m²). L'accord de principe sur la stricte limitation à l'emprise existante étant, semble-t-il, acquis.

8 – Les grands projets :

Les projets de POA et de PEYNEAU ont fait l'objet d'autres procédures d'urbanisme. La présente révision du PLU ne fait qu'intégrer ces procédures approuvées. Pour information,

Pour le Projet Peyneau, la ville indique que la cour Administrative d'Appel, qui s'est prononcée dans le cadre des recours dirigés contre la révision du PLU approuvée le 31.01.2007, a effectivement jugé que cette zone à plan masse ne constitue pas une coupure dans la zone UF compte tenu de sa localisation dans la ville et de la hauteur des immeubles voisins. Le Conseil d'Etat a rejeté le 07.12.2016 le pourvoi formé devant lui par les riverains et résidents de la résidence Château Deganne. Cette révision simplifiée du PLU.

Pour le Pôle Océanographique Aquitain, la ville indique que ce projet ne contredit ni le PADD ni le rapport de présentation du présent dossier de révision du PLU qui confirme la volonté de préserver les vues depuis la Ville vers le Bassin. Le site du Petit Port est justement défini dans le PADD. En effet, une dent creuse est, en urbanisme, un espace non construit entouré de parcelles bâties. Ce qui est parfaitement le cas en l'espèce.

Avis CE : Ces projets continuent de mobiliser contre leur réalisation, pour des raisons de hauteurs de construction, de masque de la vue sur le bassin, de « bétonnage » du littoral et parfois du risque de submersion marine. La décision incombe aujourd'hui à la justice administrative, saisie de recours concernant les permis de construire.

9 - La TVB et biodiversité, 10 – procédure

Avis CE : je n'ai pas d'observation à formuler sur les réponses apportées par la ville

En conclusion, je formule quatre recommandations

Une première recommandation d'action dans le but de faire connaître au public, sous une forme que la commune déterminera, les chiffres consolidés et partagés entre l'Etat et la commune, du nombre des résidences principales et de l'évolution de sa population au cours des dernières années.

Une seconde recommandation qui consiste à engager l'identification individuelle des ERB de la ville d'hiver. La réalisation de ce travail peut être étalée dans le temps.

Une troisième recommandation consistant à augmenter la potentialité de réalisation de LLS par le réglage du pourcentage de la part des logements sociaux dans les secteurs UM3 et UM4 et/ou l'augmentation des hauteurs maximales en UM4

Une quatrième recommandation visant à limiter le droit à construire sur le site du préventorium, en étendant l'espace boisé classé, à l'Est et à l'Ouest aux limites des constructions existantes.

Malgré la difficulté d'identifier de nouveaux sites réservés aux LLS, l'abattage d'arbres consécutifs aux projets du quartier de la gare et du Nord tennis, la forte opposition

aux projets de la place Peyneau et du pôle océanographique aquitain, ce projet présente les avantages conséquents suivants

Un effort significatif de construction de logements sociaux et de l'aménagement à cet effet du quartier de la gare,

Des règles visant à favoriser la densité des constructions dans les espaces urbanisés tout en ménageant le caractère des quartiers pavillonnaires

Une volonté affichée de rééquilibrer les pourcentages de résidences principales et secondaires.

Le maintien de l'esthétique architecturale de la ville

Une augmentation des espaces boisés classés

Un renforcement des règles de préservation du caractère de la ville d'hiver

En conséquence, j'émet **un avis favorable** au projet de révision, assorti des réserves suivantes visant à renforcer la protection de zones sensibles.

Intégrer l'espace boisé situé entre l'emprise du tennis club et le pilotaris à la zone Np contigüe : c'est plus conforme à la nature du secteur.

Limiter, par un classement en zone Naturelle, la surface de la zone UE, à l'Est du site de l'Etrier et au Nord-Ouest des établissements scolaires : elle est actuellement surdimensionnée pour un besoin non identifié.

Reconsidérer les majorations d'emprises au sol accordées aux constructions publiques dans les zones N et Ne, et de hauteurs dans les secteurs UP4 et UF (15 m au faîtage). Les dérogations pourraient être maintenues pour l'adaptation des constructions publiques existantes.

Protéger la parcelle AW195 sur laquelle il ne serait pas pertinent, dans l'état actuel, de construire.

Daniel Maguerez

Commissaire enquêteur