

Annexe au courrier DDT de la Loire – Juillet 2023 **Commelle-Vernay – Modification n°1 du PLU**

PLU approuvé le 22 février 2018,
Commune intégrée au SCoT du Roannais, approuvé le 04 octobre 2017,
PLH Roannais Agglomération approuvé le 30 juin 2016.

Analyse et développement :

Le PLU de la commune de Commelle-Vernay, approuvé le 22 février 2018, a fait l'objet d'une évaluation environnementale, lors de son élaboration, pour laquelle l'autorité environnementale a émis un avis en date du 24 mai 2017. À la suite de celle-ci, afin de viser une meilleure utilisation de l'espace, un repérage des secteurs soumis à OAP thématique a été mis en place : grands tènements libres situés au sein du tissu urbain (plus de 3000m²), sur lesquels une densité minimale de 15 logements / ha a été imposée.

Dans son avis n°2023-ARA-AC-3022 du 21 avril 2023, la MRAE a dispensé la présente modification du PLU d'évaluation environnementale, en raison de l'absence d'incidences notables sur les sites protégés.

Après analyse, le projet présenté appelle les observations suivantes :

A) Réflexion globale

Le rapport de présentation indique qu'il reste des disponibilités sur des tènements de petite taille (types dents creuses ou division parcellaire) qui ne permettent pas « une offre structurée et bien organisée ».

Le plan de zonage et le plan des OAP font apparaître des secteurs en UA (urbanisables) de plus de 3000m², pour lesquels il est demandé un aménagement d'ensemble et dans le respect d'une densité minimale de 15 logements/ha. Il aurait été, par exemple, intéressant de connaître les opérations réalisées ou non sur ces secteurs ainsi que le nombre de logements produits.

Par conséquent, il manque des éléments sur ce qu'il resterait comme disponibilités dans le tissu urbain existant et qui servent la justification de l'ouverture de zones à urbaniser.

Pour rappel, les deux OAP, couvrant les deux secteurs à urbaniser, visent un minimum de 15 % de logements collectifs ou d'habitat intermédiaire.

In fine, cette modification permettrait, en l'état, d'offrir deux secteurs immédiatement urbanisables (1AU), sans phasage, ni conditions. Or, l'article L 151-6-1 du Code de l'Urbanisme que les OAP « *définissent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, un échancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de réalisation des équipements correspondant à chacune d'elles, le cas échéant* ».

Il est donc nécessaire de compléter les OAP avec un phasage progressif, et conditionnant l'ouverture de la seconde zone à un taux de réalisation et d'avancement défini de la première zone ouverte.

Par ailleurs, la loi Climat et Résilience, promulguée le 22 août 2021, impose la territorialisation des objectifs chiffrés, en matière de réduction de consommation d'espaces, en les déclinant tout d'abord dans le SRADDET, puis, dans la continuité, au sein des SCoT, et enfin dans les PLUi-PLU.

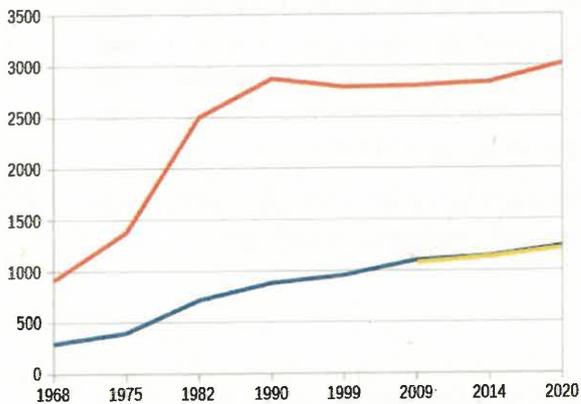
Selon l'analyse issue du modèle d'occupation des sols (MOS), il est constaté, sur la commune de Commelle-Vernay, une consommation de 9,15 hectares sur la période 2010 à 2020, et une consommation de 2,75 ha entre 2020 et 2023.

La mise en œuvre de votre projet de modification du PLU conduirait, à court terme, à une consommation d'environ 3,7 hectares supplémentaires (2,1 ha pour la zone 2AU « Les Frènes » et 1,6 ha pour la zone 1AU « Orphée »). Considérant que les objectifs de réduction de consommation de foncier seront territorialisés par le SRADDET, puis le SCoT et le PLUi le cas échéant, ou à l'échelle de l'EPCI en l'absence de PLUi, cela nécessiterait une approche concertée et partagée à ce niveau intercommunal avant de poursuivre la procédure.

Par ailleurs, l'étude des données INSEE 2020 montre que l'évolution du nombre total de logements est à peu près équivalente à l'évolution du nombre de ménages et que le nombre de logements vacants (2,94%) est

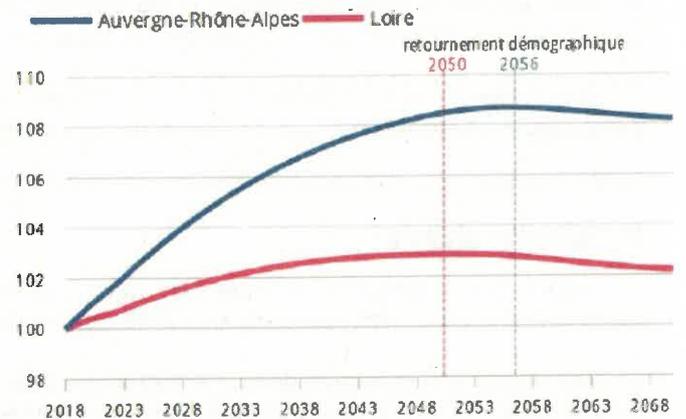
plutôt en diminution.

En effet, la population a nettement augmenté depuis 2009 (2805 habitants), notamment entre 2014 et 2020 (2838 → 3018 hab), et, parallèlement, le nombre de logements, est passé de 1101 en 2009 à 1235 en 2020 (1141 en 2014). Le nombre de ménages s'est ainsi accru de 1081 à 1221 entre 2009 et 2020. Cette hausse significative de la population, bien supérieure aux moyennes départementales (croissance démographique annuelle de 0,5 %), a nécessité la production de nombreux logements nouveaux. Cette perspective ne peut se pérenniser dans le temps, au regard des prévisions de l'INSEE concernant l'évolution générale de la population, qui, en 2070, redeviendrait quasiment équivalente à celle de 2018.



Évolution de la population communale, du nombre de logements totaux et du nombre de ménages

► 2. Évolution annuelle moyenne de la population entre 2018 et 2070 (base 100 en 2018)



Lecture : la population de la Loire augmenterait jusqu'en 2050, puis diminuerait ensuite légèrement jusqu'en 2070. Entre 2018 et 2070, elle augmenterait de 2 %.
Source : insee, Omphale 2022, scénario central.

Il semble qu'en tant que polarité urbaine, votre commune dispose de suffisamment de logements au regard des besoins. En effet, en 2021, il demeurerait un « objectif plafond 2016-2021 » de 147 logements. Selon le dernier bilan en date du PLH 2016-2021, 70 logements ont été autorisés entre 2016 et 2020.

Les données Sit@del indiquaient, au 31 décembre 2022, 90 logements autorisés sur la période 2016-2022. La commune est donc encore en-deça du plafond fixé, mais les objectifs du PLH actuel restent surdimensionnés.

Par ailleurs, il s'agit de 90 logements individuels, aucune diversification de typologie n'a été réalisée. La soutenabilité de ce modèle interpelle. Au sein de l'objectif de 16 logements locatifs sociaux, aucun n'a été concrétisé.

Le projet semble, par conséquent, compatible avec le PLH, mais, dans l'absolu, les objectifs fixés étaient ambitieux et il n'apparaît pas opportun de les atteindre à tout prix, au regard des besoins réels et à venir.

Pour mémoire, le PLH 2016-2021 a été prorogé une première fois jusqu'au 31 décembre 2023. Il sera prochainement prorogé une nouvelle fois jusqu'au 10 septembre 2024. Dans la nouvelle version du PLH en cours d'élaboration, les éléments présentés font état d'objectifs de production de logements neufs encore trop importants, considérant notamment un ralentissement projeté de la croissance démographique selon l'INSEE. Ces objectifs seront donc à revoir.

Pour mémoire, dans son avis du 25 avril 2017 consécutif à l'arrêt du projet de PLU, l'État avait notamment, assorti son avis favorable par les réserves suivantes :

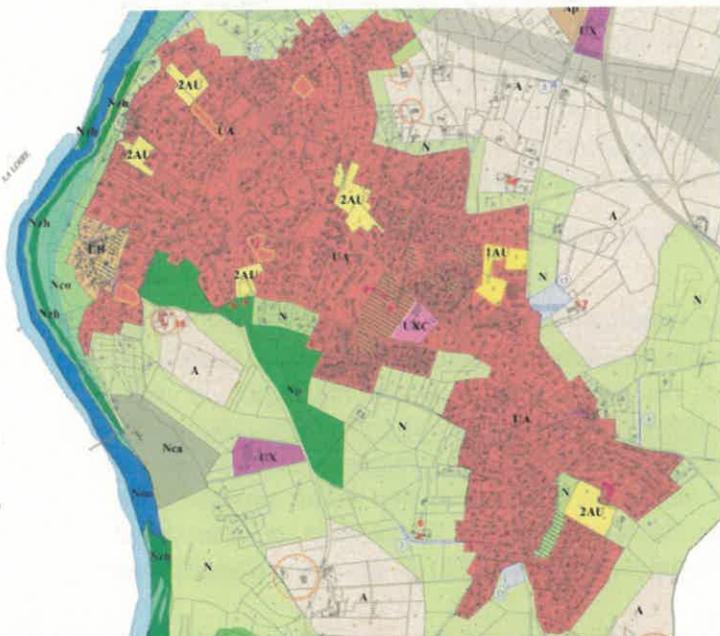
- compléter le dossier afin de prendre en compte le PLH qui est exécutoire depuis septembre 2016 ;
- réaliser une exploration plus fine des dents creuses au sein du tissu aggloméré pour renforcer la compatibilité avec le SCoT qui préconise de réaliser les logements en priorité dans le tissu aggloméré existant (TAE) et non en extension et si nécessaire reclasser certaines zones d'urbanisation future ainsi que quelques parcelles à la frange des zones urbaines en N.

Extrait : « On peut noter que plusieurs zones viennent en extension du tissu aggloméré existant (TAE), alors que le SCoT préconise de réaliser les logements dans le TAE en priorité. Aussi une exploration plus fine des dents creuses au sein du TAE serait nécessaire et permettrait de reclasser une ou plusieurs de ces zones (exemple la zone 2AU la plus au Sud-Est), ce qui renforcerait la compatibilité du projet avec les orientations du SCoT. »

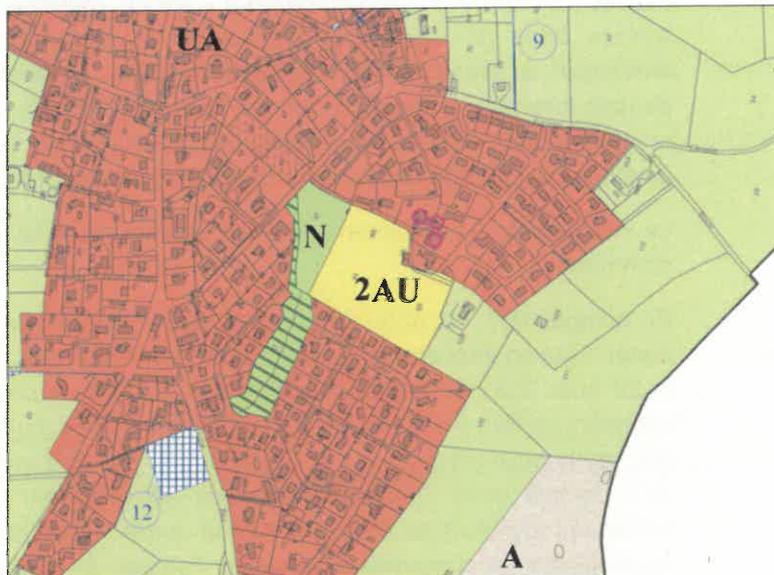
De même la CDPENAF, dans sa délibération n°CDPENAF-42-2017-115-03 du 25 avril 2017, avait demandé, au titre de l'art. L153-17 du Code de l'Urbanisme (avis général), le reclassement de la zone 2AU au sud-est du bourg en zone N, ainsi que le reclassement de la zone 1AU à l'est du bourg en 2AU, en le compensant par le reclassement en 1AU de zones 2AU de superficies comparables et entièrement situées au sein du tissu urbain, par exemple celles situées au nord-ouest du bourg.

Ces demandes de la commission et de l'État n'avaient pas été suivies d'effets.

B) L'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU « Les Frênes de Commelle »



Extrait du plan de zonage PLU approuvé en 2018



Zoom sur la zone 2AU dont l'ouverture est prévue par le projet de modification n°1 du PLU (Sud-Est de la commune)

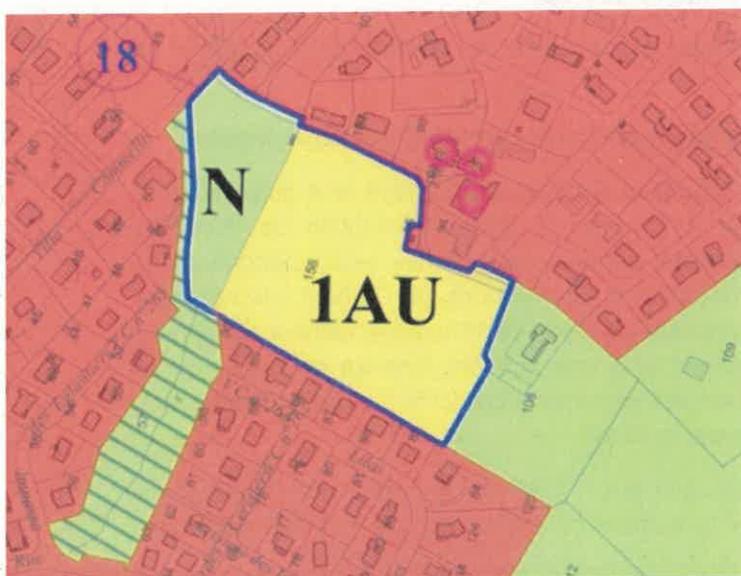
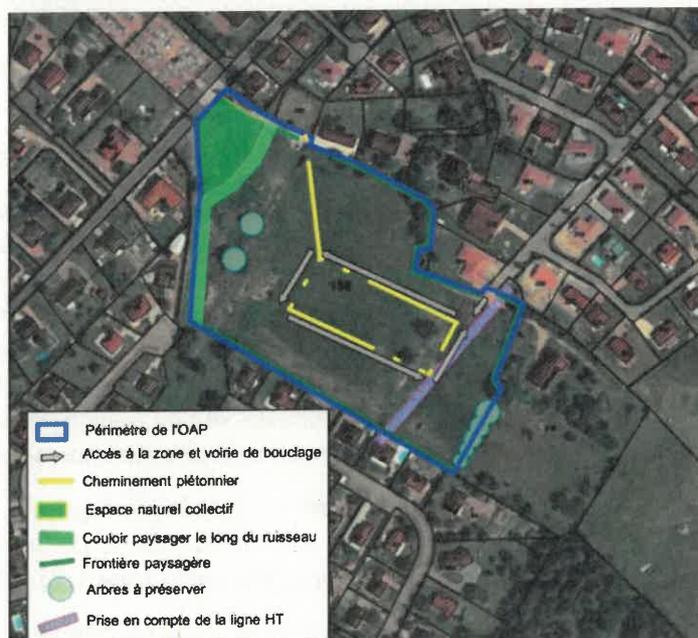


Schéma de l'OAP tel qu'envisagée

Un espace à l'ouest de la zone 2AU devenant 1AU (Frênes de Commelle) est classé en N (passage d'un ruisseau).



Nouveau dessin du plan de zonage après modification (contour bleu = périmètre de l'OAP)

L'ouverture de la zone 2AU, d'une superficie de 2,1 hectares, dans la continuité du lotissement « les Frênes de Commelle », est destinée à la construction de 31 logements individuels neufs. Selon la justification communale, au regard des quatre autres zones 2AU identifiées dans le PLU actuel, cette zone 2AU est la seule à ne pas faire l'objet de rétention foncière, elle dispose également quasiment de l'intégralité des réseaux et voiries nécessaires à l'urbanisation immédiate.

Or, d'après la délibération du CM du 19 juillet 2022 et le rapport de présentation, la desserte en eau potable, assainissement eaux usées et pluviales, ainsi que la voirie et les réseaux électriques, sont « en attente » et ne semblent que partiellement développées.

Les tensions sur l'eau potable pourraient remettre en cause l'extension d'urbanisation.

Par ailleurs, il s'agit d'une zone impactée par le risque « retrait-gonflement des argiles », ainsi que par le passage de lignes « haute tension ».

En outre, le rapport de présentation indique que « la partie à l'Est du ruisseau pourra être intégrée à des parcelles privées » et que « la partie Ouest du ruisseau, ainsi que le ruisseau, relèveront obligatoirement des espaces collectifs de l'aménagement » (p12). Toutefois, le SCoT prescrit que « la densité s'applique à la surface brute de l'opération, c'est-à-dire en prenant en compte la totalité du tènement de la zone à aménager, à savoir : surface cessible, voiries, espaces publics... ». Or, dans cette OAP, il est écrit : « la densité minimale à respecter est de 15 log/ha, calculé uniquement sur la superficie de la partie classée en zone 1AU (NB : soit surface nette), soit un minimum de 31 logements ». Il conviendra de recalculer cette densité au regard de la surface brute (2.1ha, zone humide incluse), tel que préconisé par le SCoT.

Le nombre de 31 logements prévus semble en effet trop important au regard des besoins réels de la commune.

En complément, l'opportunité d'ouvrir cette zone 2AU « en périphérie », plutôt que l'une des quatre autres zones 2AU en dent creuse au sein de la PAU, interroge. Depuis la promulgation de la loi Climat et Résilience le 22 août 2021, le PADD d'un PLU ne peut plus « prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que s'il est justifié, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés. Pour ce faire, il tient compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés pendant la durée comprise entre l'élaboration, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme et l'analyse prévue à l'article L. 153-27 (nouvel article L151-5 du CU, d'application immédiate) ».

A l'occasion de la première évolution du PLU, cette étude de densification doit être produite, puis annexée au rapport de présentation, et ses conclusions intégrées dans la partie du rapport justifiant les choix retenus pour établir le PADD, notamment pour la délimitation des zonages du PLU.

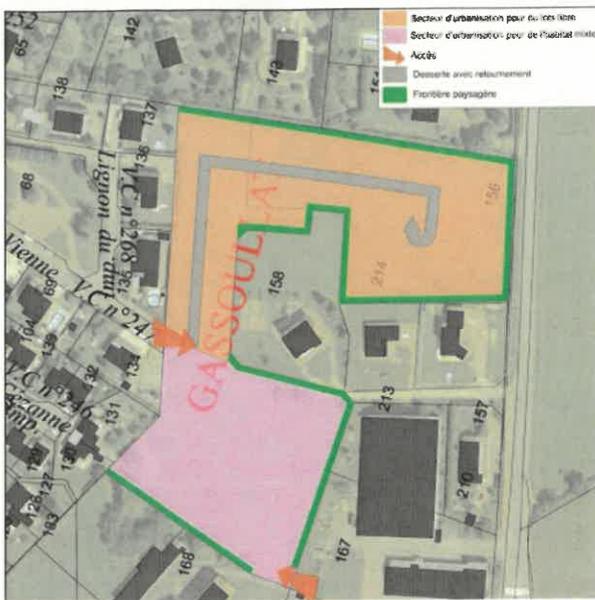
Cette démarche, désormais obligatoire, n'a pas été réalisée à l'occasion de la réalisation du projet de modification du PLU.

C) L'évolution de l'OAP d'une zone 1AU (hameau d'Orphée) pour tenir compte d'une zone humide

La commune de Commelle-Vernay est identifiée, par le SCoT du Roannais, approuvé le 4 octobre 2017, comme une commune « intermédiaire ou périurbaine ». À ce titre, le projet d'évolution de l'OAP du « hameau d'Orphée », afin de tenir compte d'une zone humide, semble respecter les recommandations du DOO, concernant les formes urbaines, à savoir du petit collectif en centre-bourg, de l'habitat intermédiaire, de l'individuel groupé et de l'individuel avec procédure. La densité projetée de 15 logements/ha s'inscrit dans le respect de ce que prescrit le DOO. Toutefois, la trajectoire vers une sobriété foncière renforcé pourrait inciter la commune de Commelle-Vernay à augmenter la part des logements collectifs ou intermédiaires ainsi que la densité, et ainsi aller au-delà des minimums prévus par le SCoT.

Il est à noter qu'à l'inverse du précédent sujet (A), la densité pour l'OAP de la zone 1AU (Orphée) est calculée sur l'espace « hors zone humide », portant ainsi le nombre de logements à 24 au lieu de 27, sur une superficie d'1.6 ha (superficie totale zone 1AU = 1.8 ha, dont une zone humide de 2000m²).

En sus, les formes urbaines de la zone 1AU ne sont pas précisées dans l'OAP, sauf à dire que « l'opération devra accueillir une diversité des formes urbaines... » : Cela mérite d'être précisé et d'être complété d'un pourcentage minimal, comme cela est fait pour l'OAP « Frênes de Commelle ».



OAP Orphée existante



OAP Orphée après modification

Par ailleurs, je note qu'il n'apparaît pas, dans le dossier, suffisamment d'éléments sur le nombre de logements réalisés depuis 2018. Il serait nécessaire que celui-ci soit complété par un bilan avec des données chiffrées sur l'ensemble de la commune. Il est uniquement précisé que la première tranche du lotissement Orphée, situé en zone U au sud de la zone 1AU, a vu 26 lots se réaliser, et qu'un 27ème PC venait d'être accordé, remplissant ainsi le secteur. Le dossier précise, par ailleurs, que le Nord de la zone 1AU aurait dû être aménagé dans la continuité de ce secteur aujourd'hui urbanisé, mais que la découverte d'une zone humide a retardé son aménagement (ce qui justifie en partie la volonté de modification de l'OAP).

L'évitement de la zone humide est vertueux. Toutefois, les documents ne permettent pas d'évaluer en quoi l'aménagement permet de préserver la zone humide.

Considérant la présence d'une zone humide sur la zone 1AU Orphée, il pourrait s'avérer opportun de reclasser celle-ci en N par exemple.

Parallèlement, un travail semble nécessaire afin de réétudier des alternatives d'urbanisation préalable d'autres zones 2AU, qui semblent mieux localisées au regard de leur positionnement dans le tissu urbain, ainsi que sur l'identification des dents creuses au sein du tissu aggloméré.

Il conviendra, enfin, de travailler également davantage sur les volets « formes d'aménagement, types de logements, vacance, dents creuses, déplacement... », afin de mettre en conformité le PLU de la commune de Commelle-Vernay, au regard des attendus de l'État, du SCoT et de Roannais-Agglomération.

Enfin, comme le précise l'INAO dans son avis du 19 juin 2023 qui vous a été adressé en parallèle, « le point n°1 portant sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone 1AU concerne une parcelle présentant une vocation agricole, non enclavée et constituant un réel potentiel de production valorisable dans le cadre de l'AOP « Boeuf de Charolles ». Ainsi, cette modification interroge l'INAO, au regard de l'impact fort qu'elle occasionne sur le potentiel agricole, en marge de l'enveloppe urbaine, alors même qu'une parcelle située au coeur de la commune en situation d'enclavement, et zonée également en 2AU, n'a pas encore été mobilisée. Le rapport de présentation précise qu'il existe « un potentiel constructible sur la commune mais qu'il ne s'agit plus que de secteurs de petites tailles relevant de la dent creuse ou de la division parcellaire ». Il serait pertinent de mobiliser prioritairement ces terrains, afin de concentrer l'urbanisation au sein même de l'enveloppe urbaine et ainsi atténuer l'impact sur l'espace naturel agricole et forestier. »

Je rejoins cet avis sur ce point précis.

Les autres points abordés par la modification du PLU n'appellent pas d'observation.

