Reçu hors délais
réputé favorable

A72 10

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFECTURE DE LA CHARENTE

REÇU le
23 SEP. 2019
CDC Charente Limousine

Direction départementale des territoires
Service de l'économie agricole et rurale
Secrétariat CDPENAF
Tél. : 05 17 17 39 03

Avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)

Vu le code rural et de la pêche maritime et notamment les articles L.112-1-1 et D.112-1-11 ;

Vu la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 sur la modernisation de l'agriculture et de la pêche, et notamment l'article 51 ;

Vu la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) ;

Vu la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF) ;

Vu la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite loi Macron) ;

Vu la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 d'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) ;

Vu le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement des commissions administratives à caractère consultatif ;

Vu le décret n° 2015-644 du 9 juin 2015 relatif aux commissions départementales et interdépartementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers en métropole ;

Vu l'arrêté préfectoral du 28 août 2015 instituant la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) ;

Vu l'arrêté préfectoral du 24 juin 2019 portant composition de la CDPENAF, abrogeant l'arrêté préfectoral du 28 août 2015 et son modificatif du 19 avril 2017 ;

Vu le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Confolentais (25 communes) qui a été arrêté par délibération du conseil communautaire de Charente-Limousine le 23 mai 2019 ;

Vu le code de l'urbanisme et notamment l'article L153-16 relatif à la consultation de la CDPENAF sur le projet d'un PLUi de communes situées en dehors du périmètre d'un schéma de cohérence territoriale approuvé et ayant pour conséquence une réduction des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers ;

Vu le code de l'urbanisme, notamment son article L151-13 relatif aux secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) dans les zones agricoles, naturelles ou forestières des plans locaux d'urbanisme ;

Vu le code de l'urbanisme, notamment son article L151-12 relatif aux extensions et annexes des bâtiments d'habitation existants dans les zones agricoles, naturelles ou forestières des plans locaux d'urbanisme ;

Vu la demande d'avis au titre des articles précités du code de l'urbanisme, sollicitée par Monsieur le président de la communauté de communes de CHARENTE LIMOUSINE, reçue le 3 juin 2019 ;

Considérant ce qui suit :

I- Sur le projet d'aménagement communal (article L153-16 du code de l'urbanisme)

A) Consommation foncière

Habitat

A l'horizon 2035, la collectivité a pour objectif de regagner la perte démographique de la période 99-2013, en prévoyant en corrélation les besoins en logements qui ont été estimés à partir du principe d'anticipation du "point mort". Ainsi, le projet de stabilisation démographique avec + 393 habitants conduit à une offre de l'ordre de plus de 1000 logements (basée sur 827 logements neufs et 220 logements vacants mobilisables sur les 1281 logements recensés par l'Insee en 2013) et à un potentiel d'urbanisation en matière d'habitat d'environ 100 ha. Le parti d'aménagement est axé sur une répartition qui se veut "solidaire" et "complémentaire" sur le Confolentais, selon un principe d'armature territoriale définissant 5 types de pôles.

Malgré l'absence d'une surenchère dans la prospective démographique (souffrant toutefois du manque de vérification des derniers chiffres Insee qui tendraient à afficher une accélération de la décroissance démographique et s'appuyant sur une méthode plutôt théorique pour évaluer l'évolution de la taille des ménages), le projet d'urbanisme du PLUi du Confolentais s'avère ambitieux dans ses orientations :
- une volonté de rattrapage de la courbe démographique descendante et le pari d'une évolution continue des résidences secondaires et donc d'un besoin pour ce parc de logements (+ 369 résidences) ;
- une mobilisation de la vacance limitée à 15/16 logements par an pour l'ensemble des 25 communes, tandis que certaines communes (Confolens ou Benest) méritent particulièrement une stratégie de réinvestissement du patrimoine bâti existant ; de surcroît une vacance qui se maintiendra du fait d'une remise sur le marché qui compensera les nouveaux logements vacants ;
- un effort de densification des secteurs bâtis mais un effort de modération de consommation de l'espace surestimé ; les extensions urbaines sont certes réduites à plus de 40 %, mais le ratio global s'avère limité à - 20 % en comparant l'ensemble des secteurs d'urbanisation, à savoir en extension urbaine, mais aussi en densification après retrait de la rétention foncière (103 ha contre 127 ha ventilés, à partir d'éléments 2006-2015, sur une période rétrospective de 14 années ; constat au vu du bilan de la consommation foncière et des besoins, exposés dans le rapport du PLUi ;
- une prise en compte de la rétention foncière dans l'évaluation du potentiel de densification dans les parties urbanisées, rétention certes existante en milieu rural, mais exposée pour chaque commune de manière aléatoire (entre 22 et 35 %), sans justification circonstanciée par secteurs ;
- une estimation de 117 changements de destination de bâtiments existants possibles, mais sans contrepartie d'une diminution, même partielle, du besoin foncier pour l'habitat ;
- et enfin une planification optimiste pour les pôles ruraux, en termes de production de logements et d'offre foncière, qui est susceptible de contrecarrer le fonctionnement territorial du projet d'urbanisme, dans ses diverses composantes d'aménagement (forme urbaine, fonctionnement urbain, accessibilité aux services et activités des pôles centraux et d'équilibre, déplacements, activité agricole, patrimoine bâti, paysager et naturel, etc.).

Ces orientations conduisent, au final, à une consommation de l'espace compromettant la sobriété foncière, pourtant affichée dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD)

Concernant l'urbanisation dans les pôles ruraux (10 au total), voire de proximité (au nombre de 7), la capacité d'accueil en nouveaux logements (respectivement 10 et 20 habitations pour la durée de vie du PLUi, avec une densité de 6 à 8 logements/ha) est relativement substantielle, d'autant plus que la tendance, en l'occurrence pour les pôles ruraux, était de 3 constructions entre 2006-2015 (sauf pour les communes de Chassiecq, Hiesse et Saint-Christophe qui étaient en situation plus avantageuse, tandis que Benest et Vieux-Cérier n'accueillaient aucune nouvelle habitation).
Certes, un potentiel de densification, après déduction de la rétention foncière, est mobilisé entre 0,7 et 1 ha selon les pôles ruraux. Néanmoins, les extensions urbaines, qu'elles soient ponctuelles ou sectorielles, sont largement utilisées, puisque généralisées à l'ensemble de ces pôles (hormis Hiesse et Ambernac), avec parfois des extensions à 60-75 % (Vieux-Cérier, Chassiecq, Oradour-Fanais,...), de surcroît aussi bien dans les bourgs que dans des hameaux dits "de centralité secondaire", se retrouvant parfois très confortés.

Activités économiques et de loisirs

De nombreux projets économiques s'annonçent sur le territoire à travers les zones ou secteurs d'activités (6 ha en densification et 38 ha en extension sectorielle et ponctuelle), les projets touristiques (43 ha en extension), les exploitations de carrière, les équipements d'énergie renouvelable ou encore les projets de secteurs de loisirs (via Nl ou Nga). Ils majorent bien évidemment la consommation foncière et l'artificialisation des sols. Mais tous ces projets peinent à définir des opérations en cohérence avec des besoins justifiés.

En conséquence, une logique d'offre foncière ne saurait suffire pour aider à la durabilité d'un territoire. Celle-ci est également à vérifier en considération des choix retenus pour la localisation des secteurs d'urbanisation et de leurs impacts sur les espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) dont la préservation est d'intérêt public.

B) Secteurs d'urbanisation

B.1) Espaces en densification

■ **Définition des parties actuellement urbanisées dites "PAU"** conditionnant le potentiel de densification et la nécessité ou pas de la dérogation préfectorale

Le projet de PLUi porte une attention particulière à la densification qui a fait l'objet d'un travail de repérage au sein des "PAU", réalisé notamment avec les élus. Sans déjuger l'étude sur ce potentiel de densification offrant 82 ha (rétention foncière incluse), certaines parties reconnues "actuellement urbanisées" dans le dossier, délimitées avec de grandes enveloppes autour du bâti, mettent en évidence, cependant, un problème de définition de la PAU, mais aussi parfois de choix d'urbanisation. Celles-ci sont plus à reconnaître en tant qu'extensions urbaines "ponctuelles" selon les critères du dossier, qu'en espaces à densifier.

Certes, les choix retenus visent à compacter l'urbanisation sur sa frange, dans un souci d'épargner les espaces agricoles, naturels ou forestiers (ENAF). Toutefois, ce parti tend à fermer des coupures d'urbanisation ou des espaces interstitiels à caractère agricole ou naturel, par un front urbain constituant les nouvelles limites du tissu bâti. Or, les PAU en lien avec la densification sont à déterminer contextuellement et donc en fonction des conséquences sur les ENAF, dans le périmètre à la fois immédiat et élargi du projet d'urbanisation (à savoir en considération de l'interface, du potentiel agricole des terres environnantes, du fonctionnement des ENAF, des coupures physiques telles que voirie, haie bocagère, mais aussi du fonctionnement urbain, etc.).

Aussi, le rapport de présentation du PLUi (tome 2, partie X-5), doit être complété par une justification spatiale des espaces à densifier, site par site, dépassant le repérage par commune, numéroté sur vue aérienne et issu de trois typologies ("dents creuses", intensification après division parcellaire, cœurs d'îlots).

Par ailleurs, au titre des articles L142-4 4° et L142-5 du code de l'urbanisme, pour les communes sous RNU, la notion de PAU est un critère à ne pas sous-estimer, car les secteurs hors PAU ne peuvent être ouverts à l'urbanisation sans dérogation préfectorale.

De même, pour les communes avec un document d'urbanisme en vigueur, les secteurs qui seraient considérés dans le dossier comme étant dans les PAU et qui néanmoins sont hors secteur constructible du document réglementaire, doivent faire l'objet d'une demande de dérogation préfectorale (ex : sites identifiés C11, C10 à Ambernac "Le Breuil", malgré l'absence d'étalement urbain).

Sur les communes suivantes, ont pu être relevés des espaces dits de densification, alors qu'ils préfigurent des extensions urbaines (ponctuelles ou sectorielles) au détriment des ENAF (liste à titre d'illustration) : LESTERPS (sites P7, P13, P3, P14) ; AMBERNAC (C9, voire parcelles 312 à 318) ; PLEUVILLE (T8) ; HIESSE (L17 et L18), LESSAC (O12) ; sites d'extension d'activité économique LESSAC (O1, O3, O4); CHAMPAGNE-MOUTON (G18) ; ANSAC (D20, D21) ; MANOT (Q6 , Q7, Q4 , Q2) ; BENEST (E1, E4), CHASSIECQ (H6 + H3), SAINT-COUTANT (V4), TURGON (X2, X10) ; LE BOUCHAGE (M11 + M7) ; VIEUX-RUFFEC (Y4).

■ Trames "jardin"

Ce report graphique sur le plan de zonage, classé dans les éléments de paysage à protéger, est surtout constaté au sein des PAU telles que définies dans le dossier et classées en zone U, au contact des ENAF et avec des délimitations très larges. La traduction réglementaire de cette trame est pour l'essentiel l'interdiction de toute nouvelle construction principale : "y sont seuls autorisés les aménagements des espaces verts / publics et les annexes des habitations".
Au cas par cas, certains de ces espaces de transition ou relictuels entre le bâti et les ENAF (jardins pouvant en effet être valorisés pour le cadre de vie ou la ressource biodiversité) peuvent être intéressants. Toutefois, la lecture du zonage révèle d'importantes surfaces, sur quasiment toutes les communes et dans la plupart des hameaux, voire bourgs ; ces surfaces ne sont ni évaluées quantitativement, ni justifiées dans le dossier au regard de la qualité de ces espaces dits "jardins" et de l'intérêt paysager des lieux (cf les parties justificatives XI.3 et XIII-1-4). La justification aurait pu également être abordée à l'occasion de l'analyse du potentiel de densification (cf partie X-5 du rapport). Par ailleurs, le zonage N peut être un outil réglementaire, adapté pour certains espaces "tampons" à protéger, en ceinture d'urbanisation, en fonction de l'occupation des sols (nota espaces bocagers à préserver de toute construction, problème d'accès, de forme urbaine ...).
De fait, à défaut d'une justification de son opportunité (quantitative et qualitative) dans l'enveloppe urbaine, cette trame "jardins" interroge sur un potentiel d'urbanisation mobilisable en densification, au moins partiel sur certains espaces.

Toujours, à titre d'illustration, les trames "jardin", définies sur les communes suivantes, méritent un réexamen : HIESSE bourg (parcelles 179 à 184 au sud + parcelles 408, 409, 440, 590 etc) ; AMBERNAC hameau "le treuil" ; LE BOUCHAGE hameau "La Roche" en partie sud (parcelles 1162, 712) et hameau "Mortaigre" ; CHASSIECQ bourg et hameaux "Gellevraud" " Biarge" ; BRILLAC bourg (trame en cœur d'îlot, entre maison de retraite et école) ; PLEUVILLE sortie N-O bourg ; SAINT-MAURICE au nord du cimetière (parcelles 102 à 107).

B.2) Espaces en extension

■ Extensions "ponctuelles"

Les extensions dites "ponctuelles" du projet de PLU, sont des projets d'urbanisation reconnus comme situés en dehors des enveloppes bâties et représentent environ un quart des extensions sectorielles (hors zones 2AU). Classées en zones U, elles se situent en continuité directe du tissu urbain, souvent en entrée/sortie ou en périphérie des bourgs ou des hameaux. Les sites retenus participent ainsi à l'étalement urbain diffus au détriment des ENAF qui perdent progressivement leur vocation. De par leur nombre et leur multiplication, elles peuvent également exposer aux conflits d'usage habitat/activité agricole.
Quant aux surfaces de ces extensions ponctuelles, celles-ci sont souvent proches des 2000 m², pouvant même atteindre le demi-hectare (0,4 ha à Vieux-Cérier ou 0,6 ha à Pleuville) et constituent de nouveaux secteurs d'urbanisation, peu économes en foncier. Certes, les surfaces dépassant les 2000 m², sont soumises à des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) de "densité", mais qui ont l'inconvénient d'une occupation "à la carte", non maîtrisée, contrainte seulement à ne pas compromettre une densité moyenne applicable sur le secteur.

Sur les communes suivantes, des secteurs d'extension "ponctuelle", entre autres, sont à reconsidérer : VIEUX-CERIER : deux zones Ub de 0,2 ha et de 0,4 ha en extrémité nord du bourg (sur prairies et corridor écologique) ; zone Ub au sud du bourg à organiser avec le site N2 pour un classement en zone AU avec OAP sectorielle ; hameau "Chez Ravard" zone Ub de 0,4 ha (en bordure RD, sur des prairies, représentant près d'un quart du hameau qui est situé en extrémité territoriale) // BENEST : zone Ub de 0,2 ha, au N-O du bourg, confortant une urbanisation diffuse // LE BOUCHAGE : zone Ub de 0,2 ha en sortie ouest du hameau "La Roche" (étalement sur terre agricole et dans continuité écologique) ; zone Ub de 0,19 ha en entrée est du hameau "Frêtet" (étalement sur alvéole bocagère) // CHASSIECQ : zone Ua de 0,23 ha au N-O du bourg (en extension sur prairie) // PLEUVILLE : possible reclassement en zone AU avec OAP sectorielle du projet de zone Ub de 0,65 ha au nord-est du bourg, face au stade, en intégrant la parcelle limitrophe sud n° 439 // CHAMPAGNE-MOUTON : zone Ub de 0,34 ha au N-O du bourg (aucune justification sur la nécessité communale au vu de la localisation) // TURGON : zone Ub de 0,37 ha en sortie S-E du hameau "Chez Valentin" (espace naturel)" // VIEUX-RUFFEC : zone Ub de 0,23 ha en entrée ouest du hameau "Peuman" (terre agricole, hameau restreint et excentré) et zone Ub de 0,38ha au nord-ouest du hameau de La loge (terre agricole, hameau restreint).

■ Extensions "sectorielles" 1AU

Les extensions sectorielles, traduites par les zones AU, dites "à urbaniser", sont par définition les zones d'aménagement et d'extension urbaines, réalisées souvent sur des ENAF, plus particulièrement sur les espaces agricoles, soumis à l'artificialisation. Pour autant, le principe de précaution est à appliquer, en tenant compte des besoins au plus près des projets, de l'absence d'autres alternatives avec un moindre impact quant à la localisation. Concernant les alternatives, le classement en zone N d'espaces dans le tissu urbain (cf nota cas des grandes zones N dans le bourg de Champagne-Mouton) doit particulièrement faire l'objet d'une justification contextuelle.

Habitat

A l'instar des zones U en extension ponctuelle, la localisation et la configuration des zones d'extension sectorielle 1AU Habitat posent question en termes d'aménagement.
Ces zones 1AU tendent à présenter les caractéristiques suivantes (parfois cumulées), en sus du prélèvement agricole et/ou naturel :

- des linéaires le long ou de part et d'autre d'une voie routière existante (parfois des routes départementales) ou encore "en pendant" de l'urbanisation existante riveraine ; au-delà du prélèvement agricole, l'urbanisation linéaire induit un effet repoussoir et une gêne pour l'activité agricole : sont concernés par exemple les sites de VIEUX-CERIER hameau "la bosse" (0,6 ha), de TURGON hameau partagé "Chez la Rose" (0,5 ha), de BENEST bourg (1,27 ha), LE BOUCHAGE hameau "La Grange" (0,55 ha), de CHASSIECQ hameau "Biarge" (0,88 ha confortant l'espace dit à densifier, repéré "H3" de 0,4 ha), de PLEUVILLE bourg entrée N-O (1 ha, constatant de surcroît qu'au N-E du bourg, la zone Ub de 0,65 ha et la parcelle sud limitrophe, face au stade, mériteraient d'être reclassées en zone 1AU), de CHAMPAGNE-MOUTON sud bourg (0,9 ha) ;
- des projets de développement en situation excentrée ou déconnectée au regard des bourgs ou du territoire intercommunal, souvent opérés de surcroît dans des hameaux, pour lesquels l'extension urbaine peut se révéler disproportionnée par rapport à la taille des zones urbanisées existantes : voir notamment sur les communes d'ABZAC en sortie S-E (0,7 ha et 1,6 ha), Le BOUCHAGE hameau "Mortaigre" (0,6 ha), de CHASSIECQ hameau "Biarge", de VIEUX-RUFFEC "Peuman", d'ALLOUE bourg sortie S-E (0,88 ha), d' ESSE village "Grand Neuville" (0,54 ha) et hameau "Le Marouin" (0,56 ha);
- des zones anticipées prématurément en termes de besoins et donc à différer en considération de l'impact sur l'espace agricole et d'un potentiel existant à urbaniser en priorité (tel est le cas de la zone AU à ALLOUE bourg N-O, de 0,55ha, qui est à accompagner d'un principe d'aménagement non prioritaire dans OAP et rapport de présentation) ;
- des implantations sur des milieux sensibles liés au bocage (prairie à dominante humide : BRILLAC bourg sortie est, zone de 1,4 ha ou encore SAINT-MAURICE-DES-LIONS bourg sud, zone de 1,9 ha dont la partie ouest serait à épargner) ;
- et enfin, des schémas de zones AU via des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) "sectorielles" qui écartent très souvent des dispositions nécessitant une opération d'ensemble, afin de permettre les aménagements au coup par coup qui risquent néanmoins d'être en défaveur d'une consommation d'ENAF maîtrisée.

Concernant les OAP sectorielles, qui doivent organiser spatialement les actions ou opérations sur les secteurs de projets, celles-ci n'offrent pas la garantie d'une aide aux utilisateurs du PLUi en charge de veiller à une préservation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Certes, l'objectif de la collectivité semble être de ne pas trop contraindre les candidats à la construction qui sont rarement en milieu rural des aménageurs professionnels. Cependant, des OAP plus encadrées auraient l'avantage d'inciter à plus d'économie foncière.
Également, au sujet des OAP "densité" visant les espaces à densifier ou les extensions "ponctuelles", il est remarqué que certaines orientations d'aménagement méritent plutôt des dispositions de type OAP sectorielles pour tendre vers plus de maîtrise dans l'utilisation foncière, au vu de leurs surfaces et/ou configuration : HIESSE site L19 ou AMBERNAC Bourg pour les sites C1, C14, C15 (zone urbanisée Ub qui est un vrai quartier en ceinture sud-est, à aménager selon un ensemble cohérent). De plus, le repérage des OAP sur le plan de zonage gagnerait à différencier les OAP "densité" et les OAP "sectorielles", afin de mieux appréhender les logiques d'urbanisation.

Quant aux objectifs de densité moyenne à l'hectare fixés par le PADD et allant de 6 logements/ha à 20 logements/ha selon les 5 types de pôles de l'armature territoriale, ces derniers ne sauraient être inférieurs à 10 logements/ha pour les extensions urbaines dans les pôles ruraux et de proximité, afin de concilier réduction des espaces consommés et besoins en habitat.

Activités économiques (artisanales ou industrielles)

Les zones AUX sont souvent présentées mais non justifiées précisément par rapport aux besoins fonciers et leur dimensionnement (ni dans partie X-6 du rapport, ni dans la justification du règlement p 323).

Ces zones, qui occupent pour la plupart de grandes surfaces (sans compter les zones 2AUX très souvent prévues en continuité), méritent d'être explicitées, à l'appui de demandes d'installation, d'éléments d'anticipation, des critères de répartition des zones d'activités ZA entre les pôles et donc d'une stratégie communautaire. L'exposé de cette politique ne peut se limiter à des motifs axés sur un principe de localisation dans les pôles centraux considérés comme pôles économiques majeurs (Confolens, Champagne) ou dans les pôles complémentaires d'équilibre, voire de proximité, au sein desquels les parcs ou sites existants accueilleraient des extensions, via les zones AUX .

Par ailleurs, il est rappelé que le PADD affichait dans les actions en matière de rationalisation du besoin foncier : "ne pas créer de nouvelle ZAE et s'appuyer sur le potentiel existant de "Terres Neuves", "privilégier les zones existantes et leur développement" et "permettre néanmoins la création de petites zones artisanales communales pour offrir un rééquilibrage de l'offre sur le territoire". Or la traduction réglementaire pour certains projets semble en contradiction avec ces objectifs, car il existe notamment des créations ex-nihilo, importantes en surfaces (pourtant dites artisanales) et induisant de forts impacts sur les espaces agricoles ou naturels (ALLOUE, zone AUX de 3 ha sur de grandes parcelles agricoles et en partie dans corridor écologique ou encore BRILLAC zone AUX de 1,74 ha sur des prairies dans un environnement de cours d'eau et de zones humides). De même, la volonté de s'appuyer sur le potentiel de "Terres Neuves" (dont la destination industrielle n'a pas suscité le remplissage) pour ne pas créer de nouvelles ZAE ne se vérifie pas avec la création de la zone AUX "Pré de l'Étang" de 6,3 ha, qui ne saurait être considérée comme un simple développement de la zone UX en cours de viabilisation. Cette nouvelle zone, prévue sur un secteur agricole sensible, initialement bocager et à proximité d'une exploitation agricole dont l'accès serait traversant sur le site, s'étale en ces lieux au-delà de la limite physique à l'urbanisation qui devait être la route de Limoges.

Il convient également de souligner que les extensions d'activités dites "ponctuelles" et traduites en zones UX pour permettre l'évolution d'une entreprise existante, doivent être justifiées au regard de leurs grandes surfaces, afin de s'assurer d'une traduction graphique au plus près de l'évaluation des besoins actuels et futurs (Champagne-Mouton zone UX de 3,2 ha ou Lessac zone UX de 2,3 ha, zone qui d'ailleurs, au vu de la configuration, s'apparente à une zone AUX, sauf si déjà viabilisée).

Activités touristiques

La zone AUT de Lessac de 42 ha est destinée à un parc animalier dont l'artificialisation sur les terres agricoles est de grande ampleur. Bien que le projet soit exposé et complété par une orientation d'aménagement et de programmation "OAP" détaillée, ce dernier n'est pas appuyé par une présentation d'éléments quantitatifs, attestant de la nécessité de sa configuration et de telles surface et capacité d'accueil (logement animaux, hébergement touristique). De même, la localisation en ces lieux (commune, parcelles agricoles bocagères, sensibilité environnementale) est à justifier, sachant qu'un espace déjà ou en partie artificialisé, semblerait plus approprié à ce projet d'envergure. L'intégration dans le projet de l'extrémité sud du site, alors que située dans le corridor écologique afférent à un ruisseau, affluent de La Vienne, notamment, ne peut être retenue sans vérification des enjeux environnementaux.

■ Extensions "sectorielles" 2AU

Les zones d'aménagement 2AU, dites "différées" ou "fermées" en l'absence de règlement sont de trois types : les zones 2AU habitat (près de 18 ha), 2AUX (7,25 ha) et 2AUe (0,96 ha à Lessac), soit un total de 26 ha. Dans un objectif de futur développement, ces zones ont été définies dans la continuité d'espaces considérés à densifier ou dans le prolongement ou voisinage d'une zone AU ; malgré ces logiques de localisation, certaines zones 2AU tendent à préfigurer un étalement

urbain, hors enveloppe ou enclave urbaine, d'autant plus que leur nombre et surfaces (surface globale et surface par site) représentent un foncier conséquent.

Cette problématique est surtout mise en évidence par l'absence de justification des choix de sites, des délimitations des zones et des besoins correspondants. Ce constat confirme l'insuffisance d'explication observée précédemment pour les zones 1AU dont les éléments exposés restent de l'ordre de la description. Ces zones 2AU sont motivées essentiellement par la possibilité pour la collectivité de faire valoir, en cas de vente des terrains, le droit de préemption, droit qui d'ailleurs engage la collectivité sur l'opération visée. Ainsi, la justification de ces zones 2AU par la communauté de communes ne saurait être reportée.

Par ailleurs, les zones 2AU ne sont pas comptabilisées dans le dossier en tant que potentiel d'urbanisation dans le présent projet de PLUi. Toutefois, il est rappelé que les zones 2AU peuvent être ouvertes à l'urbanisation, pendant la durée de vie du PLUi, par une simple évolution ponctuelle du document d'urbanisme (parfois sous obtention de la dérogation préfectorale en l'absence de SCOT), avec pour résultante une majoration des secteurs d'urbanisation et donc sans réel engagement (dans PADD ou OAP) d'une réalisation à long terme qui ne serait pas prioritaire.

De plus, l'ouverture de certaines zones 2AU, à vocation d'habitat ou d'activités économiques, risque de se faire au détriment des zones d'ouvertures prévues à court ou moyen terme (U ou 1AU) qui seraient donc plus stratégiques par rapport au projet d'urbanisme.

En conséquence, la définition de zones 2AU Habitat, Activités et Équipements (une seule zone 2AUe à LESSAC) doit être réservée et justifiée en considération de besoins à moyen terme qui répondent concrètement à la stratégie communautaire de répartition et de complémentarité entre les pôles.

C) Autres occupations du sol impactant les espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF)

■ Trame carrière

La justification des trames "carrière" se limite à un exposé de la logique réglementaire et à un repérage global sur le territoire (donc sans information sur leur surface totale, surface par carrière, sur les exploitations existantes et sur les projets, sur l'intérêt des sites, sur les éléments environnementaux). Les motifs de délimitation et de surfaces explicitant les besoins, notamment pour les projets d'extension, font là encore défaut, malgré les importantes soustractions d'ENAF nécessaires à ce type d'occupation. En l'absence d'éléments probants justifiant les projets de carrière et leur exploitation, qu'ils soient en extension ou en création, les trames "carrière" sont à retirer du projet de PLUi.

L'attention est attirée sur le fait que le dossier de PLUi ne fait part que de sites existants ou en cours d'extension ; cet élément mérite d'être vérifié par les auteurs du PLUi au regard du projet sur la commune d'Abzac.

Enfin, le règlement écrit afférent à la trame carrière est peu garant d'exploitations réduisant leur impact sur les ENAF. Seules "les règles communes à toutes les zones" du règlement renvoie à l'article R151-34 2° du code d'urbanisme, afin d'autoriser les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur de ces ressources naturelles. Les dispositions applicables aux zones N, voire A (cas sur la commune d'Abzac), ne semblent pas prévoir de règles d'occupation spécifiques pour l'exploitation des carrières.

■ Secteurs de développement d'énergies renouvelables "Nenr"

Selon le dossier, les trois projets en cours d'étude ou de procédure concernent des parcs photovoltaïques et sont situés sur les communes d'Oradour-Fanais (deux projets sur "Les terriers" 37 ha et "Les Broues" 38 ha) et d'Ansac-Sur-Vienne ("La Chapelle Beau-Clain" 10 ha).

Ces projets, tout comme ceux déjà engagés avec une autorisation (parc photovoltaïque à Manot "Clois du bois" et équipements de méthanisation à Confolens "Les Vergnes") ne font l'objet d'aucune justification (localisation, surface, état après carrière, besoins, absence d'alternative) si ce n'est pour les parcs photovoltaïques, la mention "d'une importance de projet justifiant la superficie" (cf p 557 tome 2 du rapport) ou l'indication d'une localisation "sur des espaces déjà anthropisés, notamment sur des anciens sites de carrières" (cf p 336 tome 2 du rapport).

Or, il s'avère que les projets, classés en secteur "Nenr", situés sur Oradour-Fanais, sont prévus sur des espaces à vocation agricole (en partie pour "Les Terriers" sur les parcelles 128, 151, 295 à 299 et 301 et totalement pour "Les Broues" sur parcelles bocagères). Également, le secteur "Nenr" sur Ansac est délimité non pas sur un espace artificialisé ou anthropisé, mais sur un espace boisé de châtaigniers (dépérissant ou pas). Concernant ce dernier site, doit être démontrée la nécessité d'implantation sur ce secteur, malgré une situation dans la continuité d'un corridor écologique et d'un environnement naturel de qualité (voir classement limitrophe en zone N sur la commune d'Hiesse).

Enfin, les parcs éoliens (existants ou projets, tels que les parcs de Lesterps, Brillac ou Alloue-Saint-Coutant-Ambernac et autres) ne font l'objet d'aucune sectorisation de zonage et d'aucun exposé et justification. Pourtant, les règlements des zones A et N, en l'état, permettent les projets, de façon générale, et sans condition (voir en l'occurrence l'article L151-11 du code de l'urbanisme). Le PLUi doit être explicite sur le sujet et étudier la traduction réglementaire (pour l'existant et les projets).

■ Corridors écologiques

L'examen du zonage fait apparaître que le PLUi identifie des corridors écologiques, pour la plupart classés en zone N (exception faite notamment à l'ouest du bourg d'Hiesse avec un classement en zone A). Dans ces corridors écologiques à vocation naturelle, se retrouvent classés des espaces de densification en zone U, ainsi que des extensions urbaines ponctuelles ou sectorielles, classées en zones U ou AU ou encore un projet de parc photovoltaïque "Nenr" tel que celui d'Ansac. A titre d'illustration, sont concernées, entre autres, les secteurs d'urbanisation sur les communes Le Bouchage (hameau "La Roche"), de Vieux-Cérier (le bourg et hameau "La Bosse) ou d'ESSE avec le stecal Nga.

Ces corridors bénéficient de règles intitulées "règles nécessaires au maintien ou à la remise en état des espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques", qui sont pour l'essentiel, les suivantes : "aux corridors écologiques, identifiés aux documents graphiques, tout aménagement ou construction devra assurer le maintien des continuités écologiques, ou à défaut envisager leur reconstitution ; Dans le cadre de nouvelles constructions à l'intérieur de ces corridors, il pourra être demandé au pétitionnaire une création d'éléments végétaux complémentaires assurant la pérennité du corridor écologique". Des dispositions concernent également les clôtures ou encore les modification ou suppression d'éléments paysagers identifiés au titre du L151-23 du CU, qui sont soumises à déclaration et/ou mesures compensatoires. Pour autant, ces dispositions permettent des aménagements et de nouvelles constructions qui risquent de compromettre la préservation et la continuité de ces espaces.

■ Forêt

La forêt, surtout envisagée sous l'angle de la production sylvicole, aurait mérité, en s'appuyant sur un véritable diagnostic, une meilleure prise en compte de la préservation des dessertes ainsi qu'un élargissement plus complet aux autres fonctions (environnementales, sociales).

II- <u>Sur les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées "STECAL" en zones A et N</u>
(article L153-13 du code de l'urbanisme)

STECAL "Ax"

Les secteurs constructibles délimités au sein de la zone agricole, STECAL "Ax", visent uniquement des secteurs à vocation économique. La majorité identifie des activités existantes, déjà implantées, souvent artisanales et leurs surfaces sont au plus près du bâti existant. Quant aux règles d'occupation, celles-ci apparaissent compatibles avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone, au sens de l'article L151-13 du code de l'urbanisme.

En revanche, le STECAL "Ax" de 3,2 ha, défini sur la commune de Confolens "le Four à chaux" comprend une extension de l'ordre 2 ha pour répondre aux besoins, car l'entreprise existante de travaux publics est limitée dans ses besoins d'évolution sur le site actuellement occupé. Le terrain concerné est situé dans le périmètre rapproché de l'entreprise (bien que séparé par la RD 948) et semble déjà artificialisé, quasi-enclavé. Pour autant, il conforte l'artificialisation progressive du secteur bocager en entrée sud de la ville. En conséquence, il convient a minima de prévoir, à l'instar de la haie existante en limite est du STECAL, une protection pour la haie en rive gauche de la route départementale ;

Également, le STECAL "Ax" de 0,14 ha, prévu au nord de Lessac, dispose d'une délimitation incohérente au vu de son emprise sur le bâti existant. D'autre part, en zone agricole, peuvent être autorisées les constructions nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production (article L151-11 du code de l'urbanisme) ; Dans ces conditions, si le projet cible, sur site, la vente directe des produits issus de l'exploitation, le projet de diversification peut être dispensé de la disposition réglementaire exceptionnelle du STECAL et donc être classé en zone A ;

STECAL "Nl"

Parmi les secteurs constructibles délimités en zone N, les STECAL "Nl" à vocation de loisirs concernent des activités déjà existantes (camping, centre équestre, ball-trap, parc animalier, vélo-rail,...) et quelques projets (pêche, camping rural, camping la ferme, hébergement touristique). Ces STECALS disposent de surfaces et d'aménagements qui ne devraient pas compromettre le caractère naturel, agricole ou forestier de la zone ;

Toutefois le STECAL "Nl" défini sur la commune de Saint-Maurice-des-Lions, d'une surface de presque 5 ha, qui vise un projet touristique pour des habitations légères de loisirs (yourtes, tipis, cabanes dans les arbres et chapiteau "évènementiel"), questionne. En effet, la configuration complexe avec fraction de parcelles et la surface conduisent à un prélèvement conséquent sur les terres bocagères, non cohérent avec la vocation réglementaire d'un STECAL. Également, la justification du projet se limite à exposer très succinctement une répartition fonctionnelle (sans évocation des motifs du choix du site, de la nécessité de la surface en corrélation avec le projet ou encore du plan d'aménagement). Enfin, l'absence d'orientations d'aménagement "OAP" et/ou des dispositions réglementaires, complémentaires ou plus précises au regard de celles exigées a minima par les textes et relatives à l'implantation, à l'emprise et à la hauteur, ne permet pas de garantir une occupation sur les secteurs les moins sensibles du site, comme annoncé dans le dossier (cf p 556 du rapport de présentation tome 2) ;

Autres STECAL

Le STECAL "Nga" (0,57 ha) en zone naturelle sur la commune d'Esse, dédié à un site archéologique expérimental géré par l'Association des gaulois d'Esse, se trouve dans la vallée de l'Issoire, dans un secteur boisé. Bien que le site soit aménagé de longue date, sa localisation sur des espaces aussi sensibles du point de vue environnemental (site Natura 2000) et patrimonial (site classé) n'est pas satisfaisante. Par ailleurs, la délimitation du STECAL ne correspond pas à l'emprise existante du village gaulois reconstitué, car elle exclue les constructions implantées au nord, tandis qu'elle englobe la partie sud sans construction. En l'absence de projet d'extension, ce STECAL se bornant à la reprise du zonage antérieur, n'est pas justifié ;

Le STECAL" Nh" (4,31 ha) destiné au projet de résidence Séniors à Esse reprend l'emprise foncière du permis d'aménager accordé (le 9/08/2018), tout en prévoyant une extension en partie sud-ouest du site sur la parcelle n° 834 p. Or, la justification de ce nouveau besoin d'aménagement fait défaut, surtout au regard d'une surface et emprise conséquentes, de part et d'autre d'un étang appartenant au site mais hors STECAL (classé en zone N). De plus, la taille du projet doit rester cohérente avec la vocation réglementaire d'un STECAL ;

III- Sur l'évolution des bâtiments d'habitation en zones A et N (article L153-12 du code de l'urbanisme)

Le dossier de PLUi a omis d'intégrer, dans le rapport de présentation, dans sa partie "justifications du dispositif réglementaire", un développement sur les possibilités d'extensions et d'annexes des habitations existantes en zones A et N ; les sites concernés et les dispositions réglementaires ne sont pas motivés, au regard des conditions de l'article L151-121 du code urba ;

Toutefois, au sens de l'article précité, ont été définies des règles, relatives à la zone d'implantation, à l'emprise et à la hauteur, pour les extensions et les annexes des habitations en zones A et N, dans un objectif de ne pas compromettre l'activité agricole, d'assurer l'insertion des constructions dans l'environnement, ainsi que le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier des zones ; en revanche, des dispositions méritent d'être vérifiées quant à leurs conséquences notamment sur une constructibilité limitée dans ces zones A et N ;

En effet, la règle d'implantation en zones A et N vise une zone d'implantation pour les annexes d'un rayon de 50 m autour de l'habitation principale ; cette distance éloigne les annexes et une implantation à 25 ou 30 m serait plus adaptée pour veiller au caractère agricole ou naturel du secteur ; également, la règle d'emprise au sol, et plus particulièrement d'emprise cumulée, est limitée à 20 % de l'unité foncière avec un maximum de 400 m² de surface ; cette emprise qui est certes un maximum, accorde cependant aux annexes, dans certains cas, une occupation conséquente, pouvant atteindre un total de 200 m², après déduction de l'emprise maximum de 200 m² pour l'habitation et les extensions (soit une emprise d'annexes équivalente à l'habitation principale) ;

Considérant enfin, de manière générale :

- qu'à l'échelle d'un PLUi, les sites à enjeux nécessitant un réexamen n'ont pas pu faire l'objet d'une liste exhaustive et qu'il appartient aux auteurs du PLUi de s'appuyer sur les cas recensés pour améliorer, voire ré-étudier le projet d'urbanisme ;

- que les boisements représentent plus de 15 % de la surface territoriale ; que de fait, les espaces forestiers et les éléments boisés, à valoriser et à préserver, doivent être suffisamment pris en compte, à partir d'un diagnostic forestier et en référence de documents forestiers existants ;

La commission départementale
de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers,
réunie le 28 août 2019

décide

1) **Sur le projet d'aménagement communal** (article L153-16 du code de l'urbanisme)

▪ **d'émettre, à l'unanimité, un avis défavorable** (13 voix*), **au vu des considérant visant les insuffisances tendancielles et les omissions et au vu des principales réserves qui sont :**

- Privilégier la mobilisation de la vacance existante dans le parc immobilier en veillant à engager et à suivre un ensemble de dispositifs/outils concrets de lutte contre les logements vacants, qui doivent dépasser l'objectif de stabilisation de la vacance du parti d'aménagement du PLUi, qui reste théorique ;

- Revoir la localisation, la configuration et/ou la pertinence des zones d'extension urbaines en matière d'habitat, mais aussi d'activités (extensions ponctuelles dont les espaces repérés initialement en densification et donc à redéfinir, ainsi que les extensions sectorielles) qui conduisent à une consommation des ENAF en étalement urbain, sans contrepartie d'un usage raisonné de ces espaces (via notamment des orientations d'aménagement et de programmation "OAP" à la hauteur des enjeux) et d'un avantage urbanistique en termes de fonctionnement urbain. Cette préconisation incite à une vigilance particulière sur les pôles ruraux, sans omettre pour autant les autres pôles ;

- Définir pour les pôles de proximité et les pôles ruraux des objectifs de densité moyenne qui ne soient pas inférieurs à 10 logements/ha pour les extensions urbaines ;

- Exclure de la zone 1AUT de Lessac, destinée à un parc animalier, l'extrémité sud du site pour épargner le corridor écologique afférent à un ruisseau, affluent de La Vienne ; compléter la présentation du projet par des éléments de nécessité de fonctionnement, en surface totale et en capacité d'accueil (logement animaux et hébergement touristique de 5,5 ha) ; exposer les motifs du choix d'implantation en ces lieux, au regard d'une artificialisation massive de terres agricoles sur 42 ha ou à défaut retirer le projet en l'état de la justification ;

- Réserver la définition de zones 2AU, 2AUX, 2AUe aux besoins justifiables à moyen terme, car celles-ci peuvent majorer le potentiel d'urbanisation pendant la durée de vie du présent PLUi, tout en compromettant l'équilibre du territoire ;

- Compléter la justification au regard des secteurs de carrière existantes ; de retirer les projets d'extension de carrière ou de création, en l'absence d'éléments explicatifs et motivés sur les projets ;

- Retirer les projets de parc photovoltaïque sur les communes d'Ansac-Sur-Vienne et d'Oradour-Fanais, classés dans le sous-secteur de la zone N destiné au développement d'énergies renouvelables "Nenr", en l'absence d'une justification pertinente ;

- Compléter le diagnostic territorial par le diagnostic forestier, utile au fonctionnement de la production forestière et à la valorisation et préservation des espaces et habitats forestiers et des éléments boisés.

2) <u>Sur les STECAL en zones A et N</u> (article L153-13 du code de l'urbanisme)

▪ **d'émettre, à l'unanimité, un avis défavorable** (13 voix*), **sur les secteurs suivants,** qui oblige à :

- Reconsidérer le STECAL "Ax" de Lessac ;

- Retirer le STECAL "Nl" de Saint-Maurice-des-Lions, en l'absence d'un projet explicité et justifié ;

- Retirer le STECAL "Nga" d'Esse, en l'absence d'un projet explicité et justifié et au vu d'une délimitation de zonage erronée :

- Retirer du STECAL "Nh" d'Esse, la parcelle n°834p en l'absence de justification ;

▪ **d'émettre, à l'unanimité, un avis favorable** (13 voix), **sur le** STECAL **"Ax" de Confolens**, sous condition :

- de protéger réglementairement la haie en rive gauche de la RD 948

3) <u>Sur l'évolution des bâtiments d'habitation en zones A et N</u> (article L153-12 du code de l'urbanisme)

▪ **d'émettre, à l'unanimité, un avis favorable** (13 voix*), **sous condition** :

- de revoir à la baisse les règles relatives à la distance d'implantation et à la superficie d'emprise au sol cumulée.

<u>Suivant l'article L 112-1-1 du code rural, l'avis de la commission doit être joint au dossier d'enquête publique à laquelle est soumis le projet de PLUi.</u>

Pour la préfète, pour la sous-préfète de Cognac,
Le directeur départemental adjoint des territoires,
Président de la CDPENAF,

Benoît PREVOST-REVOL

* *14 voix moins une d'un membre n'ayant pas souhaité prendre part au vote*