



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 Commelle-Vernay (42)**

Avis n° 2017-ARA-AUPP-00232

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 21 mars 2016, a donné délégation à son président, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 14 mars 2017 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 commune de Commelle-Vernay (42).

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 Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par la mairie de Commelle-Vernay, le dossier ayant été reçu complet le 24 février 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 le 28 mars 2017.

A en outre été consulté le directeur départemental des territoires du département de la Loire qui a produit une contribution le 24 avril 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

Commelle-Vernay est une commune d'environ 2800 habitants qui jouxte la ville de Roanne. Elle est incluse dans le périmètre du schéma de cohérence (SCoT) du Roannais, en cours de révision. Son habitat, essentiellement pavillonnaire, est réparti entre un centre urbanisé et de nombreux hameaux de tailles variables, majoritairement dispersés. Son environnement naturel est marqué par la présence de la Loire qui borde sa partie ouest ; son territoire est concerné par deux sites Natura 2000.

Pour l'autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du projet de plan local d'urbanisme (PLU) sont :

- la maîtrise de l'urbanisation ;
- la préservation des espaces naturels remarquables et de la biodiversité ordinaire ;
- la préservation des paysages remarquables, en particulier la plaine bocagère.

Au-delà de quelques défauts de forme (structure des documents, lisibilité de certaines illustrations), les documents sont de lecture abordable et de contenu généralement proportionné aux enjeux. Ils comportent cependant un certain nombre d'insuffisances. L'Autorité environnementale recommande en particulier de :

- approfondir les justifications des choix qui fondent le projet de PLU afin d'expliquer comment les objectifs de protection de l'environnement, notamment celui d'une utilisation économe du foncier, ont été intégrés à la réflexion ;
- démontrer la cohérence du projet de PLU avec les documents d'ordre supérieur, en particulier avec l'ensemble des prescriptions du SCoT en matière de mode d'urbanisation, de qualité urbaine et environnementale des projets et de préservation des milieux naturels et paysagers.

En matière de gestion économe de l'espace, le projet de PLU affiche la volonté de s'inscrire « au plus proche des besoins en logements estimés par le SCoT ». De plus, il localise les zones urbanisables en grande majorité dans les dents creuses du bourg centre, à l'exclusion des hameaux et secteurs d'habitat dispersé, ce qui est favorable à la lutte contre l'étalement urbain. Toutefois, l'efficacité des mesures opérationnelles proposées pour mettre en œuvre certaines prescriptions du SCoT et orientations du PADD mérite examen. L'Autorité environnementale recommande notamment d'approfondir la réflexion pour assurer la traduction des orientations du SCoT en matière de densité et de types de logements, et pour contenir la dynamique périurbaine dans les zones classées A, N ou Nt.

Le projet affiche un objectif général de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers. L'introduction d'un zonage de protection des paysages Np contribue à cette protection. Toutefois, plusieurs dispositions présentent le risque d'être en contradiction avec cet objectif ; des pistes sont proposées dans l'avis détaillé pour renforcer la protection des milieux naturels sensibles du territoire.

Le projet prévoit également des mesures en faveur de la valorisation des paysages urbains.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Autorité environnementale sont présentées dans l'avis détaillé qui suit.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Présentation du territoire communal.....	5
1.2. Présentation du projet de révision du PLU.....	5
1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe.....	6
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	6
2.1. Caractère complet de la structure du rapport de présentation.....	6
2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	7
2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	8
2.4. Cohérence avec les autres documents de planification.....	9
2.5. Analyse des incidences notables probables du PLU sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	10
2.6. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	11
2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale.....	11
2.8. Résumé non technique.....	12
3. La prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....	12
3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain.....	12
3.2. Préserver les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques.....	13
3.3. Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain.....	14

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

1.1. Présentation du territoire communal

La commune de Commelle-Vernay (12,41km²) jouxte Roanne, sous-préfecture de la Loire, sur sa partie Sud. Elle appartient à la communauté d'agglomération Roannais Agglomération et est incluse dans le périmètre du SCoT du Roannais, opposable depuis le 18 juin 2012 et en cours de révision générale à la date de rédaction du présent avis¹.

Cette commune péri-urbaine compte près de 2 800 habitants en 2013 (source INSEE), à l'issue d'une période de forte croissance (1968-1990), puis de stabilisation voire de léger déclin (1990-2009). Son habitat, caractérisé par le modèle pavillonnaire largement prépondérant, est réparti entre un centre urbanisé (vaste centre-bourg issu de la fusion des villages de Commelle et de Vernay) et de nombreux hameaux de tailles variables, majoritairement dispersés, notamment le long de certains axes routiers.

L'agriculture est représentée sur le territoire de la commune par 7 exploitations pour 487 ha de surface agricole utile (SAU) recensés en 2010, majoritairement dédiés à l'élevage bovin avec un paysage bocager. Cependant le déclin constaté de cette activité sur les 10 dernières années peut indiquer une certaine fragilité dans cet espace à dominante périurbaine.

L'environnement naturel de Commelle-Vernay est marqué par la présence de la Loire, qui borde toute sa partie ouest et qui correspond à l'un des deux sites Natura 2000 présents sur la commune : « Milieux alluviaux et aquatiques de la Loire », au titre de la directive habitat. Sa topographie est majoritairement plane, à l'exception des bords de Loire et de la rivière « Goutte Fronde », affluent de la Loire, au sud de la commune. Commelle-Vernay est également concernée par un second site Natura 2000, sur sa partie sud : « Gorge de la Loire aval », au titre de la directive oiseaux.

En matière d'activités économiques, Commelle-Vernay dépend fortement de l'agglomération roannaise et seuls 12 % de ses actifs travaillent sur la commune. Les activités recensées sur son territoire sont l'artisanat, le commerce, les services et une carrière au sud de la commune. Un petit train touristique, dont l'itinéraire est situé sur la partie sud-ouest de la commune à proximité du barrage du Villerest, longe les bords de la Loire (Train des Belvédères) et offre une vitrine valorisante aux paysages naturels et caractéristiques du territoire.

1.2. Présentation du projet de révision du PLU

La présente révision du PLU engagée par la délibération du 18 octobre 2012 a pour objectif de faire évoluer le PLU approuvé en 2005 en intégrant les évolutions du contexte économique et démographique, le rendre compatible avec les orientations du SCoT du Roannais et du Programme local de l'habitat (PLH), prendre également en compte différents documents supra-communaux² et les évolutions liées au contexte

1 L'avis de l'autorité environnementale sur le SCoT en cours de révision est disponible ici : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/170119_2017aara13_scot_roannais_delibere_42.pdf

2 Le Schéma de déplacement urbain (SDU), le plan climat énergie territorial (PCET), le schéma d'aménagement des eaux (SAGE) Loire et le Schéma régional de Cohérence Ecologique (SRCE Rhône-Alpes)

législatif³.

Dans le cadre de cette révision, la commune présente 7 orientations générales dans son projet d'aménagement et de développement durable (PADD) notamment en matière de protection des espaces naturels et agricoles, de préservation des équipements publics ou commerciaux, d'organisation des déplacements intra et extra-communaux, et d'adaptation du parc de logements en faveur des économies d'énergie.

Parmi ces objectifs se distinguent en particulier :

- en matière d'accueil de population : le PADD s'appuie sur les objectifs chiffrés du SCoT et du PLH qui prévoit que 339 logements peuvent être construits sur la période 2012-2030 sur la commune. Dans le cadre d'un objectif à l'horizon 2026, le PADD affiche une volonté d'ouvrir à l'urbanisation 15,3 ha pour l'habitat. Dans le dossier, ce besoin phasé en 2 temps (2016-2020) représentant 6,4 ha et (2021-2026) représentant 7,2 ha. Dans ce cadre, la commune a effectué deux choix : autoriser le développement de l'habitat uniquement sur le bourg centre, au sein du tissu urbain existant (dents creuses) et faire évoluer sa typologie de logement constituée à 99 % d'habitats individuels en intégrant 15 % d'habitat collectif tel que prévu par le SCoT ;
- en matière de développement économique et commercial et d'équipements collectifs : le PADD prévoit le maintien des équipements existants pour garantir un niveau de services satisfaisant. Quelques extensions sont prévues pour les équipements sportifs et médicaux ainsi que pour certaines activités (carrière et activités artisanales et commerciales) ;
- pour le tourisme : le PADD souhaite permettre le maintien et le développement du site touristique, dans le secteur du Villerest, pour toutes les activités, y compris les hébergements touristiques.

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour l'autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du projet de PLU sont :

- maîtriser l'urbanisation en s'inscrivant dans la logique d'encadrement de la péri-urbanisation édictée par le SCoT en cours de révision ;
- préserver les espaces naturels remarquables et la biodiversité ordinaire du territoire par la mise en place de mesures adaptées sur les secteurs où des projets sont identifiés ;
- préserver les paysages remarquables, en particulier la plaine bocagère et mettre en valeur les entrées de ville et le patrimoine urbain.

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

2.1. Caractère complet de la structure du rapport de présentation

Les éléments prévus par le code de l'urbanisme dans le rapport de présentation du PLU⁴ sont répartis dans deux documents, intitulés respectivement « 1 – Rapport de présentation » et « Rapport de présentation –

3 Lois solidarité et renouvellement urbain, engagement national pour l'environnement « Grenelle », ALUR...

4 Cf. art. L151-4 et R151-1 à R151-5 du code de l'urbanisme

Évaluation environnementale du projet de PLU »⁵. L'articulation entre ces deux documents n'est pas clairement présentée, ce qui rend complexe la lecture du dossier. Ainsi, certains éléments prévus au titre de l'évaluation environnementale⁶ sont traités dans le premier document (articulation du projet de PLU avec les autres plans et programmes, explications des choix retenus) ; d'autres ne sont formellement abordés dans aucun des deux documents (analyse des perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement, raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables).

Au-delà de ces remarques sur le fond, la faible résolution et/ou l'inadaptation de l'échelle et/ou l'absence de légende adaptée de certaines cartes⁷ du rapport de présentation nuisent également à l'élaboration d'un diagnostic transparent et à l'identification et la hiérarchisation des enjeux relatifs au projet d'urbanisation.

Dans la suite du présent avis, nous désignerons par le sigle « RP1 » (rapport de présentation, 1ère partie) le document intitulé « 1 – Rapport de présentation » et par « RP2 » (rapport de présentation, 2ème partie) celui intitulé « Rapport de présentation – Évaluation environnementale du projet de PLU ».

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

L'état initial de l'environnement, les enjeux du PLU et les perspectives de son évolution sont présentés dans le RP1 (p. 7 à 31). Plusieurs de ces aspects mériteraient d'être complétés et approfondis :

- l'évolution des espaces agricoles : les enjeux relatifs à la présence de 7 exploitations bovines sur le territoire ne sont pas présentés. Le dossier devrait indiquer si des conflits d'usage sont identifiés et, si oui, leur lien avec le mode d'urbanisation passé. De même, les perspectives de développement de ces activités, à l'échéance du PLU, méritent d'être présentées.
- l'état initial de l'environnement en matière de milieux naturels (RP1, p.24-29) :
 - la **faune et la flore au sein des dents creuses des secteurs urbanisés** : le dossier conclut à l'absence d'enjeu environnemental sur ces secteurs (RP1 p.24), sans cependant documenter cette conclusion, tout en indiquant de manière paradoxale qu'il « faut être vigilant vis-à-vis de ces dernières » ;
 - les **zones bocagères** dont la qualité écologique est soulignée (RP1 p. 24)
 - les **mares**, qui sont qualifiées de « primordiales pour la biodiversité » (RP1 p.24).

Concernant ces 3 éléments, une cartographie des mares est présentée (p.13) mais le niveau de résolution de la carte est trop faible pour rendre compte de potentiels conflits avec l'urbanisation ; une analyse plus détaillée serait nécessaire pour identifier les éléments structurants du paysage support des continuités écologiques.

Par ailleurs, le rapport de présentation ne présente pas de carte de la trame verte et bleue locale⁸ en déclinant d'une part de manière méthodique les éléments issus du schéma régional de

5 NB : ce deuxième document est intitulé « 1 bis – Évaluation environnementale » dans le bordereau des pièces. Il est par ailleurs indiqué dans le premier document, p 109 : « Celle-ci est présentée dans la pièce 1bis du présent dossier correspondant à la deuxième partie du rapport de présentation ... ». Il faut donc bien considérer que le rapport de présentation est composée de deux parties.

6 cf. art. R151-3 du code de l'urbanisme

7 Ex : milieux naturels p. 28-29, structure urbaine p. 44, consommation d'espace p. 45, activité agricole p. 96, équipements p. 59, infrastructures et déplacement p. 62- 74, évolution des zonages p 82, parcelles bâties >2500m²p. 96

8 La carte page 29 du rapport de présentation n'est pas lisible et le dossier ne donne aucune indication méthodologique sur son élaboration (source documentaire et bibliographique, analyse terrain, retour associations locales...)

cohérence écologique Rhône-Alpes approuvé en 2014 et d'autre part les objectifs environnementaux du SCoT du Roannais en cours de révision dans lequel cette déclinaison est déjà réalisée (DOO p.16).

- l'analyse paysagère : la carte de la structure urbaine (RP1 p.44) pourrait utilement être exploitée pour présenter les conséquences d'un mode d'urbanisation exclusivement pavillonnaire et non maîtrisé par le passé (absence de silhouette de bourg, importance des dents creuses, absence de centre urbain lisible rassemblant services et commerces) ;
- la présentation des enjeux en matière de transport en commun : le dossier ne permet pas d'identifier les secteurs desservis par les transports en commun (la carte p.62 n'est pas lisible pour ce thème) ni de connaître l'efficacité du service (fréquence/desserte). Le rapport de présentation pourrait utilement être complété pour indiquer dans quelle mesure cette desserte constitue, ou non, un atout pour le développement préférentiel de certains quartiers ;
- l'analyse des enjeux que constitue l'urbanisation de la commune au regard des capacités en matière d'alimentation en eau potable et de traitement des effluents urbains. Sur ce point, le dossier ne comprend aucun élément (p.64 RP1), les annexes citées ne procurent pas d'analyse.

L'analyse de ces éléments permettrait de consolider les conclusions des 3 cartes de synthèses présentées dans le cadre des « enjeux du territoire par secteur » (RP1 p.69-71).

2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

La justification des choix retenus est présentée dans le RP1 p.75 à 107.

La cartographie des zonages p. 108 et le tableau synthétique de l'évolution des surfaces des zones permettent d'appréhender les évolutions apportées dans le cadre de la procédure de révision du PLU⁹. Par rapport au PLU en vigueur, on constate une forte diminution des zones d'habitat (classées U et AU) au bénéfice des zones classées agricoles et naturelles.

Il apparaît cependant que la justification de certains choix ou dispositions mériteraient d'être précisée ou approfondie :

- En matière de justification de besoin de foncier pour **l'habitat**, le dossier s'appuie sur les données chiffrées du SCoT pour en déduire un objectif de construction de 15 résidences principales par an et un besoin de foncier de 15,3 ha d'ici 2026 en appliquant les modalités de calculs préconisées par le SCoT, y compris une densité de 15 logements par hectare et un coefficient de rétention foncière de 20 %. Toutefois :
 - ces objectifs ne sont pas mis en rapport avec la stabilité de la population communale (voire son léger déclin sur les dernières années) ou le vieillissement de la population. Une analyse complémentaire permettrait utilement de relativiser l'enjeu de « forte pression foncière », qui est affirmé dans le rapport de présentation (p.54), sans être démontré dans le dossier, et sans la mettre en relation avec les tendances à l'échelle de l'agglomération.
 - les choix en matière de type de logements n'apparaissent pas clairement. En effet, dans le RP1 (p 98) et le PADD (p 22), on ne sait pas si les 99 % d'urbanisation pavillonnaire indiqués sont le rappel du constat actuel ou si c'est l'objectif du PLU. Il est simplement rappelé que le SCoT

9 Il convient cependant d'observer dans le tableau des surfaces que la commune gagne 53ha en superficie totale entre les 2 procédures ce qui mérite d'être corrigée afin de faciliter les comparaisons.

demande 15 % de logement collectif sur la production de nouveaux logements. L'Autorité environnementale s'interroge sur la façon dont le projet de PLU fait en sorte de respecter cette orientation ;

- des scénarios visant une densification du tissu urbain, et leurs effets sur l'environnement, en matière d'impact paysager, de déplacement ou de consommation d'espace pourraient utilement être développés.
- En matière de projets économiques : le dossier ne justifie pas les choix effectués pour dimensionner les zonages Nt, Nca, UX ou UCx, respectivement dédiés aux activités touristiques, à la carrière, ou aux activités économiques ou commerciales. Pour ces zonages, il s'agit soit de « reprendre le zonage existant », soit d'autoriser des extensions. Le rapport de présentation pourrait utilement présenter les espaces actuellement dédiés à chaque activité et indiquer dans quelle mesure le zonage reprend strictement les surfaces nécessaires à l'activité ou permet l'émergence d'extensions ou de nouveaux projets afin de clarifier la situation.
- Concernant la définition du secteur Nt (tourisme), qui conserve une surface importante (22,4 ha) en dépit de sa forte réduction dans le cadre de la révision, le dossier gagnerait à expliquer la surface nécessaire au regard des projets attendus en termes d'extension ou de construction nouvelle.
- La zone de carrière (Nca) n'est pas commentée, alors que dans le PLU en vigueur cette zone s'inscrit dans un espace naturel protégé en raison des paysages, classé NP.
- L'évolution des espaces naturels et agricoles présentée p. 81 à 83 du RP1 est peu étayée. On peut constater que la zone de protection des paysages (NP) inscrite notamment le long de la Loire est fortement réduite (-120ha, soit une diminution de 68%) dans le PLU actuel, sans que la justification de cette diminution soit présentée.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir les justifications des choix qui fondent le projet de PLU afin d'expliquer comment les objectifs de protection de l'environnement, notamment celui d'une utilisation économe du foncier, ont été intégrés à la réflexion.

2.4. Cohérence avec les autres documents de planification

Le rapport de présentation reprend les objectifs chiffrés du SCoT du Roannais¹⁰ pour les décliner dans le projet de PLU. Cependant, l'origine précise de l'objectif affiché de réaliser 339 logements à horizon 2030 n'apparaît pas dans le rapport de présentation. En fait, celui-ci est issu du PLH 2016-2021 de Roannais Agglomération qui, conformément aux prescriptions du SCoT, répartit entre les communes les objectifs du SCoT définis à l'échelle des EPCI. Le rapport de présentation pourrait utilement rappeler ce dispositif.

Le PLU ne comporte pas de chapitre spécifique pour présenter la prise en compte et la compatibilité avec les documents de planification de niveau supérieur, notamment le PLH de Roannais Agglomération 2016-2021, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire Bretagne, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Loire en Rhône-Alpes, le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Rhône-Alpes¹¹.

10 Une incertitude demeure sur ce point concernant les documents du SCoT avec lesquels le projet de PLU affirme être compatible : s'agit-il du SCoT validé en 2012 ou du projet révisé en 2016 ? Compte tenu de la continuité assurée par la révision en cours de réalisation, le raisonnement de ce paragraphe est valable quel que soit le document de référence.

11 NB : le projet de révision du SCoT, en cours d'approbation, assure la compatibilité avec notamment le SDAGE, le SAGE et le SRCE.

Ainsi, l'Autorité environnementale recommande de démontrer la cohérence du projet de PLU avec les documents d'ordre supérieur, et en particulier avec l'ensemble des prescriptions du SCoT en matière de mode d'urbanisation, de qualité urbaine et environnementale des projets et de préservation des milieux naturels et paysagers, notamment :

- la déclinaison de l'objectif relatif au développement des formes urbaines variées (p.17 du DOG de 2012 et p.63-67 du projet de DOO du SCoT en cours de révision) ;
- la déclinaison de l'objectif relatif à la préservation et à la valorisation de la trame bocagère (p.79 DOG de 2012 et p.18 du projet de DOO du SCoT en cours de révision) et à la déclinaison des trames vertes et bleues locale en application du SRCE Rhône Alpes.

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

L'analyse des effets du PLU sur l'environnement et des mesures adaptées est exposée dans le RP2, en particulier ceux du plan de zonage et du règlement. Pour l'ensemble des zones (urbanisables, urbanisées, naturelles ou agricoles), le RP2 conclut à l'absence ou à la faiblesse des incidences pour l'ensemble des thèmes considérés (milieu naturel, eau, risque naturel, sol, consommation d'espace, déplacement, déchet, paysage, bruit). En conséquence, le projet de PLU ne prévoit aucune mesure d'évitement, de réduction ou de compensation.

Le dossier inclut également une étude d'incidences du projet de PLU sur les deux sites Natura 2000 de la commune (EE p.32-39). Il conclut à l'absence d'incidences en s'appuyant notamment sur l'absence de zone constructible (classement N ou Nt) dans ces secteurs et d'absence de modification de la tâche urbaine.

Cependant, les nombreuses conclusions relatives à l'absence d'enjeu potentiel ou d'incidences d'incidences¹² (p. 12-28) mériteraient d'être justifiées de façon plus approfondie.

Par ailleurs, les impacts de plusieurs aspects du projet nécessitent d'être évalués :

- effet des différentes possibilités de construction ou d'extension en zone A ou N sur les nombreuses zones bâties classées en zone A ou N (2 principaux hameaux nord et sud, frange du bourg, bâtis isolés dispersés) ;
- incidences des changements de destination du patrimoine bâti en zone A : l'émergence de projet touristique implique-t-il des conflits d'usage potentiel avec l'activité agricole ?
- définition de deux secteurs Nt (22,4 ha) autour des gares d'arrivée et de départ du petit train touristique, qui autorisent le développement de nombreux projets : refuges et gîtes d'étapes, camping¹³, équipement d'intérêt général, extension et adaptation des 2 restaurants et hôtels existants) ;
- incidences de la zone Nca (9ha), qui autorise toutes les occupations liées à l'activité d'une carrière (ouverture et exploitation, installations, stockage).

Afin de s'assurer que les mesures proposées sont adaptées, l'Autorité environnementale recommande notamment d'expliquer :

- **quelles sont les incidences des possibilités d'extension autorisées en zone N qui couvrent une partie des zones d'habitat dispersé (dont un hameau) dans le sud de la commune ;**
- **dans quelle mesure le développement touristique prévu sur le secteur Nt (qui autorise la construction d'hébergements touristiques) inclu dans le site Natura 2000 « Gorges de la Loire aval » est compatible avec la protection de ce site, pour lequel les activités de loisirs et la**

12 « Enjeu potentiel flore : aucun – flore commune », etc.

13 ce qui semble en contradiction avec le chapeau de la zone N qui n'autorise que le camping à la ferme

fréquentation humaine sont sources de vulnérabilité (RP2 p.38).

2.6. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets

Des indicateurs de suivi sont définis à deux titres :

- Le RP1 (p 111) évoque des types d'indicateurs envisageables pour réaliser le bilan du PLU à horizon de 9 ans¹⁴ ils sont globalement pertinents pour identifier certains impacts négatifs du PLU (rythme de consommation, type de logements, consommation foncière par logement) et précise comment ils pourront être recueillis. En cohérence avec le SCoT, ils pourront être utilement complétés par un suivi du nombre de logements vacants et de la part d'habitat individuel/collectif dans la construction neuve.
- Au titre de l'évaluation environnementale¹⁵, les indicateurs doivent être complétés et adaptés pour permettre le suivi des impacts sur l'environnement et, notamment, la détection à un stade précoce des impacts négatifs imprévus. Le RP2 prévoit 11 indicateurs supplémentaires (p.43-44 RP2) de qualité inégale : certains sont peu pertinents pour effectuer un suivi de l'effet du PLU (arrêtés de catastrophe naturelle) ou peu adaptés à une détection précoce des évolutions¹⁶. Par ailleurs, les indicateurs envisagés dans le RP1 ne sont pas précisés, ni dans leurs définitions ni dans leurs modalités (mode de recueil, fréquence).

L'Autorité environnementale recommande de ré-examiner le dispositif de suivi proposé et rappelle que ce dispositif doit permettre d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'envisager, si nécessaire, les mesures appropriées pour y remédier.

2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale

Le rapport de présentation ne présente pas en détail la méthodologie mise en œuvre pour réaliser l'évaluation environnementale. Il indique seulement que « la réflexion sur la prise en compte de l'environnement a été initiée [...] dès le démarrage et s'est poursuivie lors de l'évaluation environnementale du PLU » (p.47 RP2). Des éléments concrets complèteraient utilement cette affirmation, notamment pour indiquer comment la concertation des élus et des acteurs a été menée, sur quels thèmes elle a porté et comment l'évaluation environnementale a contribué à apporter des réponses concrètes aux enjeux environnementaux identifiés.

De plus, comme indiqué supra, la présentation en deux documents distincts¹⁷, dont l'articulation n'est pas présentée rend confuse la démarche effectivement suivie pour intégrer les enjeux environnementaux dans la réflexion menée pour l'élaboration du projet.

14 Art R151-4 et L153-27 du code de l'urbanisme

15 Art R151-3, 6° du code de l'urbanisme

16 Par exemple, le nombre d'arrêtés préfectoraux de catastrophe naturelles n'apparaît pas un indicateur permettant de suivre finement l'évolution du risque d'inondation sur les constructions et le risque de mouvement de terrain (sans parler de sa fréquence : une fois dans la durée du PLU). Pour suivre le maintien de l'activité agricole, l'utilisation du RGA (recensement général agricole), qui est réalisé tous les 10 à 12 ans (dernier recensement en 2010) ne permet pas une détection rapide des évolutions de terrain.

17 intitulés « 1 – Rapport de présentation » et « Rapport de présentation – Évaluation environnementale du projet de PLU »

2.8. Résumé non technique

Le résumé non technique présenté (p.45-46 RP2) porte uniquement sur le contenu du document intitulé « Rapport de présentation – Évaluation environnementale », ce qui ne répond que partiellement aux dispositions du code de l'urbanisme¹⁸ (manquent notamment l'état initial et son évolution, la justification des choix retenus, les mesures ERC).

L'Autorité environnementale rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel du rapport de présentation, qu'il a vocation à apporter au public les principaux éléments de compréhension du dossier et doit pour cela constituer une synthèse resituant le projet dans sa globalité. Elle recommande d'y adjoindre une ou plusieurs cartes synthétisant les grands enjeux environnementaux sur le territoire communal et les principales conclusions de l'évaluation environnementale.

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

Le PADD ne prévoit pas d'orientation générale en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain mais il affiche la volonté de s'inscrire « au plus proche des besoins en logements estimés par le SCoT » (PADD p.23).

Le seul choix effectué au niveau de la commune quant au développement de l'habitat est celui relatif à la localisation des zones urbanisables : celles-ci sont situées sur le bourg centre, à l'exclusion des hameaux et des secteurs d'habitats dispersés. De plus, la grande majorité des espaces urbanisables est localisée en dents creuses, dans des interstices non urbanisés situés au sein de l'enveloppe urbaine existante. Ces options constituent des orientations favorables à la lutte contre l'étalement urbain.

Toutefois, l'efficacité des mesures opérationnelles proposées pour mettre en œuvre certaines prescriptions du SCoT et orientations du PADD mérite examen :

- Le principe de localisation des zones urbanisables au sein de l'enveloppe urbanisée n'est pas appliqué strictement. L'analyse du plan de zonage laisse apparaître des secteurs constructibles en légère extension, sur les pourtours de la commune, ce qui correspond à une poursuite de l'étalement urbain. À moyen terme, l'urbanisation des zones 2AU situées sur la frange sud-est du bourg participera également à cette logique dans un secteur où les limites de l'urbanisation semblent actuellement bien affirmées et où un secteur naturel doit être préservé.
- Mis à part le secteur AU1 de 1,8 ha sur lequel s'applique une OAP, le projet de PLU ne propose pas de disposition permettant de réguler la densité sur les zones urbaines, ni d'innovation en matière de formes urbaines plus économes en foncier. Les dents creuses identifiées en centre bourg, qui représentent un total de 4,6 ha, sont réparties sur des larges secteurs ; or, le projet de PLU ne prévoit pas d'organiser leur urbanisation et de rationaliser l'utilisation de l'espace. La volonté exprimée dans le rapport de présentation de densifier le tissu bâti en s'appuyant sur la division des parcelles supérieures à 2500m² (RP p 96) ne reçoit pas de traduction dans le règlement du PLU. Quant au secteur AU1, l'OAP prévoit simplement d'appliquer les 15 % de logements collectifs prévus en moyenne par le SCoT, ce qui ne permet pas de compenser des secteurs où cette moyenne

18 Art R151-3 7°) du code de l'urbanisme

ne serait pas respectée<.

- L'urbanisation dans les espaces urbanisés des franges du bourg, du secteur d'habitats diffus et des hameaux n'est pas encadrée strictement. Ces 3 types de secteurs sont actuellement classés en zone A et N, où le règlement permet l'extension de l'urbanisation de plusieurs manières : les extensions du bâti sont autorisées à hauteur de 30 % de l'existant, pour des constructions jusqu'à 250m² de surface de plancher et de nombreuses annexes sont permises¹⁹. Cela autorise un développement non négligeable de l'urbanisation à venir tant autour du bourg que des hameaux et des habitats actuellement dispersés ;
- les zones Nt autorisent des projets touristiques situés autour de la gare d'arrivée et de départ du train ; ces secteurs contribuent à augmenter la pression à l'urbanisation sur des secteurs pourtant identifiés comme sensibles du point de vue naturel et paysager.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir la réflexion du volet habitat du PLU pour :

- **assurer la traduction des orientations du SCoT favorables au ré-équilibre des formes urbaines du territoire roannais, notamment la prescription selon laquelle « les communes qui sont composées majoritairement de maisons individuelles, doivent développer des formes alternatives (individuel groupé, intermédiaire et petit collectif) » ;**
- **intégrer des dispositions en matière de modulation des densités de logements adaptée dans le centre bourg ;**
- **contenir la dynamique péri-urbaine dans les zones classées A et N ;**
- **adapter le zonage Nt au plus près d'un projet de développement touristique.**

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

Le PADD affiche un objectif général de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers. L'introduction d'un zonage de protection des paysages Np contribue à cette protection, notamment sur la partie sud du bourg où des enjeux environnementaux ont été identifiés.

Toutefois, plusieurs dispositions du projet présentent le risque d'être en contradiction avec les objectifs de protection des milieux naturels affichés dans le PADD. Les pistes suivantes méritent d'être explorées pour cibler de manière plus efficace les milieux naturels sensibles du territoire :

- encadrer l'urbanisation de certaines dents creuses au centre bourg non classées en zone AU : sur ces secteurs, la définition d'OAP permettrait, tout en assurant une régulation de la densité et des types de logements, de préserver des secteurs ou des éléments supports de biodiversité ;
- protéger les nombreuses mares du territoire, et spécifiquement celles qui se situent en zone constructible ou à leur immédiate proximité (ex : en frange nord-est de la zone U et sur la zone 2AU située au centre-est). Un repérage des mares sur le plan de zonage ainsi que des dispositions spécifiques du règlement contribueraient à leur préservation ;
- protéger les haies bocagères qui le nécessitent en ayant recours soit à l'article L151-23 du code de l'urbanisme, soit au classement en espace boisé classé, après identification dans le diagnostic, conformément à la prescription du SCoT ;
- adapter les possibilités d'urbaniser les franges bâties du bourg, les hameaux et les secteurs d'habitats dispersés et le secteur de projet touristique en fonction de leur sensibilité environnementale. Aujourd'hui classés en zone A et N, ces secteurs ne disposent pas d'une

¹⁹ De plus, sur les secteurs A, une ambiguïté dans la rédaction des articles A1 et A2 ne permet pas d'exclure formellement les nouvelles constructions

protection forte (cf 3.1 ci-avant). Par exemple, le hameau situé au sud de la commune, au sein du site Natura 2000, nécessiterait un zonage adapté ;

- protéger de manière plus stricte certains éléments végétaux du centre-bourg, après identification de la trame verte et bleue locale, au-delà du seul repérage dans le document graphique au titre de l'article L121-23 du code de l'urbanisme.

3.3. Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain

Le règlement et le plan de zonage prévoient la protection de certains éléments repérés pour leur qualité architecturale ou patrimoniale au titre de l'article L151-19 du code de l'urbanisme. Certaines règles d'urbanisme prennent en compte la qualité architecturale des projets et leur intégration dans les paysages existants, ce qui constitue des mesures en faveur de la valorisation des paysages urbains.