



PRÉFECTURE DE LA CHARENTE

Angoulême, le 21 OCT. 2019

Direction départementale des territoires  
Service Urbanisme Habitat Logement  
Atelier d'Urbanisme

Affaire suivie par : Emmanuel SELLIER  
Tél. : 05 17 17 38 22  
Courriel : emmanuel.sellier@charente.gouv.fr

La préfète de la Charente

à

Monsieur le Président  
Communauté de communes  
Lavalette Tude Dronne  
35 avenue d'Aquitaine  
16190 MONTMOREAU

**Objet : Avis de l'État sur le PLUi d'Horthes et Lavalette**

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal d'Horthes et Lavalette, arrêté par délibération du conseil communautaire du 27 juin 2019, m'a été transmis pour avis de l'État, conformément aux dispositions de l'article R.153-4 du code de l'urbanisme. Je l'ai reçu le 22 juillet 2019. J'ai procédé à un examen circonstancié de ce projet et suis en mesure de vous faire part d'observations détaillées dans les pages 3 à 15 du présent avis.

Pour l'État, il s'agit d'exprimer les commentaires et remarques techniques, de fond et de forme, soulevés par la lecture du projet et de ses annexes, en veillant en particulier à leur compatibilité avec les objectifs d'intérêt général, mais aussi de vérifier que le projet ne comporte pas de principes ou de règles de nature à compromettre la réalisation ou l'application d'une politique nationale. Ces observations doivent être portées à la connaissance du public lors de l'enquête publique.

Le projet de territoire développé dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), complété par le rapport de présentation du PLUi arrêté, projette un gain ambitieux de population à l'horizon 2030.

Ce projet de territoire est par ailleurs fondé sur des enjeux majeurs de politiques publiques nationales en se basant sur deux grands défis :

- affirmer les pôles du territoire en y concentrant les extensions urbaines et maintenir les caractéristiques originelles des noyaux historiques,
- se construire une identité distinctive des territoires voisins en assumant une authenticité rurale

Toutefois, le règlement graphique et écrit du PLUi ne traduisent pas fidèlement les orientations stratégiques annoncées dans le PADD et affaiblissent ainsi le projet politique exprimé, rendant plus difficile la perception des modérations de l'émiettement de l'urbanisation et de consommation des espaces naturels et agricoles.

L'analyse du PLUi arrêté a donc révélé un certain nombre de manquements ou d'insuffisances de portée strictement réglementaire, susceptibles d'affecter sa légalité, nécessitant d'apporter des modifications ainsi que des compléments aux différentes pièces du document :

- défaut de compatibilité et de conformité vis-à-vis du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne ainsi que des schémas d'aménagement et

de gestion des eaux (SAGE) Charente et Isle-Dronne pour la protection des zones humides ;

- incompatibilité entre les objectifs du PADD et l'ouverture à l'urbanisation de certaines parcelles en extension d'urbanisation ;
- insuffisance ou absence de prise en compte des zones inondables ;

Le projet de PLUi, pour son approbation, devra être modifié et complété sur ces trois points, en veillant toutefois à ne pas porter atteinte à l'économie générale du projet. Si tel était le cas, le PADD devra être à nouveau débattu en conseil communautaire et dans chaque conseil municipal, avant un nouvel arrêt du PLUi.

Vous trouverez dans les pages suivantes l'ensemble des observations formulées dans le cadre du présent avis de l'État. Mes services, en premier lieu la direction départementale des territoires de la Charente, se tiennent à votre disposition pour vous apporter les éclairages ou explications souhaitées.

La préfète,



Marie LAJUS

## PRÉAMBULE

### • **Éléments de méthodologie**

Les principales observations reprises dans l'avis de l'État ont été formulées en s'attachant plus particulièrement au respect :

- de la conformité réglementaire du projet, de chacun de ses documents et des dispositions qu'ils contiennent ;
- de la nécessité, pour tout élément de portée réglementaire présent dans le PLUi, de trouver sa justification via le PADD et le rapport de présentation, cette justification devant être contextualisée au territoire ;
- de la cohérence entre les différents documents constitutifs du PLUi ;
- de la bonne traduction des documents de portée supérieure ;
- plus globalement de la bonne prise en compte des objectifs généraux du code de l'urbanisme, énoncés aux articles L.101-1 à L.101-3, et plus particulièrement du portage des politiques publiques rappelées au L.101-2 du code de l'urbanisme.

Document stratégique et opérationnel, le PLUi définit le projet global d'aménagement d'un territoire dans un souci de développement durable. Il doit respecter les principes énoncés aux articles L.101-1 à L.101-3. du code de l'urbanisme dont les objectifs sont en particuliers de rechercher un équilibre entre le développement urbain et la préservation des espaces naturels en tenant compte de l'habitat, de la mixité sociale, de la diversité des fonctions urbaines et des transports et déplacements.

### • **Éléments de procédure et points de réglementation**

#### • **Rappel sur la définition de l'ouverture à l'urbanisation**

Toute zone ou parcelle est ouverte à l'urbanisation dans un nouveau document d'urbanisme dès lors qu'elle n'était pas :

- en zone U d'un document d'urbanisme existant (POS ou PLU) ;
- en zone constructible d'une carte communale ;
- au sein des parties actuellement urbanisées (PAU) pour les communes non couvertes par un document d'urbanisme.

De fait les zones 2AU (à urbaniser à plus long terme) qui, au regard des modalités d'ouverture définies par le PLUi, peuvent être ouvertes par révision ou par modification pendant la temporalité du PLUi, doivent être comptabilisées dans le potentiel d'ouverture à l'urbanisation et dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers à venir. De plus, elles doivent être définies conformément à l'article R.153-20 du code de l'urbanisme.

#### • **Évolutions possibles du PLUi entre l'arrêt et l'approbation**

Les évolutions du PLUi entre l'arrêt et l'approbation ne doivent porter que sur les observations formulées par les personnes publiques associées ou portées à l'enquête publique.

Elles ne doivent et ne peuvent pas remettre en cause l'économie générale du projet ou modifier les orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Le cas échéant, une éventuelle modification du PADD pourrait entraîner, au regard des évolutions à réaliser, un nouveau débat et un nouvel arrêt du PLUi.

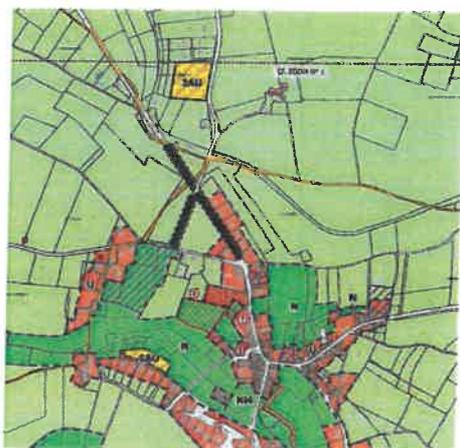
## A) OBSERVATIONS DE PORTÉE RÉGLEMENTAIRE

Les observations de portée réglementaire sont de nature à remettre en cause le projet au motif qu'il comporte des dispositions contraires au cadre juridique (loi et réglementation) ou qu'il présente des carences susceptibles de le fragiliser juridiquement, en cas de recours contentieux.

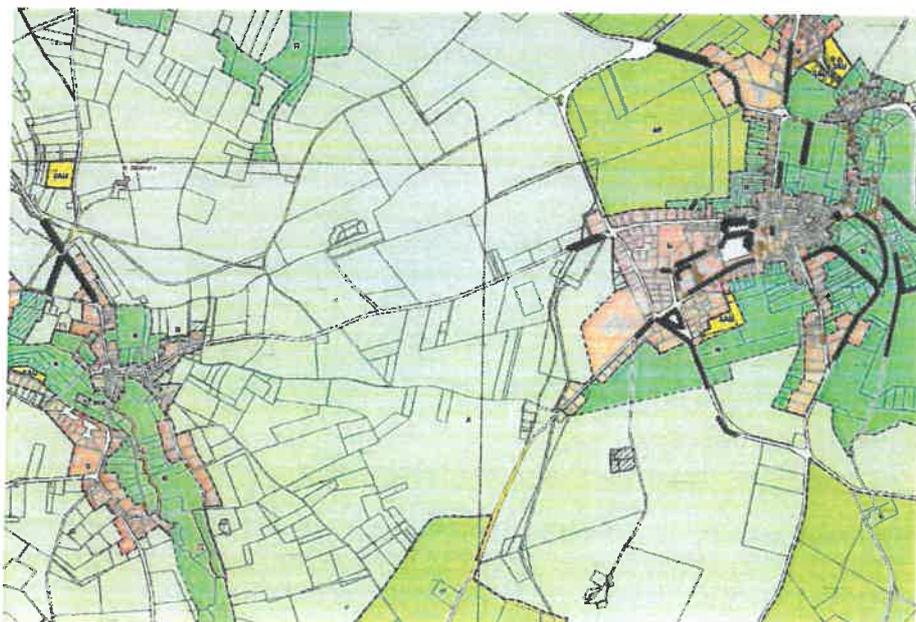
### I. Contradiction entre les objectifs du PADD et leurs traductions réglementaires

- **Axe 3 du PADD : UN TERRITOIRE « AUTHENTIQUE & TRADITIONNEL »**

L'orientation « 1. Conserver une certaine authenticité et une identité rurale » de cet axe se décline en 4 actions. La première vise à « veiller à la bonne intégration paysagère du développement urbain et économique, notamment au niveau du territoire de plaine que constitue le pôle de vie central. Cet effort d'intégration participera à la valorisation des vues et perspectives qui sont un enjeu fort pour la perception des paysages. »



La zone 1AU « la croix de Magnac » contrevient à cet objectif. Cette zone, située sur la commune de Magnac-Lavalette-Villars, est déconnectée de toute urbanisation, y compris de celle du bourg de Ronsenac, proche. Elle s'implante dans la zone A de plaines agricoles s'étendant de part et d'autre de Villebois-Lavalette, reconnues comme « la grande entité paysagère du centre du territoire » (Rapport de présentation, Tome 1, page 53). De plus, cette zone 1AU est en covisibilité, lointaine certes mais directe avec le château de Villebois-Lavalette.



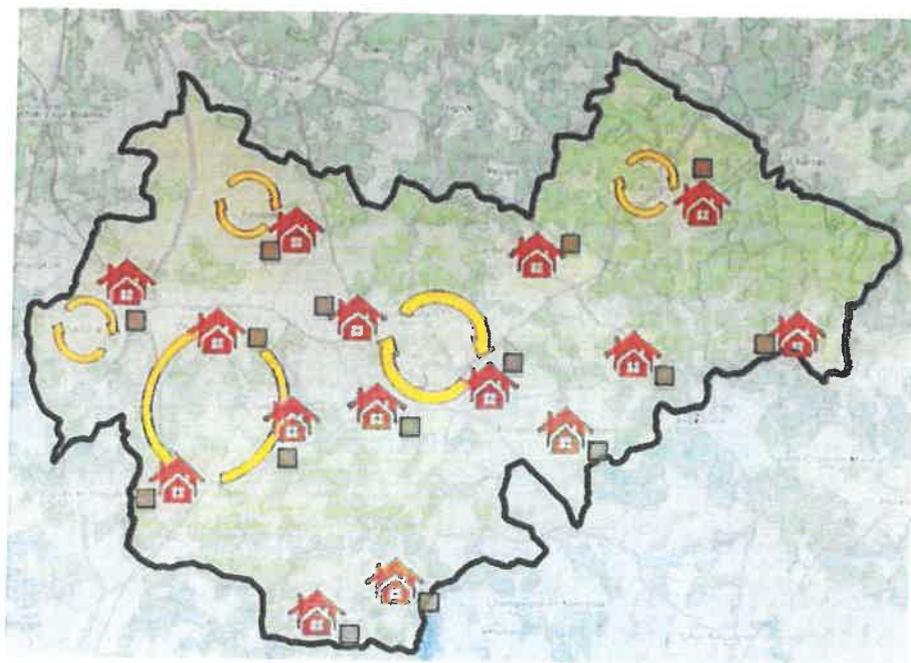
L'ouverture à l'urbanisation de la zone « la croix de Magnac » ne répond donc pas aux motivations de l'orientation 1 de l'axe 3 du PADD telles qu'elles sont exposées en page 18 du Tome 2 du rapport de présentation :

« L'identité rurale du territoire est chère aux élus. Un objectif majeur est la prise en compte de la bonne intégration des futurs projets dans leur environnement (attention particulière portée aux vues et perspectives sur le Grand Paysage)...Une AVAP (Aire de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine) a été réalisée sur la commune de Villebois-Lavalette. Cette démarche a été menée en parallèle du présent PLUi et les deux documents se sont enrichis mutuellement. L'objectif étant d'avoir une cohérence dans les deux approches et une réglementation qui soit adaptée aux communes voisines de Villebois-Lavalette, notamment sur la question des vues et perspectives sur la butte et son château. »

• **Axe 2 du PADD : UN TERRITOIRE « ACCUEILLANT & SOLIDAIRE »**

L'orientation « 1. Garder une convivialité à l'échelle des noyaux historiques, en veillant à maintenir leurs caractéristiques originelles » de cet axe se décline en 4 actions. La première action consiste dans la lutte contre la vacance dans tous les centres-bourgs. La deuxième vise à la restauration urbaine par comblement des dents creuses. La troisième exprime l'intention de « Stopper l'émiettement de l'urbanisation et prévoir de nouvelles zones d'urbanisation (opérations d'ensemble) uniquement au niveau des zones multifonctionnelles, au plus près des équipements de services ou voies de transit, à savoir le pôle de vie central et les pôles d'ultraproximité. ». La quatrième action fixe les objectifs de réduction de consommation de l'espace et un objectif de densité de 12 logements par hectare. La déclinaison territoriale de ces actions est exprimée dans la carte ci-dessous :

 Action 1  Action 2  Action 3

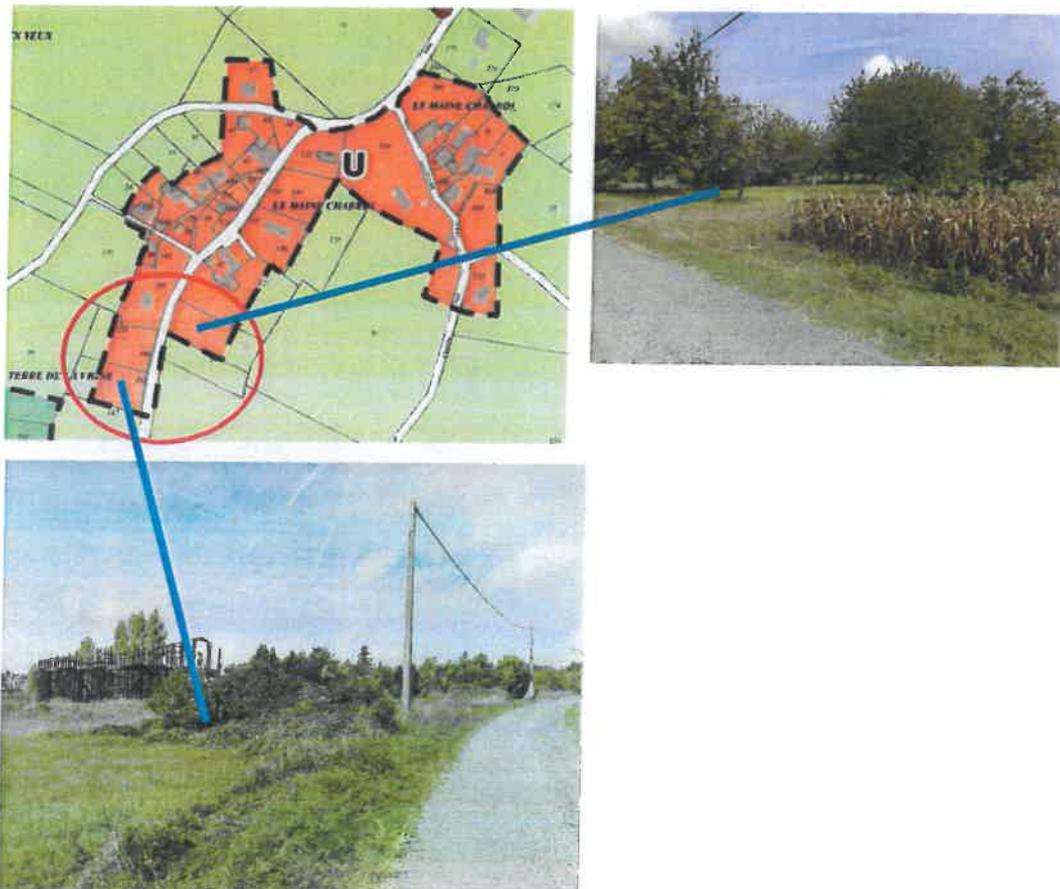


Il apparaît donc que les communes de Blanzaguet-Saint-cybard, Combiers, Edon, Gardes-Le-Pontaroux, Gurat, et Vaux-Lavalette ne supportent que les actions 1 et 2 et ne doivent pas faire l'objet d'ouvertures à l'urbanisation pour des parcelles hors de l'enveloppe historique des bourgs (action 3).

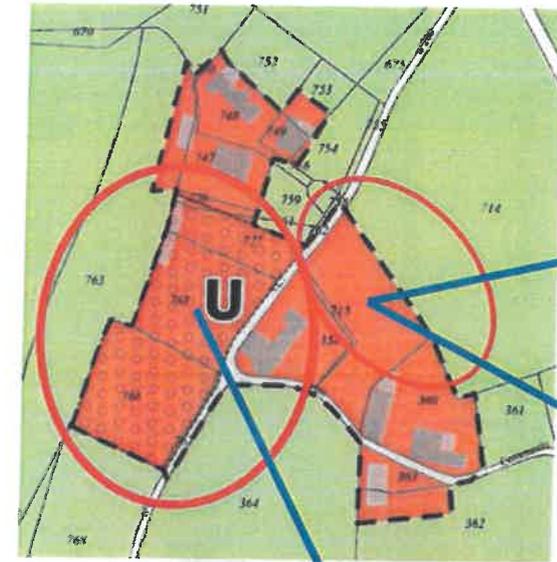
Le règlement graphique du PLUi ne se conforme pas aux orientations du PADD. Pour les communes précédemment citées, hormis Vaux-Lavalette, il apparaît que des parcelles en extension des bourgs sont constructibles.

Il s'agit :

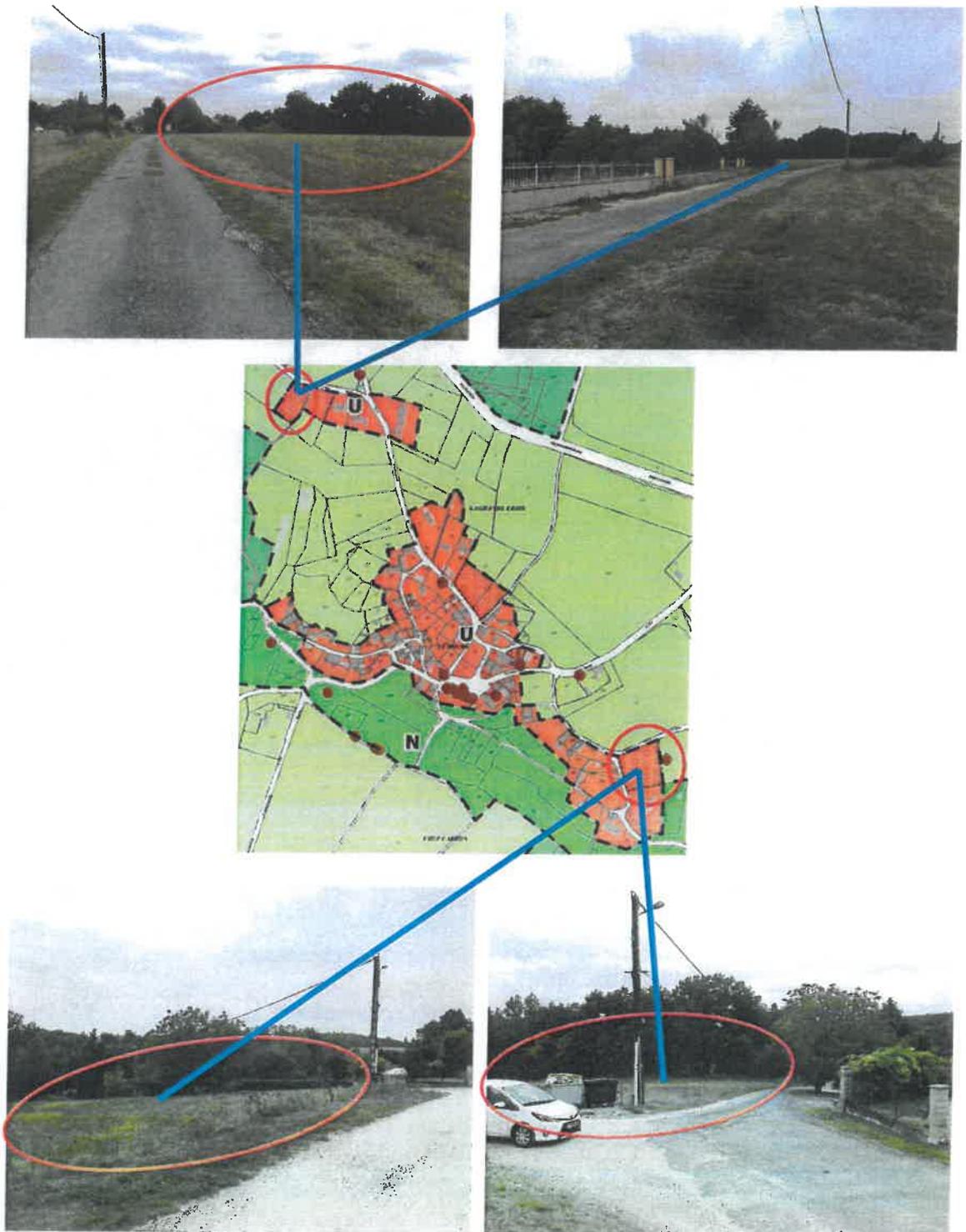
- Pour la commune de Blanzaguet-Saint-Cybard : Les zones du « Peyrat » et du « Maine Chabrol »

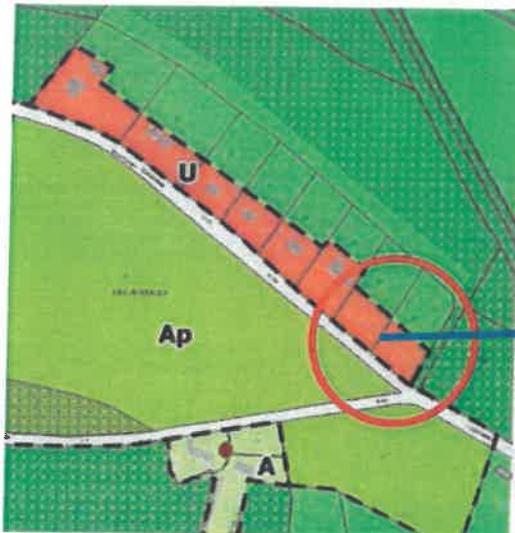


- Pour la commune de Combiers : le village des Monneries.

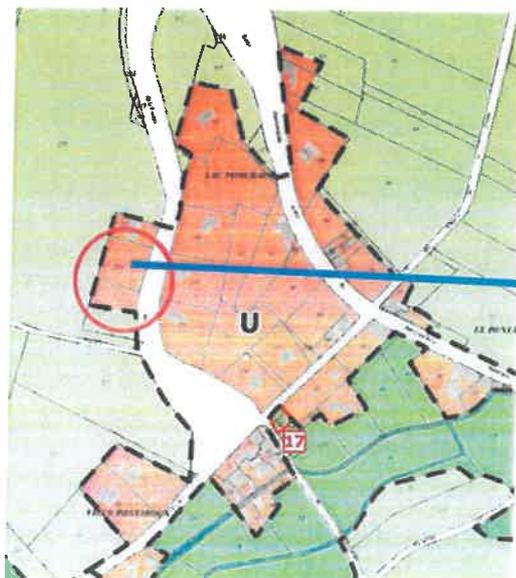


- Pour la commune de Edon : le bourg et la zone « Les justices »





- Pour la commune de Gardes-le-Pontaroux, la zone du « Lac Fonchain »



- Pour la commune de Gurat : le sud du bourg.



**Ces zones u constituent des secteurs non urbanisés en continuité directe de l'enveloppe existante. Elles auraient dû être zonées en AU, ce que ne permet pas le PADD dans ces communes. Les limites des secteurs U identifiés ci-dessus devront être revues sur le règlement graphique pour être mis en cohérence avec le PADD.**

## **II. Relations avec des documents de portée supérieure**

Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et conformes au règlement des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Ci-dessous, vous trouverez le rappel des orientations des SDAGE(s) et des règles du SAGE.

### Protection des zones humides

L'orientation D du SDAGE Adour-Garonne prévoit de préserver et restaurer les zones humides et la biodiversité liée à l'eau, notamment :

- la disposition D40 prévoit qu'il faut éviter de détruire les zones humides ou qu'à défaut, il faut prévoir des mesures compensatoires ;
- la disposition D43 prévoit que les documents d'urbanisme doivent intégrer la préservation des zones humides dans le zonage et la réglementation des sols.

Les zones humides sont réglementairement protégées. Les règles suivantes doivent être expressément respectées :

### SAGE Isle-Dronne (en cours d'élaboration)

L'objectif opérationnel C.2.1 du document de stratégie pose le principe de conservation des zones humides.

### SAGE Charente (adopté le 8 octobre 2019)

La règle n° 1 prévoit que « l'altération des zones humides entraînant une imperméabilisation, un remblaiement, un assèchement ou une mise en eau persistante est interdite ». Malgré la réglementation susvisée, la protection des zones humides n'est pas

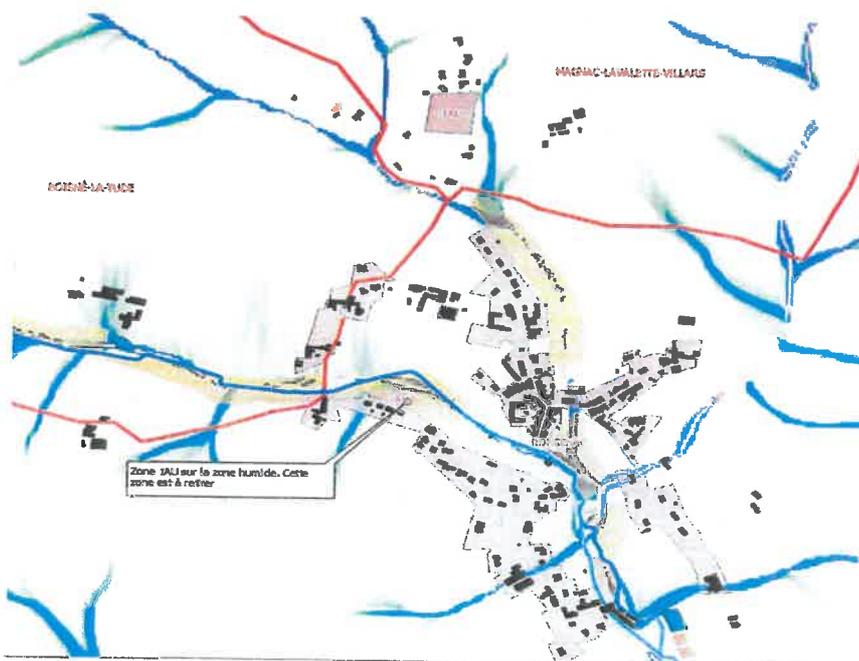
suffisante dans le règlement du PLUi. Les zones U et AU et les zones N et A où la construction des bâtiments agricoles est autorisée ne doivent pas recouvrir de zones humides pré-localisées

Plusieurs zones rendues constructibles par le PLUi ne tiennent pas compte des zones humides pré-localisées et les justifications du rapport de présentation ne précisent pas si ces zones humides ont été étudiées plus précisément.

- Sur la commune de Gurat :



- Sur la commune de Ronsenac :



Je constate l'absence de repérage, de prise en compte et par conséquent de préservation de zones humides pré-localisées sur ces secteurs du territoire identifiés tant en zone urbaine qu'à urbaniser. Le rapport de présentation devra donc être complété pour démontrer l'absence d'impact, ou ces zones seront classées en Np comme indiquée dans les justifications, en pages 123 et 124 du tome II du rapport de présentation.

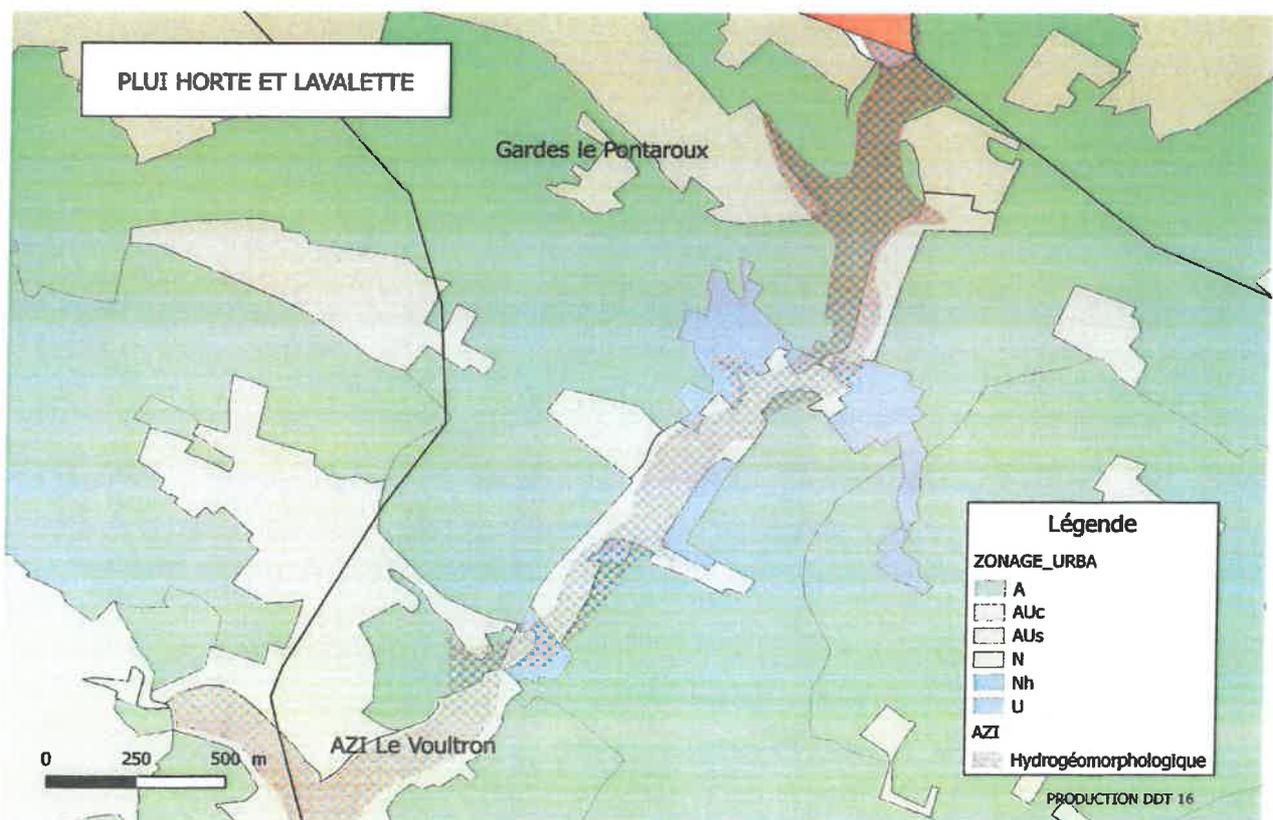
### III. Insuffisance ou absence de prise en compte des zones inondables

Les zonages des atlas des zones inondables (AZI) hydrogéomorphologiques de la Lizonne et Nizonne et du Voultron ne sont pas pris en compte sur l'ensemble des cartographies. Il faudra reporter les zones inondables de ces cours d'eau et figurer la limite de la zone par un trait de couleur distincte.

Le tracé de l'AZI le Voultron recoupe par endroit les zones urbaines comme le montre l'exemple ci-dessous.

Le règlement prend insuffisamment en compte les AZI. Les prescriptions permettant une protection face au risque d'inondation devront être ajoutées dans le règlement écrit pour les zones concernées. Elles peuvent utilement s'inspirer du guide régional Poitou-Charentes datant de 2008, en reprenant par exemple les principes suivants:

- en zone d'aléa fort, le principe d'inconstructibilité s'applique ;
- peuvent être autorisés les changements de destination des constructions, l'aménagement des constructions existantes, les extensions sous certaines conditions et sous réserve de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des personnes ;
- peuvent être également admises les installations techniques nécessitant la proximité immédiate de l'eau, les piscines sous certaines conditions, les aires de stationnement sans exhaussement et la pose de clôtures n'entravant pas l'écoulement (larges mailles) ;
- en zone d'aléa faible à moyen, peuvent être admises dans les espaces actuellement urbanisés les constructions nouvelles, sauf celles concourant à la sécurité civile, la défense ou la protection de l'ordre public et sous respect de certaines dispositions constructives.



#### **IV. Prise en compte du risque Radon**

J'attire l'attention sur la nécessaire prise en compte des risques et des servitudes d'utilité publique dans les documents d'urbanisme. Le risque doit être avant tout identifié, listé ou répertorié sans pour autant que cela soit suffisant. Le risque doit également être expliqué et les mesures prises pour éviter l'exposition des biens et des personnes aux risques doivent être mises en place et traduites dans les documents constitutifs du PLUi.

Le radon est un gaz radioactif naturel inodore et inerte chimiquement. Il est issu de la désintégration de l'uranium et du radium présents dans le sol et les roches. Certains types de roches, notamment le granit, en contiennent davantage.

Depuis le 1er juillet 2018, la France dispose d'une délimitation des zones à potentiel radon selon les dispositions de l'arrêté du 27 juin 2018. Ainsi, les communes sont réparties entre 3 zones à potentiel radon, définies en fonction de la connaissance des formations géologiques sur le territoire national (article R.1333-29 du code de la santé publique) :

- zone 1 : zone à potentiel radon faible ;
- zone 2 : zone à potentiel radon faible mais sur laquelle des facteurs géologiques peuvent faciliter le transfert du radon vers les bâtiments ;
- zone 3 : zone à potentiel radon significatif dans les communes présentant des formations géologiques avec des teneurs en uranium, plus élevées.

Le potentiel radon fournit un niveau de risque relatif à l'échelle de la commune mais ne présage en rien des concentrations présentes dans les habitations ou lieux publics.

Dans les communes à potentiel radon significatif (zone 3), il est recommandé de procéder au mesurage du radon dans les logements dans les pièces situées aux niveaux les plus bas occupés. En effet, si la concentration en radon, relevée s'avère supérieure à 300 Bq/m<sup>3</sup> (niveau de référence), des solutions techniques devront être prises pour réduire l'exposition au radon dans les habitations concernées.

**L'ensemble du territoire de l'ex CdC Horte et Lavalette est situé en zone à potentiel radon faible (zone 1). Il conviendra d'ajouter des rubriques y faisant référence dans les documents composant le PLUi.**

## B) POINTS DE VIGILANCE ET PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION

Les observations suivantes rappellent des principes ou proposent des améliorations visant à assurer la sécurité juridique du PLUi, à en garantir sa parfaite compréhension ultérieure par la population mais aussi à faciliter l'instruction des autorisations d'urbanisme prises en application conforme de ses dispositions réglementaires.

### Diagnostic agricole du rapport de présentation

Les terres agricoles représentant plus de 68 % de la surface du territoire, le diagnostic gagnerait à être plus détaillé. Via des données du recensement agricole, il restitue l'économie. Mais le fonctionnement agricole territorial est peu appréhendé. De fait, l'ensemble des enjeux agricoles n'est pas mis en évidence.

Il manque notamment la localisation des exploitations (mentionnant la destination des bâtis : stockage, animaux, logement de fonction), les circulations agricoles, le repérage des espaces agricoles fonctionnels (dits pérennes selon leur typologie) ou à protéger (car menacés par l'étalement urbain ou le cas échéant par l'agriculture elle-même dans certaines vallées prairiales par exemple) ou encore les limites stratégiques des espaces agricoles par rapport aux emprises urbaines, les coupures vertes à maintenir pour éviter la fermeture des ENAF, voire les ceintures vertes agricoles.

### Publication du PLUi sur le Géoportail de l'urbanisme (GPU)

Pour rappel, à compter du 1er janvier 2020, les collectivités locales devront publier leurs documents d'urbanisme sur le Géoportail de l'urbanisme afin de rendre opposable la version disponible au siège de l'EPCI. Il sera nécessaire que les différentes couches géographiques composant l'ensemble du règlement graphique ne comportent ni chevauchements, ni lacunes (exemple : trous entre deux polygones contigus).

Les éléments devront respecter le standard du conseil national de l'information géographique (CNIG).

L'examen de l'ensemble des planches du règlement graphique du PLUi fait apparaître des « zones blanches » situées aux limites des communes. Ces limites communales semblent traduire un travail cartographique à l'échelle des communes et non à l'échelle de l'ensemble du territoire.

### Règlement écrit de la zone agricole (A)

- Article A2

**Au sein de la zone A, 2ème alinéa**, sont interdits : les constructions et installations dès lors qu'elles ne sont jugées incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière ou qu'elles portent atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

**Au sein de la zone Ap, 3ème alinéa** : les constructions et installations dès lors qu'elles ne sont jugées incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées ou qu'elles portent atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

Ces dispositions ne précisent pas les destinations visées. Elles s'avèrent similaires pour A et Ap, tout en étant légèrement différentes dans leur libellé via l'ajout "du terrain sur lequel elles sont implantées". Elles s'inspirent de l'article L151-11 1°, qui lui vise les équipements collectifs, tout en ayant modifié le libellé, certes à la marge, mais en intervenant sur le fond.

- Article A3, 2<sup>ème</sup> alinéa

La rédaction "les constructions de logements nécessaires à l'activité agricole ou forestière" pourrait être simplifiée en supprimant la destination forestière qui ne concerne que la zone N pour les constructions.

La mention de logement de fonction précisée entre parenthèse devrait être elle aussi supprimée, car elle crée plus de confusion que de précision.

## C) ERREURS MATÉRIELLES

Il appartient au bureau d'études qui vous a assisté pour produire les différentes pièces composant le projet de PLUi, de veiller à la qualité de l'orthographe, de la syntaxe et de la frappe. De même, les conseils municipaux et le conseil communautaire, ayant une parfaite connaissance du territoire et de son projet de développement, doivent s'assurer que le document soit compréhensible par tous et ne comporte pas d'erreur.

Les modifications des documents du PLUi, tout au long de son élaboration, ont par exemple fait évoluer certains secteurs dans leur zonage. De fait, la cohérence entre règlement graphique et légende n'existe plus dès lors qu'un secteur est affiché avec son nouveau zonage au règlement graphique et l'appellation de son ancien zonage dans la légende. Il sera nécessaire de mettre en concordance toutes les pièces constitutives du PLUi.

De nombreuses erreurs (désignation des éléments exposés, grammaire ou orthographe) nuisent à la lecture des pièces constitutives du PLUi. Elles ne seront pas reprises dans le présent avis. Toutefois, lorsque ces erreurs touchent des titres de document ou des entêtes de page, elles sont beaucoup plus visibles et observables. Elles sont à revoir et à corriger d'autant plus quand elles impactent des documents réglementaires et opposables aux tiers.

Je citerai, par exemple :

- ✓ le Dossier Départemental des Risques Majeurs en date d'avril 2012 de décembre 2017 (page 123),
- ✓ La mention de l'atlas des zones inondables (AZI) de la tude.

Il est rappelé que, dans certains cas, les erreurs matérielles peuvent entraîner la mise en révision d'un Plan Local d'Urbanisme et le fragiliser en cas de recours contentieux.

