

Révision du PLU de la commune de NYONS

Synthèse des avis des services de l'État sur le projet arrêté le 18 février 2019

I – APPROCHE THÉMATIQUE

► **Sur les besoins en logements :**

Pour rappel, la commune de Nyons comprend 6 690 habitants répartis au sein de 4 702 logements en 2015.

Après une progression démographique globale dans les années 75-82 (+1,1%) puis 82-99 (+0,6%), on constate une inversion du taux de croissance annuel moyen qui devient négatif sur la période récente 2009-2014 (-1,3%). Il est à noter que le solde migratoire apparent positif jusqu'en 2009 (+1,8 % entre 99 et 2009) est nul sur la période 2009-2014.

Ces chiffres récents doivent également être mis en perspective avec deux caractéristiques du développement communal : une vacance relativement faible des logements (4 % soit 210 logements) en régression sur les 15 dernières années (12 % en 1999), et une croissance démographique importante entre les années 1950 et 1990 (population de Nyons multipliée par deux sur la période soit 3000 habitants supplémentaires alors que dans le même temps 2800 logements nouveaux étaient produits). Ce ratio d'un logement produit pour 1,1 personne accueillie illustre une caractéristique importante du développement de la ville, à savoir la construction de nombreux logements à vocation touristique : les résidences secondaires représentent 24,2 % du parc immobilier en 2015.

Ainsi, la commune de Nyons a arrêté le 13 juillet 2017 un projet de plan local d'urbanisme (PLU) présentant une croissance de +0,8 %, ce qui est cohérent par rapport à l'identification de Nyons en tant que pôle de centralité à développer au sein de la Communauté de Communes des Baronnies en Drôme Provençale (CCBDP). Cependant, certains secteurs d'urbanisation identifiés dans ce premier projet de PLU interrogeaient sur leur localisation, en particulier le secteur situé chemin de Crapon (contraint par des risques inondation) et le quartier des Hertz (tènement agricole situé en rive gauche de l'Eygues, à l'opposé de l'enveloppe urbaine principale). C'est pourquoi la commune a revu son projet sur le volet développement démographique en retirant ces secteurs. Le projet de PLU arrêté le 18 février 2019 présente désormais un objectif démographique de +0,6 % sur 12 ans, soit la construction de 47 logements par an. Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) présente ces chiffres, mais l'ancien objectif de construction de logements correspondant à une croissance de +0,8 % (56 logements/an) n'a pas été enlevé du PADD.

→ *Le projet de PLU présente un objectif démographique cohérent. Par contre, la mention de l'ancien objectif de construction de 56 logements/an correspondant à une progression démographique annuelle de 0,8 % sur 12 ans doit être enlevée du PADD, puisqu'elle a été revue à 0,6 % dans le projet de PLU arrêté le 18 février 2019, soit 47 logements à construire chaque année.*

► **Sur la consommation de foncier :**

• **Sur le foncier à vocation d'habitat**

Le projet de PLU arrêté le 18 février 2019 est moins consommateur d'espaces agricoles, naturels et forestiers que le premier projet de PLU présenté en 2017, avec une différence d'environ cinq hectares. Ces tènements, répartis sur différents secteurs du territoire communal, resteront principalement dédiés à l'activité agricole (suppression des OAP chemin de Crapon et OAP des Hertz, réduction des zones urbaines au nord et nord-est du village).

Les différents projets de construction de logements programmés au sein des OAP couplés à une hypothèse de densité minimale de 16 logements/ha dans le secteur urbain diffus (hypothèse de 14 logts/ha dans le premier projet) permettent au projet de PLU d'atteindre l'objectif global de densité de

20 logements/ha sur le territoire communal.

Ainsi, le projet de PLU conserve un potentiel en habitat de 13,22 ha hors OAP. Trois secteurs situés en centre-ville dont la superficie dépasse 3000 m² sont couverts par des OAP, pour une superficie totale de 1,15 ha. Les densités attendues sont les suivantes : 50 à 60 logements par hectare sur l'OAP située avenue Paul Laurens (26 logements sur 0,45 ha), 30 à 40 logements par hectare sur l'OAP rue Catella (12 logements sur 0,35 ha), 35 à 45 logements par hectare sur l'OAP rue des Cerisiers (15 logements sur 0,36 ha).

Le projet de PLU présenté comprend trois secteurs en extension avec des densités minimales (Salerand, Le Paroir et Le Clos Lourie) pour une surface totale de 13,8 ha.

La densité attendue sur l'OAP de Salerand est de 24 à 27 logements/ha sur 8 hectares (250 logements prévus). La commune, qui ne maîtrise pas le foncier sur le secteur, a choisi de mettre en place une servitude « dite de projet » au titre de l'article L151-45 du Code de l'Urbanisme. Cette servitude d'attente permet à la commune de figer la constructibilité du secteur pour une durée de cinq ans maximum dans l'attente de la finalisation du projet d'aménagement global. Il est à noter que la commune a réduit le périmètre du site dans un objectif de préserver au maximum l'oliveraie, comme demandé lors du 1^{er} arrêt du PLU. En tout état de cause, aucun développement ultérieur ne pourra être envisagé au nord de ce front urbain constitué, compte tenu des enjeux agricoles majeurs de la commune. Dans cette OAP, il est prévu la réalisation d'environ 35 à 40 logements sociaux, soit 15 % de la production attendue sur le site. Il est également mentionné dans le chapitre 1 de la zone 1AUa que ce secteur est « ouvert à l'urbanisation avec une surface minimale d'opération de 1 ha ». Il conviendra de s'assurer de la mise en œuvre du programme décrit dans l'OAP quelle que soit la tranche de travaux qui sera mise en œuvre en premier, sans mettre en péril la réalisation de la suite du programme.

Trente-deux logements sont attendus sur l'OAP du Paroir sur une superficie de 2,5 ha (densité en logements attendue comprise entre 12 et 15 logements/ha) situé à proximité de la zone d'activités du Grand Tilleul. La commune confirme son choix de dédier ce site à l'habitat malgré les risques de conflits d'usages.

Le troisième secteur d'OAP en extension urbaine correspond à la prolongation du lotissement du Clos Lourie. Il est prévu la production de 22 logements. Toutefois, le choix a été fait d'étendre son périmètre par le sud-est, sans augmenter le nombre de logements. Il s'agit d'une nouvelle extension urbaine non justifiée de 0,5 ha de la zone 1AUa. La superficie du secteur « Le Clos Lourie » a donc évolué de 2,8 ha à 3,3 ha dans la nouvelle version de PLU. Par conséquent la densité sur ce quartier est désormais de 6,5 logements par hectares. Le projet de PLU présente toujours des incohérences : au niveau de la superficie du secteur (mention d'une OAP sur 2,14 ha dans le rapport de présentation contre 3,3 ha dans les autres pièces du PLU) et au niveau de la densité en logements (annoncée au minimum de 12 à 15 logements/ha, constatée à environ 6,5 logements/ha via un ratio de 22 logements sur une surface de 3,3 ha). Cette extension du périmètre sans augmentation du nombre de logements programmés ne traduit pas une gestion économe de l'espace et n'est pas justifiée par rapport aux objectifs issus du PADD (densité globale de 20 logements/ha sur le territoire communal, « recherche d'optimisation dans l'utilisation du foncier »). Il est nécessaire d'atteindre la densité minimale en logements annoncée de 12 à 15 logements/ha sur l'ensemble de la surface concernée par l'OAP ou de réduire ce secteur au périmètre initial pour démontrer l'utilisation parcimonieuse des espaces naturels, agricoles et forestiers sur le territoire communal.

Pour rappel, sur le secteur du Clos Lourie, une étude géotechnique de type G1 doit être réalisée et intégrée au PLU (mention page 7 du tome 2 du rapport de présentation). Le recul de 20 m pour toute construction nouvelle par rapport à l'axe des ruisseaux sur ce lotissement sera obligatoire en l'absence d'étude hydraulique spécifique.

→ De manière globale, le projet de PLU arrêté le 18 février 2019 est moins consommateur d'espaces naturels, agricoles et forestiers que le premier projet de PLU présenté en 2017 pour la construction de logements.

→ Le site de Salerand constituera un front urbain ne laissant présager aucune extension urbaine compte tenu des enjeux agricoles majeurs sur ce secteur.

→ La nouvelle extension du périmètre de l'OAP du Clos Lourie (partie sud-est de l'OAP) devra être accompagnée d'une augmentation du nombre de logements attendus afin d'atteindre la densité minimale annoncée de 12 à 15 logements/ha.

- **Sur le foncier à vocation économique :**

Les secteurs dédiés au tourisme Ut ont été réduits d'environ 2 ha par rapport au précédent projet de PLU, représentant maintenant 7,79 ha. Le secteur Ut du camping a été requalifié en STECAL et son périmètre réduit pour tenir compte de son caractère inondable.

Le règlement de zone Ut autorise la destination « logement si elle est nécessaire à l'activité » (sans préciser le type d'activité) « et limitée à d'une « unité d'habitation et de « 150 m² de surface plancher ». Cette rédaction interroge par rapport à la vocation touristique de la zone. Une clarification de cette règle est attendue au regard du nombre d'unité d'habitation qui pourrait être autorisée sur les secteurs Ut (potentiel de logements) et plus précisément au regard de la vocation de la zone Ut dédiée exclusivement à l'accueil de camping-cars.

Le secteur Ut du Village Vacances (pôle touristique ouest), conservé depuis la version du projet de PLU de 2017, semble toujours vaste par rapport au besoin exprimé dans le rapport de présentation.

Le secteur Ut situé à l'ouest de la Sauve destiné à accueillir un parking de camping-cars est situé pour une petite partie en zone rouge du PPR. Dans cette partie, aucun stationnement ne devra être créé autre que pour des manœuvres techniques.

Les secteurs Ue (équipements) situés en extension urbaine ont une superficie de 2,9 ha.

Les zones d'activités conservent des potentiels, mais sont en cours de remplissage (Uic, Ui1,Ui2,Ui3,Ui4 et Ui5) ; sur ces secteurs, la possibilité d'autoriser la destination « habitation », bien qu'encadrée, n'apparaît pas cohérente par rapport à la vocation de ces zones.

La zone d'activité 2AU_i d'une superficie de 6 ha correspond à un projet d'extension de la zone d'activités économiques à l'ouest de la commune, dont les besoins sont exprimés à horizon 2024-2025. Ce secteur est situé dans un espace vierge de construction et entièrement planté en vignes, à l'ouest du ruisseau du Ruinas (cours d'eau identifié comme corridor terrestre dans le Schéma Régional de Cohérence Écologique, qui joue également un rôle important dans l'écoulement des eaux pluviales). Ce secteur est en zone à urbaniser fermée dont l'ouverture à l'urbanisation devra faire l'objet d'une modification du PLU.

Comme cette future zone d'activités 2AU_i se trouve en zone inondable du ravin du Ruinas, rive droite, et dans le lit majeur de l'Eygues, son ouverture à l'urbanisation devra être précédée d'une étude précisant l'impact des travaux rive gauche. En effet, comme cela a déjà été expliqué lors du premier arrêt du projet de PLU, l'installation de la ZAC des Laurons III (ou ZAC du tilleul) en rive gauche du ravin du Ruinas a été précédée d'études hydrauliques destinées à en préciser l'inondabilité. Dans l'étude initiale (GéO+ juin 2007), consacrée à la rive gauche du Ruinas, on peut lire en ce qui concerne la rive droite :

« ... un débordement du Ruinas en rive droite serait en partie stockée dans le champ de vigne en amont de la RD 94. Celle-ci serait submergée au niveau de l'habitation à une centaine de mètre du ravin. Les eaux s'écouleraient ensuite dans le champ à l'aval. La seconde ferme serait touchée par les eaux ainsi que la station d'épuration. L'écoulement rejoindrait ensuite l'Eygues en suivant la pente naturelle de terrain. Ce secteur connaît un risque inondation élevé car les murets du ravin sont plus bas que sur la rive gauche et en mauvais état ce qui laisse craindre un risque de rupture. Mais les enjeux y sont plus faibles car aucun projet de ZAC n'y est pressenti et la topographie de terrain permet aux eaux de divaguer un peu plus que sur la rive gauche du Ruinas. »

Depuis, les travaux réalisés pour mettre la rive gauche hors d'atteinte d'une crue centennale ont modifié les conditions d'écoulement, mais leur impact sur la rive droite n'a pas été analysé. Avant toute ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU_i il conviendra de vérifier que la maîtrise de l'inondabilité est équivalente à celle de la rive droite :

- absence d'arrivée d'eau par sur-verse au-dessus de la RD94 (au niveau de la limite ouest de la zone) ;
- absence en crue centennale de mise en charge, par rapport au TN, des murs canalisant les écoulements sur la rive droite.

De plus, l'aménagement de la zone ne devra pas créer d'obstacles aux écoulements (voiries en remblais par exemple) et devra se conformer au règlement de la zone verte du PPRi.

→ Le règlement de zone Ut est à clarifier afin d'être adapté à la vocation touristique de la zone. Des règles différentes pourraient être appliquées sur les deux secteurs Ut (village vacances /pôle touristique ouest et le secteur situé à l'ouest de la Sauve identifié pour devenir un parking pour les camping-cars) par le biais d'un sous-zonage indicé différent pour chaque zone Ut. L'objectif est la mise en œuvre d'un règlement adapté à l'activité future prévue sur le site.

→ Les besoins d'un périmètre aussi vaste sur le secteur Ut du Village Vacances (pôle touristique ouest) sont à justifier davantage. Les parcelles sont à reclasser en zones agricoles, naturelles et forestières si des besoins en tourisme ne sont pas démontrés, avec une priorité accordée sur les parcelles plantées ou déclarées plantées de vignes sous appellation.

→ Il est déconseillé de conserver la possibilité de créer des habitations en zones d'activités par rapport au risque de conflits d'usage et à la vocation première de la zone (Uic, Ui1,Ui2,Ui3,Ui4 et Ui5).

→ Il est rappelé que l'ouverture à l'urbanisation de la zone d'activités 2AUi qui se trouve en zone inondable du ravin du Ruinas, rive droite, et dans le lit majeur de l'Eygues, devra être précédée d'une étude précisant l'impact des travaux rive gauche. Dans l'aménagement de la zone d'activités, il sera essentiel de préserver la continuité écologique du ravin du Ruinas.

► **Sur les Secteurs de Taille Et de Capacité d'Accueil Limités (STECAL):**

Le projet de PLU de la commune Nyons comprend différents secteurs (Nj, deux Nt et Ne), dont les règlements de zone correspondent à celui d'un STECAL (article R.151-13 du code de l'urbanisme).

Les deux STECAL Nt sont situés sur le site du camping des Clos sur une surface de 2 ha et sur un lieu d'hébergement touristique sur une superficie de 0,65 ha. Le règlement de zone Nt encadre l'emprise au sol des constructions par un coefficient d'emprise au sol (CES) de 0,5. L'activité étant différente sur les deux sites identifiés en Nt, la création d'un sous-zonage indicé permettrait d'adapter davantage le règlement à l'activité de chaque site, et de le réglementer au plus près du projet prévu, afin de préserver les espaces naturels dans lesquels ils sont situés. Le STECAL Ne, d'une superficie de 2 ha, correspond au centre de loisirs intercommunal. La densité des constructions est réglementée par un CES de 0,7. Cet outil est à compléter par un maximum de surface plancher (en m²) sur chaque secteur.

→ Les deux STECAL Nt ont une vocation touristique mais n'ont pas la même activité présente sur chacun des secteurs (camping et hébergement touristique et hôtelier de type gîte). Il convient d'appliquer un sous-zonage spécifique pour chaque activité avec un règlement adapté à l'activité du site et au projet prévu sur chacun des secteurs.

→ Afin de démontrer la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers de chaque STECAL, un seuil de surface plancher maximum (en m²) doit être appliqué sur chacun des secteurs Nt et Ne en complément du CES.

► **Sur la prise en compte des risques :**

Le sujet des incendies de forêt mériterait d'être abordé par le PLU car le risque est très prégnant sur certains secteurs de la commune, en particulier sur les zones d'interface habitat/forêt. L'arrêté préfectoral n°2013057-0026 du 26 février 2013 définit les règles de prévention en matière d'emploi du feu, de nature du débroussaillage et d'obligations en zone urbanisée. En application des articles L.134-15 et R.134-6 du code forestier, l'obligation de débroussaillage, qui s'applique sur la commune, doit être annexée au PLU (modèle d'annexe AnnexePLU-Débroussaillage-2015.pdf). Le maire est chargé du contrôle des obligations légales de débroussaillage (article L.134-7 du code forestier).

La zone des Logis d'Essillon est particulièrement exposée aux incendies de forêt. La cartographie de l'Aléa Feu de Forêt a été actualisée en 2017 et intègre l'urbanisation récente au sein de cette zone (cartographie en PJ). Les niveaux d'aléa y sont très forts. La définition des emplacements réservés n°4

et 14 pour élargir la voirie à 8 mètres est un point très positif. Cet élargissement permettra aux services de secours d'intervenir dans de meilleures conditions (croisement des véhicules). Mais la configuration de l'accès au lotissement en cul de sac, le non respect des obligations de débroussaillage sur cette zone, la topographie défavorable, maintiendront des conditions de défendabilité très problématiques.

Concernant les risques d'inondation, le projet de PLU présenté propose une rédaction et un règlement graphique 2/2 qui permet d'assurer leur prise en compte. Cependant, pour faciliter le récolement des parcelles situées en zone à risque, le choix pourrait être fait de reporter une seule trame à couleur unique sur le règlement graphique. Le renvoi à la carte annexe détaillée intitulée « plan de zonage et des risques » apparaîtrait alors dans la légende du zonage graphique opposable avec renvoi sur la carte détaillée.

La zone Ua1, rive droite à l'amont du pont roman, devra se limiter strictement au bâti existant. La partie située en zone rouge du PPR, de fait inconstructible, devra en être soustraite.

► **Sur la préservation du patrimoine :**

Le règlement n'interdit pas les volets roulants en matière plastiques (article 1.6 du titre VI du règlement). Pour rappel, l'Architecte des Bâtiments de France (ABF) se réserve, dans le champ de protection des monuments historiques, la possibilité d'émettre un avis défavorable sur ces projets.

Le règlement mentionne l'interdiction de panneaux solaires dans les secteurs en co-visibilité d'un monument historique (article 2.5 du titre VI du règlement). Pour rappel, seul l'ABF est juge de la notion de co-visibilité, alors que cette rédaction laisse penser que le pétitionnaire ou l'instructeur peuvent déterminer la co-visibilité. Ainsi, cette notion devra être rappelée telle que le prévoit le code du patrimoine, en spécifiant que seul l'ABF en est juge.

L'inventaire des éléments protégés réalisé au titre de l'article L.151-19 du code de l'urbanisme gagnerait à être complété par des éléments patrimoniaux architecturaux construits (par exemple hôtels particuliers, maisons de maître, petit patrimoine vernaculaire, fermes isolées anciennes, etc).

► **Sur la préservation des ressources naturelles :**

Sur la partie gestion quantitative des eaux, la commune de Nyons est concernée par une Zone de Répartition des Eaux (ZRE / arrêté n°26-201701-18-002). Le rapport de présentation doit mentionner cet enjeu et présenter l'objectif de réduction des prélèvements sur le bassin versant de 40 %. Le classement en ZRE entraîne un abaissement des seuils d'autorisation et de déclaration pour tout nouveau prélèvement d'eau non domestique (> à 1000 m³/an) et augmente les rendements de réseau d'eau potable à atteindre. Le plan de gestion de la ressource en eau de l'Aygues/Eygues, dans son action AEP n°02A prévoit que les collectivités mettent en adéquation le développement envisagé par les communes avec une gestion parcimonieuse des ressources en eau. Cet enjeu est à mettre davantage en avant dans le PLU.

► **Sur les règlements écrit et graphique :**

Le projet de PLU présente un règlement des zones Ua1, Ua2, Ub1 et Ub2 autorisant les destinations « commerce de gros », « entrepôt » et « industrie », ce qui interroge par rapport à leur localisation en centre bourg.

Pour rappel, l'application d'un pourcentage de pleine terre ne doit pas aller à l'encontre du principe de densification des espaces déjà bâtis (zones Ub1, Ub2, Uc1, Uc2, Uc3).

La rédaction du règlement des zones Ut doit être clarifié sur la destination « logement » afin d'être compatible avec la vocation de la zone.

Le règlement de zone agricole propose l'établissement d'un seuil définissant l'exploitation agricole professionnelle basée sur la Surface Minimale d'Assujettissement. Le rôle du PLU n'étant pas de réglementer les modalités d'exercice d'une activité, et comme il n'existe pas de consensus au sein de la profession au sujet de la définition de l'exploitation agricole, ce seuil est à supprimer du règlement.

Le projet de PLU prévoit des dispositions concernant la gestion des extensions et annexes des bâtiments d'habitation en zones agricoles et naturelles qui doivent être plus restrictives. Les annexes d'habitations en zones A et N sont limitées à 40 m² d'emprise au sol. Conformément à l'avis émis par la

CDPENAF, l'emprise au sol des annexes des habitations en zones agricoles et naturelles doit être limitée à 35 m² afin d'affirmer la préservation de ces espaces.

Les couleurs dans le cartouche du plan de zonage et dans le plan de zonage doivent être identiques. Une mise en cohérence est nécessaire (zones Ub, Ui, Uic notamment).

► **Sur les emplacements réservés**

Les emplacements réservés présentés sont pour la plupart localisés sur des espaces déjà artificialisés. L'emplacement réservé n°3 correspond à un carrefour giratoire ; il a été déplacé afin de desservir l'OAP de Salerand. Initialement situé en entrée de ville nord dans la version du projet de PLU de 2017, il trouve désormais sa place en toute cohérence pour l'insertion du flux de déplacements issus du futur quartier de Salerand sur la RD 538.