



**PRÉFET
DE MEURTHE-ET-MOSELLE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction départementale
des territoires**

Nancy, le **19 DEC. 2024**

Le directeur départemental

à

Monsieur le Président de la Communauté de
Communes Meurthe Mortagne Moselle
56 Avenue Pierre Sépard
54360 BLAINVILLE-SUR-L'EAU

Service Aménagement Mobilité Énergie Juridique

Référence : 2024/072/AMEJ/PAT

Affaire suivie par : Mickael HERY

tél : 03 83 91 41 75

mickael.hery@meurthe-et-moselle.gouv.fr

Objet : Avis sur le projet de modification du PLU de la Commune de BAYON

PJ : avis de la DDT du 8 mars 2024 sur une version précédente du projet

Monsieur le Président,

En date du 25 octobre dernier vous m'avez notifié pour avis le projet de modification du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Bayon. Celle-ci a pour objet principal l'ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU en vue d'y créer une trentaine de logements. Cette ouverture a fait l'objet d'un avis de mon service en date du 8 mars dernier qui concluait à la nécessité d'apporter des justifications quant à la réalité du besoin d'ouverture à l'urbanisation au regard des possibilités encore existantes en zones urbaines et au taux de vacance fort que connaît la commune, 16 % d'après l'INSEE, dans un contexte d'évolution démographique atone.

Vous trouverez en annexe les remarques et suggestions sur le dossier présenté. Je note l'important travail d'analyse et de terrain réalisé depuis le 1^{er} avis du 8 mars 2024, afin de disposer de données fines sur le territoire communal, sur la vacance notamment, et de compléter la notice de présentation.

Néanmoins, en dépit de ce travail et des explications avancées, certains points de votre dossier me semblent encore poser question, et nécessitent d'être repris ou confortés pour assurer la solidité juridique de votre document.

En effet, l'ouverture à l'urbanisation d'une nouvelle zone entraînant une consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF) ne peut s'entendre que si elle répond à un besoin et s'appuie sur un diagnostic solide. Dès lors, c'est sur la sincérité de ces éléments, au sens juridique du terme, que repose toute la procédure d'évolution du PLU. Or l'analyse de la vacance, notamment, comprend toujours un certain nombre de biais et incohérences, conduisant manifestement à sous-estimer le nombre réel de logements vacants.

Par ailleurs, la communauté de communes Meurthe Mortagne Moselle s'est engagée dans l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal, ce qui permettra entre autres d'appréhender le développement du territoire à une échelle plus cohérente. Ce territoire intègre 3 polarités, dont Bayon, et l'un des enjeux du futur PLU sera naturellement de renforcer ces bourgs-centres, en mettant en place une stratégie en matière d'habitat (intégrant notamment la

requalification de l'habitat privé). Ceci devrait conduire à développer l'offre prioritairement sur ses polarités principales, pouvant ainsi justifier sur Bayon un besoin de logements plus important que sur d'autres communes. Cependant, ce dossier de modification du PLU à l'échelle communale devrait s'inscrire dans une première étape de la mise en œuvre du futur PLUi. Or ce dernier n'en fait pas mention et n'évoque pas la perspective de stratégie intercommunale.

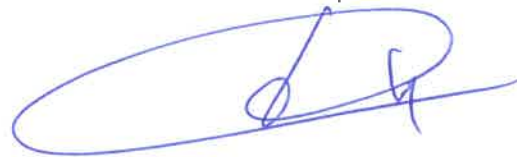
Il convient de garder à l'esprit que les choix opérés par votre commune dans le cadre de la présente modification impacteront directement les orientations du PLUi de l'EPCI. Il est alors nécessaire de s'assurer, et démontrer, qu'ils s'inscrivent pleinement dans le cadre de ces travaux intercommunaux.

Enfin, la traduction réglementaire des projets (notamment sur la zone 1AU prévoyant une ouverture à l'urbanisation), mériterait d'être renforcée pour refléter davantage l'intention de la collectivité (OAP à développer, phasage, typologies et destination des logements, densités notamment).

En conclusion, dans la mesure où il appartiendra au PLUi en cours d'élaboration de confirmer ou infirmer les choix faits par la commune, j'émet un avis favorable à la modification du PLU de Bayon, sous réserve de tenir compte des différentes remarques figurant en annexe et ayant pour objet de renforcer la solidité de votre dossier et de faciliter son intégration dans le futur PLUi.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le directeur départemental,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, sweeping oval followed by a series of loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Emmanuel TIRTAINE

ANNEXE À L'AVIS DE L'ÉTAT SUR LE PROJET DE MODIFICATION DU PLU DE BAYON

Le projet de modification du Plan Local d'Urbanisme de Bayon notifié le 25 octobre 2024 a pour objet :

- l'ouverture partielle de la zone 2AU en vue de la construction d'une trentaine logements,
- le reclassement de parcelles situées en zone Uc en zone Ux à vocation économique,
- le reclassement de parcelles situées en zone Uc en zone Nj,
- des ajustements des règlements écrit et graphique.

L'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU « bords haut de Moselle » a fait l'objet d'une première procédure de modification et d'un avis de la DDT en date du 8 mars 2024 qui concluait à la nécessité d'apporter des compléments au dossier sur :

- les possibilités de construire encore disponibles sur la commune au travers de plusieurs dents creuses et vastes zones UB/UC totalisant plus de 2 hectares, d'après les vues aériennes de 2022,
- le taux de vacance communal très important d'après l'INSEE (plus de 16%), correspondant à environ 120 logements vacants.

Ces éléments, dans un contexte démographique communal atone (-0,8 %/an entre 2014 et 2021 d'après l'INSEE), ne semblaient pas justifier de la nécessité d'ouvrir à l'urbanisation environ 2 ha de terres actuellement naturelles pour la création de nouveaux logements.

Des compléments ont été apportés dans cette nouvelle modification. On soulignera le travail réalisé en matière d'étude de la vacance et des dents creuses (analyse des différentes sources de données à disposition, enquête de terrains et auprès des propriétaires) qui permet d'affiner et actualiser les données disponibles, de même que la représentation de ces différents éléments sous forme cartographique qui facilite la lecture du dossier.

Néanmoins, en dépit de ce travail et des explications avancées, certains points du dossier semblent encore poser question, et nécessitent d'être repris ou confortés pour assurer la solidité juridique de votre document.

En effet, l'ouverture à l'urbanisation d'une nouvelle zone entraînant une consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF) ne peut s'entendre que si elle répond à un besoin et s'appuie sur un diagnostic solide. Dès lors c'est sur la sincérité de ces éléments, au sens juridique du terme, que repose toute la procédure d'évolution du PLU. Or l'analyse de la vacance, notamment, semble toujours présenter un certain nombre de biais et incohérences, conduisant à sous-estimer le nombre réel de logements vacants.

Compléments apportés au dossier sur la vacance (notice, pages 31 et suivantes) :

Bayon présente un taux de vacance de 16,6 % d'après les chiffres de l'INSEE 2021, soit 125 logements vacants. La commune a souhaité affiner ce chiffre par le biais d'enquêtes de terrain et l'utilisation de différentes sources de données.

D'après l'étude menée, le nombre de logements vacants en mai 2024 serait en réalité de 67, soit 8,9 % du parc. Il en résulterait donc que 58 logements sont finalement non vacants sur les 125 de l'INSEE. Le résultat de l'étude est synthétisé page 34 de la notice de présentation.

Celle-ci décompose la vacance en 2 catégories, la vacance frictionnelle (rotation des logements locatifs sur le marché) correspondant à 50 logements, et la vacance structurelle correspondant à 75 logements.

Sur ces 75 logements, il est indiqué que 26 ne seraient plus vacants.

Il semble donc que sur les 125 logements vacants (INSEE), 26 ne seraient plus vacants. Ce qui porterait donc à 99 (125 moins 26) le nombre de logements réellement vacants, et non 67 comme indiqué dans la notice. Soit un taux de vacance de 13 % au lieu des 8,9 % affichés.

À noter que le tableau récapitulatif page 34 présente le décompte de la vacance par nombre d'adresses (une adresse pouvant regrouper plusieurs logements au sein d'un même bâtiment). Ces mêmes chiffres sont ensuite repris en nombre de logements. Il semble donc qu'un amalgame entre logements et adresses ait conduit à un résultat final erroné.

La notice de présentation mentionne les différentes actions menées par la commune et l'EPCI en matière de vacance : étude de revitalisation, actions d'amélioration du cadre de vie, procédures visant à acquérir des biens vacants, taxe sur les logements vacants. L'EPCI a également lancé une étude OPAH visant à améliorer l'habitat. Ces différents éléments témoignent d'une volonté de reconquérir les logements vacants en parallèle du projet d'ouverture à l'urbanisation.

Compléments apportés au dossier sur les dents creuses (notice, page 35) :

La notice de présentation fait état de 31 dents creuses identifiées. Une enquête a été menée auprès des propriétaires de ces parcelles, concluant à la possibilité d'en récupérer 13, soit la possibilité de réaliser 13 nouveaux logements.

La carte page 36 localise les différentes dents creuses présentes sur la commune. Elle en comporte pourtant plus de 40, dont certaines pourraient permettre d'accueillir plus d'un logement. Une partie des dents creuses identifiées sur la carte ne sont donc pas traitées dans la notice de présentation. Les éléments présentés méritent donc d'être complétés ou explicités davantage.

Compléments / évolutions du dossier sur les vastes zones U actuellement sans construction :

2 zones Uc, actuellement vierges de constructions, sont modifiées dans le cadre de la procédure (points 2 et 3 de la modification). Ces 2 évolutions permettent de réduire le nombre total de logement projetés sur la commune, venant contre-balancer le nombre de logements réalisables sur la zone 2AU ouverte à l'urbanisation.

Point 2 : la zone Uc, située en sortie Est de la commune, d'une capacité d'accueil d'environ 1 ha, est reclassée en zone Ux, en vue de la réalisation d'une zone d'activité économique. Cette zone est présentée comme traduisant une volonté intercommunale, visant à accueillir de nouvelles entreprises sur les centre-bourgs autres que ceux de Blainville-sur-l'Eau / Damelevières. Il est difficile de se prononcer sur la nécessité de cette zone en l'absence d'autres éléments (diagnostic, dynamique économique, besoin, autres terrains disponibles aux environs ...).

Point 3 : la zone Uc située en cœur d'îlot est réduite, passant de 1,12 à 0,6 ha, le reste des terrains est reclassé en 2 zones Nj de 0,4 et 0,12 ha. Elle permettrait ainsi d'accueillir 16 logements.

Ce choix induit une densité d'environ 27 logements par hectare. La réalisation d'une OAP sur cette zone semblerait judicieuse afin de maîtriser l'urbanisation et permettre la mise en œuvre de ce projet (objectif de densité, schéma d'aménagement ...). À défaut, on peut craindre une urbanisation au coup par coup et un nombre de logements bien en dessous des 16 attendus.

En matière de production de logements :

D'après la notice de présentation, le PLU modifié prévoit la réalisation de 67 logements sur la période 2025-2035. Ceux-ci sont répartis de la façon suivante :

- 31 sur la zone 1AUa ouverte à l'urbanisation,
- 16 en zone UC cœur d'îlot,
- 13 sur les dents creuses existantes,
- 7 par récupération de la vacance.

Il est également indiqué que 15 nouveaux logements ont été créés ou remis sur le marché entre 2021 et 2023, ce qui porte à 82 le nombre total de logements sur la période 2021-2035.

Sur la même période 2021-2035, le SCoT sud 54 prévoit pour la commune de Bayon un objectif de 89 logements. Ce chiffre est de 55 logements sur la période 2021-2030.

Cette programmation de réalisation n'étant pas maîtrisée par une traduction dans les pièces du PLU, au travers une OAP par exemple, l'ensemble des logements est par conséquent réalisable dès l'opposabilité de la modification, soit 82 logements sur la période 2021-2031.

L'OAP sectorielle prévoit quant à elle « une urbanisation sur une échéance à 2030 ». Il est nécessaire de mettre en cohérence l'OAP avec les éléments présentés dans la notice.

Sur le projet et le type de logements prévus en zone 1AUa :

D'après les éléments figurant dans la notice, l'ouverture de cette zone vise à la réalisation de logements destinés aux seniors et aux primo-accédants. Toutefois ce projet n'est pas traduit réglementairement dans les pièces opposables du PLU, tel que règlements et OAP de la zone. Cette dernière mériterait d'être renforcée, sur la typologie de logements attendus, afin de traduire de manière certaine cette volonté de la collectivité. En outre, afin de maîtriser l'urbanisation de cette zone, il convient d'introduire l'obligation d'un aménagement d'ensemble et d'y interdire les constructions au coup par coup.

En matière de consommation d'ENAF

Le projet de modification induit une consommation d'ENAF de l'ordre de 4 ha (zone 2AU reclassée en 1AU et U, zone UC cœur d'îlot et zone UC reclassée en UX). Ce chiffre ne tient pas compte de la consommation sur les autres secteurs non traités dans la modification ni des surfaces déjà consommées depuis 2021.

Le SCoT Sud 54 prévoit pour la CCMMM une consommation d'ENAF maximale de 26 ha (habitat, économie, etc.) sur la période 2021-2030, puis une artificialisation maximale de 17 ha sur la période 2030-2040.

De façon générale, s'agissant de la création de logements et de la consommation d'ENAF, le SCoT prévoit qu'en l'absence de PLUi ou de stratégie intercommunale, les documents d'urbanisme

respectent les limites de consommation foncière et d'artificialisation effectives fixées par EPCI en les répartissant au prorata du poids des populations de chacune des communes. En appliquant ce principe à Bayon sur la période 2025-2035, le PLU prévoit 1,5 ha de consommation d'ENAF et 0,8 ha de surface artificialisée. Or, la notice ne présente aucune stratégie intercommunale en matière de répartition de logements ou de consommation foncière. Cette stratégie, intégrée à la démarche en cours d'élaboration du PLUi de la communauté de communes Meurthe Mortagne Moselle permettrait pourtant de justifier une production de logement ou une consommation d'espaces plus importante sur Bayon, l'une des polarités de l'EPCI.

En conclusion :

- les éléments de diagnostic méritent d'être complétés ou corrigés sur les points évoqués ci-dessus (étude de la vacance, des dents creuses, besoin économique notamment),
- la traduction réglementaire des projets mériterait d'être renforcée pour refléter davantage les projets de la collectivité (typologies de logements, densités notamment),
- la stratégie intercommunale, en matière de répartition de logements, de consommation d'ENAF, mériterait d'être affirmée dans le dossier.



**PRÉFET
DE MEURTHE-ET-MOSELLE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction départementale
des territoires**

Nancy, le **8 MARS 2024**

Le directeur départemental

à

Monsieur le Président de la Communauté de
Communes Meurthe Mortagne Moselle
56 Avenue Pierre Sépard
54360 BLAINVILLE-SUR-L'EAU

Service Aménagement Mobilité Énergie Juridique

Référence : 2024/007/AMEJ/PAT

Affaire suivie par : Mickael HERY
tél : 03 83 91 41 75
mickael.hery@meurthe-et-moselle.gouv.fr

Objet : Avis sur le projet de modification du PLU de la Commune de BAYON

Monsieur le Président,

En date du 26 janvier dernier vous m'avez notifié pour avis le projet de modification du plan local d'urbanisme (PLU) de Bayon. Celle-ci a pour objet :

- des ajustements des règlements écrit et graphique,
- l'autorisation des annexes et piscines à l'arrière des constructions d'habitation,
- l'ouverture partielle de la zone 2AU.

Après analyse, le projet appelle de ma part les remarques suivantes :

1- Autorisation des annexes et piscines à l'arrière des constructions d'habitation :

Il s'agit de créer un sous-secteur Nj1 en zone N pour autoriser les piscines en complément des abris de jardin déjà autorisés. La limite totale pour l'ensemble des constructions est fixée à 35 m².

En application de l'article R.151-24 du CU, le classement en zone N répond à un objectif de protection des milieux naturels et des paysages, d'exploitations forestières ou d'espaces naturels. L'article L151-13 prévoit par ailleurs la possibilité de créer un STECAL pour y autoriser des constructions. Le règlement précise alors les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. La possibilité d'implanter des piscines jusqu'à 35 m² d'emprise paraît peu compatible avec le maintien du caractère naturel. Cette possibilité relève davantage d'une zone U. Le dossier précise par ailleurs que ces secteurs ont des caractéristiques plus urbaines que l'ensemble des autres Nj.

Aussi, la création d'un secteur NJ1 autorisant les piscines au sein d'une zone où elles étaient interdites a pour effet de réduire la protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels. L'évolution envisagée relèverait ainsi d'une procédure de révision.

Je vous recommande par conséquent de retirer ce point de la procédure de modification.

2- Ouverture partielle de la zone 2AU :

Il s'agit d'ouvrir à l'urbanisation une partie de la zone 2AU, d'une surface actuelle de 7ha. La modification concerne 3,18 ha de cette zone, qui serait reclassée comme suit :

- 1,63 ha en 1AUa
- 0,49 ha en UB
- 0,16 ha en UC
- 0,67 ha en zone N et Nj
- 0,23 ha en zone A

Il est ainsi prévu la création de 29 logements sur la zone 1AUa à horizon 2030, avec une densité de 17 logements à l'hectare.

Conformément à l'article L153-38 du code de l'urbanisme, la délibération du conseil communautaire du 13 décembre 2023 justifie l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones. Il y est mentionné qu'il n'existe plus de potentiel d'urbanisation future non exploité sur Bayon (1 seule parcelle encore disponible sur zone 1AU existante, et permis délivré sur la dernière parcelle disponible secteur Jardin d'Acras).

Toutefois, la notice de présentation ne développe pas ces éléments. Cette analyse est pourtant essentielle pour justifier de la nécessité d'extension de la zone urbanisée sur des terrains naturels ou agricoles au regard des capacités de densification et de renouvellement urbain existantes.

Aussi, d'après les vues aériennes 2022 et le fond cadastral du règlement graphique, la commune semble disposer, en zones UB et UC notamment, de plusieurs espaces non bâtis dont certains assez vastes. Ceux-ci pourraient permettre l'accueil de plusieurs nouveaux logements.

Par ailleurs, le PLU a été approuvé en 2015. D'après les chiffres de l'INSEE, sur la période 2014-2020, la commune a perdu environ 80 habitants, soit 0,8% de sa population par an. Sur cette même période, le taux de vacance est passé de 12 % à plus de 16 %, correspondant à environ 120 logements vacants.

Ces deux éléments laissent à penser que les possibilités de construction en zone urbaine déjà constructible et la récupération de logements vacants, permettraient de répondre, au moins en partie, au besoin de 29 logements objets de l'ouverture de la zone 1AUa. Cette analyse rapide nécessite toutefois d'être affinée et actualisée pour intégrer les évolutions récentes et/ou contraintes pouvant impacter ces terrains. Ces points sont absents de la notice de présentation.

Aussi, il est nécessaire de préciser que cette évolution, au-delà du zonage dans le règlement graphique, entraîne une consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF) de l'ordre de 2,6 ha. Le SCoT sud Meurthe-et-mosellan est actuellement en cours de révision et devrait être approuvé en 2024. Une fois approuvé, les documents d'urbanisme devront être mis en compatibilité avec ses objectifs. Il fixe notamment des limites de consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers dans le cadre de l'atteinte des objectifs de zéro artificialisation nette. Cet objectif, réparti au prorata du poids de la population en l'absence de stratégie intercommunale, porte à 2,4 hectares la consommation maximale de ces espaces sur la période 2020-2030 pour Bayon. La surface consommée par l'ouverture de la zone 2AU cumulée aux terrains encore

urbanisables et aux éventuels secteurs déjà urbanisés sur cette période apparaît donc supérieure à cet objectif.

Enfin, toujours dans le cadre de sa révision, le SCoT fixe un objectif de production de logements (au prorata du poids de la population en l'absence de stratégie intercommunale) de 55 logements pour Bayon sur la période 2021-2030. Il prévoit également, pour les bourgs-centres une densité minimale de 20 logements à l'hectare, avec une majoration de 50 % pour les zones situées dans un rayon de 800 mètres d'une gare ou halte ferroviaire (ce qui est le cas pour la zone 1AUa). Cette majoration est déjà prévue par l'actuel SCoT. Le projet de modification prévoit quant à lui une densité sur la zone de 17 logements à l'hectare, ce qui est insuffisant.

En conséquence, il est nécessaire d'intégrer à votre dossier les points évoqués ci-dessus et, le cas échéant, n'envisager l'ouverture à l'urbanisation de ce secteur qu'après avoir clairement établi qu'il ne demeure aucune possibilité au sein des zones urbaines. Je vous recommande également d'intégrer les objectifs du futur SCoT avec lesquels le document d'urbanisme devra être rendu compatible.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le directeur départemental,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping oval followed by a series of loops and a final horizontal stroke.

Emmanuel TIRTAINE

