



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LOT-ET-GARONNE

Direction départementale
des Territoires
Service Urbanisme Habitat
Atelier d'urbanisme

Affaire suivie par :
Georges REIGNIER ☎ 05 53 69 33 20
georges.reignier@lot-et-garonne.gouv.fr

m: 2016 0229

Agen, le 18 NOV. 2016

Le Préfet de Lot-et-Garonne
à
Monsieur le Maire
de
SAINT-ROMAIN-LE-NOBLE

Objet : avis sur projet arrêté de plan local d'urbanisme

Par délibération du 10 décembre 2008, le conseil municipal de SAINT-ROMAIN-LE-NOBLE a prescrit l'élaboration d'un plan local d'urbanisme et défini les modalités de la concertation. Une délibération complémentaire du 13 avril 2010 a exposé de manière circonstanciée les objectifs que la commune entend atteindre par la mise en œuvre de son document d'urbanisme. Le conseil municipal a débattu du projet d'aménagement et de développement durables le 24 mars 2011.

Par délibérations du 15 avril 2016, le conseil municipal a arrêté le projet de plan local d'urbanisme et a tiré le bilan de la concertation, conformément aux dispositions des articles L.153-14 et L.103-3 du code de l'urbanisme .

Conformément aux dispositions de l'article L.153-14 susvisé, je vous invite à trouver, ci-après, les observations que le projet arrêté de PLU appelle de ma part.

Ainsi que le prévoit l'article L.151-2 du code de l'urbanisme, le dossier de PLU comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (PADD), des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), un règlement graphique (plans de zonage), les pièces écrites du règlement et des annexes.

Le projet de PLU a été établi dans le cadre de la réglementation issue de la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, dite « loi Grenelle II », ainsi que de la loi du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne et de l'ordonnance du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme.

Le présent PLU a fait l'objet, de la part de mes services, d'une lecture à un double niveau .

Dans une première partie, le projet a été analysé au regard des grands principes édictés par les articles L.101-1 et L.101-2 du code de l'urbanisme. Ces principes sont regroupés en neuf thématiques :

1 - la mixité sociale et la prévision de capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat,

2 - la gestion économe du sol et le développement urbain maîtrisé

3 - la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières,

4 - la satisfaction des besoins en matière de développement économique, de services, d'activités touristiques, sportives et culturelles et en équipements publics et commerciaux,

5 - la protection des milieux naturels, la préservation de la biodiversité dont la conservation et la restauration des continuités écologiques et la préservation de la qualité de l'eau, de l'air et du sous-sol,

6 - la rationalisation de la demande de déplacements, la diminution des obligations de déplacement et le développement des transports collectifs,

7 - la protection des sites, des paysages, la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquable et la préservation de la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville,

8 - la prise en compte de la sécurité publique, la prévention des risques naturels prévisibles et des risques technologiques et la prévention des pollutions et nuisances de toutes natures,

9 - la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la consommation d'énergie, la production énergétique à partir de sources renouvelables, la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement.

Dans une seconde partie, l'analyse porte sur chaque pièce constitutive du dossier de PLU : le rapport de présentation, le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation, le règlement écrit et graphique et les annexes.

I – Analyse du projet au regard des exigences posées par les articles L.101-1 et L.101-2 du code de l’urbanisme et des orientations des documents d’ordre supérieur

I-1 – En matière de mixité sociale et de prévision des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d’habitat :

Le code de l'urbanisme pose le principe selon lequel les collectivités publiques " *harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace,* " afin " *d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures, des conditions d'habitat (...) répondant à la diversité de leurs besoins et de leurs ressources* ".

Le plan local d'urbanisme détermine les conditions permettant d'assurer " *le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux* " ainsi que " *la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, (...)* ".

• Rappel du porter à connaissance de l'État

Lors de l'élaboration du Porter à Connaissance et de la note d'enjeux, l'État a posé les principes généraux qui constituaient sa vision de l'application des politiques publiques de l'habitat dans le cadre du PLU, lesquelles devaient tendre à assurer la satisfaction des besoins diversifiés d'habitat en assignant au document d'urbanisme les objectifs de mixité sociale et de renouvellement urbain.

Ces principes étaient les suivants :

- assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transport répondant à la diversité des besoins et des ressources de la commune,
- penser la densité qui permet de réduire la consommation foncière et de préserver les espaces naturels et agricoles, de réduire les temps de transport et de réduire les consommations énergétiques, de favoriser la création du lien social,
- conserver ou attirer les jeunes ménages qui ne peuvent se tourner vers l'accèsion à la propriété,
- favoriser la mise aux normes ou la production de logements adaptés, à proximité des principaux services pour tenir compte du vieillissement de la population,
- réduire les situations de mal-logement et lutter contre la précarité énergétique,
- soutenir les opérations d'acquisitions-amélioration des logements vacants les plus anciens par des particuliers ou des bailleurs sociaux.

• Analyse du projet

Evolution démographique – constat et scénario de croissance

La population de la commune a connu une croissance notable au cours des 35 dernières années, passant de 275 habitants en 1975 à 429 habitants en 2013. Cette évolution positive est essentiellement imputable à un solde migratoire très favorable durant la période 1982-1990. A l'instar de beaucoup de communes rurales, le solde naturel est nettement plus faible.

L'affaïssement, au cours des 15 dernières années, du solde migratoire et le net tassement du solde naturel dessinent les contours d'une population vieillissante.

Afin de contrer cette évolution et de préserver les équipements publics, notamment, l'école, la commune se propose d'accueillir environ 70 habitants supplémentaires à l'horizon de l'année 2025. Le taux de croissance annuel de la population se situerait à un niveau inférieur à ce qu'il a été au cours de la période 2010-2013 (pour mémoire, la population est passée, en l'espace de 4 années, de 394 à 429 habitants au cours de la période). L'objectif est de 500 habitants, environ, en 2025.

L'accueil de cette population nouvelle ainsi que le desserrement des ménages aujourd'hui installés sur le territoire communal nécessiteraient l'apparition de 40 logements.

A ce stade, il convient d'observer que le rapport de présentation n'a peut-être pas poussé la réflexion à son terme, dans son analyse des dynamiques démographiques et des besoins induits en logements.

On peut, tout d'abord, regretter l'absence de scénario de développement démographique alternatif à celui qui est exposé dans le rapport de présentation et retenu dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD). De même, le choix de développement démographique qui a été arrêté n'est pas justifié, quand bien même ses objectifs sont exposés (lutte contre le vieillissement de la population, maintien des effectifs scolaires).

En outre, le seul accueil des 70 habitants nouveaux ne nécessiterait que l'apparition de 29 logements si l'on fait l'hypothèse que le taux d'occupation moyen par résidence principale demeure stable, à 2,4 (70 habitants:2,4 =29). On en déduit donc, logiquement, que la différence (soit 40-29=11) est, pour l'essentiel, imputable au « desserrement » des ménages (soit la propension des ménages présents au moment du diagnostic à voir leur taille diminuer).

Or, il apparaît qu'il y a une contradiction dans le scénario de développement démographique arrêté, entre le maintien d'un taux d'occupation constant, identique à celui de la période antérieure observée et le fait d'envisager l'existence d'un phénomène de décohabitation, lequel va susciter la réduction du taux d'occupation sur la période 2015-2025 et justifie un effort accru de construction ou de remise sur le marché de logements existants.

Cette contradiction est apparente dans la juxtaposition des pages 21 - où l'hypothèse d'une diminution du taux d'occupation moyen est posée comme forte, et 111- où la projection du nombre de logements à faire apparaître est fondée sur un taux de 2,4 personnes par résidence principale, soit un taux inchangé.

Le rapport de présentation gagnerait donc en lisibilité, sur le thème du développement démographique, si cette contradiction était résolue.

Par ailleurs, alors que le rapport de présentation (page 17) fait le constat que le parc de logements vacants a augmenté depuis 2009, il est permis de regretter l'absence de réelle réflexion sur la reconquête du parc de logements vacants : l'analyse se borne (page 133) à l'affirmation selon laquelle « *les 17 logements vacants répertoriés par l'INSEE en 2012 ne sont pas tous mobilisables* ». **Le rapport de présentation devra analyser les causes de cette vacance afin d'identifier les outils à mobiliser.**

Les zones constructibles nouvelles (prélevées sur des espaces aujourd'hui dévolus à l'agriculture) représentent 2,5 ha dans le projet de plan local d'urbanisme. Les espaces

constructibles résiduels situés dans des zones aujourd'hui urbanisées sont du même ordre. Ce sont donc quelque 5 hectares qui sont appelés à recevoir les logements nouveaux.

La mise en œuvre du futur plan local d'urbanisme se traduira par une réduction sensible de la taille moyenne des terrains à bâtir : elle devrait, théoriquement, passer de 1900 m² environ entre 2000 et 2012 à 1250 m² (voiries, réseaux, espaces et équipements communs compris) dans le PLU arrêté. Il convient, néanmoins, de ne pas oublier que l'introduction, sur le marché du logement, de logements vacants et de bâtiments agricoles changeant de destination, devrait se traduire par une relecture, à la hausse, de cette surface moyenne. L'effort n'en est pas moins sensible.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) énonce, au titre des actions envisagées, la réduction de la consommation foncière (thématique « mettre en œuvre un développement durable de Saint Romain le Noble » - objectif 1 « Dynamiser la démographie de la commune (...) tout en économisant l'espace ») et fixe l'objectif d'une diminution de 30 %.

Cela étant dit, on ne peut manquer d'observer que le scénario de développement du parc de logements inscrit une franche rupture avec l'évolution observée au cours des 10 années précédant l'arrêt du PLU : alors que 23 logements avaient été mis en chantier au cours de la période 2005-2015, le projet de PLU est fondé sur une hypothèse de 40 mises en chantier entre 2015 et 2025.

Or, le Schéma de Cohérence territoriale (SCoT) de l'Agenais, approuvé le 28 février 2014, avait, dans son document d'orientation et d'objectifs (DOO), arrêté le principe selon lequel, pour les communes rurales non comptabilisées comme des pôles de proximité de la partie Est de l'Agenais, il s'agissait « d'assurer un développement au fil de l'eau (...) avec une maîtrise des impacts sur la consommation de l'espace. ». Les auteurs du SCoT ont entendu, par là, que ces communes, au caractère rural affirmé et aux équipements collectifs peu fournis, avaient, certes, vocation à se développer, mais que le développement- démographique, notamment - devait prioritairement affecter le pôle central (Agen et son agglomération) et les pôles secondaires (Puymirol, Beauville et La Sauvetat de Savères). **En conséquence, le scénario de développement des communes les plus excentrées devait s'attacher à reproduire les évolutions passées décrites dans le cadre du PADD, afin de ne pas compromettre l'effort de rééquilibrage rappelé ci-avant.** Le DOO insiste sur le fait que « jusqu'à la première évaluation du SCoT, la compatibilité avec les documents d'urbanisme intercommunaux ou communaux sera appréciée sur la base » de cet objectif.

Aussi, avec l'accélération du rythme de construction (40 logements au lieu des 23 mises en chantier constatées au cours des 10 années précédentes), force est de constater que l'objectif affiché par le projet de PLU communal va à l'encontre de l'ambition affichée par le SCoT de l'Agenais.

• Caractéristiques du parc de logements

Le parc de logements de la commune compte, en 2013, 87,6 % de résidences principales, lesquelles sont occupées à 87 % par leurs propriétaires.

La part des logements à statut locatif tend à se réduire : elle était de 8,5 % en 2008, contre 6,8 % en 2013.

Ces résidences principales sont souvent de grande taille : les logements de 4 pièces et plus représentent 88 % du parc de résidences principales.

Synthèse des réserves et des recommandations en matière d'habitat

L'analyse des caractéristiques du parc de logements de la commune met en évidence la prééminence du statut de propriétaire occupant et la prépondérance des logements de grande taille. **Or, le renouvellement de la population - et sa croissance - exigent de mettre en place les conditions d'un véritable parcours résidentiel des ménages, donc un rééquilibrage en faveur du parc locatif.** En effet, si les évolutions décrites devaient persister, et le statut de propriétaire occupant conserver son caractère très majoritaire, le vieillissement prévisible de la population nouvelle installée dans le cadre de l'accession à la propriété ne manquerait pas de poser à terme, à la commune des problèmes identiques à ceux auxquels elle entend remédier aujourd'hui. Si le **projet d'aménagement et de développement durables identifie bien cet enjeu, (« Favoriser le développement de l'habitat locatif pour faciliter le renouvellement des familles et le remplacement des enfants scolarisés »), le PLU n'apporte aucune précision sur les leviers que la commune entend utiliser.**

La présence d'un parc important – et en augmentation- de logements vacants exige davantage qu'un simple constat. **Ce phénomène mérite une analyse approfondie, préalable à la mise en place d'actions adéquates.**

La contradiction entre le maintien du taux d'occupation moyen actuel des résidences principales et la détermination du nombre de logements à créer, lequel prend en compte la réduction de ce taux, doit faire l'objet d'un examen, la crédibilité du scénario prospectif pouvant s'en trouver affectée.

Cela étant, on ne peut que relever la contradiction entre un PLU fondé sur l'hypothèse d'une augmentation du nombre de constructions et l'orientation du SCoT, document supra-communal, en la matière, alors qu'une obligation de compatibilité s'impose au document communal.

I-2 - La gestion économe des sols et la maîtrise du développement urbain

Le code de l'urbanisme prescrit au plan local d'urbanisme de créer les conditions d'une " *utilisation économe des sols* " et d'assurer " *le renouvellement urbain et le développement urbain maîtrisé* ".

- **Rappel du porter à connaissance de l'État**

Le porter à la connaissance demande au PLU

- de reconnaître le rôle et la place de l'espace agricole (...) en assurant le développement urbain sans pénaliser l'agriculture,

- de définir l'urbanisation avec le souci du bannissement de la dispersion des constructions, préjudiciable à plusieurs titres, à savoir, en particulier : surcoût des équipements, augmentation de la demande de déplacements, atteintes à l'environnement et au patrimoine agricole, banalisation des paysages,

- établir les emprises des nouvelles zones constructibles avec le souci, notamment, de la gestion économe des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, de la préservation des espaces naturels et agricoles.

- Analyse du projet

Les espaces constructibles résiduels recensés par le futur PLU, à vocation d'habitat au sein des zones urbaines UC sont de l'ordre de 2 hectares, à quoi il convient d'ajouter un demi-hectare dans le hameau de Metgé.

Les zones d'urbanisation future Aua de Gastou et Aue du bourg consomment 2 hectares.

Le projet de PLU n'ouvre pas de nouveaux espaces aux activités économiques.

A titre de comparaison, la consommation foncière au cours de la période 2000-2012 a été évaluée à 7,6 hectares, dont 4,9 ha pour l'habitat et 2,6 hectares pour les activités.

L'urbanisation des zones à vocation d'habitat accuse une densité moindre que celle qui est affichée dans le projet de PLU, puisque les parcelles ont, alors, une taille moyenne de 1877 m² (1250 m² dans le projet de PLU).

Le PADD prévoit de réduire de 30 % la consommation moyenne par logement.

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) relatives au hameau de Gastou et à l'extension du bourg fixent des objectifs de densité moyenne à l'hectare. L'urbanisation de ces espaces est conditionnée à la mise en œuvre d'opérations d'aménagement d'ensemble. Ces objectifs sont compatibles avec l'ambition affichée par le PADD.

Le projet de PLU arrêté traduit un réel effort de réduction de la consommation foncière par logement à produire.

Néanmoins, il convient de rappeler que le DOO du SCoT du Pays de l'Agenais a fixé un objectif de réduction de 30 % pour tout nouvel espace artificialisé à des fins d'habitat. Pour la commune de SAINT ROMAIN LE NOBLE, un maximum de 3,5 ha d'espaces ouverts à la construction peut, par conséquent, être dégagé (4,9 ha – (4,9 x30%) = 3,5 ha)). **Il sera nécessaire de confirmer, afin de s'assurer de la compatibilité du PLU avec le SCoT, que, au sein de l'enveloppe totale consacrée à l'habitat -soit 5,04 ha- les espaces ouverts à l'urbanisation, en dehors des zones déjà bâties (UC), n'excèdent pas 3,5 ha.**

Cette démonstration trouve sa place dans le rapport de présentation.

Cela étant, il est souhaitable de s'interroger sur la pertinence d'ouvrir à l'urbanisation à Gastou. En effet, force est de constater que cette zone, éloignée du bourg, ne présente aucune accroche urbaine. **L'argument avancé en faveur de sa création, à savoir la nécessité, alléguée, pour les ménages de passer par le bourg et son école afin de rejoindre Agen, n'est guère convaincant. Il paraît bien plus judicieux d'ouvrir une zone de superficie équivalente au contact du bourg, à l'est, par exemple, afin de densifier un bourg peu lisible et de réduire les besoins en mobilité.**

En ce qui concerne l'ouverture à l'urbanisation d'espaces aujourd'hui dévolus à l'agriculture, le projet de PLU devra, dans son rapport de présentation, s'attacher à expliciter en quoi il est compatible avec les orientations du SCoT de l'Agenais.

Par ailleurs, le projet devra argumenter plus solidement la création de la zone à urbaniser de Gastou. A défaut, sa suppression s'imposera au bénéfice d'un transfert du potentiel constructible au contact du bourg et de ses équipements.

I-3 – La préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières

Le code de l'urbanisme prescrit au plan local d'urbanisme de créer les conditions de « *la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières* ».

• Rappel du porter à connaissance de l'État

Parmi les enjeux identifiés, l'État demandait que le futur document d'urbanisme reconnaisse le rôle et la place de l'espace agricole, contribue au développement d'une agriculture diversifiée, durable et respectueuse de l'environnement en

- assurant le développement urbain sans pénaliser l'agriculture et en maintenant un nombre suffisant d'agriculteurs par des actions en faveur de la pérennisation et de la diversification de leurs activités,

- organisant l'agriculture intensive de façon à maintenir les structures paysagères,

- préservant au maximum les zones à vocation agricole pour assurer la pérennité des activités agricoles, en évitant le mitage de l'espace et en plaçant les zones constructibles à des distances suffisantes des zones agricoles afin d'éviter les conflits de voisinage,

- n'autorisant dans le règlement de la zone agricole A, outre les constructions nécessaires aux services publics, que les seules constructions et installations ayant un lien direct avec l'activité agricole, et étant strictement nécessaires à celle-ci.

• Analyse du projet

Les extensions urbaines que prévoit le projet de PLU nécessitent la consommation de terres agricoles (2,5ha, environ), soit 0,52 % de la surface agricole utilisée (RA 2010). Le projet de PLU, ainsi que cela a été dit plus haut, tend vers une réduction sensible de la consommation foncière. La recherche de la densité et le recentrage sur deux secteurs (le Bourg et Gastou) doivent permettre d'assurer l'accueil de nouvelles populations sans compromettre le fonctionnement des structures agricoles présentes.

Par ailleurs, le PADD entend limiter la consommation d'espaces agricoles (objectif 1 de la thématique « Mettre en œuvre le patrimoine de Saint Romain le Noble et protéger la population contre les risques ») « en protégeant le patrimoine agricole de la commune ». A cette fin, le PADD entend ménager la possibilité d'étendre les sièges d'exploitation et déterminer les conditions de la lutte contre le mitage des espaces dévolus à l'agriculture.

Le règlement, pour sa part, contribue à la préservation des espaces agricoles, en limitant les possibilités d'occupation ou d'utilisation du sol dans la zone A.

Enfin, les bâtiments agricoles ayant perdu leur affectation originelle peuvent faire l'objet d'un changement de destination, à certaines conditions.

On notera également que le zonage a veillé à ne pas développer l'habitat à proximité des sièges d'exploitation en activité, afin d'éviter de potentiels conflits de voisinage et de permettre aux exploitants de mener à bien d'éventuels projets d'extension.

Les zones AU n'entraînent pas de rupture du parcellaire agricole.

I-4 – La satisfaction des besoins en développement économique, en services, activités touristiques, sportives et culturelles et en équipements publics et commerciaux

Le plan local d'urbanisme doit déterminer les conditions permettant d'assurer " la diversité des fonctions urbaines (...) en prévoyant des capacités de construction suffisantes pour la satisfaction (...) des besoins présents et futurs en matière (...) d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général, ainsi que d'équipements publics et d'intérêt commercial (...)."

- Rappel du porter à connaissance de l'État

L'État demandait au PLU de veiller à la compatibilité des zones appelées à recevoir des activités économiques avec les zones ouvertes à l'habitat. En outre, le porter à la connaissance mettait l'accent sur la nécessité d'inscrire toute création ou extension de zones d'activités dans le cadre plus large de l'intercommunalité, afin d'éviter toute compétition stérile entre des projets répondant à la seule logique de l'opportunité.

- Analyse du projet

Le PADD du PLU comporte un objectif (objectif 5 intitulé « développer l'activité sans créer de nuisances pour les habitants » inséré dans la thématique « mettre en œuvre un développement durable de Saint Romain le Noble ») qui prévoit, notamment de

- permettre le maintien ou l'installation d'artisans, de commerçants ou d'entreprises de services en zone habitée, à condition qu'il n'y ait pas de nuisances pour les riverains,

- densifier la mini-zone d'activités artisanales à l'entrée ouest de la commune en permettant l'installation d'artisans ou d'activités touristiques.

A propos de cette dernière, le PADD prévoit de valoriser une zone au foncier aujourd'hui sous-utilisé, celle de la zone d'activité de Le Noble. Si l'intention est louable, il convient d'observer que ladite zone est la propriété d'une seule et même entreprise et que, par conséquent, rien ne peut se faire en matière d'aménagement sans l'accord de cette dernière. En outre, l'OAP relative à la densification fait abstraction de la difficulté résultant de l'implantation centrale, en milieu de parcelle, de l'entreprise occupant aujourd'hui le site.

Enfin, le PADD entend faire coexister dans ce périmètre, activités artisanales et activités touristiques, voire de loisirs. Il n'est pas inutile de se poser la question de la compatibilité entre elles, de ces vocations, les activités commerciales, artisanales ou industrielles admises dans la zone UX1 étant susceptibles d'être à l'origine de nuisances.

Le futur PLU comporte, par ailleurs, une zone N1, dans le secteur de Cazavet (écluse du canal latéral à la Garonne) appelée à recevoir des équipements de loisirs et de tourisme.

Le projet de PLU ne prévoit pas la création de zones d'activités nouvelles.

Le règlement des zones UC, AUc et AUe autorise les activités économiques compatibles avec l'habitat, dès lors que ces activités ont pour vocation à satisfaire les besoins des habitants.

Enfin, le projet de PLU crée deux secteurs AX afin de rendre possible le maintien et le développement modéré d'activités à caractère artisanal situées en zone agricole.

L'OAP relative à la zone d'activité de Le Noble gagnerait en opérationnalité si elle n'éluait pas la question de la division éventuelle de l'unité foncière et celle de la compatibilité des activités admises dans la zone.

I-5 - La protection des milieux naturels, la préservation de la biodiversité dont la conservation et la restauration des continuités écologiques et la préservation de la qualité de l'eau, du sol et du sous-sol

Le PLU doit déterminer les conditions permettant d'assurer " *la préservation (...) de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (...)* ".

- **Rappel du porter à la connaissance de l'Etat**

Celui-ci avait identifié les enjeux suivants :

- préserver les sites Natura 2000, les secteurs faisant l'objet d'arrêtés de protection de biotope et, plus généralement, les milieux naturels sensibles, boisements, par un zonage adapté en zone naturelle N,

- préserver la vocation naturelle ou agricole des espaces de continuité, ainsi que la qualité des milieux aquatiques, en raison du rôle qu'ils jouent dans les équilibres écologiques et, ainsi, lutter contre la perte de biodiversité,

- éviter la dispersion de l'urbanisation dans les milieux naturels et agricoles.

- Analyse du projet

La commune compte sur son territoire un site Natura 2000 qui est le lit mineur de la Garonne.

Sont également présentes deux zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) : il s'agit de la station botanique de Merle Haut et Merle Bas, d'une part, et des Coteaux de Gascon et de Barrère, d'autre part.

Il convient de noter que les zones ouvertes à l'urbanisation par le projet de PLU ne se trouvent pas en proche périphérie de ces sites sensibles, lesquels font l'objet d'un zonage A (agricole) ou bien N (naturel).

Les secteurs ouverts à l'urbanisation sont en continuité avec un secteur déjà urbanisé (le Bourg), d'ampleur limitée (Gastou) ou ont vocation à densifier un espace déjà urbanisé et d'une enveloppe réduite (Metgé). Ils ne sont pas un facteur de rupture d'une continuité écologique.

Les boisements font majoritairement l'objet d'un classement en espace boisé classé (article L.113-1 et suivants) ou de la protection édictée par l'article L.151-23 relatif aux éléments de paysage et aux sites ou secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique.

Les ripisylves (ruisseaux du Colon, de Barrère, de Rival et ripisylve de la Garonne) font l'objet de la protection édictée au titre de l'article L.151-19 qui traite des éléments du paysage qu'il convient de protéger pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural. Il est vrai que ces éléments structurants du paysage jouent aussi un rôle certain dans la préservation des continuités écologiques.

Cela dit, leur protection par un classement en espace boisé classé (EBC), outil plus protecteur que les dispositions de l'article L.151-19 (le classement en EBC fait obstacle à toute demande de défrichement) paraît s'imposer en raison des enjeux associés à ce type de milieu.

Il en est ainsi, également, des boisements qui s'étendent sur les rebords du plateau et contribuent, par leur présence, à la stabilité des sols.

I-6 - La rationalisation de la demande de déplacements, la diminution des obligations de déplacements, le développement des transports collectifs et la préservation de la qualité de l'air

Le législateur assigne au plan local d'urbanisme l'objectif d'une " *diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs.* "

- Rappel du porter à la connaissance

Les enjeux identifiés par l'Etat avaient été ainsi formulés :

- Etablir les emprises des nouvelles zones constructibles avec le souci, notamment, de (...) favoriser un développement équilibré des différents modes de transport, en visant à contenir l'usage de la voiture individuelle et, a contrario, à développer les transports « doux » et alternatifs que constituent le vélo et la marche,

- Définir une politique des déplacements avec l'accompagnement des actions correspondantes, ainsi qu'une politique de la gestion de la mobilité par la prise en compte de l'accès aux transports pour tous, la solidarité avec les personnes à mobilité réduite, la sécurité des transports et l'accessibilité des entreprises.

- Analyse du projet

La mobilité des ménages demeurant sur le territoire communal est très largement liée à l'usage de la voiture individuelle en raison de la quasi-absence d'alternatives. Cet état de fait induit certains effets néfastes, tels que la difficulté pour les ménages non motorisés, à accéder aux services et aux commerces.

La prépondérance de la voiture individuelle devrait se maintenir dans un avenir prévisible. L'économie communale n'offrant pas d'emplois, pas de commerces et quasiment pas de services, les ménages appelés à s'installer au cours des années à venir seront amenés à opérer chaque jour des déplacements pendulaires vers les zones offrant emplois, commerces et services.

Le PADD a distingué le pôle multimodal de la gare SNCF, laquelle est aujourd'hui fermée à tout trafic voyageur. La volonté de la commune est de requalifier les abords de cette infrastructure et d'y créer une aire de covoiturage afin de susciter des conditions favorables à la réouverture de cette station.

I-7 - La protection des sites, des paysages, la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquable et la préservation de la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville

Le plan local d'urbanisme doit veiller à "*la protection des sites, des milieux et paysages naturels*" ainsi qu'à "*la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables*" et à "*la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville*".

- Rappel du porter à la connaissance

Dans le cadre du « porter à la connaissance » figurait, au nombre des enjeux identifiés, la nécessité de :

- assurer la préservation ou la reconquête de la qualité des paysages, leur mise en valeur et la maîtrise de leur évolution (en particulier les coteaux),
- sauvegarder le patrimoine bâti de qualité ainsi que le patrimoine ordinaire,
- définir l'urbanisation avec le souci du bannissement de la dispersion des constructions, préjudiciable (...)aux paysages.

- Analyse du projet

L'analyse des différents habitats proposée par le diagnostic permet d'avoir une vision complète des enjeux en termes de préservation des paysages : préservation des coteaux, notamment dans la partie sud du territoire communal, limitation stricte de l'urbanisation sur le plateau,

intégration des constructions nouvelles par une réflexion poussée sur l'implantation et les techniques constructives.

Au nord et au sud du bourg, deux secteurs présentant une plus grande sensibilité paysagère ont été identifiés et sont frappés d'inconstructibilité afin de préserver vue entrante et sortante.

Le zonage retenu met l'accent sur la densification du bourg et du hameau de Metgé et limite l'urbanisation à Gastou. L'extension du bourg et le hameau de Gastou font l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation qui comportent de nombreuses prescriptions relatives à l'implantation des constructions et au traitement des voies et des espaces publics.

Le petit patrimoine vernaculaire (pigeonniers, puits, calvaires,...) fait l'objet d'un recensement dans le cadre des dispositions thématiques du règlement.

La typologie du bâti traditionnel fait l'objet d'une analyse qui permet de fonder les prescriptions architecturales du règlement.

I-8 - La prise en compte de la sécurité publique, la prévention des risques naturels prévisibles et des risques technologiques et la prévention des pollutions et nuisances de toutes natures

Le plan local d'urbanisme doit déterminer les conditions permettant d'assurer « *la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.* »

- **Rappel du porter à la connaissance**

Les enjeux identifiés étaient les suivants :

- établir les emprises des nouvelles zones constructibles avec le souci (...) des risques naturels (privilégier l'urbanisation dans les zones non contraintes par le risque inondation) et technologiques, de la sécurité publique et des nuisances de toutes natures (...),
- prendre en compte les risques associés à la défense contre l'incendie, afin d'assurer la sécurité publique.

- **Analyse du projet**

La commune est affectée par les risques naturels suivants :

- risque d'inondation, essentiellement dans la vallée de la Garonne, par la Garonne elle-même, mais aussi par l'un de ses affluents, le Collon
- risque de chute de blocs dans la vallée du Collon
- risque de glissement de terrain affectant essentiellement les coteaux dominant la vallée de la Garonne
- risque de mouvements différentiels de terrain en sols argileux, affectant l'ensemble du territoire communal

Le risque feu de forêt est très peu préoccupant sur le territoire communal, tant en raison de la nature des essences présentes que de l'éloignement des boisements par rapport aux zones habitées.

Saint-Romain-le-Noble est également concernée par divers risques technologiques :

- risque lié au transport de matières dangereuses (trois conduites de gaz naturel sous pression parcourent le territoire et la RD 813, ainsi que la ligne SNCF Sète-Bordeaux sont des itinéraires de transport de matières dangereuses)

- risque lié à la présence de la centrale électro-nucléaire de Golfech, dans le département voisin du Tarn et Garonne.

Les nuisances liées aux activités humaines sont présentes sur le territoire communal :

- nuisances sonores induites par les infrastructures de transport terrestre : la RD 813 engendre un secteur de 100 mètres affecté par le bruit, de part et d'autre de son emprise, la voie ferrée Sète-Bordeaux suscite un secteur de 300 mètres de part et d'autre de son emprise,

- nuisances sonores ou/et olfactives des exploitations agricoles et, plus particulièrement, des élevages.

D'une manière générale, les zones appelées à recevoir l'habitat futur (le bourg, Gastou, Metgé) se situent à l'écart des risques et nuisances rappelés ci-dessus.

Par contre, il n'est pas inutile de rappeler la situation des secteurs de Guiromestre et de Merle-Haut au regard du risque d'inondation. Ces zones UC, zones urbaines à caractère résidentiel, sont concernées par le champ d'expansion des crues de la Garonne. La nouvelle carte d'aléa pour la crue de 1875 a été portée à la connaissance de la commune en octobre 2013 et la révision du PPR inondation a été prescrite en juillet 2014.

En cohérence avec le projet de zonage du futur PPRi, la commune exprime dans le rapport de présentation son intention de ne pas autoriser les constructions nouvelles en zone inondable.

Toutefois, la zone UC de Guiromestre comprend plusieurs parcelles vierges, à ce jour, de toute construction, mais aussi, des parcelles bâties, dont la surface se trouve, dans une proportion variable, dans le champ d'expansion de la crue de 1875. Afin d'éviter toute ambiguïté, il conviendrait que la limite de cette zone UC soit redessinée afin de tenir compte de l'aléa inondation : la partie non inondable sera maintenue en UC, la partie submersible par référence à la crue de 1875, reclassée en zone naturelle N.

La question se pose également à Merle-Haut, où le reclassement, partiel ou total, en zone N des enclaves portées en UC par le projet, doit être opéré.

Il convient de rappeler que les extensions et annexes sont autorisées en zone N, sous réserves des prescriptions édictées par le PPR inondation.

I-9 - La réduction des gaz à effet de serre, la consommation d'énergie, la production énergétique à partir de sources renouvelables, la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement.

Le législateur fait obligation au plan local d'urbanisme de « *déterminer les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs de développement durable (...) la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie (...)* ».

• **Rappel du porter à la connaissance**

Le document rappelle aux élus que

- l'amélioration de la qualité de l'air passe par la gestion des déplacements, ce qui suppose, notamment, de limiter le recours à la voiture individuelle,

- la définition de l'urbanisation doit se préoccuper d'éviter la dispersion des constructions, facteur d'accroissement des besoins en déplacements,

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre passe également par la maîtrise des pollutions liées aux divers types de constructions et aux diverses activités.

• **Analyse du projet**

Le développement de la commune de Saint Romain le Noble, commune rurale de l'est agenais, passe par l'accueil de nouveaux ménages. En raison de l'éloignement géographique des zones d'emploi, de l'absence de commerces sur le territoire communal et de l'absence de transports en commun, l'installation de ces nouveaux ménages induira une multiplication des déplacements motorisés individuels. Ainsi, toute ambition de limiter le recours à la voiture individuelle trouve-t-elle assez rapidement ses limites.

La concentration du développement urbain autour de deux pôles (le bourg et Gastou) s'inscrit dans une logique vertueuse. Néanmoins, là encore, l'absence d'équipements (si l'on excepte l'école et le terrain de sports) et de commerces ne permettra pas de tirer profit de cette logique, dont il faut tout de même rappeler les aspects positifs en termes de réduction de la consommation foncière, d'optimisation des équipements publics d'infrastructure et de préservation des paysages.

Le PADD définit, toutefois, certains objectifs en rapport avec les préoccupations exprimées par le porter à connaissance de l'État :

- il prévoit la création d'une liaison douce entre l'extension urbaine du bourg et les équipements présents dans le bourg, afin d'inciter les habitants à préférer la marche,

- il entend créer cette extension urbaine sous la forme d'un « éco-hameau », opération d'aménagement d'ensemble favorisant le recours à des techniques innovantes en matière d'écoconstruction (matériaux, recours aux énergies renouvelables, bâtiments basse consommation, implantation maximisant les apports solaires,...),

- il incite les entreprises appelées à s'installer dans la zone dévolue aux activités économiques à recourir aux énergies renouvelables.

Les OAP relatives au bourg et au hameau de Gastou prévoient une implantation des constructions visant à optimiser les apports solaires.

II – Analyse des pièces constitutives du dossier de plan local d'urbanisme intercommunal

II – 1- Le rapport de présentation

Selon les termes de l'article R.123-2 (ancien) du code de l'urbanisme, « *le rapport de présentation* :

1° expose le diagnostic prévu au deuxième alinéa de l'article L.123-1-2 (il s'agit du diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriée en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services – ndlr)

2° analyse l'état initial de l'environnement, présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et justifie les objectifs de modération de cette consommation et de lutte contre l'étalement urbain arrêtés dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard, notamment, des objectifs fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale, et des dynamiques économiques et démographiques ;

3° explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et, le cas échéant, les orientations d'aménagement et de programmation ; il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles et des orientations d'aménagement et de programmation mentionnées au 1 de l'article L.123-1-4, des règles qui y sont applicables, notamment au regard des objectifs et orientations du projet d'aménagement et de développement durables. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L.123-2;

4° évalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur ;

5° Précise les indicateurs qui devront être élaborés pour l'évaluation des résultats de l'application du plan prévue à l'article L.123-12-13 (...).»

D'une manière générale, le contenu du rapport de présentation est conforme aux exigences édictées par l'article R.123-2 du code de l'urbanisme.

Toutefois, le rapport doit être corrigé (page 82) quand il évoque, à propos du risque « retrait-gonflement des sols argileux », l'existence « *d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles des mouvements différentiels de terrain (...) défini pour l'ensemble* » du département. En réalité, ce sont des plans de prévention du risque qui ont été approuvés le 2 février 2016 sur 158 communes du département, dont Saint-Romain-le Noble, 137 autres communes ayant été réglementées depuis 2006.

II -2- Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD)

Le PADD du projet de PLU révisé comporte l'ensemble des orientations et objectifs dont la présence a été rendue obligatoire par la loi.

II – 3 - Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

Les OAP présentes dans le projet de PLU ont trait, en vertu des dispositions de l'article L.123-1-4 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure à la loi « ALUR », à l'aménagement.

Leur contenu n'appelle pas d'observations.

II – 4 - Le règlement

II-4-1 Les pièces graphiques (ou zonage)

Elles n'appellent pas d'observations particulières.

II-4-2 Les pièces écrites

Le règlement écrit nécessite les corrections qui suivent.

- dans les zones UC, Uxl, A et N, l'article 5 relatif aux conditions de desserte des terrains par les réseaux publics doit imposer aux maîtres d'ouvrage que les raccordements privés au réseau électrique basse tension seront systématiquement enterrés, quand bien même ledit réseau basse tension serait aérien. Une telle prescription participe de la préservation des sites .

-zone Ax (conçue pour permettre l'évolution des activités industrielles ou artisanales présentes en zone agricole A) : son règlement semble autoriser les habitations en son article 10. Si l'implantation de logements de fonction ou de gardiennage est concevable, elle doit être soumise aux mêmes conditions que celles édictées par l'article Uxl 2 (zone où peuvent cohabiter activités artisanales et industrielles et équipements touristiques et de loisirs).

- zone A (zone dévolue aux activités agricoles, mais qui peut comprendre, notamment, des habitations existantes sans rapport avec une activité autorisée dans la zone) : l'article A2 méconnaît les dispositions de l'article L.151-12 du code de l'urbanisme qui régit les extensions et les annexes aux bâtiments d'habitation présents dans la zone. En effet, selon ces dispositions, « *le règlement précise la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes permettant d'assurer leur insertion dans le site (...)* ». Le règlement doit préciser la distance maximale d'éloignement entre l'annexe et le bâtiment d'habitation, ce qu'il ne fait pas quand il se contente d'énoncer que « *les bâtiments annexes seront situés à proximité du bâtiment principal (...)* ». Par ailleurs, si le règlement de la zone traite bien de la hauteur des annexes, il est, par contre, muet sur le chapitre de l'emprise au sol et de la densité des annexes.

Ces omissions sont de nature à rendre illégales les dispositions permettant la réalisation des bâtiments annexes.

- zone A : l'article A8 impose aux constructions à usage de logement autorisées dans la zone (logement de l'exploitant dont la présence permanente est rendue nécessaire par la nature de l'activité agricole) d'être implantées à plus de 150 mètres des bâtiments d'exploitation. Une telle distance est, en général, définie lors de l'élaboration du document d'urbanisme, au bénéfice des exploitations existantes, afin de minimiser les risques de conflits avec les occupants d'une zone d'habitat définie à proximité par le PLU, et de permettre à l'exploitation de s'étendre sur place. Il n'est pas judicieux de l'imposer à l'exploitant dont la présence à proximité immédiate des bâtiments est une nécessité. Il est donc proposé de réduire cette distance à 50 mètres, cette distance d'éloignement devant être considérée comme un maximum.

- zone N (zone naturelle dans laquelle certaines constructions sont autorisées sous conditions) : les articles N9 et N10 se proposent, notamment, de régir l'emprise au sol et la hauteur des extensions et des annexes en zone naturelle. Il est surprenant que le règlement n'ait pas repris les règles applicables en zone agricole A, tout à fait transposables, et alors que le rapport de présentation ne justifie pas cette différence de traitement, d'une zone à l'autre, d'un problème se posant en termes a priori identiques.

En outre, limiter la hauteur totale des constructions admises dans la zone à 3,5 mètres revient à interdire de facto la construction de bâtiments agricoles en zone N, alors que le code de l'urbanisme y permet l'implantation de bâtiments de cette nature et que la commune n'a pas entendu l'interdire à travers son projet de PLU.

- zone N : l'article N2 méconnaît les dispositions de l'article L.151-12 du code de l'urbanisme qui régit les extensions et les annexes aux bâtiments d'habitation présents dans la zone. En effet, selon ces dispositions, « *le règlement précise la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes permettant d'assurer leur insertion dans le site (...)* ». Le règlement doit préciser la distance maximale d'éloignement entre l'annexe et le bâtiment d'habitation, ce qu'il ne fait pas quand il se contente d'énoncer que « *les bâtiments annexes seront situés à proximité du bâtiment principal (...)* ».

Enfin, la note de bas de page des dispositions thématiques (page 16) et de la première page du règlement de chaque zone, relative à l'aléa inondation, doit être modifiée comme suit : « *Le PPRi étant en cours de révision, son règlement et son zonage seront modifiés. Dans l'attente de l'approbation du nouveau PPRNi, l'article R.111-2 du code de l'urbanisme est mis en œuvre en tant que de besoin pour autoriser sous réserve de prescriptions ou pour interdire les projets* ».

En tête du règlement de chaque zone, l'alinéa concernant le risque inondation sera également corrigé : « *En zone d'aléa, le règlement du PPRN inondation s'applique.* »

II – 5 - Les annexes

Cette partie du document d'urbanisme n'appelle pas d'observations particulières. Le dossier de PLU comprend les schémas des réseaux d'eau, la liste des servitudes d'utilités publiques ainsi que le plan y afférent et une description des systèmes, actuellement en vigueur, d'élimination des déchets. L'assainissement est de type autonome sur l'ensemble du territoire communal.

Sous réserve de la prise en compte des observations formulées ci-dessus, j'émetts un avis favorable au projet de PLU élaboré par la commune de SAINT-ROMAIN-LE-NOBLE.

Pour le Préfet,

Le Secrétaire général



Jacques RANCHERE