



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale
d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de révision du plan local d'urbanisme
de la commune de La Tour d'Auvergne (63)**

Avis n° 2016-ARA-AUPP-860

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), dans sa réunion du 12 novembre 2019, a donné délégation à Pascale Humbert, membre permanent, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 23 juillet 2019 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis relative à la révision du plan local d'urbanisme de la Tour d'Auvergne (63).

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie par la commune de La Tour d'Auvergne, pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 17 septembre 2019.

Cette saisine étant conforme à l'article R.104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée et a transmis un avis le 16 octobre 2019.

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis. Sur la base de ces travaux préparatoires, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (art. R104-25 du code de l'urbanisme).

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux.....	4
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	4
1.2. Présentation du projet de PLU.....	5
1.3. Principaux enjeux environnementaux.....	6
2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	6
2.1. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	6
2.2. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	7
2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	7
2.4. Incidences notables probables du PLU sur l'environnement, et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	8
2.5. Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	9
2.6. Résumé non technique.....	9
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....	9

1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux

1.1. Contexte et présentation du territoire

La Tour d'Auvergne est un bourg rural de moyenne montagne du département du Puy-de-Dôme. Sa superficie est de 4 829 ha. Elle est située au Sud-Ouest du département, en périphérie de l'aire urbaine de Clermont-Ferrand, au cœur du massif du Sancy. Son altitude varie de 725 m à l'ouest jusqu'à 1691 m à l'est. La commune est soumise aux dispositions de la loi Montagne.



La commune est membre de la communauté de communes de Dôme-Sancy-Artense, créée le 1^{er} janvier 2017, qui compte 26 communes. Son territoire n'est pas couvert par un schéma de cohérence territorial (SCoT).

Sa population, en baisse continue depuis le début du 20^{ème} siècle, était de 644 habitants en 2016 (INSEE). La tendance semble se stabiliser depuis quelques années mais reste malgré tout négative (- 1,83 % depuis 2011).

La commune s'organise autour d'un centre-bourg ancien groupé autour d'un piton basaltique emblématique de la commune, et du village de Saint-Pardoux qui s'étend au nord-ouest sous forme d'habitat pavillonnaire. Le reste de l'habitat est dispersé sur le territoire¹, ce qui caractérise le paysage de moyenne montagne de l'ouest du Massif du Sancy.

Son territoire compte des milieux naturels de grande richesse, dont les plus remarquables² sont identifiés en ZNIEFF de type 1, situées principalement sur sa partie est qui comprend également un site Natura 2000, mais aussi au niveau des cours d'eau (Mortagne et Gagne, également sites d'intérêt communautaires). Les zones humides occupent une place importante sur le territoire.

Le territoire est principalement agricole et touristique.

Le tourisme est un facteur d'activité et de revenus importants pour la commune. Outre les itinéraires de randonnées (pédestres, VTT, équestres), deux pôles génèrent le flux de touristes :

- en hiver : la station de ski de La Stèle (ski de fond) dont l'activité est dépendante des conditions d'enneigement et qui réfléchit à un projet « 4 saisons ».
- en été : le plan d'eau de 12ha, aménagé en 1969 au pied du piton sur lequel se dresse le bourg (baignade surveillée, pêche, sports et jeux, ballade, repos...).

Le parc de logements compte 40 % de résidences secondaires et 12,6 % de logements vacants.

1.2. Présentation du projet de PLU

Le projet de PLU vise à remplacer le document d'urbanisme (POS) approuvé en 1986³, désormais caduc.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) comporte quatre axes stratégiques :

- axe 1 : Maintenir le cadre de vie et développer l'activité économique, touristique et agricole de la commune ;
- axe 2 : Organiser et maîtriser le développement de l'urbanisation ;
- axe 3 : Préserver les éléments paysagers et patrimoniaux, singularités du territoire ;
- axe 4 : Protéger les espaces et les réservoirs de biodiversité

Il prévoit de centrer l'urbanisation sur le secteur du bourg, où il ouvre à la construction trois secteurs en extension de l'enveloppe urbaine (zones Aua), pour une superficie de 3,2ha. L'ensemble des disponibilités foncières permises par le projet pour l'habitat permanent s'élève à 8 ha. Ces disponibilités conduisent à l'estimation d'une urbanisation possible sur 6 ha en tenant compte de la rétention foncière. Sur la base d'une surface moyenne de terrain par construction de 1 000 m², le projet permet ainsi la construction de 60 logements neufs.

Le projet de PLU prévoit des secteurs de développement de zones à vocation d'accueil d'activités touristiques et commerciales (UT) pour une superficie totale de 321 ha. Deux de ces zones (la station de ski de la Stèle et le plan d'eau du Col de la sœur) constituent des unités touristiques nouvelles (UTN) au sens du code de l'urbanisme. Ces zones font l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

1 Une dizaine de hameaux ou groupements d'habitations, des constructions isolées (fermes notamment)

2 Zones naturelles d'intérêt écologique floristique et faunistique (ZNIEFF) de type I (« Montagne de Bozat-Chambourget », « La Gagne », « Vallée de la Mortagne », et « Bois de Charlannes ») et zones spéciales de conservation (ZSC) Natura 2000 (« Rivières à écrevisses à pattes blanches » et « Monts Dore »).

3 Plan d'occupation des sols caduc depuis le 27 mars 2017, conformément à la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)

1.3. Principaux enjeux environnementaux

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux de l'élaboration du PLU de la commune de la Tour d'Auvergne portent sur **la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain** sur ce territoire de moyenne montagne riche au plan paysager et sur la **préservation de la biodiversité et des milieux naturels remarquables**.

2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation

Le rapport de présentation est constitué de quatre parties :

- diagnostic et état initial de l'environnement
- justification du projet
- évaluation environnementale
- annexes (cartes de consommation de l'espace et lexique)

L'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme est une démarche itérative, visant à élaborer le projet d'urbanisme et à le faire évoluer en tenant compte de ses incidences sur l'environnement. Le rapport de présentation doit ainsi retranscrire cette démarche.

Dans le présent dossier, la partie intitulée « évaluation environnementale » apparaît essentiellement comme un rapport a posteriori, et non comme la restitution d'une telle démarche.

D'une manière générale, le rapport de présentation méconnaît plusieurs dispositions du code de l'urbanisme relatives à l'évaluation environnementale ; ces points sont relevés dans la suite de cet avis.

2.1. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution

L'état initial de l'environnement⁴, s'appuyant sur les différents zonages et données existants, permet de prendre connaissance de façon globale des caractéristiques environnementales du territoire ainsi que de son évolution en ce qui concerne les parties urbanisées.

Les différentes parties se concluent, de façon appréciable, par des synthèses⁵ qui mettent en évidence les principaux enjeux à prendre en compte par le PLU :

- en ce qui concerne l'habitat, sont identifiés la gestion des besoins en logement adaptée au vieillissement de la population, le besoin de calibrage de la consommation foncière des futurs logements individuels (au regard de la surface importante constatée la période précédente) et l'enjeu de résorption de la vacance, actuellement élevée.

- en ce qui concerne l'urbanisme, l'enjeu de lutte contre l'étalement urbain et le mitage, et l'enjeu d'optimisation des disponibilités foncières.

- en ce qui concerne l'environnement naturel, la synthèse est particulièrement générale et à ce titre, peu

4 Première partie, §5, page 99 et suivantes du rapport de présentation, pour l'environnement naturel principalement ; §2 (diagnostic), pages 39 à 70, pour les autres thématiques environnementales ; § 3 et 4 pour la consommation d'espace

5 Pages 135 à 138

utile.

- en ce qui concerne le développement touristique, elle souligne que le développement touristique « repose sur la richesse des milieux naturels », mais l'enjeu présenté est celui de « conforter les atouts touristique qui offrent un potentiel de développement », sans mention d'enjeu en termes de préservation des sites concernés.

Au-delà de cette description générale, le rapport ne comprend pas d'analyse des caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en oeuvre du plan, en particulier les zones prévues pour l'extension de l'urbanisation (AU) et les projets touristiques (UT).

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement sur les zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en oeuvre du PLU. Elle rappelle que ceci répond en outre à une obligation réglementaire inscrite dans le code de l'urbanisme⁶ et constitue la base de la démarche d'évaluation environnementale.

2.2. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur

Le chapitre 1.3 du rapport de présentation liste les principaux documents supra communaux⁷ que le projet de PLU doit prendre en compte ou avec lesquels il doit être compatible. Cette liste est complétée par une présentation de l'articulation du projet de PLU avec ces documents dans la partie « justification du projet » (page 221) . Les constats effectués sont généraux et les démonstrations très sommaires.

L'analyse nécessiterait d'être plus concrète, notamment sur la manière dont les projets d'UTN sur les sites de la Stèle et du Col de la Soeur prennent en compte les orientations de la charte du Parc des Volcans d'Auvergne.

2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

La deuxième partie du rapport de présentation est consacrée à la justification du projet. Elle comporte ainsi :

- un tableau de synthèse exposant la justification des dispositions réglementaires (zonage, OAP et règlement) au regard des objectifs du PADD (p.146 à 155) ;
- l'explication des règles constructives concernant les différents types de zone (p.156 à 195) ;
- la justification de la délimitation des zones par secteur (suppression, extension ou adaptation).

En ce qui concerne le dimensionnement du projet, le rapport n'explique pas à quel besoin démographique répondent les 6 hectares de foncier disponibles à l'urbanisation⁸, ni en quoi l'ouverture à l'urbanisation, en

6 Article R 151-3 2° du code de l'urbanisme : « [Le rapport de présentation] analyse les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en oeuvre du plan ».

7 Charte du Parc naturel régional des volcans d'Auvergne (2013-2025), SDAGE Adour-garonne, SAGE Dordogne-amont, SRCE,SRCAE,PCTE

8 Une forme de « raisonnement inversé » est proposée dans la partie 7.4.1 « justification des objectifs de modération de la consommation d'espace au regard de la dynamique démographique », pages 214/215. La croissance démographique est calculée à partir de la superficie offerte par le PLU et d'un objectif de 1000 m² par logement. A noter en outre que ce calcul est erroné, le nombre de logements possibles sur la base de 1000 m² étant de 35 en zone U et 25 en zone AU, soit 60, et non 50.

extension de l'enveloppe urbaine, de trois zones AU, sur 3,2 ha, est nécessaire. La problématique des résidences secondaires et celle des logements vacants n'est pas abordée.

Le rapport justifie la superficie moyenne des terrains de 1 000 m² par logement, soit une densité de 10 logements à l'hectare, par rapport à la consommation de foncier par logement de la période précédente : or, celle-ci était sensiblement identique⁹. Cette superficie moyenne retenue traduit pas un effort de diminution de la consommation d'espace.

Sur les points relatifs à la justification du plan de zonage, le rapport apporte des explications plus détaillées. Ainsi, pour chaque secteur d'habitat, sont présentées les évolutions de délimitation en zone urbaine (extension, réduction, ou suppression). Les raisons sont essentiellement urbanistiques ou paysagères, mais toujours fondées sur la comparaison avec le potentiel constructible du POS caduc pour démontrer l'évolution globale positive du projet.

L'Autorité environnementale souligne que le précédent document d'urbanisme a été approuvé dans un contexte législatif et sociétal qui ne portait pas le même niveau d'exigence environnemental qu'actuellement. Il ne peut donc constituer une référence pertinente pour apprécier la bonne prise en compte de l'objectif de gestion économe de l'espace.

Enfin, le rapport ne présente pas de justification concernant le dimensionnement des zones UT et la localisation des équipements, hébergements et commerces envisagés dans les projets d'UTN sur les secteurs de la Stèle et du Col de la Soeur.

D'une manière générale, le rapport de présentation n'apporte pas d'éclairage sur les différentes options qui ont pu être envisagées, par rapport aux objectifs de protection de l'environnement¹⁰.

2.4. Incidences notables probables du PLU sur l'environnement, et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives

Ce point est abordé dans la troisième partie du rapport de présentation, intitulée « évaluation environnementale ».

Le document propose un tableau récapitulatif des différents espaces naturels inventoriés, et indique les mesures prises dans le PLU pour éviter et réduire les incidences éventuelles du projet : il est en général indiqué que la zone « a été mise », ou « a été mise en majorité en zone naturelle protégée, et en zone agricole protégée ».

Mais le document n'identifie pas les impacts des zones constructibles sur l'environnement et leur impact en termes de consommation d'espace, ni l'impact sur l'environnement des autorisations de construire en zones naturelles et agricoles dans ces mêmes secteurs (N ou A) et les mesures prises pour le réduire.

En outre, il n'identifie pas les impacts potentiels des zones d'aménagement touristique (UT), et notamment celles des secteurs de La Stèle-Chambourguet et du Col de la Soeur, qui prévoient des aménagements, constructions d'hébergements (chalets, campings), ou autres constructions.

L'Autorité environnementale souligne que la délimitation de la zone UT de La Stèle-Chambourguet, très

9 Selon les différentes parties du rapport, la consommation d'espace par logement pour la période précédente varie de 1034 à 1171m².

10 Il est indiqué, page 145, que l'analyse prend en compte les dispositions de l'article R.151-2 du code de l'urbanisme. L'Autorité environnementale note que le rapport méconnaît celles de l'article R.151-3 4° du même code : « [au titre de l'évaluation environnementale, le rapport] explique les choix retenus [...] au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement [...], ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables [...] ».

étendue, concerne d'importantes superficies des ZNIEFF de type 1 « Bois de Charlannes », et « Montagne de Bozat-Chambourguet ». A cet égard, l'affirmation que ces ZNIEFF sont majoritairement classées dans le PLU en zone Np ou Ap et que « aucune zone sensible clairement identifiée existante n'est affectée par le projet »¹¹ n'apparaît pas fondée.

L'Autorité environnementale recommande de réaliser l'analyse des incidences du projet sur les zones susceptibles d'être touchées de manière notable (zones AU et UT), et d'identifier le cas échéant les mesures pour les éviter, les réduire ou les compenser.

2.5. Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets

Une liste d'indicateurs de suivi est définie dans le paragraphe 11 du rapport de présentation¹². Cette liste s'avère insuffisante pour permettre un suivi efficace des effets de l'application du PLU sur l'environnement (pertinence des indicateurs, type de données sur lesquelles ils reposent, fréquence de renseignement...) .

Ce dispositif de suivi mérite d'être revu afin d'être opérationnel et de permettre d'identifier à un stade précoce les impacts négatifs imprévus générés par l'application du PLU.

2.6. Résumé non technique

Ce résumé est extrêmement succinct (deux pages), non illustré et peu identifiable par le public.

Il comporte en outre des affirmations sur la prise en compte de l'environnement qui mériteront d'être reprises compte-tenu des points soulevés dans le présent avis.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

En ce qui concerne la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain :

Le PADD a pour objectif de prioriser l'urbanisation sur le bourg et d'encadrer le développement des villages et hameaux. Le projet de PLU identifie les disponibilités foncières existantes et identifie, outre le bourg, cinq hameaux ou groupements d'habitation pouvant faire l'objet de densification. Il restreint ainsi les possibilités d'extension des autres groupements d'habitations, dans un souci de maîtrise de l'étalement urbain.

Toutefois, il ne définit aucune disposition pour réduire la vacance élevée de logements sur le bourg.

Par ailleurs, le règlement délimite trois zones d'urbanisation future (AUa) en extension au nord du bourg, pour une surface totale de 3,2 ha immédiatement constructible, sans que cette ouverture soit justifiée compte-tenu du foncier disponible dans l'enveloppe urbaine¹³.

Les enjeux concernant l'habitat et l'urbanisme, bien identifiés dans le diagnostic¹⁴ et repris dans le PADD, ne semblent ainsi pas bien pris en compte en l'état actuel du projet.

11 RP, page 241

12 Partie relative à l'évaluation environnementale, page 246

13 Cf partie 2 du présent avis.

14 Cf paragraphe 2.1 de cet avis

L'Autorité environnementale recommande de revoir les dispositions réglementaires des zones urbaines et à urbaniser afin de limiter la consommation d'espace agricole et naturel et l'étalement urbain. Ces dispositions pourront par exemple prioriser la densification du bourg et des principaux villages (Saint-Pardoux, Peubret et Sous le Roc) et mettre en place un phasage de l'ouverture à l'urbanisation des trois secteurs en extension du bourg.

En ce qui concerne la préservation des milieux naturels :

Le projet de PLU identifie au plan de zonage les éléments de la trame verte et bleue à protéger le long des cours d'eau, qui bénéficient de dispositions réglementaires spécifiques. Il place la plupart des milieux forestiers en zone N. Les espaces agricoles et forestiers les plus sensibles au plan paysager, autour du bourg, sont en outre classés en zone Ap ou Np inconstructibles ; il en est de même en ce qui concerne les espaces agropastoraux situés sur les parties hautes de la commune, à l'est, qui font partie du site Natura 2000 des Monts Dore.

Cependant, il définit plusieurs zones urbaines de développement touristique (UT)¹⁵ pour un total de 321 ha. Les secteurs du Col de la Sœur et de La Stèle - Champbourguet font l'objet d'OAP qui présentent les aménagements prévus, en précisant que « *les localisations de ses différents équipements ou projets sont approximatives (...)* » .

Compte tenu des insuffisances du rapport en matière d'état initial de l'environnement¹⁶, le dossier ne permet pas de s'assurer de la bonne prise en compte des enjeux environnementaux sur ces secteurs.

L'Autorité environnementale recommande, sur la base d'un état initial de l'environnement plus précis sur ces secteurs d'UT, de compléter les dispositions des OAP et du règlement graphique et écrit afin de garantir la préservation des enjeux liés aux paysages de montagne et aux milieux naturels remarquables.

15 Col de la Sœur, La Stèle et les terres de la Tour (plan d'eau).

16 Cf partie 2.1 de cet avis