



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à la révision du plan local d'urbanisme
de la commune de Villars-Les-Dombes (01)**

Avis n° 2017-ARA-AUPP-00272

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) s'est réunie le 11 juillet 2017, à Clermont-Ferrand. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du plan local d'urbanisme de la commune de Villars-Les-Dombes (01).

Étaient présents et ont délibéré : Catherine Argile, Patrick Bergeret, Pascale Humbert, Jean-Pierre Nicol.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités 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.

Étaient absents ou excusés : Jean-Paul Martin, Michel Rostagnat.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par la mairie de Villars-Les-Dombes, le dossier ayant été reçu complet le 21 avril 2017.

Cette saisine étant conforme à l'article R104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R104-24 du même code, la directrice générale de l'agence régionale de santé a été consultée et a transmis un avis en date du 30 mai 2017. Le directeur départemental des territoires du département de l'Ain a également produit une contribution le 1^{er} juin 2017.

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents de planification soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis, le mettre en ligne et le transmettre à la personne responsable. 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).

Cet avis ne porte pas sur son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Le document d'urbanisme approuvé devra comprendre une note sur la manière dont il a été tenu compte du présent avis.

Synthèse de l'Avis

La commune de Villars-les-Dombes est une commune du département de l'Ain implantée au cœur de la région de la Dombes entre Lyon et Bourg-en-Bresse. Sa population s'élève à environ 4 450 habitants et progresse depuis 1999 à un rythme modéré, de l'ordre de +0,4 à +0,5 %/an.

Le territoire de la commune est très sensible du point de vue environnemental en raison de la richesse de son patrimoine naturel dont, en particulier, la Dombes, composée de multiples étangs et zones humides et classée site Natura 2000 au titre des Directives habitats et oiseaux. Le périmètre classé Natura 2000 couvre les deux tiers du territoire communal. La commune est également connue pour son parc ornithologique « le parc des oiseaux » et pour le golf du Clou.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux concernant ce projet de PLU sont la maîtrise de l'étalement urbain et de la consommation d'espace et la préservation du patrimoine naturel. Le présent avis se concentre sur ces deux principaux enjeux ; les autres sujets susceptibles d'appeler des observations ne sont pas traités dans le présent avis.

Le rapport de présentation est globalement clair et bien illustré. Il présente cependant quelques insuffisances sérieuses, tant dans l'état initial de l'environnement que dans la justification des choix proposés et dans l'évaluation des incidences du projet sur l'environnement. Notamment :

- le projet prévoit des développements importants destinés à l'accueil et l'hébergement du public, situés dans le site Natura 2000, dont les impacts ne sont pas évalués, qu'il s'agisse de la consommation d'espaces naturels ou agricoles ou des impacts sur les milieux naturels et la biodiversité.
- les éléments présentés sont insuffisants pour permettre de conclure à l'absence d'incidences significatives sur les sites Natura 2000.

Le projet de PLU affiche, tant dans le rapport de présentation que dans le projet d'aménagement et de développement durables, une forte volonté de modération de la consommation d'espace. Cependant,

- pour l'habitat, outre un objectif de croissance de la population très ambitieux (4 fois plus élevé que l'évolution constatée sur les 15 dernières années) qui interroge, cette volonté n'a pas de réelle traduction opérationnelle en termes de densité de logements dans les documents prescriptifs du PLU ;
- pour les usages autres que l'habitat, l'insuffisance des éléments présentés dans le rapport ne permet pas de porter un jugement sur la bonne prise en compte de l'objectif de modération de consommation de l'espace.

En matière de préservation du patrimoine naturel, les règlements graphiques et écrit assurent une bonne préservation des zones humides et des boisements existants vis-à-vis des impacts directs. Cependant, les insuffisances du rapport de présentation (cf. supra) ne permettent pas de conclure sur la bonne prise en compte de l'ensemble des fonctionnalités des milieux naturels.

L'Autorité environnementale formule des recommandations qui sont présentées, avec l'ensemble de ses observations, dans l'avis détaillé ci-après.

Avis de l'Autorité environnementale

1. Contexte et présentation du projet de PLU.....	5
1.1. Contexte.....	5
1.2. Le projet de plan local d'urbanisme.....	6
1.3. Les enjeux retenus par l'Autorité environnementale.....	7
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	7
2.1. État initial de l'environnement.....	8
2.1.1. Présentation générale.....	8
2.1.2. Patrimoine naturel.....	8
2.1.3. Consommation de l'espace et étalement urbain.....	9
2.2. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	10
2.3. Analyse des incidences notables probables sur l'environnement et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	12
2.4. Compatibilité du projet de PLU avec les documents de rang supérieur.....	14
2.5. Le résumé non technique.....	14
3. La prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....	15
3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain.....	15
3.2. Préserver les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques.....	16

1. Contexte et présentation du projet de PLU

1.1. Contexte

La commune de Villars-les-Dombes est une commune du département de l'Ain implantée au cœur de la région de la Dombes entre Lyon et Bourg-en-Bresse. Elle fait partie de la communauté de communes de la Dombes créée en janvier 2017, composée de 36 communes pour environ 37 000 habitants¹.

La population de la commune de Villars-les-Dombes s'élève à environ 4 450 habitants ; elle connaît un rythme de croissance démographique modéré et constant depuis 1999, de l'ordre de +0,4 à +0,5 %/an.

Elle se caractérise par une zone urbaine concentrée au Nord-Ouest, bordée par des espaces agricoles et de nombreux étangs et la présence de la rivière « la Chalaronne » qui borde l'Ouest de la zone urbaine du territoire.

La commune est concernée par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Dombes, approuvé en 2006 et en cours de révision. Elle est actuellement couverte par un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 25 janvier 2012 que la collectivité souhaite réviser, procédure objet du présent avis.

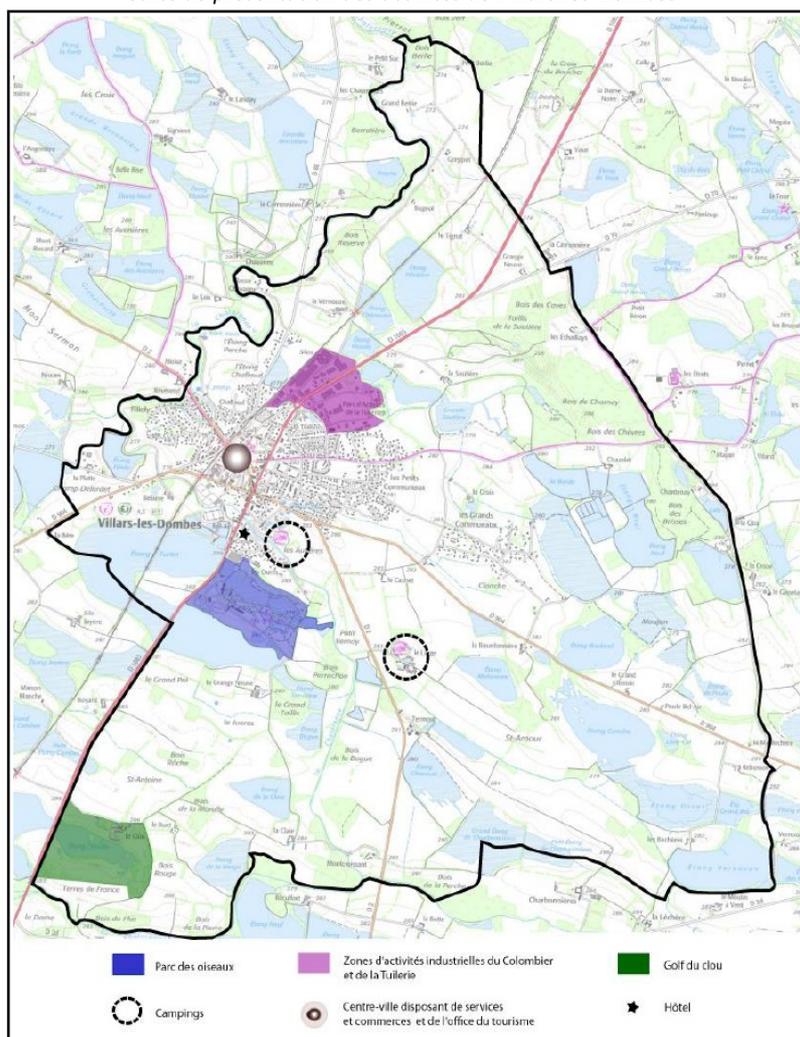
Le territoire de la commune est très sensible du point de vue environnemental, en raison de la richesse de son patrimoine naturel dont en particulier la Dombes, composée de multiples étangs et zones humides et classée site Natura 2000 au titre des Directives habitats et oiseaux. Le périmètre classé Natura 2000 couvre les deux tiers du territoire communal, lui-même couvert en totalité par une ZNIEFF² de type II comprenant de nombreuses zones humides répertoriées à l'inventaire départemental. Le site Natura 2000 englobe les multiples étangs de la ZNIEFF de type I « Étangs de la Dombes ».

Elle est également connue pour son parc ornithologique « le parc des oiseaux » situé au Sud-Ouest de la zone urbaine de la commune, le golf du Clou situé au Sud-Ouest de la commune et la zone d'activités du Colombier et de la Tuilerie.

1 NB : la communauté de communes (CC) de la Dombes est issue de la fusion au 1^{er} janvier 2017 de la CC Chalaronne Centre, de la CC Centre Dombes (dont faisait partie la commune de Villars-les-Dombes) et de la CC du canton de Chalamont. Le périmètre de la nouvelle CC de la Dombes couvre la totalité du périmètre du SCoT de la Dombes en vigueur.

2 ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, floristique et faunistique.

Carte de présentation des activités de Villars-les-Dombes



Rapport de présentation, page 65.

1.2. Le projet de plan local d'urbanisme

Le projet de révision du PLU est motivé par le souhait de la commune³ d'approfondir le projet d'aménagement porté par le PLU de 2012 en vigueur sous l'angle du développement durable, en intégrant notamment les réformes législatives récentes (lois Grenelle II et ALUR)⁴.

Il est articulé autour de quatre axes stratégiques :

- maîtriser l'accroissement de la ville pour un développement urbain cohérent ;
- conforter le dynamisme économique et touristique ;
- mettre l'environnement au cœur du projet d'aménagement⁵ ;

3 cf. délibération du conseil municipal du 9 décembre 2014.

4 Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II » et loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

5 cf. p. 11 du PADD. NB : dans le rapport de présentation et dans la présentation des orientations générales du PADD (p. 6), cet axe est nommé « Préserver un cadre de vie qualitatif », ce qui est beaucoup plus restrictif. Il s'agit

- soutenir le développement par des réseaux adaptés ;

Il porte un objectif démographique correspondant à une augmentation soutenue de la population (+1,9 %/an soit +1350 habitants à l'échéance du PLU) qui implique la production de 560 logements entre 2015 et 2027.

La consommation foncière totale affichée par le projet s'élève à 18,7 ha, dont 9,5 ha à l'intérieur de la zone urbaine actuelle⁶.

1.3. Les enjeux retenus par l'Autorité environnementale

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux concernant ce projet de PLU sont :

- la maîtrise de l'étalement urbain et de la consommation d'espace ;
- la préservation du patrimoine naturel.

Le présent avis se concentre sur les principaux enjeux identifiés ci-dessus. Les autres sujets susceptibles d'appeler des observations de la part de l'Autorité environnementale ne sont pas traités dans le présent avis.

2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation

L'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme est avant tout une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet de document d'urbanisme au regard des incidences de la mise en œuvre du plan sur l'environnement. Le rapport de présentation doit retranscrire cette démarche, intégrant notamment diagnostic, justification des choix, évaluation des incidences et description des mesures prises par la collectivité pour éviter réduire ou compenser les éventuels effets négatifs.

Dans l'ensemble, il apparaît que la commune a bien mené une telle démarche pour l'élaboration de son projet de PLU.

Sur un plan formel, le rapport de présentation se présente sous la forme de deux fascicules intitulés « Diagnostic territorial et état initial de l'environnement » et « Justifications du projet de PLU ». De manière générale, la présentation est claire et pédagogique⁷.

Dans la suite de l'avis, ces deux documents seront appelés respectivement RP1 et RP2.

probablement d'une confusion avec l'une des trois priorités de cet axe (« *Priorité 2 : Préserver un cadre de vie qualitatif* »). Cette confusion apparaît également dans le résumé non technique.

6 cf. p. 44 du fascicule « Justifications du projet de PLU ».

7 Il est à noter que les parties relatives aux incidences des choix sur l'environnement, aux mesures d'évitement/réduction/ compensation et au dispositifs de suivi, qui sont situées dans le fascicule « Justifications du projet de PLU » en partie I (p. 124 et ss), abordent toutes les thématiques et pas uniquement la géologie et la topographie comme le sommaire pourrait le laisser supposer. **Pour faciliter l'accès du public aux informations, il serait très souhaitable de corriger ce défaut du sommaire.**

2.1. État initial de l'environnement

2.1.1. Présentation générale

Le rapport de présentation contient un diagnostic et un état initial de l'environnement clairs, illustrés et abordant toutes les thématiques environnementales : biodiversité et dynamique écologique, paysage, ressource en eau, déchets, énergie, climat, risques naturels et technologiques, qualité de l'air, déplacements et consommation d'espace. Il est enrichi par différentes études menées en parallèle ou antérieures : évaluation environnementale du PLU 2012, documents d'objectifs (DOCOB) Natura 2000, zonage d'assainissement, études du syndicat de rivière de la Chalaronne. Néanmoins, les données référencées sont relativement anciennes (pour la plupart antérieures à 2012) et mériteraient d'être actualisées.

Chaque volet thématique présente en préambule une synthèse des enjeux observés sur le territoire. Ces enjeux mériteraient d'être hiérarchisés, de façon à évaluer les différents niveaux d'enjeux selon la typologie des espaces présents sur la commune. Il serait également très souhaitable, après l'examen détaillé des enjeux pour chaque thématique, de présenter une synthèse spatialisée et hiérarchisée de l'ensemble des enjeux, par exemple sous forme de tableau et de cartographie d'enjeux.

2.1.2. Patrimoine naturel

La présentation du patrimoine naturel et des corridors écologiques⁸ est approfondie et bien illustrée, même si certaines cartes sont difficilement lisibles et mériteraient d'être reprises⁹. Elle permet de localiser les sites à enjeux environnementaux forts, souvent concernés concomitamment par plusieurs types de classements :

- la totalité du territoire communal est couverte par la grande ZNIEFF de type II « Ensemble formé par la Dombes des Etangs et sa bordure orientale forestière, qui concerne également de multiples autres communes. Au sein de celle-ci, la ZNIEFF du type I « Étangs de la Dombes » identifie les espaces les plus sensibles ;
- la très grande zone Natura 2000 « La Dombes », classée tant au titre de la directive Habitats que de la directive Oiseaux, couvre les deux tiers du territoire communal ;
- la réserve ornithologique départementale de la Dombes, qui jouxte le Parc des Oiseaux, sur près de 350 ha.

Une analyse des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du projet de PLU¹⁰ est présentée¹¹. Cette analyse, est claire, et pédagogique. Elle met en exergue des zones environnementales sensibles vouées à être ouvertes à l'urbanisation et pour lesquelles une attention particulière a été portée au sein de l'état initial. Cette analyse cible 3 secteurs :

8 cf. RP1, parties G (p 121 et ss) et H (p 135 et ss).

9 La carte p. 144 semble vouloir différencier les deux sites natura 2000, ce qui n'est pas possible puisque les deux sites se superposent exactement, ce qui mériterait d'être indiqué dans le document. La carte p 146, sans légende, ne permet pas de différencier les zones Natura 2000 des Dombes des autres zones citées (Basse vallée de l'Ain, Prairies humides et forêts alluviales du val de Saône). Le dégradé des couleurs des cartes p 152 et 153 est tel qu'il est très difficile de différencier les différents items. La carte des éléments indiqués dans le SRCE, qui est limitée au périmètre de la commune, ne permet pas de comprendre la continuité au sud de la commune. Par ailleurs, certaines légendes sont difficilement lisibles (cf. p 140, 144, 167).

10 NB : cette analyse est requise par le 2° de l'art. R151_3 du code de l'urbanisme : « 2° 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 œuvre du plan ».

11 cf. « Enjeux communaux : analyse des sites à enjeux », p 158 et ss.

- Chaffauds : d'une superficie de 0,9 ha, cette zone est située au sein du périmètre Natura 2000 et à proximité de l'étang Chaffauds. D'après le rapport de présentation et les inventaires réalisés, il semblerait qu'en l'état actuel cette zone soit une friche simplement fauchée. **Cependant, le rôle de continuité locale que joue très certainement cet espace entre la ZNIEFF de type I située immédiatement au Nord-Ouest (dénommé « l'Étang Perche ») et l'étang Chaffauds, lui-même ZNIEFF I, n'est pas évalué¹².**
- le site du projet d'extension de la zone économique : cette zone (classée 1AUX sur le plan graphique du projet de PLU) se situe à proximité de la zone économique existante. Elle fait partie du site Natura 2000 et présente un linéaire de haies champêtres assurant une continuité avec l'étang situé à proximité ainsi qu'un fossé drainant les eaux ;
- le site dit du captage (zone 2AU sur le plan de zonage du projet de PLU) : cette zone, située hors périmètre Natura 2000, est concernée par des périmètres de protection de captage d'eau.

Cependant, **d'autres secteurs susceptibles d'être touchés de manière notable par la mise en œuvre du projet ne sont pas examinés, alors qu'ils devraient faire l'objet d'une analyse du même niveau :**

- le secteur du parc des oiseaux (222 ha dans le périmètre Natura 2000) sur lequel le règlement prévoit des possibilités de constructions et d'aménagements destinés au développement de l'activité touristique pouvant aller jusqu'à 10 000 m² de nouvelles constructions,
- le secteur de 3,2 ha dans le périmètre Natura 2000 qu'il est proposé de classer NGh et sur lequel le règlement prévoit des possibilités de construction et d'occupations à usage d'hôtellerie en lien avec l'activité golfique pouvant aller jusqu'à 1000 m² de plancher,
- l'espace réservé ER9 destiné à un aménagement sportif (classé UE), d'une surface de 2,2 ha partiellement classée en zone Natura 2000, qui apparaît dans les règlements graphique et écrit et qui semble également en extension.

En matière de continuités écologiques, le rapport présente¹³ les éléments d'importance régionale identifiés dans le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Rhône-Alpes, et notamment par la présence d'un corridor écologique au Sud, coupant la voie ferrée et la route départementale RD1083¹⁴. Par contre, **le rapport ne présente pas les continuités locales à l'échelle de la commune.**

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement pour tenir compte des éléments listés ci-dessus, notamment : hiérarchisation des enjeux, lisibilité de certaines cartes, identification des continuités locales, analyse spécifique des zones concernées par les développements prévus sur le parc des oiseaux, le golf et l'espace réservé ER9.

2.1.3. Consommation de l'espace et étalement urbain

Concernant l'étalement urbain et la maîtrise foncière, une analyse de l'évolution réelle de la tache bâtie entre 2006 et 2016 permet de mettre en évidence une consommation foncière moyenne de 1,3 ha par an sur cette période¹⁵.

12 NB : l'affirmation « Le potentiel de connectivité avec l'étang ... est en cela très faible compte tenu des éléments fragmentants existants » (cf. RP1, p. 160), qui fait référence à la présence d'un fossé le long de la RD bordant l'étang, apparaît peu fondé et très contestable.

13 cf. p 165-167 du RP1. NB : la carte p 167 gagnerait beaucoup à ne pas être limitée au seul territoire de la commune, de façon à faire apparaître la fonctionnalité du corridor « fuseau » du SRCE.

14 NB : ce corridor est identifié également dans la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'aire métropolitaine lyonnaise ainsi que dans le SCOT de la Dombes.

15 Cf. carte illustrative de l'évolution de la tâche urbaine, en page 190 du RP1, et la synthèse quantifiée p 191.

Le rapport de présentation contient également une analyse des ressources foncières en densification au sein des zones urbaines¹⁶ qui évalue à 471 logements le potentiel de logements réalisables dans la trame urbaine actuelle.

2.2. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

Le fascicule intitulé « Justifications du projet de PLU » (RP2) présente plusieurs parties relatives aux choix retenus pour établir les orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD), les règlements graphique et écrit et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), ainsi qu'une partie relative à la justification des objectifs de modération de la consommation d'espaces naturels et agricoles. Cependant, en matière de consommation foncière pour l'habitat, une grande partie des éléments de justification est plutôt présentée dans le fascicule « Diagnostic territorial et état initial de l'environnement » (RP1). **La dispersion des éléments de justification n'en facilite pas l'analyse.**

En matière de consommation foncière pour l'habitat, l'objectif de croissance démographique retenu par le projet de PLU est une croissance de population de +1,9 %/an. Cet objectif est rappelé à de multiples reprises dans le RP2, mais sa justification est présentée dans le document RP1 (p. 53). Trois scénarios ont été envisagés (+2,3 %, +1,9 %, +1,75%) et le scénario médian a été retenu « *compte tenu du potentiel important dont dispose Villars les Dombes en matière de renouvellement et compte tenu des obligations de compatibilité existants entre le SCoT et le PLU* ». **Cette justification n'apparaît guère probante :**

- le taux arrêté est très élevé, quatre fois plus élevé que celui constaté depuis 15 ans¹⁷. Aucun élément permettant de s'assurer du réalisme de cet objectif par rapport à la dynamique actuellement constatée n'est présenté ;
- le SCoT en vigueur ne fixe pas d'objectifs de population au-delà de 2015¹⁸ ; il est d'ailleurs en cours de révision.

Les éléments permettant ensuite de passer de l'objectif démographique au nombre de logements à construire puis au besoin de consommation foncière pour l'habitat apparaissent quant à eux globalement bien maîtrisés et réalistes et n'appellent pas d'observation particulière mis à part leur dispersion ; ils sont présentés dans le RP1 :

- p. 51 à 53 pour le besoin de logements, évalué à 560 logements à construire entre 2015 et 2027, en tenant compte :
 - du besoin pour le maintien de la population existante¹⁹ (183 logements) ;
 - du besoin pour l'augmentation de population (620 logements²⁰ entre 2013 et 2027) ;
 - du nombre de logements déjà réalisés entre 2013 et 2015 (240 logements).

16 Cf. RP1, page 193.

17 Si la croissance démographique était très forte, de l'ordre de 2,3 % entre 1668 et 1999, elle s'est établie en moyenne à +0,4 % à +0,5 %/an entre 1999 et 2013. De plus, les derniers éléments fournis par l'INSEE (2014) semblent montrer une stabilisation récente de la population depuis 2013.

18 cf. p. 15 et 17 du document d'orientations générales (DOG) du SCoT

19 desserrement des ménages1 (155 logements) ; logements détruits, abandonnés et changements de destination (0,10 %/an, soit 27 logements) ; maintien d'un taux de vacance des logements de 5,3 %, considéré comme souhaitable pour assurer une bonne rotation de la population au sein de la commune ; maintien du nombre de résidences secondaires, déjà très faible.

20 NB : le détail du calcul de ces 620 logements n'est pas présenté, mais peut être déduit de l'augmentation de population (+1340 habitants) et du nombre d'habitants/logements en 2027.

- p 192 à 194 pour le besoin de foncier. En tenant compte du nombre de logements potentiellement réalisables dans la trame urbaine en dehors de tout secteur d'extension, il reste 115 logements à construire en extension, soit, avec une densité moyenne de 30 logements/ha, un besoin théorique d'extension pour l'habitat de 3,83 ha.

On peut donc noter que le choix de l'objectif de croissance démographique est bien un élément majeur de l'évaluation du besoin de foncier : si l'objectif retenu n'avait été que de 1,5 %/an (soit tout de même le triple du rythme actuel), le besoin global de construction de logements aurait été réduit de 148 logements²¹ et il n'y aurait donc théoriquement pas besoin d'extension pour l'habitat.

En matière de consommation foncière pour les activités économiques, le RP2 indique simplement (p 21) que le projet maintient la zone d'extension économique qui avait été définie dans le PLU de 2012 « *en cohérence avec les réflexions intercommunales* », sans autre justification, **ce qui est pour le moins insuffisant.**

Sur les bases ci-dessus, le RP2 rappelle les objectifs et les besoins présentés dans le RP1 et présente ensuite de façon détaillée, claire et bien illustrée les dispositions retenues par le projet en matière d'urbanisation des différents secteurs au regard des objectifs poursuivis. **Cependant, aucune solution de substitution raisonnable²² n'est présentée.**

La partie C du RP2 « *Les justifications du PADD au regard des objectifs de modération de la consommation des espaces naturels et agricoles* » (p 44-45) récapitule la consommation d'espace prévue par le projet. **Si la récapitulation des surfaces consommées en début de partie est claire, les ratios et comparaisons qui sont présentés ensuite n'apparaissent pas toujours clairs ni cohérents avec les éléments présentés auparavant²³.** D'après ce récapitulatif, ce sont au global 18,7 ha qui pourraient être mobilisés par le projet de 2015 à 2027, dont 9,2 ha en extension :

- 13,5 ha pour l'habitat, dont 9,5 ha en zone urbaine et 4 ha en extension,
- 2,43 ha pour l'activité économique,
- 1,3 ha pour des équipements (SDIS et école)
- 1,5 ha pour une extension de camping²⁴.

Au total, il semble donc qu'en moyenne ce sont 1,55 ha/an qui pourraient être consommés de 2015 à 2027, dont environ la moitié²⁵ dans la trame urbaine. Même si, en matière d'habitat, le projet de PLU s'inscrit

21 une augmentation de 1,5 %/an à compter de 2013 se traduit par une population de 5480 habitants en 2027, soit 320 habitants de moins que celle retenue par le projet.

22 L'art. R151-3 (4°) précise que, au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation doit notamment expliquer « *les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan* ».

23 Ainsi par exemple, on ne voit pas à quoi correspondent les chiffres indiqués dans la phrase « Sur les dix dernières années, ce sont 3,4 ha qui ont été consommés en extension pour rythme de croissance établi à 1,3 %/an ». La surface d'extension toutes occupations confondues du nouveau projet affichée à 7,9 ha est un peu différente du détail précisé auparavant (7,73 ha hors espace réservé pour développement du camping, et 9,2 ha en comptant l'espace réservé). ...

24 NB : la surface de cet espace réservé qui apparaît dans le règlement du PLU (p. 114) est de 2,1 ha, et non de 1,5 ha.

25 NB : le ratio indiqué en début de partie « Le projet de PLU reposant au ¼ sur une mobilisation de potentialités comprises dans la trame urbaine », il semble que le ratio de ¼ corresponde aux nombre de logements, et non à la surface consommée pour l'ensemble des usages (ou même seulement pour l'habitat).

dans un net changement par rapport au PLU de 2012²⁶ avec une baisse sensible des zones d'extension²⁷ et une concentration des constructions pour l'habitat dans les dents creuses et en renouvellement urbain, il n'en demeure pas moins que cette consommation correspond à une forte hausse par rapport à celle constatée entre 2006 et 2015²⁸.

Il faut cependant noter que ne figurent pas dans cette évaluation de la consommation globale plusieurs éléments potentiellement non négligeables de consommation d'espaces naturels et agricoles, tout particulièrement :

- les constructions et aménagements destinés au développement de l'activité touristique du parc des oiseaux (restauration, hébergement, centre de congrès, expositions, etc.), qui peuvent être disséminés sur les 222 ha de zone Natura 2000 classée No²⁹ et qui peuvent représenter jusqu'à 10 000 m² de plancher de nouvelles constructions³⁰,
- les constructions et occupations à usage d'hôtellerie en lien avec l'activité golfique, sur la zone de 3,2 ha classée NGh, pouvant aller jusqu'à 1000 m² de plancher,
- l'espace réservé ER9, de 2,2 ha, qui apparaît dans les règlements graphique et écrit, destiné à un aménagement sportif (classé UE) et qui semble situé en extension, sur une zone partiellement classée Natura 2000.

Ces éléments sont nouveaux ; ils ne figuraient pas, ou dans des proportions bien moindres, dans le PLU en vigueur de 2012.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir et de compléter l'explication des choix retenus pour tenir compte de l'ensemble des observations ci-dessus.

2.3. Analyse des incidences notables probables sur l'environnement et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives

L'analyse des impacts, les mesures associées pour limiter les incidences négatives du projet retenu ainsi que les indicateurs de suivi sont présentés par thématique dans le RP2. La présentation est claire³¹, pédagogique et correctement illustrée.

On peut cependant s'interroger sur certaines incidences potentielles qui semblent être sous-évaluées ou n'avoir pas été évaluées :

- En matière d'étalement urbain, la zone d'extension 1AUX d'environ 2,4 ha de la zone d'activité des Tuileries est située en discontinuité de l'urbanisation existante. Cela crée de fait une dent creuse et

26 NB : le bilan des zones présenté p. 73 (et repris dans le résumé p. 183) est difficilement compréhensible. Les surfaces indiquées dans la colonne « POS » semblent plutôt correspondre à celles du PLU de 2012, mais elles ne correspondent pas aux surfaces indiquées dans le rapport de présentation du PLU de 2012 (cf. p 138 du rapport de présentation du PLU de 2012).

27 Le précédent PLU inscrivait près de 17 hectares de zones d'extension toutes occupations confondues, alors que le nouveau projet fait état de 7,7 à 9,2 hectares (selon ce que l'on compte).

28 Cf. le dernier diagramme en page 45.

29 NB : aujourd'hui, la zone ouverte au public est limitée à 35 ha, cf. document « Diagnostic ... », p 131.

30 cf. règlement, p 105.

31 NB : pour faciliter l'accès du public aux informations, il est cependant nécessaire de compléter le sommaire : comme indiqué supra, les parties relatives aux incidences des choix sur l'environnement, aux mesures d'évitement/réduction/ compensation et aux dispositifs de suivi (RP2, p. 124 et ss) abordent toutes les thématiques et pas uniquement la géologie et la topographie comme le sommaire pourrait le laisser supposer.

un cloisonnement de l'espace agricole résiduel situé entre la zone urbaine et la nouvelle zone industrielle (ce qui pourrait en outre entraîner à terme une extension urbaine sur cette zone).

- L'analyse de l'impact de cette zone 1AUX sur la zone Natura 2000 ³² apparaît insuffisante. En effet, il est indiqué que « *Le positionnement de la zone, à 200 mètres des rives de l'étang, s'inscrit ainsi dans les orientations du DOCOB qui précisent que la distance de 200 m (distance retenue en termes de fonctionnalité écologique) peut être réduite notamment en présence d'éléments tels que boisements ou fossés. C'est le cas pour la zone 1AUx* ». La zone 1AUx est située à un peu moins de 150 m de l'étang et de 100 m de la zone humides située au nord-ouest de l'étang. Le fait que la distance puisse être réduite du fait de la présence de végétation ou de fossés ne démontre pas en soi qu'il n'y a pas d'impacts ; il y a lieu, pour le savoir, d'examiner le fonctionnement hydraulique de l'étang et de la zone humide. En tout état de cause, la simple présence de fossés ne permet pas de conclure à l'absence d'impact.
- Comme indiqué supra, la zone 2AU des Chaffauds joue très probablement un rôle de continuité locale entre l'espace situé immédiatement au Nord-Ouest (dénommée « l'Étang Perche ») et l'étang Chaffauds (tous deux ZNIEFF I et Natura 2000). L'affirmation ³³ du fait que cette connectivité ne serait pas concrète du seul fait de la présence de la RD et de son fossé, sans autre justification, apparaît très discutable.
- L'impact des constructions et aménagements prévus sur certaines zones n'est pas évalué alors qu'il est potentiellement non négligeable :
 - constructions et aménagements autorisés sur la zone No (jusqu'à 10 000 m² de plancher, disséminés sur 222 ha Natura 2000),
 - constructions et aménagements autorisés sur la zone classées NGh (jusqu'à 1000 m² de plancher sur 3,2 ha Natura 2000),
 - les équipements sportifs de l'espace réservé ER9 (2,2 ha partiellement Natura 2000)³⁴.

En matière de continuités, si le rapport conclut de façon crédible à l'absence d'incidence notable du projet sur le corridor fuseau d'importance régionale du SRCE situé au sud de la commune, l'impact du projet sur les continuités locales, qui n'ont pas été identifiées (cf. supra), ne peut être évalué.

Il ressort de tout ceci que, en l'état actuel des éléments présentés dans le rapport de présentation, l'évaluation des incidences du projet de PLU sur l'environnement présente de graves insuffisances et que, notamment, il n'est pas possible de conclure à l'absence d'incidences significatives sur les sites Natura 2000.

Par ailleurs, les conséquences des choix du projet de PLU sur la ressource en eau potable et sur l'assainissement des eaux usées mériteraient d'être développées et semblent potentiellement sous-évaluées :

- en matière d'eau potable, l'urbanisation de la zone 2AU du secteur du Captage est subordonnée à l'abandon du captage des Autières³⁵, actuellement utilisé comme ressource pour l'alimentation en eau de la commune. Les conséquences de cet abandon méritent d'être examinées³⁶ ;

32 cf. RP2, p 139.

33 cf. p 140 du document « Justification ... ».

34 NB : il y a lieu notamment d'examiner dans quelle mesure les aménagements proposés peuvent modifier le fonctionnement hydraulique des zones humides. Ainsi par exemple, un stade peut nécessiter la mise en place d'un drainage, qui peut être très impactant pour les zones humides proches.

35 cf. notamment RP2, p 151.

36 Même si des solutions techniques de substitution sont possibles (raccordement à un réseau intercommunal), l'abandon d'un captage d'eau potable n'est pas un choix anodin, notamment en termes de patrimoine ou de

- en matière d'assainissement des eaux usées, les conséquences du projet, notamment les développements prévus sur les zones du golf et du parc des oiseaux, semblent sous évaluées³⁷.

Du fait de l'ensemble ces insuffisances sérieuses dans l'analyse des impacts du projet sur les milieux naturels, **l'identification des mesures d'évitement, réduction ou compensation des impacts négatifs ne peut qu'être, également, incomplète.**

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir et de compléter l'analyse des incidences probables du projet de PLU sur l'environnement pour tenir compte de l'ensemble des remarques ci-dessus, tout particulièrement en ce qui concerne les sites Natura 2000 et l'identification des éventuelles mesures d'évitement, réduction ou compensation.

2.4. Compatibilité du projet de PLU avec les documents de rang supérieur

Le rapport comprend un développement qui analyse l'articulation du projet avec la directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise (qui prévoit que, dans ce secteur, les villes comme Villars les Dombes qui sont desservies par le ferroviaire peuvent envisager un développement plus soutenu), le schéma de cohérence territoriale de la Dombes, le plan de gestion des risques d'inondation, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-méditerranée, le schéma régional de cohérence écologique Rhône-Alpes, le schéma régional Climat Air Energie et le plan climat énergie de l'Ain.

Il conclut, au terme d'analyses de bon niveau, à la compatibilité du projet avec ceux-ci.

2.5. Le résumé non technique

Le résumé non technique est clair, pédagogique et correctement illustré. Il apporte au public les éléments essentiels de compréhension du projet tel que figurent dans le rapport de présentation. Il serait utilement complété par une ou plusieurs cartes synthétisant les grands enjeux environnementaux du territoire communal et les principales conclusions de l'évaluation environnementale, ainsi que par un glossaire des acronymes utilisés.

Le résumé non technique devra intégrer les évolutions qui seront apportées au rapport de présentation pour tenir compte des observations de l'Autorité environnementale.

capacité de résilience du réseau.

37 En ce qui concerne les réseaux, le rapport indique (RP2, p. 51) que le schéma directeur d'assainissement a été révisé à l'occasion du précédent PLU et que l'ensemble des zones de développement prévu ont été zonés à l'exception de la nouvelle zone 2AU du secteur du captage. Or, les zones d'assainissement collectif n'incluent pas les espaces classés NGh et No sur lesquels des développements importants d'accueil et d'hébergement sont prévus. En ce qui concerne la station d'épuration, il est indiqué que « La capacité de la station dimensionnée pour 6000 EH semble être suffisante » (RP2, p. 50) et « La station est suffisamment calibrée pour le projet de PLU mais devra faire l'objet d'un suivi régulier notamment en termes de charges hydrauliques » (RP2, p. 151). Ces affirmations sont légèrement relativisées par l'affirmation du besoin de s'assurer d'un niveau d'équipement adapté préalablement à l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU (cf. RP2, p. 135-136). Mais, quoi qu'il en soit, là encore, ceci ne tient pas compte des développements prévus sur les espaces classés NGh et No qui peuvent générer des volumes d'eau résiduaire importants.

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

3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain

Comme indiqué supra, les objectifs de croissance démographique sont très élevés (+1,9 %/an, quatre fois supérieur au rythme constaté depuis 15 ans) et le besoin de création de logements qui en résulte (560 logements à construire entre 2016 et 2027) conduit à une consommation foncière importante : environ 18 ha pour l'ensemble des usages, dont la moitié en extension, sans compter les développements sur les zones Ngh et No.

En ce qui concerne l'habitat, qui mobiliserait 13,5 ha dont 4 ha en extension, **le rapport de présentation** affiche une volonté affirmée de gérer la densité des constructions au mieux pour limiter la consommation foncière. Il présente de nombreux éléments relatifs aux densités attendues. Ainsi :

- dans l'enveloppe urbaine, il est indiqué que³⁸ :
 - sur les secteurs qui font l'objet d'une OAP : à Montessuis (2ha) il est envisagé une densité de 20 logements/ha ; sur les Petits communaux (2ha) une densité minimale de 20 logements/ha doit être définie ;
 - dans les autres « dents creuses » de l'enveloppe urbaine, 6,5 ha ont été identifiés qui doivent permettre la réalisation d'environ 400 logements (ce qui représenterait une moyenne de 62 logements/ha) ;
 - plus loin³⁹, dans la partie relative à la compatibilité avec le SCoT, il est indiqué « *Le travail effectué vise à proposer un gradient de densité à l'ensemble du territoire : une densité maximale de 100 lgts/ha autour de la gare et 20 lgts/ha sur les secteurs périphériques* ».
- pour les secteurs d'extension, aucune densité n'est affichée dans la présentation de chaque secteur. Des éléments divergents figurent dans d'autres parties du rapport de présentation : dans le RP1 (p 194), il est indiqué que la densité retenue pour les zones d'extension est de 30 logements/ha ; par contre, dans le RP2, il est indiqué dans la partie relative à la compatibilité avec le SCoT (p. 48) : « *une densité maximale de ... 20 lgts/ha sur les secteurs périphériques tels que les sites d'OAP.* »

Le PADD affirme, dans son premier axe « *Axe 1 : Maîtriser l'accroissement de la ville pour un développement urbain cohérent* », que « *L'objectif de limitation de la consommation foncière est indissociable de cette orientation* ». Ses orientations et objectifs restent cependant très généraux et n'apportent pas plus de précision sur les densités de logements.

Les OAP précisent, pour les secteurs des Petits Communaux et de Montessuis (à l'intérieur de l'enveloppe urbaine), que « *les densités attendues sont de l'ordre de 20 logements/ha maximum* », ce qui paraît contradictoire avec les éléments présentés dans le rapport de présentation (20 logements/ha minimum). Aucune densité n'est indiquée dans les autres secteurs faisant l'objet d'OAP (secteurs d'extension Chaffauds et Captage, secteur Centre).

Le règlement, quant à lui, prévoit dans certains cas des dispositions qui peuvent en pratique limiter la densité : taux maximum d'emprise au sol des constructions, hauteurs maximales, taux minimum d'espaces libres, règles d'implantation par rapport aux voies, Mais, a contrario, il ne prévoit aucun dispositif permettant d'assurer l'atteinte des objectifs de densités présentés dans le rapport de présentation.

On peut noter que les zones d'extension pour l'habitat sont classées en zone d'urbanisation future (2AU), ce

38 cf. p. 15, 17 et 18 du RP2

39 cf. p 48 du RP2

qui devrait permettre de ne les ouvrir à l'urbanisation que si elles apparaissent effectivement nécessaires, notamment au cas où la croissance démographique atteindrait les objectifs proposés (+1,9 %/an). Encore faudrait-il que telle soit bien la politique envisagée pour l'ouverture à l'urbanisation de ces zones⁴⁰ et que, au préalable, on fasse en sorte d'atteindre le nombre de constructions attendu dans l'enveloppe urbaine actuelle, ce qui n'a rien d'évident en l'état actuel du projet.

Il apparaît donc que, pour l'habitat, la volonté de maîtrise de la consommation d'espace telle qu'exprimée dans le rapport de présentation n'a pas de réelle traduction opérationnelle dans les documents prescriptifs du PLU.

En matière de consommation d'espace pour les activités économiques ou les autres usages, l'absence d'éléments dans le rapport de présentation et les documents prescriptifs ne permet pas de juger de la bonne prise en compte de l'objectif de modération de consommation de l'espace par le projet.

Par ailleurs, **comme indiqué supra, l'évaluation de la consommation d'espace indiquée dans le dossier ne tient pas compte de la consommation liée aux constructions possibles en zone A et N**, en particulier pour le golf (1000 m² de plancher), le parc des oiseaux (10 000 m² de plancher) et les équipements sportifs de l'espace réservé ER9.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir la réflexion sur l'évaluation des besoins et sur les dispositions prescriptives du projet de PLU de façon à assurer le respect des objectifs de modération de consommation de l'espace et, notamment, l'atteinte pour l'habitat des objectifs de densité présentés dans le rapport de présentation.

3.2. Préserver les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques

L'un des quatre axes du PADD est « Axe 3 : *Mettre l'environnement au cœur du projet d'aménagement* »⁴¹. Cet axe se décline en orientations regroupées en trois priorités. Celles regroupées dans la « *Priorité 1 : Protéger un environnement remarquable* »⁴² apparaissent adaptées à une bonne prise en compte des

40 NB : les seuls éléments indiqués dans le dossier concernant l'ouverture à l'urbanisation de ces secteurs sont : « *Le choix d'un phasage dans l'urbanisation des sites (classement 2AU) fait notamment écho au souhait communal de disposer d'un niveau d'équipement en capacité de répondre aux enjeux du territoire et plus particulièrement la capacité d'assainissement* » (cf. p 136 du RP2). Par ailleurs, il est indiqué que l'ouverture à l'urbanisation du secteur Captage est conditionnée à la suppression des périmètres de protection du captage (cf. OAP p. 2, et RP2 p. 66).

41 cf. p. 11 du PADD. NB : dans la présentation des orientations générales du PADD (p. 6), cet axe est nommé « *Préserver un cadre de vie qualitatif* », ce qui est beaucoup plus restrictif. Il s'agit probablement d'une confusion avec l'une des trois priorités de cet axe (« *Priorité 2 : Préserver un cadre de vie qualitatif* »). Cette confusion apparaît également dans le résumé non technique (RP2, p 165 et 172).

42 **Priorité 1 : Protéger un environnement remarquable :**

1. « Prendre en compte les périmètres environnementaux réglementaires et informatifs: ZNIEFF, N2000
2. Identifier et préserver les éléments du patrimoine naturel qui participent à la valorisation du cadre de vie : haies, boisements, étangs, milieux humides,...
3. Maintenir des espaces de respiration au sein de l'enveloppe urbaine par l'identification d'espaces verts ou la déclinaison de règles de végétalisation
4. Garantir le maintien des continuités écologiques et de la biodiversité, y compris en zone urbaine
5. Maintenir une coupure verte entre le centre et les grands communaux
6. Préserver les zones humides identifiées et garantir leur protection dans les projets d'aménagement »

milieux naturels et de la biodiversité, même si elles restent très générales.

En application de ces orientations :

- le règlement graphique identifie les zones humides et les espaces boisés classés ; ces derniers couvrent l'essentiel des espaces boisés de la commune ;
- le règlement écrit :
 - rappelle les prescriptions s'imposant aux espaces boisés classés (p. 7) ;
 - interdit, dans chaque zone, de façon systématique, « *le remblaiement, l'affouillement ou l'assèchement des zones humides telles que les mares, fossés, prairies humides, bois rivulaires et bois humides* »⁴³ ;
 - interdit, dans chaque zone, « *de défricher les haies, les bosquets et les bois rivulaires* »⁴⁴, à l'exception des zones UE (équipements publics, sportifs et de loisirs) et 1AUx (extension de la zone économique). Dans la zone 1UX, il est prescrit que « *les limites séparatives entre parcelles doivent être plantées de haies variées.* »

Ces prescriptions forment une base solide pour assurer la préservation des zones humides et des boisements existants. **Pour les zones humides, il serait en complément important de s'assurer que leur alimentation reste peu perturbée par les aménagements proches.**

En matière de continuités écologiques, le corridor « fuseau » d'importance régionale situé au sud de la commune est bien repéré par la carte de synthèse du PADD (p. 14). Les espaces correspondants étant globalement classés A et N, la préservation des fonctionnalités de cette continuité paraît assurée. Par contre, **les continuités locales n'ayant pas été identifiées, il n'est pas possible de s'assurer de leur préservation. Comme indiqué supra, on peut en particulier s'interroger sur l'impact de la zone d'extension 2AU Chauffauds, ainsi que de la zone 1AUX ZA de la Tuilerie**⁴⁵.

Enfin, comme indiqué supra, **l'impact des constructions et aménagements potentiels envisagés sur le golf (NGh), le parc des oiseaux (No) et l'espace réservé ER9 n'ayant pas été évalué, il n'est pas possible d'apprécier l'impact cumulé de ces aménagements sur les milieux naturels et le site Natura 2000.**

43 Cf l'art. 1 du règlement de chaque zone.

44 cf. art. 6 du règlement de chaque zone.

45 NB : le règlement prévoit la possibilité de clôtures, possiblement grillagées, d'une hauteur maximale de 1,70 m pour les zones d'habitat et 2,50 m pour la zone 1AUx. De telles clôtures peuvent être très dommageables pour la circulation de la faune terrestre.