

BRETAGNE
PORTE DE LOIRE

COMMUNAUTÉ
Naturellement inspirée



BAIN-DE-BRETAGNE
LA BOSSE-DE-BRETAGNE
CHANTELOUP
LA COUYÈRE
CREVIN
LA DOMINELAIS
ERCÉ-EN-LAMÉE
GRAND-FOUGERAY
LALLEU
LA NOË-BLANCHE
PANCÉ
LE PETIT-FOUGERAY
PLÉCHÂTEL
POLIGNÉ
SAULNIÈRES
SAINTE-ANNE-SUR-VILAINE
SAINT-SULPICE-DES-LANDES
LE SEL-DE-BRETAGNE
TEILLAY
TRESBOEUF

PLUI-H

PLAN LOCAL D'URBANISME
INTERCOMMUNAL
TENANT LIEU DE PROGRAMME
LOCAL DE L'HABITAT

NOTE EXPLICATIVE DE
PRÉSENTATION DU PLUI-H
ET DE L'ABROGATION DES
CARTES COMMUNALES

L'ÉLABORATION DU PLUI-H

Le contexte d'élaboration du PLUiH

Souhaitant engager une réflexion stratégique et durable sur son développement à long terme, la Communauté de communes Bretagne porte de Loire Communauté a mené l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal ayant valeur de programme local de l'habitat (PLUiH).

Cette démarche trouve sa motivation dans la volonté de réfléchir l'aménagement du territoire à une échelle plus adaptée aux modes de vie contemporains, les activités quotidiennes se déployant au-delà des limites communales. Il s'agit également de prendre en compte les tendances récentes (attractivité démographique, renforcement des équipements, développement économique...), d'harmoniser les règles s'appliquant sur le territoire, et également de prendre en compte le contexte législatif et réglementaire.

En application de la loi dite « NOTRe », l'ex Communauté de communes de Moyenne Vilaine et Semnon (ex CCMVS) a fusionné au 1^{er} janvier 2017 avec l'ex Communauté de communes du Pays de Grand-Fougeray (ex CCPGF) pour former Bretagne porte de Loire Communauté (BPLC). L'élaboration du PLUiH, prescrite initialement par l'ex CCMVS le 17 décembre 2015, a fait l'objet d'une prescription complémentaire par BPLC le 18 mai 2017.

Dès le début de la démarche, les élus ont souhaité anticiper le rattachement des quatre Communes de l'ex CCPGF (Grand-Fougeray, La Dominelais, Sainte-Anne-sur-Vilaine, Saint-Sulpice-des-Landes) au SCoT du Pays des Vallons de Vilaine. Ce dernier a été mis en révision le 6 septembre 2017. Depuis le 21 février 2019, il couvre l'intégralité du territoire des 20 Communes.

Les objectifs de la démarche PLUiH

Les objectifs transversaux de la délibération de prescription du PLUiH sont les suivants :

- Définir la stratégie d'aménagement et de développement du territoire pour les 10 à 15 prochaines années en reconnaissant un territoire aux enjeux communs et en se rassemblant autour d'un projet fédérateur ;

- Mutualiser les moyens, tout en cherchant une équité territoriale et une solidarité entre les communes en matière d'urbanisme ;
- Intégrer le projet de PLUi dans un contexte d'évolution du périmètre intercommunal ;
- Eviter la caducité des POS et mettre en conformité les PLU existants avec la Loi (Grenelle II, ALUR...) ;
- Avoir un document d'urbanisme applicable sur toutes les communes, qui soit compatible avec les documents de portée supérieure, tels que le SCoT du Pays des Vallons de Vilaine, ...
- Satisfaire aux obligations réglementaires en inscrivant le PLUi dans une démarche de développement durable, tout en mettant à jour les règles d'urbanisme locales pour qu'elles intègrent les réalités économiques et sociales actuelles, tout comme les enjeux environnementaux ;
- Faciliter l'instruction des actes d'autorisation du droit des sols à l'appui d'un document unique.

La délibération déclinait aussi des objectifs plus spécifiques en termes économiques, d'habitat, de déplacements et d'environnement.

Cette même délibération définissait les modalités de concertation à mettre en œuvre tout au long de la procédure.

Les principales étapes

Après avoir dressé le diagnostic, les orientations pour l'élaboration du projet intercommunal ont été définies au travers du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD), lors de tables rondes ouvertes aux acteurs locaux du territoire.

Le PADD est une pièce centrale du PLUiH qui traduit les orientations d'urbanisme et d'aménagement du territoire à horizon 15 ans. Celles-ci ont fait l'objet d'un débat en Conseil communautaire le 18 mai 2017 et dans les Conseils Municipaux entre le 1^{er} juin 2017 et le 11 avril 2018.

Cette première version a été ajustée depuis, afin de prendre en compte les remarques relayées lors du Conseil communautaire et de mettre à jour le contexte de l'étude

(révision du SCoT du Pays des Vallons de Vilaine et abandon du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes).

Entre septembre 2017 et novembre 2018, les orientations du PADD ont été traduites par la Commission PLUi et par les Commissions communales dans les pièces constitutives du PLUiH suivantes :

- Le règlement graphique et écrit ;
- Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) par bourg et thématiques (« le bocage », « la densification spontanée ») ;
- Le Programme d'Orientations et d'Actions (POA).

Au titre de la charte de gouvernance, le projet de PLUiH a fait l'objet d'un premier avis des Conseils municipaux préalablement à son arrêt par le Conseil communautaire. Ce dernier a ensuite délibéré sur le bilan de la concertation et arrêté le projet de PLUiH.

Le projet a ensuite été soumis pour avis aux Communes et aux Personnes Publiques Associées.

A la suite de cette consultation, le projet de PLUiH a été soumis à Enquête publique. Puis les différents avis, les résultats de l'enquête publique et le rapport du Commissaire enquêteur ont été pris en compte par la Communauté de communes. Une conférence intercommunale à laquelle l'ensemble des 20 Maires ont été invités a été organisée dans ce sens.

Le Conseil communautaire est désormais invité à approuver le PLUiH.

Les principaux éléments du diagnostic et de l'état initial de l'environnement

Le diagnostic a été réalisé dans un souci de cohérence entre plusieurs variables (sociales, démographiques, urbaines, économiques, environnementales), afin de dresser un portrait complet du fonctionnement du territoire à différentes échelles (bourgs, communes, intercommunalité, aire urbaine, bassin de vie, pays).

Premier temps fort de la démarche de construction du PLUiH, cet état des lieux a permis de dégager les grandes dynamiques à l'œuvre sur le territoire et de réfléchir aux actions à engager afin d'accompagner son développement.

Les principaux constats du diagnostic sont présentés ci-après :

En matière d'économie

- Une place importante de l'agriculture dans le tissu économique, notamment dans les communes qui ont peu d'emplois, dans la structuration du territoire et de ses paysages ;
- Des actifs nombreux et mobiles, avec une disparité nord-sud concernant le lieu de travail, le temps de déplacement et les secteurs d'emplois ;
- Un tissu économique tourné vers l'extérieur ;
- Une forte polarisation de l'emploi sur le territoire et des parcs d'activités structurants (PA de Château-Gaillard et PA du Pays de Grand-Fougeray) implantés le long des principaux axes de transport ;
- Des habitudes de consommation liées aux navettes domicile-travail entraînant une baisse de la fréquentation des centralités ; un enjeu de complémentarité entre les bourgs et les parcs d'activités ;
- Des activités diverses disséminées en milieu rural ;
- Un panel d'énergies renouvelables encore peu diversifié avec des gisements sous-exploités.

En matière de cadre de vie

- Une situation stratégique entre les métropoles de Rennes et Nantes ; une dépendance à la voiture pour les déplacements du quotidien ; des dessertes par les transports en commun (TER, car...) ayant un potentiel de développement ;
- Une évolution rapide des structures familiales ayant entraîné de nouveaux besoins, satisfaits par un ajustement de l'offre en équipements et services ;
- Un paysage semi-ouvert à l'identité bocagère ; un relief vallonné instituant de multiples situations de covisibilité ; des mutations particulièrement visibles le long de la RN137 et au Nord du territoire ;

- Une concentration des enjeux environnementaux le long des vallées de la Vilaine, du Semnon et de la Chère ;
- De nombreux inventaires (site Natura 2000 des Marais de Vilaine, ZNIEFF de type 1 et 2), des sites inscrits ou classés et des inventaires locaux actualisés lors de la démarche d'élaboration du PLUiH (bocage, zones humides) ;
- Un patrimoine bâti remarquable bien identifié et protégé ; de nombreux bâtiments présentant une valeur patrimoniale situés dans le milieu rural ;
- Une consommation des espaces sur les dix dernières années à attribuer en premier lieu aux activités économiques ; le tiers des espaces consommés par l'habitat situé hors des bourgs ;
- Des risques naturels et technologiques existants sur le territoire à prendre en compte.

En matière d'habitat

- Une croissance très positive à partir des années 2000 à l'image des territoires de 2^{ème} et 3^{ème} couronnes de l'aire urbaine de Rennes et profitant particulièrement aux communes du Nord du territoire ;
- De nombreuses familles avec un solde naturel témoignant d'un développement endogène récent ;
- Une offre de logements tournée vers l'accession à la propriété, plus diversifiée à Bain-de-Bretagne et Crevin ;
- Un parc de logements relativement récent mais une part importante de logements très anciens au Sud ;
- Un manque de fluidité de la réponse à la demande locative sociale avec une focalisation de la demande à Bain-de-Bretagne et un besoin en petits logements ;
- Un renouveau récent dans la production de logements locatifs sociaux ;
- Un manque de lisibilité de la politique de l'habitat sur le territoire : de nombreux partenaires avec plusieurs

échelles d'intervention et une faible appropriation du précédent PLH par les élus ;

- Un retour à la normale de la production neuve, similaire à ce qui est observé ailleurs en couronne rennaise ;
- Une maîtrise publique des opérations d'urbanisme allant croissant mais une insuffisance d'offre en terrains à bâtir dans certaines communes.

Les orientations du projet d'Aménagement et de Développement Durables

Les choix retenus dans le PADD visent à répondre aux enjeux identifiés dans le diagnostic territorial, tout en assurant une préservation du cadre de vie, de l'environnement et du patrimoine naturel et bâti du territoire, vecteurs de son attractivité.

Le PADD débattu en Conseil communautaire et dans les Conseils municipaux s'articule autour de trois grandes orientations, composées de plusieurs axes, eux-mêmes déclinés en objectifs :

1. L'économie : renforcer la viabilité du territoire

- Axe 1 : l'agriculture
- Axe 2 : les parcs d'activités
- Axe 3 : l'accueil des entreprises
- Axe 4 : les commerces et les services
- Axe 5 : les ressources

2. Le cadre de vie : faire de l'identité rurale un atout

- Axe 6 : les déplacements vers l'extérieur
- Axe 7 : les bourgs
- Axe 8 : les équipements
- Axe 9 : les déplacements sur le territoire
- Axe 10 : les paysages construits
- Axe 11 : la trame verte et bleue

3. L'habitat : mieux répondre aux attentes des habitants

- Axe 12 : le développement urbain
- Axe 13 : la construction neuve
- Axe 14 : l'animation de la politique de l'habitat

- Axe 15 : les besoins spécifiques

La traduction réglementaire à travers les Orientations d'aménagement et de Programmation (OAP) et le règlement

Les orientations réglementaires du PLUiH se déclinent à travers plusieurs documents.

Des documents graphiques qui comprennent notamment :

- Les limites des différentes zones (urbaines, à urbaniser, agricoles et naturelles) ;
- Les éléments protégés au titre de l'article L.151-23 du Code de l'urbanisme et des espaces boisés classés ;
- Les emplacements réservés...

D'une manière générale, l'élaboration du PLUiH a été l'occasion d'une harmonisation, d'une redéfinition et d'une clarification des différentes zones sur les 20 Communes.

Un règlement écrit qui comprend 4 types de zones réglementées par 9 articles qui, couplés, permettent d'organiser le développement urbain et de garantir la cohérence urbaine. L'un des principaux objectifs du règlement écrit, au-delà de la suppression des dispositions des documents d'urbanisme en vigueur devenues obsolètes au regard des évolutions législatives intervenues depuis lors, a consisté en l'assouplissement du règlement afin que les initiatives privées de densification des tissus urbains ne soient pas freinées. Des règles spécifiques à Bain-de-Bretagne ont été mises en place, afin de prendre en compte le caractère plus urbain de la Commune.

Par ailleurs, l'élaboration du PLUiH a permis de créer ou de mettre à jour les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) existantes. Le travail produit a permis aux élus de définir les grands principes que chaque Commune souhaite voir appliquer sur les principaux secteurs de développement : zones « à urbaniser » et certains secteurs de densification situés en zones « urbaines ».

Le PLUiH intègre également deux OAP thématiques. Celle relative au bocage présente les compensations à prévoir en cas de suppression de linéaires bocagers, des principes de plantation et d'intégration des linéaires dans les opérations d'ensemble. Celle relative à la « densification spontanée » présente des pratiques à

encourager lors des divisions de terrains, des constructions en dents creuses...

Ces documents seront opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme suite à l'approbation du PLUiH par le Conseil communautaire : dans un rapport de conformité pour le règlement ; dans un rapport de compatibilité pour les OAP.

Le Programme d'Orientations et d'Actions (POA)

Le POA a fait l'objet de tables rondes ouvertes aux acteurs locaux de l'habitat (Etablissement Public Foncier de Bretagne, bailleur social, opérateur privé, Pays des Vallons de Vilaine,...). Il regroupe toutes les actions nécessaires à la mise en œuvre de la politique de l'habitat de BPLC, en partenariat avec les Communes, sur 6 ans. Il couvre 4 grands axes et est constitué de 9 actions.

Une fiche récapitule pour chaque action les éléments clés, le contexte, les enjeux, les objectifs, les modalités de mise en œuvre, les ressources humaines, les partenaires, les moyens financiers prévisionnels et les modalités de suivi-évaluation :

Axe 1 : Construction neuve et foncier

1. Engager une politique foncière pour faciliter la production de logements neufs

Axe 2 : Revitalisation des bourgs

2. Impulser la revitalisation des centres-bourgs et des centres-villes

3. Améliorer la qualité du parc ancien

Axe 3 : Diversification de l'offre

4. Accompagner les changements de destination en campagne

5. Poursuivre la production de logements locatifs aidés

6. Renforcer l'offre en logements d'urgences

7. Compléter l'offre locative à destination des jeunes

8. Répondre aux besoins des gens du voyage

Axe 4 : Animation de la politique de l'habitat

9. Accompagner la mise en œuvre de actions

La concertation

L'élaboration du PLUiH a été l'occasion d'une concertation avec les personnes publiques associées (services de l'Etat, Chambres consulaires, etc.), avec les partenaires locaux et avec les citoyens, notamment par l'organisation de réunions publiques, de tables rondes, d'informations transmises sur le site Internet de l'intercommunalité, etc.

Cette concertation a permis d'étoffer le projet de PLUiH (voir bilan de la concertation).

Conclusion

Le projet a été élaboré en tenant compte des contraintes d'urbanisation existantes sur le territoire, des enjeux environnementaux et agricoles et des potentialités de développement à long terme.

Tant sur le plan économique, par la préservation des activités existantes et notamment des commerces de proximité et la promotion des parcs d'activités structurants du territoire, que sur le plan social par la recherche d'une offre en logements diversifiée, par exemple, que sur le plan environnemental en protégeant les espaces sensibles, que sur le plan urbain en favorisant la densification des tissus existants, le projet de développement de Bretagne porte de Loire Communauté s'inscrit pleinement dans une démarche de développement durable.

L'ABROGATION DES CARTES COMMUNALES

Le contexte : création de Bretagne porte de Loire communauté et élaboration du PLUiH

L'arrêté préfectoral modificatif du 23 décembre 2016 a porté création de la Communauté de communes « Bretagne porte de Loire Communauté » (BPLC), issue de la fusion de la Communauté de communes du Pays de Grand-Fougeray (ex CCPGF) et de la Communauté de communes de Moyenne Vilaine et Semnon (ex CCMVS).

Plusieurs types de documents d'urbanisme sont en vigueur sur le territoire : 14 plans locaux d'urbanisme (PLU), 2 plans d'occupation des sols (POS) et 3 cartes communales. Une commune est quant à elle régie par le règlement national d'urbanisme.

BPLC est compétente en matière de plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale. Par délibérations successives du 17 décembre 2015 du conseil communautaire de l'ex CCMVS et du 2 mars 2017 du conseil communautaire de BPLC, l'élaboration du PLUiH a été prescrite sur l'intégralité du territoire de BPLC.

La cadre réglementaire

Bretagne porte de Loire Communauté a décidé de mener une enquête publique unique portant à la fois sur le projet de PLUiH et sur l'abrogation des cartes communales en vigueur sur le territoire, afin de sécuriser juridiquement l'entrée en vigueur du PLUiH.

En effet si le PLUiH, une fois exécutoire, se substituera automatiquement aux PLU et POS en vigueur, cette substitution n'est pas automatique pour les cartes communales. Or le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser que « *le plan local d'urbanisme et la carte communale sont deux documents exclusifs l'un de l'autre* » (CE, avis, 28 novembre 2007, n°303421).

La réponse du Ministère de l'intérieur publiée dans le Journal Officiel du Sénat du 11 décembre 2014 précise concernant la carte communale que : « *S'agissant de*

l'abrogation de ce document, il convient de relever que le code de l'urbanisme ne prévoit pas de procédure spécifique. La situation est toutefois différente selon que l'abrogation s'accompagne ou non de l'élaboration d'un PLU. (...) Si l'abrogation de la carte communale s'accompagne de l'élaboration d'un PLU, l'application du parallélisme des formes permettra de sécuriser la procédure sans coûts ni difficultés supplémentaires pour les communes. Il suffira en effet de réaliser une enquête publique unique portant à la fois sur l'abrogation de la carte communale et sur l'approbation du PLU, et de veiller notamment à ce que la délibération finale emporte à la fois approbation du PLU et abrogation de la carte communale, l'ensemble s'accompagnant d'une décision du préfet. »

Les cartes communales concernées

Trois cartes communales sont concernées par la procédure d'abrogation :

- La Dominelais, approuvée par le Conseil municipal le 18 mars 2016.
- Saint-Sulpice-des-Landes, approuvée le 22 février 2005.
- Teillay, approuvée le 28 septembre 2007.

Les cartes communales sont des documents d'urbanisme « simplifiés », dont peuvent se doter les communes ne disposant pas de plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu. Elles ne comprennent pas de règlement propre et distinguent seulement deux types de secteurs : « constructibles » et « non constructibles » : ce sont les dispositions du règlement national d'urbanisme (articles R.111-1 et suivants du Code de l'urbanisme) et celles de l'article L.161-4 du code de l'urbanisme qui s'appliquent.

Le tome 4 du rapport de présentation du PLUiH, comprend une comparaison entre le projet de PLUiH et les cartes communales au niveau des bourgs.

Les incidences de l'abrogation des cartes communales sur l'environnement

Sans document d'urbanisme de remplacement, le règlement national d'urbanisme s'appliquerait uniformément sur le territoire des 3 communes une fois les cartes communales abrogées. Dans le cas présent, le PLUiH succédera immédiatement aux trois cartes communales.

Le PLUiH constitue un document d'urbanisme conforme aux évolutions récentes du contexte législatif (loi Grenelle, loi ALUR) et porte une réflexion d'ensemble à l'échelle intercommunale.

Ses dispositions réglementaires (règlement graphique et écrit ; orientations d'aménagement et de programmation notamment) sont de nature à gérer l'occupation du sol de manière plus fine et plus adaptée au contexte qu'une carte communale. Il distingue à cet égard des zones de vocations différentes (urbaines, à urbaniser, agricoles et naturelles) et introduit des règles découlant d'inscriptions graphiques. La délimitation des zones et la justification des règles retenues est présentée dans le tome 3 du rapport de présentation du PLUiH.

Le PLUiH comprend une évaluation environnementale (tome 4 du rapport de présentation), et comporte toutes les informations utiles quant aux incidences du PLUiH sur l'environnement.