

À Chantonnay, le 26 septembre 2023

MONSIEUR LE PRESIDENT DE LA MRAE  
DREAL DES PAYS DE LA LOIRE  
SCTE/DEE  
5, RUE FRANÇOISE GIROUD - CS 16326  
44263 NANTES CEDEX 2

**Service émetteur :** Planification

**Nos références :** IM/PY/AH - N° 23/ 570

**Affaire suivie par :** Pascaline YOU

**Objet :** Recours gracieux – Décision n°2023ACPD54/PDL-2023-7078 du 4 août 2023

Monsieur le Président,

La Communauté de communes du Pays de Chantonnay a engagé la procédure de modification 0.4 du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) afin de faire évoluer le document sur les points suivants :

- Ouvrir à l'urbanisation deux secteurs classés 2AUh ;
- Compléter l'atlas des changements de destination ;
- Corriger des erreurs matérielles constatées dans les règlements écrit et graphique.

Après examen au cas par cas, et par décision n°2023ACPD54/PDL-2023-7078 en date du 4 août 2023, la MRAe a décidé de soumettre ladite procédure à évaluation environnementale.

Au vu des éléments sur lesquels s'appuient votre décision, nous tenons à apporter plusieurs précisions.

En préambule, nous souhaitons commencer par rappeler le cadre donné par le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays du Bocage Vendéen. En termes de consommation globale d'espaces, celui-ci fixe pour le Pays de Chantonnay un objectif maximal de 115 hectares pour l'habitat et les équipements sur 15 ans, soit environ 76,6 hectares pour une période de 10 ans couverte par le PLUi. Plus particulièrement en matière d'habitat, le PLUi identifie un peu moins de 50 hectares en zones 1AUh et 15 hectares en zones 2AUh, c'est-à-dire 65 hectares de zones d'urbanisation future à vocation principale d'habitat. Sur ces 65 hectares, 53,5 hectares sont effectivement en consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF). À titre d'information, les 53,5 hectares se décomposent en 39 hectares classés en 1AUh (soit 73%) et 14,5 hectares classés en 2AUh (soit 27%). Les 11,5 hectares restants correspondent à des zones d'urbanisation future localisées au sein des enveloppes urbaines non comptabilisées. La consommation d'espace à vocation d'habitat (53,5 ha) et

d'équipements (5,7 ha) prévue par le PLUi est donc de l'ordre de 59,2 hectares, ce qui est clairement inférieur à l'objectif maximal du SCoT.

À ce titre, le PLUi du Pays de Chantonay s'inscrit bien dans une logique de maîtrise de la consommation d'espace au regard du SCoT.

En cohérence avec les objectifs chiffrés du SCoT, le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) a fixé un objectif de réduction de la consommation foncière à vocation d'habitat qui passe par une réduction de la taille moyenne des lots de 60% par rapport aux constats effectués en 2008, et par une **part minimum de 30% de la production de logements nouveaux dans les enveloppes urbaines**, en vue de limiter les extensions urbaines pour l'habitat et les équipements autour de 50% par rapport aux surfaces consommées (135 ha) sur la période antérieure au diagnostic établi sur 2005 - 2017. Le travail itératif d'identification et de spatialisation des objectifs de programmation de logements a permis de préciser les besoins en foncier associés et par conséquent la surface maximale dédiée au logement et aux équipements en extension de l'urbanisation. Cette démarche s'inscrit clairement dans la logique « Eviter - Réduire » dans le sens où elle a cherché à valoriser au mieux les potentialités dans les enveloppes urbaines pour déterminer les surfaces d'extensions maximales destinées à répondre aux besoins en programmation en logements.

Comme mentionné dans la notice explicative en pages 6 et 7, une programmation de logements a été établie sur une période de 10 ans à partir des projections démographiques définies dans le PADD. En application des objectifs du Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) du SCoT, le volume de logements possible en renouvellement urbain a déterminé celui à produire en extension et les surfaces induites. Pour chacune des 10 communes, la capacité d'accueil en logements a été définie à partir de l'identification de différents gisements potentiels sur lesquels s'applique un coefficient de faisabilité déterminé à l'appui du niveau de pression foncière présent sur le territoire au moment de l'élaboration du PLUi. On distingue :

- les gisements fonciers dans chaque enveloppe urbaine selon 3 catégories : les dents creuses (DC) correspondant à des parcelles non bâties d'un seul tenant comptées à hauteur de 50 % ; les remembrements parcellaires (RP) issus d'une division ou d'un regroupement de parcelles comptés à hauteur de 30 % ; les lots disponibles (OP) dans les opérations en cours de réalisation comptés à hauteur de 100 % ;
- les secteurs d'OAP (zonés U et IAU) comptés à hauteur de 100% considérant qu'ils constituent une réponse explicite aux besoins en logements. Chaque secteur d'OAP a fait l'objet d'une étude de faisabilité en termes d'organisation et de fonctionnement pour en évaluer la densité admissible ;
- les bâtiments susceptibles de changer de destination pour de l'habitation dans les zones A et N, comptés à hauteur de 10 %.

La délimitation des secteurs 2AU répond aux mêmes motifs que la délimitation des secteurs IAU si ce n'est le fait que les voies publiques et les réseaux existants en périphérie immédiate (eau, électricité, assainissement collectif) n'ont pas une capacité suffisante à court terme pour desservir les secteurs concernés. **Les zones 2AUh ne sont pas traduites en OAP mais rentrent bien pour autant dans la programmation de**

logements pour chacune des communes que ce soit en termes de surfaces et en nombre de logements.

Vous considérez que *« les raisons des choix de ces ouvertures à l'urbanisation apparaissent, à ce stade, insuffisamment argumentées au regard de l'ensemble des considérations environnementales, des solutions alternatives étudiées et des mesures de réduction à l'aune des objectifs d'intensification urbaine recherchés par la loi climat et résilience, voire de compensation à envisager du point de vue de l'artificialisation des sols »*. Selon les éléments introductifs détaillés ci-avant et l'analyse des capacités résiduelles développée dans la notice explicative (pages 11 à 12 pour Saint Germain de Prinçay et pages 21 à 24 pour Bournezeau) et complétée ci-après, nous sommes en mesure de vous confirmer la nécessité de procéder à l'ouverture à l'urbanisation des deux secteurs concernés par la procédure de modification 0.4 du PLUi.

Vous affirmez que *« sur la commune de Saint Germain-de-Prinçay, le PLUi dispose encore d'un potentiel intra-urbain permettant de répondre à plus de deux ans de besoin en logement et la zone prévue en extension correspond à quatre années de production de logements supplémentaires »*. Or, l'analyse des capacités résiduelles permet de conclure que la commune de Saint Germain de Prinçay ne dispose plus de surfaces à urbaniser.

Plus précisément :

- Tous les lots libres (OP) dans le lotissement de La Bodinière sont commercialisés dans l'attente d'un dépôt d'un permis de construire. On compte l'équivalent de 2 logements potentiels pour les 4 dents creuses (DC) identifiées, parmi lesquelles deux correspondent à des espaces verts communaux sur lesquels la commune n'a pas encore souhaité engager de réflexion. Enfin, le gisement repéré en remembrement parcellaire (RP), identifié pour moins d'1 logement potentiel, a fait récemment l'objet d'une division foncière en 2 lots qui sont à ce jour tous les deux vendus.
- Au niveau des OAP, le secteur d'OAP2, totalisant seulement 2 logements potentiels, a fait l'objet d'une division et un PC a été accordé avant l'été. Le reste du secteur est occupé par des anciens bâtiments agricoles qui ont vocation à être réhabilités pour de l'habitation. L'OAP 3, totalisant également 2 logements potentiels, fait l'objet de réflexions pour une division parcellaire d'au moins 2 lots. Ainsi, seul le secteur d'OAP1, totalisant un potentiel de 6 logements et jugé complexe sans maîtrise foncière par la commune, reste mobilisable à l'heure actuelle soit l'équivalent d'une demi-année des besoins en logements de la commune de Saint Germain de Prinçay.

En conséquence, face à la demande en logements toujours aussi forte et à l'offre très limitée, il y a urgence pour la commune d'aménager ce secteur. Le secteur 2AUh du Tail correspond à quatre années de production de logements dans la programmation de la commune. Son ouverture à l'urbanisation est nécessaire pour permettre à la commune de remplir ses objectifs de production de logements et indirectement ceux du Pays de Chantonay.

De même pour la commune de Bournezeau, vous relevez que *« le PLUi dispose encore d'un potentiel dans son enveloppe urbaine qui correspond à une année de production de*

*logements et de plusieurs zones IAUh, permettant de répondre à plus de trois ans de besoin en logement, pour lesquelles la collectivité fait état de difficulté d'acquisition».* Nous tenons à souligner que Bournezeau, en tant que pôle d'appui, est la deuxième commune du territoire la plus peuplée après Chantonay et que son positionnement stratégique la rend très attractive. A ce titre, la municipalité a commencé à se mobiliser pour le développement de son habitat au sein de son enveloppe urbaine bien avant l'approbation du PLUi. **L'analyse des capacités résiduelles de cette commune permet de conclure que ses possibilités d'urbanisation sont à ce jour devenues limitées.**

- En matière d'OAP, le secteur d'OAP 4, situé en plein cœur de bourg, a fait l'objet d'une convention avec l'EPF depuis février 2018 en vue d'un aménagement porté par la commune et recouvre en grande partie l'ancien site de la CAVAC dont les bâtiments d'activité ont été démolis. Ce secteur a fait l'objet du dépôt d'un PA accordé au 28/06/2023 pour 38 logements pour lesquels la mairie a déjà des demandes de réservation. Une dernière partie reste toujours en cours d'acquisition par l'EPF pour un peu plus de 10 logements potentiels. Il est à noter que chaque secteur d'OAP a été étudié par un architecte - urbaniste aboutissant à une densité retenue relevant du possible et pouvant dépasser la densité minimale demandée par le SCoT selon la catégorie des communes. La densité imposée sur ce secteur s'élève ainsi à 25 logements/ha et la densité retenue par le PA atteint 28 logements/ha avec une offre de logements diversifiée mixant du collectif, de l'intermédiaire, de l'habitat groupé, et des lots libres pour des maisons individuelles. Sur les deux autres secteurs d'OAP, on comptabilise 9 logements potentiels sans maîtrise foncière de la commune pour l'OAP 2 et un potentiel de 17 logements pour l'OAP 1 sur une propriété certes communale mais présentant des enjeux environnementaux forts qui nécessitent un temps de réflexion et d'étude important et long.
- Pour les autres gisements fonciers, une quinzaine de dents creuses (DC) ou remembrements parcellaires (RP) restent mobilisables mais identifiées avec une dureté estimée plutôt complexe et sans maîtrise foncière publique correspondant à seulement 8 logements potentiels retenus dans la programmation de logements de la commune.

Ainsi le potentiel foncier restant mobilisable dans l'enveloppe urbaine de la commune de Bournezeau, gisements fonciers et OAP cumulées, totalise environ 34 logements, soit à peine plus d'une année de production de logements. L'ouverture à l'urbanisation du secteur du Fief du Château vient donc dans la continuité logique de la maîtrise foncière de la commune, lui permettant de proposer une offre couvrant presque deux années de ses besoins en logements tout en menant en parallèle les études nécessaires sur le secteur de l'OAP 1.

De plus, les deux secteurs concernés par l'ouverture à l'urbanisation identifiés en zone 2AUh apparaissent bien dans les surfaces en extension et donc dans la consommation d'espace estimée pour le PLUi du Pays de Chantonay. Au demeurant, dans les deux cas de figure, les secteurs à ouvrir à l'urbanisation sont situés dans la continuité d'un secteur IAUh et correspondent à la deuxième tranche d'un lotissement étudié dans son ensemble pour lesquels tous les équipements ont été déjà réalisés notamment en termes de gestion des eaux pluviales.

Par ailleurs, vous estimez que « *les propositions d'orientations d'aménagement et de programmation des deux secteurs reconduisent le modèle d'habitat individuel de type pavillonnaire dominant sur le territoire avec des niveaux de densités qui restent faibles et consommateurs d'espace, elles révèlent l'absence de réflexion sur des formes urbaines innovantes, durables, attractives et compactes* ». À ce stade, nous pouvons rappeler que le PLUi met en œuvre des objectifs de densité, différenciés selon les catégories de communes, sur l'ensemble des gisements stratégiques dans les enveloppes urbaines et sur l'ensemble des zones d'urbanisation future à vocation d'habitat (1AUh et 2AUh), qu'elles se trouvent au sein des enveloppes urbaines ou en extension de celles-ci. Ces objectifs de densité minimale sont affirmés par les OAP fixant une densité adaptée pour chacun des sites concernés, complétée par un nombre indicatif minimum de logements à produire. De plus, sur la base des objectifs fixés dans les OAP sectorielles, et si toutes ces opérations sont effectivement mises en œuvre sur le terme du PLUi, les zones 2AUh permettront d'accueillir 230 logements (soit 13% des besoins en logements). À travers ce classement en 2AUh, les communes de la Communauté de communes du Pays de Chantonnay peuvent maîtriser indirectement l'urbanisation de ces secteurs puisqu'une procédure de Modification du PLUi portée par la Communauté de communes est nécessaire pour les ouvrir à l'urbanisation. **L'évaluation des densités a été étudiée sur chaque secteur de projet par l'architecte - urbaniste pour en vérifier la faisabilité sur le plan de l'inscription dans le paysage urbain, de la taille des lots, des volumes et hauteurs de bâtis, des contraintes locales : topographie, végétation..., vis-à-vis, points de vue....** Certains de ces éléments sont d'ailleurs repris comme principe d'organisation dans les OAP. Ainsi, les densités affichées ne résultent pas d'une simple règle de trois : surface x densité du SCoT. **Les densités affichées pour chaque OAP relèvent dans la mesure du possible des caractéristiques propres au site retenu et sont un minimum à respecter. Il appartiendra au projet de proposer des formes urbaines plus denses et de déterminer notamment avec les bailleurs le type de logements sociaux à prévoir.**

Les projets d'OAP sur les deux secteurs concernés par l'ouverture à l'urbanisation dans le cadre de la modification 0.4 du PLUi, ont été produites avec la même méthode et traduisent un effort de densification avec une densité minimale de presque 19 logements/ha pour le Fief du Château quand le PLUi prévoit 17 logements/ha pour les pôles d'appui comme Bournezeau, et 16 logements/ha pour le Tail quand le PLUi prévoit 15 logements/ha pour les pôles de proximité comme Saint Germain de Prinçay.

Vous soulignez également que « *cette consommation d'espace est un facteur de perte de biodiversité et de capacité de stockage du carbone qu'il convient d'appréhender au niveau de la planification de l'urbanisme* ». Le PLUi a fait l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion de son élaboration concluant, selon une logique d'« incidences cumulées » des différentes thématiques, à l'absence d'incidences négatives majeures sur l'environnement. En outre, le PLUi du Pays de Chantonnay a défini une OAP thématique « Trame verte et bleue » qui s'est attachée à consolider les continuités écologiques existantes ou à les conforter via la préservation des fonctionnalités du bocage principalement. Elle vise également à développer la nature en ville en renforçant la trame verte par la recherche de connexions systématiques entre les éléments structurants que sont les cours d'eau et leurs vallées, en lien avec les zones humides, et

les « coulées vertes » au sein des bourgs. De même, les OAP sectorielles « habitat » et « activité » contiennent des dispositions en lien avec la consolidation de la trame verte et bleue dans les projets d'aménagement à travers notamment les modalités d'intégration paysagère et les principes de continuités douces. Cela favorise le développement du maillage de la trame verte et la mise en place d'espaces « tampon » adaptés le long des cours d'eau.

Comme précisé en page 45 de la notice explicative, l'ouverture à l'urbanisation des deux secteurs 2AUh correspond dans les deux cas à l'aménagement d'une deuxième tranche s'inscrivant dans une opération d'ensemble. **Les diagnostics environnementaux réalisés dans ce cadre n'ont pas relevé d'incidences notables sur les milieux naturels et la biodiversité par les aménagements envisagés.** Pour autant, les communes se sont engagées à préserver dans les futurs aménagements les éléments de patrimoine naturel identifiés tels que des alignements d'arbres et une surface de zone humide à Bournezeau.

Les deux secteurs ont fait l'objet d'une demande de cas par cas portant chacun sur l'ensemble du secteur identifié, y compris la tranche zonée en 2AUh par le PLUi et ont chacun été dispensé d'étude d'impact :

- demande d'examen au cas par cas n°2018-3002 enregistrée le 29 janvier 2018 pour le projet d'aménagement du lotissement du Tail de Saint Germain de Prinçay, avec dispense d'étude d'impact environnemental par décision du 20 février 2018.
- demande d'examen au cas par cas n°2020-4521 enregistrée le 3 février 2020 pour le projet d'aménagement du lotissement du Fief du Château de Bournezeau, avec dispense d'étude d'impact environnemental par décision du 4 mars 2020.

*Vous notez aussi qu'« il y a lieu d'apprécier la cohérence des choix de développement par rapport à la stratégie définie par la collectivité dans son plan climat air énergie territorial, approuvé postérieurement au PLUi, afin de respecter la trajectoire qu'elle s'est fixée du point de vue de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, de la réduction des consommations énergétiques et de la capacité de séquestration du carbone de son territoire ». Ces deux documents portés par la collectivité ont bien été travaillés de manière concomitante et concertée. Le plan d'actions du PCAET du Pays de Chantonnay se décline selon 6 grands axes dont un visant à « anticiper les effets du changement climatique et adapter le territoire vers la résilience » avec notamment deux fiches action « Mettre en œuvre le PLUi pour un aménagement du territoire raisonné » et « Renforcer la séquestration carbone ». Le PLUi se fait le relais de ces grandes intentions au travers de différents outils comme par exemple la protection des haies et parcs et jardins identifiés.*

Concernant les changements de destination, vous relevez que « les onze nouveaux bâtiments identifiés comme pouvant faire l'objet de changement de destination à vocation de logements viennent s'ajouter aux besoins initialement établis. Ils contribuent à entretenir le modèle de développement qui mite le territoire, et qui est source de déplacements par l'éloignement aux équipements et services et sources potentielles de conflits d'usages notamment vis-à-vis des secteurs agricoles au sein desquels ils s'inscrivent ». Les critères d'identification des bâtiments pouvant faire l'objet d'un changement de destination au titre de l'article L.151-11 2° sont rappelés page 34 de la notice explicative. L'objectif de cette identification est en premier lieu de valoriser le

patrimoine bâti en campagne en évitant les ruines et de diversifier l'offre en logements en termes de typologie à l'échelle du territoire, cette diversification étant toutefois modeste. Au regard de ces deux enjeux, la CC du Pays de Chantonnay a mis en place une méthode de recensement pour identifier les bâtiments pouvant changer de destination sur la base d'une grille de critères cumulatifs dont notamment la distance vis-à-vis d'un siège d'exploitation et que le bâtiment ne soit pas isolé. L'atlas des bâtiments susceptibles de changer de destination a déjà été complété dans le cadre d'une procédure de modification du PLUi et comptabilise désormais 247 bâtiments. Au regard des 5 années précédant l'approbation du PLUi, le rythme annuel de délivrance de permis de construire liés à ces changements de destination au sein de la CC du Pays de Chantonnay s'élevait à 2 par an. Considérant le resserrement de l'offre en logements dans les écarts, et les potentialités de diversification vers l'hébergement touristique, le coefficient de faisabilité pour ce type de gisements a été établi à 10%. À l'échelle de la Communauté de communes, le nombre de logements créé dans ce cadre au 1<sup>er</sup> janvier 2023 s'élève à 13, soit 2,5% de la production de logements du Pays de Chantonnay. Il est à noter que les changements de destination sont comptabilisés en renouvellement urbain dans la programmation de logements en tant que surfaces déjà artificialisées n'entrant pas dans le calcul de la consommation d'espace.

Enfin, vous vous interrogez sur l'engagement de deux procédures d'évolution du PLUi en parallèle. « Alors que le PLUi actuellement opposable n'est mis en œuvre que depuis trois ans, la communauté de communes a prescrit la révision générale de son PLUi le 25 janvier dernier. Si l'urgence de cette modification n'est pas avérée, la MRAe recommande d'intégrer cette ouverture à l'urbanisation à la révision générale du PLUi afin d'analyser l'aménagement du territoire dans sa globalité ». Le conseil communautaire a décidé de prescrire la révision n°1 du Plan Local d'Urbanisme intercommunal essentiellement dans la poursuite des objectifs suivants :

- Tirer les conséquences du jugement du Tribunal administratif concernant les « villages » et mener une réflexion d'ensemble sur cette thématique des « villages » dans le respect de l'armature urbaine ;
- Traduire les conclusions de l'étude stratégique sur les ZAE ;
- Faciliter les conditions permettant la réalisation des opérations d'aménagement pour l'habitat et l'économie, des projets touristiques et d'équipements en cohérence avec les objectifs du PLUi initial et le cadre législatif en vigueur ;
- Toilettier certains points du règlement (graphique et écrit) et des OAP pour une meilleure application, en cohérence avec les objectifs du PLUi initial et le cadre législatif en vigueur ;

Cette procédure n'a donc pas vocation à remettre à plat l'ensemble du document d'urbanisme intercommunal mais d'abord à tirer les conséquences d'une décision du Tribunal administratif, du reste sur un pas de temps beaucoup plus long qu'une procédure de modification de droit commun.

Aussi, au regard de tout ce qui précède, je sollicite par la présente un recours gracieux afin que vous procédiez :

- Au retrait de la décision n°2023ACPD54/PDL-2023-7078 en date du 4 août 2023 ;

- A la décision de ne pas soumettre à évaluation environnementale la procédure de modification 0.4 du PLUi du Pays de Chantonnay

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

LA PRÉSIDENTE,  
Isabelle MOINET