Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PRÉFET D'INDRE-ET-LOIRE

Direction régionale
des affaires culturelles
du Centre - Val de Loire

Unité départementale de l'architecture
et du patrimoine d'Indre-et-Loire

Affaire suivie par :
Anne-Françoise Hector
Adjointe au chef de service
Poste : 02 47 31 03 03
anne-francoise.hector@culture.gouv.fr

AFH-CGM/ 2019 – 114

V/RÉF - PLUi Touraine Val de Vienne
avis sur projet arrêté

Tours, le 24/10/2019

Monsieur le président de la
Communauté de communes Touraine Val de Vienne

Copie :
Direction départementale des Territoires

Monsieur le Président,

Vous me consultez sur le projet arrêté du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de votre communauté de communes.

Les remarques qui vous ont été communiquées lors de la réunion du 12 juin 2019 n'ont pas été prises en compte. Il conviendrait d'apporter des compléments.

Concernant tout d'abord les grands enjeux du PLU, tels que rappelés dans le porter-à-connaissance qui a été transmis en date du 07 février 2018, il convient de signaler les remarques suivantes.

Planifier la transformation du territoire à l'échelle intercommunale

Le PLU intercommunal doit planifier la transformation du territoire, en tenant compte des grands équilibres à l'échelle communautaire.

La réflexion globale menée à l'échelle communautaire devrait conduire, en priorité, à réduire la vacance des logements, puis à concentrer l'augmentation de logements, dans les points de forte pression démographique (pôles majeurs : Chaveignes, Noyant-de-Touraine, Richelieu, Sainte-Maure-de-Touraine, l'Île-Bouchard), à l'intérieur des enveloppes urbaines existantes, et à limiter drastiquement les extensions d'urbanisation dans les secteurs moins tendus.

Or, le PLU arrêté prévoit l'ouverture à l'urbanisation de plusieurs zones qui posent question ; notamment, les extensions urbaines à Antogny-le-Tillac, Avon-les-Roches, Neuil, Razinnes, Tavant, Verneuil-le-Château, Pouzay, etc. (voir tableau transmis en annexes du courrier du 27 mars 2019). Ces zones nouvelles ouvertes à l'urbanisation devraient être supprimées, ou a minima réduites et transformées en zones 2AU ; en effet, au titre de l'article R151-20, le classement en zone 1 AU devrait être fondé sur une étude de dimensionnement attestant la capacité des réseaux à couvrir les besoins de l'ensemble de la zone (électricité, eau et assainissement). Cette justification n'est, sauf erreur, pas produite.

Lutter contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols

La maîtrise de l'étalement urbain est exigée

- par les articles L110 et L121-1 du code de l'urbanisme,
- par le plan de gestion du site "Val de Loire – Patrimoine mondial".

Cette nécessité toujours plus prégnante est rappelée par l'instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace. Elle aurait dû être citée dans le projet d'aménagement et de développement durables, et traduite dans les différents documents du PLU.

Pour atteindre cet objectif, un effort important doit être fait tout particulièrement sur l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser, à restreindre au maximum, et sur la densification des tissus urbanisés existants lâches.

De plus, des coupures vertes doivent être maintenues entre les zones urbanisées.

- L'analyse du potentiel de densification ne fait pas état d'une mesure clé : la comparaison entre la densité des bourgs anciens et celle des extensions UB récentes. Cette donnée est pourtant fondamentale pour réaliser une densité agréable car graduelle, et respecter l'organisation des paysages.
- Le territoire communautaire comporte de vastes tissus pavillonnaires lâches (UB), mais le rapport de présentation n'analyse pas leur potentiel de densification, pourtant vraisemblablement très intéressant ;

L'implantation des constructions en retrait des voies publiques engendre un tissu lâche et déstructuré sans cohérence avec le contexte existant (front urbain, îlot), une artificialisation et une imperméabilisation excessives des sols (voies d'accès) et obère les capacités de densité et de densification ultérieure des terrains. Cela nuit, en outre, au respect de la forme groupée de référence des hameaux ou ensembles bâtis agricoles et donc à la préservation des paysages champêtres. L'implantation en limite d'espace public, plus économe en sol, offrant une meilleure intimité aux habitants, et engendrant une forme urbaine plus structurée, devrait être privilégiée.

Un recul de 5 mètres par rapport aux voies est autorisé pour les futures zones urbanisées (1AU), de sorte que la production d'un tissu urbain lâche, déstructuré, et difficile à densifier, est perpétuée. La règle alternative ne devrait pouvoir être utilisée que dans le but d'une meilleure cohérence avec le contexte bâti existant.

Le PLUi ne permet pas de densifier le tissu urbain existant, ni de créer un nouveau tissu dense ou densifiable. Il ne permet donc pas de contenir efficacement l'urbanisation et l'artificialisation du territoire ; il conviendrait, comme demandé dans le porter-à-connaissance, de consacrer une OAP au traitement des zones urbaines lâches (UB), avec des schémas et croquis de principe montrant les capacités de densifications des terrains, et les formes urbaines restructurées et améliorées qui pourraient en découler.

Les voies doivent être hiérarchisées, pour respecter l'organisation du paysage. Dans cet objectif, mais aussi pour lutter contre l'artificialisation et l'imperméabilisation excessives des sols, les voies nouvelles de desserte locale doivent être des « chaussées partagées » ; elles ne doivent pas excéder 4 mètres de largeur, compris les accotements (sans bordures). Pour des voies en impasse, desservant moins de 4 parcelles, la voie, même à double sens devrait avoir une largeur limitée à 3 mètres, en prévoyant éventuellement un élargissement à 4 mètres, pour faciliter les croisements, tous les 80 mètres.

Ces petites voies d'accès pour un nombre de parcelles limitées devraient être en mélange terre-pierre, au moins dans leur partie centrale.

Préserver et valoriser le patrimoine et les espaces remarquables

En application de l'article L151-19 du code de l'urbanisme, le PLU repère un certain nombre de patrimoine bâti qui mérite d'être valorisé et dont l'évolution doit être encadrée. Cependant le répérage et les protections associées sont très inégaux selon les communes, voire inexistant pour certaines. De plus, les éléments repérés ne portent que sur le petit patrimoine (puits, loges de vigne, lavoirs...) et n'intègrent guère de motif paysager, ni d'ensembles bâtis urbains ou ruraux.

Le repérage doit donc être complété pour toutes les communes et amplifié sur les types de patrimoine. En outre, le règlement écrit doit être plus précis.

Préserver les vues

Le maintien et l'amélioration des vues de coteaux à coteaux auraient dû être finement étudiés et traduits dans le projet. L'urbanisation des flancs et des hauts de coteaux, doit être évitée. Les cônes de vue remarquables doivent être analysés dans le diagnostic et reportés dans le règlement.

Organiser le développement urbain

Le modèle de composition urbaine traditionnel, déjà perturbé sur certains secteurs, n'est pas suffisamment analysé dans le diagnostic, puis développé pour nourrir les formes urbaines proposées dans les OAP. Si le diagnostic analyse la banalisation des territoires à laquelle a conduit l'urbanisation par lotissements pavillonnaires, aucun élément (autre que programmatique) des OAP ou du règlement ne garantit que l'on puisse échapper à ce type d'urbanisation.

Équipements d'énergie renouvelable

Les dispositifs techniques liés aux panneaux solaires sont permis sur tout le territoire, sans tenir compte de l'atteinte portée aux paysages les plus remarquables (centres-bourgs, zone UA). La proposition d'avoir recours à l'article L111-17 du code de l'urbanisme, qui aurait pu permettre de limiter l'impact de ces dispositifs, parfois inadaptés à la qualité architecturale et paysagère des lieux, n'a pas été retenue. L'article L111-16 s'applique donc sur tout le territoire, puisque aucun zonage spécifique permettant d'interdire ou d'améliorer l'insertion d'un certain nombre de dispositifs liés aux performances environnementales et énergétiques n'a été mis en place. Pourtant la protection du patrimoine bâti, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines, aurait dû également être recherchée avec le recours à cette possibilité du code de l'urbanisme.

En outre, dans le cadre du développement des énergies renouvelables, le règlement des zones d'activités pourrait imposer qu'un pourcentage de l'unité foncière soit occupé par des panneaux (ou des membranes photovoltaïques) soit en toiture, soit en façade, soit par des ombrières.

La phrase « lorsque les dispositifs...saillie » page 18 doit être supprimée. Les climatiseurs doivent être interdits. Les ardoises solaires doivent être privilégiées sur les toitures en ardoise. Sinon, les panneaux doivent être mis en place sur des pans de toit entier d'édicule, ou cachés du domaine publique. Les illustrations page 19 doivent être retirées, car elles correspondent à des exemples de mauvaise intégration. Il est mentionné dans une phrase et un paragraphe relatifs à la hauteur des constructions (page 37), que les éoliennes de toit et les panneaux solaires ne sont pas réglementés. Cette mention doit être supprimée, et des règles prévues.

Le paragraphe 2.3.1 page 23 des OAP « Installation d'énergie renouvelables » autorise des éoliennes jusqu'à 12 mètres sur tout le territoire. Cela représente des engins très grands qui ne peuvent s'intégrer harmonieusement à la plupart des paysages du territoire communautaire. La mention « le développement des nouveaux projets... sera conditionné à un examen... » ne constitue aucun garde-fou, en réalité, mais reporte la charge de définir les critères d'acceptabilité de ces dispositifs qui incombe au PLU. En tout état de cause, ces dispositifs ne sont pas envisageables en espaces protégés au titre du code du patrimoine. Il conviendrait de coordonner les règles du PLU, en conséquence, dans une optique de clarté vis-à-vis des administrés.

Page 24 de ces mêmes OAP (tome 1), un blanc-seing permet de déroger à tout le PLU, sur la base d'une exemplarité énergétique (dont aucun critère de jugement n'est établi), et d'un parti justifié (sans plus d'exigence). Rien ne définit sur quelle base cette exemplarité peut être reconnue. Il ne semble pas nécessaire que la justification du parti soit jugée recevable, mais simplement qu'elle soit produite. Ce blanc-seing doit absolument être retiré.

L'analyse pièce par pièce du PLU amène, en outre, les remarques suivantes :

Orientations d'aménagement et de programmation

Comme indiqué par courrier du 27 mars 2019, suite à la présentation des 102 OAP faite en réunion des personnes publiques associées, les OAP ne fixent pas de façon suffisamment explicite les paramètres architecturaux, urbains et paysagers à suivre, en référence au contexte. Les principes d'aménagements restent vagues, génériques et succincts.

Les possibilités offertes par la mise en œuvre des OAP sont largement sous-exploitées au regard de celles offertes par le code de l'urbanisme et au regard des enjeux de qualité paysagère et urbaine ci-dessus évoqués. Ainsi des OAP thématiques ou de requalification, de renouvellement urbain, de densification de certains secteurs, etc. auraient dû être exploitées.

Par exemple, l'OAP « Le Temple » de Nouâtre représente une ampleur excessive. Rien ne semble justifier que son aire ne soit pas décalée vers le nord (sur la zone Nei notée sur l'OAP dans le rapport de présentation), plus proche du bourg. Le cheminement doux manque de précision. L'OAP devrait prévoir que le réseau viaire interne soit construit de telle sorte qu'il crée des perspectives vers l'église, et l'autre côté de la Vienne, pour ancrer le nouveau quartier dans le village de Nouâtre, et lutter contre le caractère souvent banal de ces nouveaux tissus.

Par ailleurs, les OAP présentées dénotent un manque de hiérarchie des échelles. Les principes d'intégration du quartier dans le paysage (à analyser davantage que ce soit en milieu urbain ou rural) devraient être fondateurs des orientations à moindre échelle (forme urbaine, implantation du bâti, etc. jusqu'aux clôtures) qui devraient en découler. Cette méthodologie évidente, permettrait de rendre spécifique chaque OAP alors qu'on note encore de très nombreux principes répétitifs. Pour de nombreux cas, elles ne cernent pas les véritables enjeux urbains et architecturaux des secteurs concernés.

Règlement

Règlement graphique

Les limites de zones ne suivent pas toujours les limites parcellaires (exemple : Crissay-sur-Manse). D'une façon générale, les zones UA ont été surdimensionnées, en englobant des terrains nus (ex : Crissay-sur-Manse, Razinnes, etc.). Ces terrains constituent une extension d'urbanisation qui n'est pas comptée comme telle.

Par ailleurs, la charte graphique présentée n'autorise pas une lecture aisée du zonage : aplats de couleurs et de symboles. Par exemple, la trame surfacique des éléments protégés au titre des articles L151-19 ou L151-23, non bornée, n'offre pas une compréhension suffisante des espaces sur lesquels elle porte.

En outre, les éléments du paysage (protégés au titre des articles L151-19 ou 151-23) portent sur très peu d'espaces. Beaucoup, notamment en zone UA, ne sont pas identifiés ou repérés sur le règlement graphique. Or, ils participent pleinement aux motifs paysagers qui devraient être préservés, conservés, voire restaurés (par exemple sur la commune de Braye-sous-Faye, où des espaces boisés ou de jardins du bourg sont identifiés en secteur constructible des zones UA ou UB).

De trop nombreuses grandes surfaces non bâties sont incluses dans les zones UA et UB (par exemple), sans pour autant faire l'objet d'OAP. En l'état du règlement écrit, elles permettent une urbanisation ne tenant pas compte des caractéristiques urbaines et architecturales dans lesquelles elles s'insèrent et ne contribuent pas à l'amélioration du cadre de vie. Au contraire, elles permettent de poursuivre une urbanisation lâche, architecturalement pauvre, ne contribuant pas à la réduction de l'impact de l'artificialisation, ni à l'amélioration de l'organisation spatiale dans le paysage proche et lointain.

Zones AL

Ces vastes zones, disséminées largement sur tout le territoire communautaire, permettent tous types de constructions à vocation touristique (loisirs, bureaux, restauration, hébergement, installation de caravanes, camping-cars, et résidences mobiles, etc.), jusqu'à 5 niveaux (page 94 du règlement écrit), soit près de 15 mètres.

Ainsi, par exemple, le PLU, dans sa rédaction actuelle, semble autoriser, aux abords immédiats du château de Crissay, la construction d'un complexe hôtelier de 5 niveaux, sur une emprise de 1 500 m², sur une assiette de terrain aussi vaste que celle du château et de ses dépendances.

Cette erreur manifeste doit absolument être corrigée ; les zones AL doivent être réduites en nombre et en taille, et encadrées bien plus fortement, en usage, et forme.

Règlement écrit

De manière générale, le règlement tel qu'il est écrit ne permet pas de garantir la préservation du patrimoine bâti, la qualité de l'insertion des nouvelles constructions et la préservation des paysages. Ceci risque de dégrader le cadre de vie et de porter atteinte aux activités liées au tourisme.

Le règlement et/ou les OAP devraient imposer pour toutes les constructions neuves, la conformité au contexte, en termes d'implantation (à l'alignement dans le bourg et les hameaux, notamment), de volumétrie (compacité, toitures à deux pans avec encuvement, notamment), de traitement de façades (fenêtres plus hautes que larges, notamment), d'aménagement paysager (limitant l'imperméabilisation des sols et la plantation d'espèces végétales exotiques, banalisantes et opaques), comme il a été proposé dans le porter-à-connaissance du 7 février 2018, le courrier du 27 mars 2019 et en réunion le 12 juin 2019.

Concernant les dispositions générales, les explications données sur le site patrimonial remarquable de Richelieu, restent erronées et difficilement compréhensibles, comme cela avait été évoqué le 12 juin 2019. Elles devraient être rectifiées.

- Pour que leur protection ait une portée effective, Concernant les éléments recensés au titre de l'article L151-19 et L151-23 du code de l'urbanisme, il convient de remplacer « les éléments suivants seront pris en compte », par « les éléments suivants seront préservés » (pages 13 et 14 du règlement).
- Le schéma sur les « affouillements et exhaussements de sol » page 17 doit être supprimé, pour assurer la cohérence des règles entre les paragraphes 3.4 et 3.1. Les constructions doivent s'adapter à la pente du terrain (rez-de-jardin et rez-de-chaussée établis à des niveaux différents). Les terrassements et talutages importants doivent être interdits.
- Les dispositions générales « liées aux caractéristiques urbaine, environnementale et paysagère » présentées page 18, pour être en adéquation avec les caractéristiques locales, devraient préciser que « Les constructions neuves devront respecter les principales caractéristiques volumétriques de l'architecture traditionnelle existante (simplicité des volumes, plan rectangulaire, pignon étroit, faitage parallèle au long pan) »
- Pour les grands bâtiments, le règlement doit imposer que les panneaux solaires recouvrent l'entièreté d'un pan de toiture, ou tout au moins allant de rive en rive, entièrement sombres sur l'ensemble de leur surface. Pour les autres constructions, les panneaux solaires devraient en priorité être installés sur une toiture annexe ou sur un élément architectural distinct existant ou à créer (marquise, pergola à toit pentu, brise-soleil, versant entier de véranda, d'appentis, d'abri de jardin...) et ne pas être visibles de l'espace public (notamment sur le zonage intégrant du bâti ancien). Les dispositions page 18 devraient être reprises en conséquence.
- Page 19, les règles portant sur le traitement environnemental des espaces non bâtis et abords de constructions devraient notamment porter sur la réduction de l'artificialisation des sols (limiter au maximum l'imperméabilisation des sols en promouvant des dispositifs perméables).
- Page 20, les voies nouvelles en sens unique ne devrait pas être la règle. Le texte devrait être rectifié en conséquence. La perméabilité des revêtements devraient aussi être recherchée.

Un certain nombre des remarques faites sur le règlement écrit sont applicables à l'ensemble des zones. Il est à préciser par ailleurs que certaines de ces observations sont encore plus prégnantes pour les secteurs où la qualité urbaine et/ou architecturale est forte. Dans ces secteurs, les règles ne garantissent pas la préservation et l'amélioration du cadre de vie.

En outre, afin de favoriser les matériaux biosourcés et durables :

- les matériaux peu durables, comme le PVC et les ardoises artificielles doivent être interdits,
- les menuiseries sur le bâti antérieur 1950 doivent être redécoupées et en bois peint, au moins en zone UA. Le blanc, même cassé, doit être interdit.

Les matériaux traditionnels et durables (enduit, pierre naturelle, ardoise, tuiles, bois), voire zinc et aluminium (sous certaines conditions) doivent seuls êtres autorisés.

Afin d'avertir le lecteur, un rappel devrait être ajouté dans les zones du règlement écrit sur les espaces protégés : « Dans les périmètres de protection des Monuments Historiques, les demandes d'autorisation d'urbanisme sont soumises à l'avis de l'architecte des bâtiments de France. Les projets de constructions faisant l'objet d'une recherche d'expression contemporaine s'attacheront à proposer une réinterprétation contemporaine des paramètres architecturaux caractéristiques des constructions locales, et non des projets sans référence avec les paramètres du contexte »

- L'écriture portant sur les « édifices anciens », page 42, devrait être reprise en modifiant « édifices anciens représentatifs de l'architecture traditionnelle » par « bâti ancien », car il s'agit bien de prendre en compte le bâti ancien dans son ensemble, sans discrimination de valeur. Cette écriture est seulement indiquée en zone UA. Elle pourrait également concerner d'autres zones comme les secteurs Nh (hameaux, par exemple). De façon générale, les travaux portant sur les constructions anciennes doivent se faire dans le respect de leur intégrité, en respectant les dispositions d'origine (composition, couleur et matériaux) dans un souci de conservation de la qualité du bâti ancien.

- Pour les règles d'implantation, il convient de préciser dans les dispositions générales de toutes les zones qu'elles doivent veiller à privilégier l'accolement et la compacité, dispositifs qui contribuent à diminuer les déperditions énergétiques, et le gaspillage foncier.

  Ainsi, la dérogation permettant à toute construction d'être implantée en retrait « à condition que le parti architectural le justifie » doit être supprimée. En effet, cette formulation floue est invérifiable, en pratique, et pourra donc être systématiquement invoquée sans objection possible. La règle doit être partout une implantation à l'alignement sur la voie publique, à la seule exception d'un retrait correspondant à celui des constructions voisines. Dans ce cas, une accroche bâtie sur limite séparative latérale doit être obligatoire. Les illustrations doivent être mises à jour en cohérence.

- Au sujet des hauteurs des constructions, page 37 par exemple, une tolérance de plus ou moins 1 mètre devrait être donnée.

- Les toitures terrasse doivent absolument être mieux encadrées, et n'être admises que si elles couvrent des volumes qui s'enchâssent complètement entre deux volumes bâtis couvert de toits pentus.

- La règle permettant à une extension d'atteindre la même hauteur que le bâti principal corrélée à l'absence de règle sur les toitures terrasse conduirait à des aberrations architecturales et des dégradations irrémédiables du paysage.

- Page 41, les schémas incompréhensibles doivent être retirés.

- Dans les zones qui réglementent tous les grands bâtiments (agricole ou d'activité), les teintes autorisées devraient être précisées. Elles devraient être proches des couleurs de l'environnement dans lequel les bâtiments s'insèrent. S'agissant généralement d'environnement naturel, agricole ou boisé, les teintes suivantes sont recommandées : gris moyens colorés de beige, brun, vert, jaune ; des bruns moyens ; des bruns rouges et rouges bruns ; des verts bruns, verts gris, verts jonc. Les bardages bois devront rester naturels ou seront pré-grisés. Il est d'ailleurs recommandé d'établir une palette resserrée formant un camaïeu adapté à chaque secteur et qui soit suivie dans le temps. Les couleurs trop claires (blanc, blanc cassé, gris clair, gris bleu...) ou trop foncées (gris anthracite, gris noir, brun noir...) devraient être interdites.

  Par ailleurs, étant donné l'importance et l'impact de ces volumes dans le paysage, des règles devraient être précisées pour permettre une intégration qualitative : par exemple, les éléments techniques et le garde-corps de sécurité devraient tous deux être dissimulés derrière l'acrotère.

- Les lucarnes devraient prendre référence sur des modèles locaux, et les châssis de toit doivent être positionnés dans la partie inférieure de la toiture.

- « Les clôtures doivent respecter le caractère paysager des lieux (mur plein, mur bahut et haie vive) », ce préalable aux autres prescriptions sur les clôtures devrait figurer dans les règles. En outre, le treillis soudé, les claustras et matériaux synthétique, plastique ou aluminium, devraient être interdits. Le grillage galvanisé non plastifié étant le plus discret, le moins coûteux, il devrait être préconisé. Les clôtures d'aspect plaques béton devraient être interdites.

- Des règles plus fines auraient pu être proposées pour inciter à préserver la perméabilité des sols, par exemple pour les cheminements et surfaces de stationnement à l'intérieur des parcelles à réaliser dans des matériaux perméables de type stabilisé, grave calcaire, gravillons calcaires, mélange terre-pierre engazonné, etc.

De façon générale, la présentation et la hiérarchie du règlement n'est pas d'un accès facile pour l'administré. Par exemple, le nom des zones n'est précisé qu'en abréviation, le sommaire n'en donnant pas une description précise. Pour permettre à l'administré de repérer plus facilement l'information qui le concerne, le règlement devrait être plus didactique sur le fond et la forme (sachant que le PLUi sera consultable sur le Géoportail de l'urbanisme, le lecteur doit pouvoir trouver facilement l'information, y compris lorsqu'elle figure dans les dispositions générales). Par ailleurs, sur la forme, pour faciliter la lecture du document, il serait également intéressant d'ajouter en titre courant, le nom de la zone concernée, au bas de chaque page.

Servitudes d'utilité publique

Le tracé des servitudes (MH et périmètres de protection) doit être actualisé avec les éléments mis à jour sur l'**Atlas des patrimoines** (http://atlas.patrimoines.culture.fr/). Les couches « shape » sont téléchargeables sur ce géoportail.

La hiérarchie des éléments présentés dans le dossier numérique pourrait être améliorée afin de mettre en cohérence les éléments, par exemple ceux dans « Annexes » qui devraient se trouver dans le dossier « 02_SUP ».

En conclusion, tel qu'arrêté, le PLU ne répond pas totalement aux objectifs de l'article L110 du code de l'urbanisme. J'émets donc un avis favorable, à condition que les corrections et compléments demandés soient pris en compte.

Je me tiens à votre disposition pour cela.

L'adjointe au chef de l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine

Anne-Françoise Hector