



**PRÉFET
DE LA LOIRE-
ATLANTIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction
départementale
des territoires et de la mer**

Affaire suivie par **Timothée JOUBERT**
Service Conseil, Accompagnement
et Urbanisme Durable
Bureau Planification & Commissions

Nantes, le 16 DEC. 2025

Le préfet de la Loire-Atlantique
à
Madame le Maire de Noyal-sur-Brutz

**Objet : élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de Noyal-sur-Brutz
avis des services de l'État sur le projet de PLU arrêté**

Par délibération du 1^{er} septembre 2025, reçue en Préfecture le 12 septembre 2025, le conseil municipal a arrêté le projet de PLU de la commune de Noyal-sur-Brutz.

Vous m'avez transmis le dossier d'arrêt, aux fins de consultation et avis des services de l'État, conformément à l'article L. 153-16 du Code de l'urbanisme. Après examen, vous trouverez ci-après mes observations relatives à la prise en compte des objectifs à atteindre en matière d'urbanisme, énoncés à l'article L. 101-2 dudit code, dans le respect du développement durable.

Propos liminaires

La commune de Noyal-sur-Brutz, située à sept kilomètres de Châteaubriant, bénéficie d'une position géographique privilégiée au sein de la Communauté de communes Châteaubriant-Derval. Pôle de proximité, elle comptait 591 habitants en 2018 pour une superficie de 7,7 km². Son territoire est marqué par une forte identité agricole et rurale.

Entre 1975 et 2008, la commune a connu une croissance démographique continue modérée, sa population passant de 376 à 560 habitants. Entre 2008 et 2018, cette croissance a ralenti pour atteindre 591 habitants et décroît légèrement jusqu'en 2022 avec une population de 579 habitants. Noyal-sur-Brutz suit ainsi les tendances démographiques nationales, marquées par un vieillissement de la population et un desserrement des ménages, dont la taille moyenne est passée à 2,60 personnes en 2022.

Historiquement, le territoire s'articulait autour d'un petit bourg entouré de quelques fermes dispersées dans la campagne. Entre 1975 et 2008, le bourg a quadruplé de superficie, tandis que plusieurs anciennes exploitations agricoles se sont progressivement transformées en hameaux regroupant plusieurs logements. Cette période se caractérise également par un mitage croissant des espaces agricoles et par un démembrement marqué du bocage alors particulièrement dense.

Après 2008, la croissance du bourg s'est stabilisée. L'ensemble de cette évolution s'est traduit par des extensions urbaines peu denses, sous forme de lotissements pavillonnaires et d'habitat diffus, entraînant une consommation accrue des terres agricoles, une fragmentation du bocage et une banalisation des formes urbaines.

Aussi, les choix opérés dans le PLU révisé revêtent une importance particulière. Il s'agit de répondre aux enjeux d'accueil et de renouvellement de la population ainsi que de développement économique tout en préservant les terres agricoles et naturelles par une mobilisation raisonnée de celles-ci.

Maîtrise de l'urbanisation – de la consommation d'espace

Le projet de PLU fixe, dans son Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), l'objectif de réduire de plus de 50 % la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) sur la période 2021-2031, par rapport à celle observée entre 2011 et 2021. Le rapport de présentation évalue cette consommation passée à 5,1 hectares, sur la base des données issues de la base locale Conso ZAN 44, complétées par quelques ajustements du bureau d'études. Ainsi, la commune fixe une enveloppe globale de 2,8 ha pour la période 2021-2035.

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de Châteaubriant-Derval, approuvé en décembre 2018, prévoit une enveloppe de 5 hectares destinée au développement économique de la commune de Noyal-sur-Brutz. Toutefois, ce SCoT n'ayant pas encore fait l'objet d'une évolution pour intégrer les objectifs intermédiaires de la trajectoire "Zéro Artificialisation Nette" (ZAN), **il revient à la commune de compléter son dossier afin de préciser la stratégie intercommunale en matière d'urbanisation économique et de justifier la cohérence de ses choix avec les orientations supra-communales de sobriété foncière économique. Elle doit justifier le dépassement envisagé par rapport aux 2,8 hectares inscrits dans le PADD.**

Production de logements et parti d'aménagement retenu pour l'habitat

Selon les données de l'INSEE, la commune de Noyal-sur-Brutz a connu une croissance démographique annuelle moyenne de 1,7 % entre 1999 et 2008. Ce rythme s'est nettement infléchi au cours de la période 2008-2018, durant laquelle la population n'a progressé que de 0,5 % par an en moyenne. Cette dynamique s'est inversée sur la période la plus récente avec une décroissance de 0,21 % entre 2018 et 2022.

Le PADD s'appuie sur une hypothèse de croissance démographique annuelle de 0,73 %, visant un objectif de 669 habitants en 2035, conformément à la projection haute de l'INSEE et en cohérence avec les orientations du SCoT. Cependant, au regard du ralentissement récent de la dynamique démographique communale, je vous invite à privilégier le scénario 2, fondé sur une croissance annuelle de 0,6 %, correspondant à la projection basse de l'INSEE et également compatible avec les orientations du SCoT.

Le PADD prévoit la création de 35 logements à l'horizon 2035. Les logements construits entre 2018 et 2024 sont déduits de cet objectif, soit 6 logements selon le projet de PLU. Ainsi, sur le pas de temps du PLU, il est prévu la création de 29 logements soit 2,9 logements par an, en compatibilité avec le Programme local de l'habitat (PLH) 2020-2025 et le SCoT, lesquels fixent une production de 2 à 3 logements par an. Ce nombre est justifié uniquement par l'accueil de nouveaux habitants.

La dynamique de desserrement des ménages n'est pas retenue au motif d'un manque de pertinence pour les communes de moins de 2000 habitants. Cette limite méthodologique n'est pas justifiée et conduit à une sous-estimation du besoin en logements. En effet, la diminution projetée du nombre de personnes par ménage par le PLU, passant de 2,64 en 2018 à 2,3 en 2035, sur la période 2025-2035 entraîne un besoin supplémentaire d'environ trente logements à population constante.

Au final, le besoin global en logements semble correctement estimé, la probable surestimation de la croissance démographique étant compensée par l'absence de prise en compte du desserrement des ménages. Toutefois, cette analyse pourrait conduire à sous-estimer la demande en petits logements.

Aussi, pour inscrire cette production dans une meilleure prise en compte des enjeux et exigences liés à la sobriété foncière, plusieurs leviers sont mobilisés dans votre document :

- le projet communal interdit le développement de l'habitat dans l'espace rural en permettant seulement le changement de destination de quatre bâtiments identifiés au règlement graphique. Toutefois, il serait souhaitable de fournir des éléments complémentaires relatifs à la rétention foncière pour justifier l'absence de ces quatre bâtiments dans le potentiel de mobilisation de l'existant.
- Le projet prévoit également la mobilisation de plusieurs enclaves identifiées dans le tissu bâti existant, issues du potentiel de densification et de mutation urbaine, permettant la production estimée de 13 logements. Toutefois, il serait souhaitable de fournir des éléments complémentaires relatifs à la rétention foncière et aux garanties de mobilisation effective de ces gisements, afin de mieux justifier ces estimations.

Le rapport de présentation conclut à la mobilisation de secteurs en extension de l'urbanisation en raison de l'insuffisance des leviers précédemment évoqués pour atteindre l'objectif du PADD. Si la justification est pertinente, la mise en œuvre de cet outil par ce projet de PLU est insatisfaisante à plusieurs titres.

Premièrement, le nombre minimal de logements à réaliser sur les secteurs d'extension de l'urbanisation couverts par des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) est fixé à 25 logements alors que le besoin estimé est de 16 logements après déduction des autres leviers de production de logement. Par conséquent, je vous invite à reclasser a minima en zone 2AU un des secteurs dont le nombre de logements attendus se situe entre 7 et 8.

Deuxièmement, les quatre OAP couvrent une surface totale de 2,03 ha pour 25 logements, soit une densité moyenne de 12,5 logements par hectare. Cette densité est en incompatibilité avec l'objectif du SCoT fixant une densité moyenne de 15 logements par hectare. Bien que l'objectif du SCoT soit indiqué dans chacune des OAP, je vous demande d'augmenter le nombre minimal de logements indiqués afin de s'assurer que l'ensemble des OAP atteigne l'objectif fixé par le SCoT.

Troisièmement, en application de l'article L. 151-6-1 du code de l'urbanisme introduit par la loi Climat & Résilience, les OAP doivent définir un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser (AU) et de réalisation des équipements correspondant à chacune d'elles, le cas échéant. Cette dimension de la programmation est peu présente dans les OAP sectorielles. Je vous recommande d'enrichir le dossier sur ce point pour démontrer la faisabilité concrète des possibilités de construire dans les zones AU.

Quatrièmement, le PADD prévoit de diversifier l'offre de logements, dans une commune où plus de 90 % des logements ont 4 pièces et plus, en incitant sur les secteurs en extension la construction de plus petits logements. Or, aucune des OAP sectorielles ne traduit cette volonté du PADD. Par conséquent, je vous demande de traduire dans vos OAP cet objectif de diversification de l'offre de logements conformément au PADD.

Parti d'aménagement retenu pour l'économie

Le parti pris d'aménagement pour l'économie repose sur un diagnostic succinct avec des données qui semblent incompatibles. Ainsi, 14 entreprises étaient installées en 2019 alors que 24 entreprises ont été créées entre 2011 et 2020. De même, 18 établissements étaient installés en 2019 alors que 26 établissements ont été créés entre 2011 et 2020. La présentation d'une évolution du nombre d'entreprises et d'établissements sur 2011 et 2020 aurait été plus pertinent pour saisir la dynamique économique du territoire. Aussi, je vous invite à ajouter une analyse de la disponibilité actuelle du foncier économique. Je retiens de ce diagnostic économique que le nombre d'emplois sur la commune a stagné entre 2008 et 2018 et qu'aucun projet d'installation d'entreprise n'est reporté sur la commune.

Au regard de ce constat, et en l'absence d'éléments justificatifs supplémentaires dans les autres pièces du PLU, le projet d'extension de la zone économique de l'Espérance apparaît insuffisamment fondé, d'autant que d'autres leviers existent ou peuvent être mobilisés pour répondre aux besoins économiques. Par ailleurs, sans étude environnementale spécifique sur le secteur, la forte probabilité de présence de zone humide¹ et l'existence d'un boisement constituent des contraintes susceptibles de compromettre la mise en œuvre de l'OAP n°5. **En conséquence, je vous invite, a minima, à reclasser ce secteur en zone 2AU.**

Gestion des eaux usées

Le PADD prévoit de maintenir la bonne conformité et la capacité des équipements d'assainissement collectif. Or, la commune de Noyal-sur-Brutz est actuellement confrontée à la non-conformité de sa station de traitement des eaux usées (STEP) située route de Martigné-Ferchaud contrairement à ce qu'indique le rapport de présentation. Ainsi, selon les données de 2023 et 2024 issues de mes services, le débit moyen annuel de la charge entrante était supérieur à la capacité hydraulique de la station. De plus, selon ces mêmes données, la station est non conforme en performance sur les paramètres MES, phosphore et azote.

Par conséquent, je vous demande de compléter votre état initial de l'environnement afin que ce dernier rende compte de la situation actuelle. Cette prise en compte devra s'accompagner d'une traduction dans l'ensemble des documents du PLU pour s'assurer que le calendrier de mise en conformité soit coordonné avec le calendrier d'ouverture à l'urbanisation prévue dans le PLU.

1 Information que vous pouvez retrouver sur le site suivant grâce à la couche « Prélocalisation des zones humides - 2023 » : <https://sig.reseau-zones-humides.org/>

Aussi, je vous signale que la règle du périmètre de 100 mètres d'inconstructibilité autour des stations d'épuration n'a plus d'assise juridique depuis sa suppression par un arrêté ministériel du 24 août 2017. Par conséquent, je vous invite à supprimer cette disposition de votre règlement graphique.

Protection de la biodiversité et urbanisation

Les composantes de la trame verte et bleue (TVB), identifiées notamment par les inventaires communaux des zones humides et du maillage bocager, sont protégées dans le PLU aux règlements graphique et écrit grâce à plusieurs dispositifs : les espaces boisés classés (EBC), les éléments de paysage en application de l'article L.151-23 du Code de l'urbanisme, la bande de 10 mètres d'inconstructibilité le long du cours d'eau de la Brutz, ainsi que l'OAP thématique TVB consacrée aux continuités écologiques.

La commune a choisi de classer en zone Np les espaces correspondant à l'identification de sa Trame Verte et Bleue (TVB). Il convient toutefois de rappeler que les zonages U, AU, N et A doivent être attribués en fonction des caractéristiques, des vocations et des activités des espaces concernés. Ainsi, un bocage à vocation agricole ou un secteur de nature en ville peuvent légitimement être intégrés à la TVB tout en étant zonés A ou U, conformément à leur définition respective d'espace agricole ou urbanisé.

Concernant les secteurs de projet, l'état initial de l'environnement ne comporte pas d'inventaires zone humide et naturaliste. Il en résulte à ce stade une absence d'évaluation des impacts des secteurs constructibles sur la biodiversité. Une telle lacune est de nature à fragiliser la sécurité juridique du PLU et vous expose à voir votre responsabilité mise en cause ultérieurement, par des porteurs de projet, pour défaut d'information. Aussi, l'OAP n°5 dite « L'espérance » ne retranscrit pas une haie faisant l'objet d'une protection sur le règlement graphique au titre de l'article L-151-23 du code de l'urbanisme.

Par conséquent, je vous demande d'indiquer a minima dans chacune des OAP sectorielles qu'une étude des zones humides et une étude faune/flore devront être réalisées avant le lancement de toute opération d'aménagement. Vous préciserez également que les zones humides et les éléments environnementaux qui seront identifiées par ces études devront être protégées.

Par ailleurs, l'état initial de l'environnement identifie six points-de-vue remarquables que le PADD souhaite préserver. Cette préservation n'est pas traduite dans les règlements graphique et écrit. Au titre de l'article L151-19 du code de l'urbanisme, je vous invite à ajouter les six points-de-vue remarquables au règlement graphique avec une indication sur l'orientation de ces derniers et d'inscrire dans le règlement écrit des règles de construction limitatives pour toute construction située dans le périmètre de ces points-de-vue.

Prévention des risques

S'agissant du PGRI Loire-Bretagne 2022-2027, le projet de PLU gagnerait à préciser davantage les dispositions visées dans la partie justificative. À cette fin, je vous invite à vous appuyer sur la note d'aide à l'intégration du PGRI Loire-Bretagne dans les documents d'urbanisme. Cela permettra d'assurer une compatibilité pleine et entière entre le PLU et le PGRI.

Concernant le risque inondation, je vous invite à développer le PAPI du bassin de la Vilaine en déclinant les éventuelles actions sur la commune. Aussi, les inondations de caves ou les remontées de nappe justifient d'interdire l'aménagement de caves et de sous-sols dans les secteurs exposés à ces risques, en particulier sur l'OAP des Peupliers et le nord de l'OAP des Epinettes. Cette interdiction est à traduire dans le règlement du PLU avec les justifications nécessaires dans le rapport de présentation.

Mobilité

Le PADD fixe l'objectif de sécuriser au maximum les traversées de la RD 178. Si cette intention est pleinement pertinente, il convient de souligner que le PLU ne prévoit actuellement aucun outil, ni dans son règlement écrit ni dans son règlement graphique, permettant de garantir la mise en sécurité de cet axe. Il serait donc opportun de recourir aux emplacements réservés, prévus à l'article L.151-41 du Code de l'urbanisme, notamment au niveau des carrefours dangereux identifiés dans le diagnostic territorial, afin de permettre la réalisation d'aménagements cohérents avec ces orientations.

Les observations formulées ci-dessus relèvent de politiques publiques majeures portées par l'État.

En conséquence, au regard de ces éléments, j'émetts un avis favorable sur le projet de PLU arrêté par votre conseil municipal le 1^{er} septembre 2025, sous réserve de la prise en compte des remarques et demandes formulées dans le corps du présent avis, et notamment :

- l'intégration de la stratégie économique intercommunale ;
- le reclassement à minima en zone 2AU de l'OAP n° 3 et de l'OAP n°5 ;
- l'augmentation du nombre de logements à créer sur les OAP sectorielles habitat pour assurer la compatibilité avec le SCoT concernant la densité ;
- l'inscription au sein des OAP de la réalisation d'études environnementales (Zones humides, Faune/flore) ;
- la mise à jour des données sur la station d'épuration accompagnée d'une traduction de ces incidences dans l'ensemble du PLU.

Enfin, le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique afin d'être porté à la connaissance du public ainsi que l'avis de commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).

Mes services et ceux de la direction départementale des territoires et de la mer restent à votre disposition pour vous apporter toutes précisions utiles et examiner avec vous les modalités de prise en compte de cet avis.

Le Préfet
Pour le préfet et par délégation,
Le sous-préfet de l'arrondissement
de Châteaubriant-Ancenis


Marc MAKHLOUF