



**PRÉFET
DE LA LOIRE-
ATLANTIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

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

Affaire suivie par Nicolas Parpaite
Service Conseil, Accompagnement et Urbanisme Durable
Bureau Planification & Commissions

Nantes, le **23 OCT. 2024**

Le préfet de la Loire-Atlantique

à

Monsieur le maire de Château-Thébaud

1 place de l'Église

44690 CHÂTEAU-THÉBAUD

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

PJ : 1 annexe technique

Par délibération du 27 juin 2024, le conseil municipal a arrêté le projet de PLU de la commune de Château-Thébaud.

Vous m'avez transmis les dossiers d'arrêt le 23 juillet 2024 aux fins de consultation et avis des services de l'État, conformément à l'article L. 153-16 du Code de l'urbanisme. Après examen, vous trouverez ci-après mes observations relatives à la prise en compte des objectifs à atteindre en matière d'urbanisme, énoncés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, dans le respect du développement durable.

Propos liminaires

La commune de Château-Thébaud est située au sud-est du département de la Loire-Atlantique et de l'agglomération nantaise. La vallée de la Maine constitue l'élément marquant dans le relief du territoire, lequel est organisé autour d'une crête dorsale centrale matérialisée par la route qui rejoint le bourg au lieu-dit *la Carcauderie*.

Contraint par la vallée encaissée de la Maine, le tissu ancien du bourg s'est développé parallèlement à ce cours d'eau. Le centre-bourg compte quelques commerces et services de proximité aux abords de l'église Saint-Martin et Saint-Vincent et de la RD62. Ses principales caractéristiques urbaines résident en un respect très marqué de l'alignement et une cohérence architecturale des continuités bâties.

Généralement dotées d'un étage, ces habitations aux formes simples, sans ostentation, sont habillées la plupart du temps d'un enduit en façade et d'une couverture en tuiles. Les ouvertures sont régulières et parfois agrémentées d'un encadrement en pierre blanche ou brique rouge. Cette forme urbaine historique, propice à une densité importante, évaluée par mes services à 57 logements/ha, présente l'avantage d'être économe en foncier et de préserver ainsi davantage les terres agricoles et naturelles.

Plusieurs extensions de l'urbanisation ont été réalisées ces vingt dernières années au sud et à l'ouest le long des RD58 et RD62. Ces développements ont plutôt été conçus sous la forme de petites opérations de lotissements. Dans l'espace rural, le secteur bâti linéaire de *la Poterie* est doté d'un tissu ancien d'habitat situés le long de la RD63. Quelques hameaux historiques ont été étendus dans des proportions importantes ces dernières décennies : *la Butterie* et *les Raudières* en direction de *la Pouvellerie*.

Ces extensions ont en commun d'être imprégnées d'un modèle pavillonnaire implanté de manière diffuse ou linéaire le long des voies adjacentes aux axes principaux dans le prolongement des noyaux historiques, conduisant à un mitage du paysage. Les extensions de l'urbanisation s'organisent autour de pavillons implantés au centre de leur parcelle (en retrait par rapport à l'alignement et aux limites séparatives), ce qui implique une forme urbaine décousue, une densité plus faible et une consommation foncière plus importante.

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

Les réponses à cet enjeu requièrent de considérer les capacités résiduelles dans les tissus urbanisés comme des supports de développement à privilégier avant d'urbaniser des sols à valeur agronomique ou présentant des enjeux environnementaux. Elles nécessitent également de définir puis de décliner un programme constructif diversifié en réponse à la pluralité des besoins en logements, et économiquement accessible aux ménages les plus modestes, dans le contexte de vieillissement de la population, d'inadéquation entre la taille des ménages et des logements et d'un parc social relativement limité, tout en tenant compte des aménités environnementales, patrimoniales et paysagères inhérentes aux terrains d'assiette des projets.

Sur ce dernier point, une attention est spécifiquement à porter aux secteurs de projet afin de proposer un cadre de vie agréable, durable, reposant sur une intégration réussie aux îlots anciens existants, dans le respect de leur structuration urbaine et de leur qualité architecturale, et sur un traitement des franges urbaines conçues de manière à instaurer des transitions adaptées au contexte viticole.

Consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF)

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) affiche la volonté de « *considérer le foncier comme une ressource rare* » et de « *s'inscrire dans la trajectoire portée par les objectifs nationaux et régionaux en matière de réduction de la consommation d'espace* ». Vous ambitionnez ainsi de ne pas urbaniser plus de 5,5 ha à l'horizon de 2035.

Le bilan de la consommation d'espaces exposé dans votre document repose sur les données MAJIC elles-mêmes issues des fichiers fonciers, qui indiquent une consommation de 14,4 ha pour la période 2011-2021, soit 1,4 ha/an. En raison de l'absence de données contenant la filiation des parcelles et de leur usage (le devenir des parcelles et leur reconfiguration dans le temps), le suivi de la consommation des ENAF par cet outil apparaît trop imprécis à l'échelle communale. Il ne peut donc servir de référence pour en mesurer une consommation.

Aussi, je vous recommande de vous appuyer sur les données établies par ConsoZAN44¹. Cet outil d'analyse plus fine, spatialisée et consolidée suite à une phase de consultation de l'ensemble des EPCI, permet une lecture homogène de la consommation d'ENAF à l'échelle départementale en prise avec la réalité de terrain via la photo-interprétation.

Les données de ConsoZAN44 révèlent sur votre commune une consommation de 9 ha entre 2009 et 2021, soit 1 ha/an sur 10 ans. À l'appui de ce bilan, il découle de la prise en compte des surfaces consommées depuis 2021 (2 ha), de l'emprise des zones à urbaniser en extension de l'urbanisation (2 ha) et des besoins en foncier pour conforter les zones d'activités du *Butay* et de *la Jaunaie* (3,5 ha) déterminées au projet de PLU sur 10 ans une réduction de la consommation d'espaces de l'ordre de 50 % (0,5 ha/an).

Bien que l'inflexion du rythme de consommation d'espaces soit notable, il importe d'investir ce foncier avec prudence, dans l'attente de la territorialisation de la trajectoire ZAN que les collectivités territoriales ou leur groupement devront traduire respectivement dans le schéma régional d'aménagement et de développement durable des territoires (SRADDET) puis dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Retz d'ici février 2027.

Pour inscrire votre futur document d'urbanisme dans une prise en compte des enjeux et des exigences liés à la sobriété foncière, plusieurs leviers sont mobilisés dans votre document :

- À partir d'un recensement des gisements fonciers dans le tissu urbain indiquant une surface exploitable de 3,65 ha, le PLU retient un potentiel pratique de 70 logements en densification et renouvellement urbain, soit 51 % du programme constructif total ;
- La densité moyenne des secteurs couverts par les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) est de l'ordre de 34 logements/ha avec des disparités importantes entre les opérations, la densité oscillant entre 23 et 56 logements/ha ; certains secteurs gagneraient à être rehaussées en lien avec une réflexion urbanistique prenant en compte la densité citée dans mon propos liminaire et la forme urbaine traditionnelle observée dans le tissu ancien du bourg (parcellaire en lanière, implantations en mitoyenneté...).

Parti d'aménagement retenu pour l'habitat

Château-Thébaud est une commune attractive pour les familles (population principalement composée de ménages avec enfants), en proie à une tension des marchés immobiliers (forte hausse des prix) et disposant d'un parc de logements insuffisamment diversifié (92 % des logements de la commune sont des résidences principales, composées majoritairement de grandes maisons) pour répondre à l'ensemble des besoins de la population, en particulier des plus fragiles (part des logements sociaux ne représente que 2 % des résidences principales contre 12 % en Loire-Atlantique). La demande en logements locatifs sociaux (LLS) sur la commune est en augmentation

¹ Outil de spatialisation de la consommation d'espaces construit dans le cadre d'une démarche partenariale réunissant la DDTM, le Département de Loire-Atlantique et les agences d'urbanisme de la région nantaise et de Saint-Nazaire, puis partagé avec les collectivités <https://www.auran.org/conso-zan-44/> <https://addrn.fr/conso-zan-44/>

avec un très faible ratio de satisfaction de la demande (0,03 % pour 0,14 % en Loire-Atlantique) et un délai d'attribution de près de 16 mois.

Face à ces constats, vous entendez réserver 15 % du programme constructif au logement social dans le cadre des OAP. J'appelle votre attention sur le cadrage opéré par le programme local de l'habitat (PLH) de Clisson Sèvre & Maine Agglo, lequel retient sur votre commune une part de 10 % de logements locatifs sociaux assortie de 10 % de logements en accession abordable.

L'objectif arrêté dans le projet de PLU est donc proportionnellement inférieur à celui du PLH. Il se doit d'être plus ambitieux pour inscrire votre futur document d'urbanisme en compatibilité avec ce document de rang supérieur, favoriser la mixité sociale au sein de la commune et être ainsi en capacité d'accueillir sur le long terme les populations les plus modestes.

Aussi, je vous demande de revoir la déclinaison du volet consacré au logement social dans votre PLU à travers des objectifs rehaussés dans les secteurs de projet. Il est en effet indispensable que le futur PLU positionne les OAP comme un véritable soutien au territoire en termes de production de logements sociaux, et de logements locatifs sociaux en particulier.

En sus d'une production renforcée de LLS, l'introduction dans les OAP d'objectifs de répartition par typologie et taille de logements vous permettrait, sur le plan opérationnel, d'encadrer les projets de manière à veiller à une programmation en réponse aux besoins spécifiques des différentes tranches d'âge de la population, en particulier les jeunes ménages, les saisonniers et les seniors de manière à favoriser la réalisation des parcours résidentiels. Ce faisant, vous déclinerez sur le plan programmatique les orientations en faveur de la diversification de l'offre future de logements figurant à l'axe 3 du PADD.

Activités économiques

La commune compte trois zones d'activités : *le Butay, la Jaunaie et la Basse Poterie*. Le PADD fixe comme orientation de « *conforter les parcs d'activités* » « *en lien avec la stratégie de développement économique portée par CSMA* ». Vous déclinez cette orientation en rendant possible l'urbanisation de 3,5 ha en extension de deux zones d'activités.

Toutefois, le dossier apporte peu de justifications pour appuyer cette orientation. Je vous recommande d'introduire dans le rapport de présentation un diagnostic des gisements fonciers comptabilisant les parcelles cessibles en densification et les m² inutilisés au sein des parcelles de propriété privée au sein des zones d'activités implantées sur le territoire intercommunal. La communauté d'agglomération Clisson Sèvre & Maine Agglo, en charge de l'inventaire des zones d'activités économiques qui devait être achevé au plus tard le 24 août 2023, conformément à la disposition instaurée par l'article 220 de la loi Climat & Résilience et codifiée à l'article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme, est susceptible de vous fournir les éléments correspondants, assortis d'une stratégie de développement économique intégrant les exigences renforcées de sobriété foncière.

Prise en compte des enjeux environnementaux

Les enjeux environnementaux ont globalement été pris en compte à l'échelle du territoire communal. L'ensemble des éléments de la trame verte, bleue et noire relevés dans les inventaires sont protégés aux règlements graphiques et écrits, par l'utilisation pertinente de différents outils réglementaires : éléments de paysage en application de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme, bande d'inconstructibilité de 10 mètres au niveau des cours d'eaux ou encore OAP thématique

dédiée aux continuités écologiques.

Par ailleurs, l'évaluation environnementale mentionne la réalisation d'un inventaire complémentaire de zones humides sur le secteur de projet de *la Cigale*. Cette démarche est louable et incontournable pour inscrire les projets dans une démarche d'évitement des impacts.

Elle nécessite néanmoins :

- d'être consolidée par l'intégration de l'inventaire, en présentant la méthodologie employée, les cartes, les fiches descriptives et la caractérisation des enjeux identifiés, en localisant et restituant les sondages et relevés de terrain réalisés dans ce cadre, en évaluant la robustesse des inventaires sous le prisme de l'arrêté du 24 juin 2008 modifié, lequel précise les critères de définition et de délimitation des zones humides (examen de la végétation et réalisation de sondages pédologiques visant à clarifier le caractère hydromorphe de certaines zones) ;
- d'être complétée d'inventaires naturalistes (reptiles, oiseaux, mammifères, etc. et leurs habitats) pour doter l'évaluation environnementale d'une analyse des impacts sur le champ de la biodiversité ;
- d'être étendue à tous les secteurs d'urbanisation inscrits au document d'urbanisme, qu'ils soient classés en zone 1AU (secteur sis chemin des *Prières*) ou en zone Ue (parcelles en extension des zones d'activités du *Butay* et de *la Jaunaie*).

Ces éléments relevant de l'état initial de l'environnement sont nécessaires à la délimitation des zones au règlement graphique, à la conception des OAP et à la justification des partis d'aménagement du PLU selon une démarche d'évitement des impacts. Il en résulte à ce stade une évaluation perfectible des impacts du parti d'aménagement retenu sur les milieux aquatiques, les individus et les habitats d'espèces.

Enfin, je note le travail entrepris entre 2023 et 2024 pour inventorier les haies de votre commune. Il vous a permis de recenser 880 haies, représentant un linéaire total de 76,47 km. Pour assurer une pleine compréhension de la démarche et de ses résultats, il conviendrait de préciser sur le plan méthodologique la différence entre les haies « fondamentales » et « principales », précision qui apparaît importante afin de justifier du niveau de protection retenu pour chacune. Je vous rappelle par ailleurs que selon l'article R. 421-23 du code de l'urbanisme, toute coupe ou abattage d'arbre identifié comme élément de paysage est soumise à déclaration préalable.

Prévention des risques naturels

En raison de sa topographie, le territoire communal est relativement peu exposé aux risques naturels. Le rapport de présentation se réfère au dossier départemental des risques majeurs (DDRM) de 2017. Depuis la parution de ce document de référence en termes d'informations sur les risques, des outils numériques permettent d'accéder à des données actualisées, tels que le site Géorisques (<https://www.georisques.gouv.fr/>). Le dossier de PLU devra ainsi être mis à jour avant son approbation, en tenant compte du dernier DDRM approuvé en août 2024.

J'appelle en particulier votre attention sur deux risques non identifiés à ce stade dans votre document d'urbanisme : le risque de retrait-gonflement des argiles, considéré comme faible à modéré sur votre commune, et le risque d'inondation par remontées de nappes. Quand bien même ce risque est limité, il est nécessaire que le PLU l'expose et s'assure que les projets de développement n'entrent pas en conflit avec la préservation de ces secteurs ou, tout au moins, que des règles interdisant les mouvements de terre voire les constructions en sous-sol soient définies.

Qualité architecturale et patrimoine bâti vernaculaire

Les bâtis traditionnels disséminés sur la commune de Château-Thébaud sont généralement surmontés d'une toiture à deux pans en tuile. Caractéristique identitaire du territoire, ces édifices doivent faire l'objet de restaurations, de réhabilitations ou d'entretiens compatibles avec leurs caractéristiques architecturales. Il s'agit en outre de respecter une mise en œuvre traditionnelle et d'exécuter les travaux dans les règles de l'art.

Le PADD inscrit l'intention « de préserver le patrimoine local [...] en tant que marqueurs de l'identité et de l'histoire du territoire » par l'identification des différents éléments bâtis patrimoniaux au sein du bourg et dans l'espace rural et la mobilisation d'outils adaptés pour assurer leur conservation, tels que l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme et l'instauration du permis de démolir. L'annexe technique jointe propose d'enrichir le document d'urbanisme de dispositions réglementaires dans une perspective de valorisation du tissu historique, d'insertion plus qualitative des nouvelles formes d'habitat composant le tissu résidentiel et de préservation des éléments vernaculaires disséminés dans l'espace rural.

Toujours dans cette perspective, les fronts bâtis structurant le tissu ancien du bourg gagneraient à faire l'objet d'un diagnostic architectural afin de préserver les composantes vernaculaires et de déterminer des prescriptions relatives aux types d'intervention (volumétries et modénatures) et aux matériaux les plus à même de les mettre en valeur, en tirant profit de leurs caractéristiques en cas de travaux. Un classement au titre de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme accompagné d'une fiche ou d'une OAP thématique sur la préservation du patrimoine, telle que définie à l'article R. 151-7 du code de l'urbanisme, serait à envisager pour une traduction réglementaire pleinement adaptée.

Pour les 56 bâtiments situés dans l'espace rural pouvant faire l'objet d'un changement de destination, je vous recommande de compléter les « fiches-bâtiment » des éléments d'intérêt architectural assortis de prescriptions permettant de conjuguer la préservation des caractéristiques d'origine du bâti et sa réhabilitation pour une nouvelle destination. Il serait également nécessaire que ces fiches encadrent les problématiques d'accès et de stationnement qui accompagnent généralement la demande de permis de construire en raison de leur impact sur le paysage rural.

La demande de changement de destination sera soumise, au stade de l'autorisation d'urbanisme, à l'avis conforme de la CDPENAF pour les bâtiments classés en zone agricole et à l'avis conforme de la CDNPS pour les bâtiments classés en zone naturelle, lesquelles peuvent être amenées à émettre des avis défavorables pour des projets de réhabilitation dont les caractéristiques techniques de la restauration seraient de nature à porter atteinte à la qualité paysagère du site.

* * * *

Les observations formulées ci-dessus relèvent de politiques publiques majeures portées par l'État.

De façon générale, le dossier examiné prend en compte le constat de déséquilibre de la répartition de la population (2/3 des habitants vivent en dehors du bourg), en recentrant l'urbanisation future pour l'accueil de population au sein de l'enveloppe urbaine par des opérations de densification et de renouvellement urbain, complétées d'extensions de l'urbanisation situées à proximité du centre-bourg.

La programmation déclinée dans les OAP en faveur du logement social s'inscrit toutefois en deçà du volume nécessaire pour inscrire votre PLU en compatibilité avec le PLH et répondre à la tension locative à l'œuvre sur la commune. Les secteurs de projet de votre PLU constituent, de ce point de vue, des opportunités de grande importance dans le contexte de rareté du foncier.

Par conséquent, au regard de ces éléments, j'émetts un avis favorable sur le projet de PLU arrêté le 27 juin 2024 par votre conseil municipal, sous réserve de la prise en compte des remarques et demandes figurant dans le corps de l'avis.

Je vous demande par ailleurs d'améliorer l'évaluation des impacts du parti d'aménagement sur les milieux par une qualification et une quantification des enjeux environnementaux propres aux secteurs d'urbanisation projetés, à l'appui d'inventaires naturalistes et de zones humides à annexer au PLU.

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

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

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

Le préfet
Pour le préfet et par délégation,
Le secrétaire général,

Pierre-Emmanuel PORTHERET



