



**PRÉFET
DE LA LOIRE-
ATLANTIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



*Original
Copie donnée à Isabelle
le 20/08/2023*

**Direction
départementale
des territoires et de la mer**

Affaire suivie par Claire Linard
Service Conseil, Accompagnement et
Urbanisme Durable
Bureau Planification & Commissions *nl*

Nantes, le 08 août 2023

Le Préfet de Loire-Atlantique

à

Madame la Maire
Mairie
6 place de la mairie
44110 Erbray

**Objet : révision générale du plan local d'urbanisme (PLU) d'Erbray
avis des services de l'État sur le projet de PLU « arrêté »**

PJ : 1 annexe technique + 1 dossier de pièces jointes

Par délibération du 3 avril 2023, reçue en Préfecture le 12 mai 2023, le Conseil municipal a arrêté le projet de PLU de la commune d'Erbray.

Vous m'avez transmis le dossier d'arrêt aux fins de consultation et avis des services de l'État, conformément à l'article L. 153-16 du code de l'urbanisme. Après examen, vous trouverez ci-après les observations relatives à la prise en compte des enjeux de développement durable énoncés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

Propos liminaires

La commune d'Erbray possède un large territoire à dominante agricole comportant maillages boisés et bocagers. Cependant le pôle de rayonnement de Châteaubriant, limitrophe à la commune, exerce une influence forte sur la commune, ayant des répercussions sur l'urbanisation de celle-ci. Ainsi, le sud de la commune, où se situe notamment le bourg, a connu un développement caractéristique du milieu rural, tandis que, concomitamment, le nord du territoire a subi les effets de la périurbanisation de l'agglomération castelbriantaise entraînant un accroissement conséquent de l'urbanisation des hameaux de La Touche et La Feuvrais et de la zone d'activité du Bignon. De ce développement dichotomique contrasté découlent des conséquences en termes de bassin de vie qui peuvent être de nature à mettre en question la vitalité du bourg et interroger sur les pratiques de mobilités, en termes

d'équipement et en particulier, la question de l'assainissement et enfin en termes de mitage de l'espace rural.

Historiquement, le bourg de la commune s'est construit autour de l'Église Saint-Martin, implantée à la croisée des axes Nord – Sud-Est/Sud Ouest (aujourd'hui RD14 et RD32) Est – Ouest (RD40). Son tissu ancien, hors îlots formés par la Mairie, la Bibliothèque, l'église et sa place, présente une densité proche de 18 logements/ha. Cette centralité est renforcée dans sa morphologie par l'implantation des constructions à l'alignement produisant un front bâti à étage le plus souvent.

À cette configuration historique s'ajoute la réponse classique à l'essor démographique exercé depuis plusieurs décennies sur un tissu ancien resserré : étendre en proposant des parcelles de plus grandes dimensions avec une implantation de la maison au milieu du jardin. Elle a conduit à un étirement de l'enveloppe urbaine, générant une consommation importante d'espaces et conduisant à l'intégration de plusieurs écarts ainsi qu'une altération de la qualité paysagère de l'espace rural en frange du bourg.

Aussi, les choix opérés dans le PLU révisé revêtent une acuité particulière pour répondre à l'enjeu d'accueil et de renouvellement de la population ainsi que de développement économique au regard de la capacité communale à pouvoir répondre aux besoins en services induits, tout en préservant les terres agricoles et naturelles par une mobilisation parcimonieuse de celles-ci et des opérations s'attachant à proposer un cadre de vie agréable assorti d'une empreinte foncière limitée.

Parti d'aménagement retenu et consommation d'espaces pour l'habitat

D'après les données de l'INSEE, la commune d'Erbray a enregistré, sur la période 2008-2019, une croissance démographique annuelle moyenne de 0,78 %. Cette dynamique s'est concentrée durant la première partie de la décennie (+1,09 %/an entre 2008 et 2013), suivie d'un ralentissement de la croissance sur la période la plus récente (+0,53 %/an entre 2013 et 2019).

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) repose sur une croissance démographique de +0,58 % avec l'ambition d'atteindre 3 200 habitants en 2032-2033. Ce niveau de croissance s'inscrit dans la continuité de la dynamique observée récemment et est, de surcroît, compatible avec les orientations du SCoT.

Le programme constructif à vocation d'habitat prévoit la création de 120 logements en 10 ans, soit 12 logements/an, en compatibilité avec le Programme local de l'habitat (PLH) et le SCoT, lesquels fixent une production moyenne de 8 à 12 logements/an.

Erbray fait actuellement face à une situation particulière concernant l'assainissement : les eaux usées des hameaux de La Touche et de La Feuveys sont en effet traitées par la ville de Châteaubriant, mais celle-ci n'est plus en mesure d'accepter de nouveaux raccords. Vous avez donc pris le parti d'interrompre l'urbanisation de ces entités urbaines, ne permettant qu'une installation dans les quelques lots encore disponibles du lotissement des Forges. En conséquence, le développement de la commune se trouve fortement recentré sur le bourg.

Cette décision apparaît pertinente et permet de répondre aux problématiques soulevées plus haut : adaptation aux capacités des équipements en place, installation des nouveaux habitants au plus près des commerces et des équipements du bourg favorisant sa vitalité et l'emploi de modes actifs, limitation des divisions parcellaires spontanées et du mitage de l'espace rural.

De plus, pour inscrire cette production dans une meilleure prise en compte des enjeux et exigences liés à la sobriété foncière, plusieurs leviers sont mobilisés dans votre document :

- le projet communal restreint très fortement le développement de l'habitat dans l'espace rural en n'y permettant que l'achèvement du lotissement des Forges dans le village de La Touche ;
- il y est prévu la mobilisation de trois enclaves issues du potentiel de densification et de mutation du tissu existant, accompagnée par la mise en place d'OAP prescrivant un nombre de logements minimum à y construire. Ce nombre de logements, 16 au total, porte leur densité de construction moyenne à 20,7 logements/ha ;
- le nombre de logements minimum à construire retenu sur le secteur de projet en extension de l'urbanisation couvert par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) est fixé à 52. Le périmètre de l'OAP incluant aussi un espace vert existant et conservé, la densité de construction est de 18,5 logements/ha soit quasiment deux fois supérieure à celles des opérations réalisées ces dix dernières années et renouant avec les densités observées dans le tissu ancien ;
- à l'appui d'un recensement actualisé des logements vacants et des bâtiments pouvant changer de destination, le PLU estime la création d'une dizaine de logements d'ici 2033 par reconquête du bâti existant. Des éléments sur la rétention foncière ou sur les garanties sur la mobilisation effective de ces gisements permettant de justifier ces estimations gagneraient toutefois à être apportées ;
- Le règlement met en place un phasage des projets d'urbanisations en extension en fixant un zonage 2AU sur le secteur Nord-Ouest, permettant de ce fait une priorisation de l'urbanisation des enclaves recensées.

Ces partis-pris constituent une évolution positive dans la manière de planifier la production de logements. Ils doivent vous permettre de poursuivre, sur le plan opérationnel, une réflexion urbanistique rompant avec le modèle pavillonnaire et prenant davantage en compte la densité et les formes urbaines traditionnelles observées dans le tissu ancien.

Ils inscrivent enfin le PLU révisé dans une trajectoire plus favorable à la sobriété foncière et aux exigences de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, laquelle fixe une ambition claire de réduire de moitié, sur les 10 prochaines années, le rythme de consommation des espaces naturel, agricole et forestier.

Cependant, l'article L. 151-6-1 du code de l'Urbanisme instauré par l'article 199 de la Loi Climat Résilience promulguée le 25 août 2021, précise que les OAP doivent définir, en cohérence avec le PADD, un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser. Or, ce dispositif n'a pas été intégré dans le projet de PLU arrêté, je vous demande donc de l'intégrer.

Activités économiques

Zone du Bignon

Le SCoT identifie la zone d'activités du Bignon comme zone économique structurante à vocation majoritairement liée à l'industrie ou la logistique.

Il entrevoit le développement de cette zone en octroyant à court terme (horizon 2030) une enveloppe de 13 ha. Une échéance de plus long terme (horizon 2040) étend cette enveloppe surfacique de 11,1 ha.

Toutefois, la zone d'activité possède encore plusieurs parcelles non urbanisées d'une surface totale d'approximativement 5 ha. De plus, l'évaluation environnementale précise que l'implantation d'entreprises sur les parcelles déjà viabilisées porterait la charge de la station d'épuration du Bignon à 277EH alors qu'elle a une capacité de 300EH. En conséquence, la station ne serait pas en mesure de pouvoir traiter les eaux usées de 13 ha supplémentaires d'activité.

Pour ces deux raisons, parfaitement valables, le PADD inscrit la volonté de réserver 17ha au développement de la zone du Bignon en instaurant une progression de l'ouverture tout en donnant priorité à la valorisation des espaces déjà aménagés. Cela a été traduit dans les pièces opposables par la mise en place d'une zone 2AU pour toute parcelle non viabilisée.

Ce choix, prudent et raisonné, s'inscrit dans la philosophie programmatique attendue d'un document d'urbanisme. Il rend aussi le PLU compatible avec le SCoT qui souhaite permettre une économie du foncier significative et qui conditionne la possibilité des extensions des zones d'accueil d'entreprise à un taux de remplissage de 70 %.

Ce phasage programmant le développement du reste de la zone du Bignon à plus long terme est aussi pertinent au regard des autres enjeux présents sur le secteur. Ainsi, il donne la possibilité de compléter les inventaires, zones humides pour les parcelles non examinées (car en friche ou privées) et faune-flore, ce pour s'assurer de l'opérationnalité du projet. De plus, ce temps pourra être investi afin de procéder, le cas échéant, à une étude de projet urbain dans les conditions définies à l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme, permettant de déroger à la loi Barnier, les marges de recul de 75 m associées à la RD 163 grevant une grande partie de la zone.

Zones artisanales

La commune d'Erbray possède sur son bourg plusieurs sites où sont implantées de petites entreprises et des artisans. Le PLU a pour projet le développement de deux zones artisanales situées aux entrées nord et sud, le long de la RD 14. Il met ainsi en place deux zones 1AUe et une zone 2AUe.

Les zones artisanales, tout comme les zones industrielles ou logistiques relèvent du développement économique dont la compétence est assurée par la communauté de communes de Châteaubriant-Derval. À ce titre, si l'intercommunalité souhaite que ces zones soit classées en 1AUe, il est nécessaire qu'elle apporte au dossier un diagnostic des gisements fonciers comptabilisant les parcelles cessibles en densification et les m² inutilisés au sein des parcelles de propriété privée au sein des Zones d'Activités existantes assorti d'une stratégie intercommunale intégrant les exigences renforcées de sobriété foncière. Cet inventaire des zones d'activités économiques, conduit par l'intercommunalité, doit par ailleurs être achevé au plus tard le 24 août 2023, conformément à la disposition instaurée par l'article 220 de la loi Climat & Résilience et codifiée à l'article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme.

En outre, si est envisagé le maintien de la zone 1AUe située au sud du bourg, je remarque que l'OAP sectorielle qui lui est destinée ne couvre pas l'entièreté de son emprise, contrairement aux dispositions mises en place par l'article R. 151-20 du Code de l'Urbanisme.

Prise en compte des risques naturels

Le territoire est impacté par le risque d'inondation par débordement de cours d'eau au titre de l'Atlas des Zones Inondables (AZI) des affluents de la Vilaine. Par ailleurs, l'inondation par ruissellement de juin 2018, consécutive d'un phénomène orageux a impacté la commune sur le secteur de La Touche. En effet, quatre constructions, *a minima*, y ont été touchées (référence faite à l'étude ruissellement menée par la CCCD). Ce risque représente donc un enjeu avéré pour la commune.

Cependant, aucune référence n'est faite au titre du risque par ruissellement. Un travail de recensement et de prise en compte de cette connaissance devra impérativement être intégré et traduit dans le dossier de PLU avant son approbation.

Pour compléter mon propos, les dispositions 1-1, 1-2 et 2-1 du PGRI Loire Bretagne 2022-2027 ont été reprises dans les dispositions réglementaires générales applicables à l'ensemble des zones. Néanmoins, la disposition 2-14 (ruissellement) est évoquée sans que celle-ci soit déclinée. Il serait, par ailleurs, pertinent de décliner la disposition 2-15 au regard de la sensibilité du territoire révélée par l'épisode orageux. Ces éléments devront être ajoutés au dossier et traduits dans la partie réglementaire.

De plus, la zone UH, dans laquelle s'inscrivent certaines constructions concernées par l'AZI (situées dans le hameau de La Touche), n'est pas réglementée au titre du risque. Il conviendra donc de rajouter une mention réglementaire, concernant les extensions, qui visera à prendre en compte le risque d'inondation par débordement de cours d'eau en intégrant les recommandations présentes dans les dispositions générales.

Énergies renouvelables

Le projet de PLU arrêté instaure dans son règlement la possibilité pour l'entreprise d'extraction et de transformation MEAC de mettre en place une centrale photovoltaïque au sol de près de 5 ha à proximité de son usine et de son site d'extraction. La production énergétique de cette structure sera utilisée à seule fin d'autoconsommation.

Toutefois les parcelles dédiées sont pour moitié cultivées et déclarées au RPG 2021 comme étant des prairies ou de la production de fourrage et pour moitié constituées de zones naturelles comprenant haies et bosquets. Seules quelques constructions artificialisent environ 850 m². Je note, en outre, que les inventaires complémentaires de zone humide qui ont été effectués sur les secteurs de projets n'ont pas étudié l'emprise du projet de centrale photovoltaïque. Or, en zone agricole, naturelle ou forestière les constructions ne doivent pas être incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées ou porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages (article L. 151-11 du code de l'urbanisme).

Les centrales photovoltaïques au sol ont donc vocation à s'implanter sur des terrains artificialisés ou dégradés. Un document cadre départemental, en cours d'élaboration par la chambre d'agriculture, a vocation à recenser les surfaces incultes ou non exploitées depuis un certain nombre d'années. Dans les autres cas, seules les installations agrivoltaïques au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie peuvent s'implanter en zone agricole.

Au regard des éléments présents dans le dossier, les conditions d'implantation du projet de centrale photovoltaïque sur ce site ne sont pas réunies. Je vous demande donc de procéder au reclassement en zone A du secteur Aer.

Qualité architecturale

Parmi les enjeux énoncés, le PADD évoque l'intention de « valoriser le patrimoine traditionnel local ». Un repérage plus poussé de son patrimoine bâti (château de la Haie Besnou, chapelle des Landelles,...) dans le plan graphique et des prescriptions adaptées permettraient de mieux répondre à ces enjeux pour assurer une meilleure préservation de ces éléments bâtis identitaires de la commune. En effet, ces édifices doivent faire l'objet de restaurations, de réhabilitations ou d'entretiens compatibles avec leurs caractéristiques architecturales. Il s'agit en outre de respecter une mise en œuvre traditionnelle et d'exécuter les travaux dans les règles de l'art.

En outre, des règles trop générales et sommaires risquent de banaliser l'environnement, contrevenant de ce fait à la volonté affichée dans le PADD de mettre en valeur le patrimoine environnemental, paysager et le cadre de vie. L'annexe technique jointe propose donc d'enrichir le PLU de dispositions réglementaires dans une perspective de valorisation du tissu historique, d'insertion plus qualitative des nouvelles formes d'habitat composant le tissu résidentiel et de préservation des éléments vernaculaires disséminés dans l'espace rural.

Patrimoine bâti vernaculaire

Si la trame bocagère ou les bâtiments susceptibles de changer de destination ont bien été inventoriés, aucun recensement précis n'a eu lieu pour le petit patrimoine bâti et paysager. Quelques éléments sont évoqués (p.105) mais ne se retrouve ni dans le plan graphique, ni dans une liste exhaustive en annexe ou encore dans un chapitre dédié dans le règlement.

À l'instar de ce qui a été produit succinctement pour les bâtiments susceptibles de changer de destination, les bâtiments qui pourraient être repérés au titre de l'article L.151-19 du code de l'Urbanisme, gagneraient à avoir une fiche d'identification pourvue d'un système de numérotation à reporter sur les planches graphiques.

À ce stade, le symbole graphique ne permet pas de savoir avec exactitude le type de bâti concerné, ni de se référer à un listing. Il est souhaitable *a minima* d'établir en annexe la liste des bâtiments repérés et d'agrémenter les fiches de repérage pour être en mesure de préserver l'aspect patrimonial des constructions sélectionnées.

De la même manière, la méthodologie d'inventaire serait à préciser pour se prononcer sur la qualité du patrimoine bâti et paysager retenu ou non (photographies par éléments repérés, sections cadastrales, observations et/ou remarques permettant de justifier de leur repérage dans l'inventaire.)

Enfin, comme indiqué dans le Document d'Orientations et d'Objectif (DOO) du SCOT de la communauté de communes de Châteaubriant-Derval, il est nécessaire d'assurer la reconnaissance et la valorisation du patrimoine, aspect essentiel du cadre de vie, de la culture et de l'identité du territoire. En l'absence de repérage précis, il paraît important de compléter l'inventaire architectural proposé en s'appuyant *a minima* sur le diagnostic territorial du SCOT en vigueur, et d'y intégrer en application de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme :

- manoir « La Haie Besnou », 1887, de l'architecte Liberge

- village de potiers « les Landelles »,
- chapelle Notre-Dame-de-Liesse, XIXème, « les Landelles », construite dans un village de potiers

Mais aussi, par exemple :

- les murets en pierre structurant l'espace public,
- des maisons de bourg, présentant des modénatures et un décor des encadrements, peu remanié et proche des dispositions d'origine,
- des corps de ferme (« La Refoulais »)
- des croix et calvaires (1914, « La Touche d'Erbray »)
- des fours à pain (des « Landelles »),
- d'anciens fours à chaux : « le Cormier », (XIXème) et rampe d'accès (1856), accompagné de maisons d'ouvriers (XIXème);
- des puits et fontaines (« La Ridelais »).

Cette identification doit permettre la préservation et la sauvegarde de ces éléments et définir des conditions d'entretien et des évolutions compatibles avec leur caractère patrimonial.

Pour les bâtiments situés dans l'espace agricole pouvant faire l'objet d'un changement de destination, je vous recommande également de compléter la liste des bâtiments figurant au règlement littéral d'une fiche par édifice présentant les éléments d'intérêt historique, artistique ou architectural assortis de prescriptions permettant de conjuguer la préservation des caractéristiques d'origine du bâti et sa réhabilitation pour une nouvelle destination. Il serait également nécessaire d'encadrer les problématiques d'accès et de stationnement qui accompagnent généralement la demande de permis de construire en raison de leur impact sur le paysage rural.

La demande de changement de destination sera soumise, au stade de l'autorisation d'urbanisme, à l'avis conforme de la CDPENAF, laquelle peut être amenée à émettre un avis défavorable pour des bâtiments dont les caractéristiques techniques de la restauration seraient de nature à porter atteinte à la qualité paysagère du site.

* * * *

Dans l'ensemble, le projet de PLU de votre commune adopte une démarche raisonnée dans la programmation du foncier en extension de l'urbanisation. Ce parti-pris vertueux doit pouvoir permettre d'aborder dans de bonnes conditions la déclinaison de l'objectif de réduction de la consommation d'espace que le SCoT devra effectuer au titre de la Loi Climat Résilience.

Par conséquent, au regard de ces éléments, j'émetts un avis favorable sur le projet de PLU arrêté le 3 avril 2023 par votre Conseil municipal, sous réserve de la prise en compte des observations formulées, en particulier relatives à :

- la mise en place d'un échéancier dans les OAP ;
- l'apport de justifications complémentaires d'échelle intercommunale au développement immédiat en extension des zones artisanales ;
- une meilleure prise en compte du risque inondation ;
- la suppression du sous-secteur Aer ;
- l'identification et la protection du patrimoine local.

Le contenu de l'annexe jointe à cet avis est destiné à améliorer la qualité technique et juridique du document.

Enfin, le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique afin d'être porté à la connaissance du public ainsi que l'avis de commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).

Mes services et ceux de la direction départementale des territoires et de la mer restent à votre disposition pour vous apporter toutes précisions utiles et examiner avec vous les modalités de prise en compte de cet avis.

Le Préfet
Pour le préfet et par délégation,
Le sous préfet de Châteaubriant-Ancenis,


Marc MAKHLOUF