



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à la révision allégée n° 3 du plan local d'urbanisme
de la commune d'Yssingeaux (43)**

Avis n° 2017-ARA-AUPP-00295

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 mardi 8 août 2017, à Lyon. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision allégée du PLU d'Yssingaux (43).

Étaient présents et ont délibéré : Michel Rostagnat, Patrick Bergeret, , Jean-Paul Martin, 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 : Catherine Argile, Pascale Humbert.

Entre le 8 et le 22 août, des échanges complémentaires par voie électronique entre les membres présents le 8 août ont permis la mise au point finale de l'avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par la commune d'Yssingaux, le dossier ayant été reçu complet le 22 mai 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, le directeur général de l'agence régionale de santé a été consulté et a transmis un avis le 13 juillet 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 d'Yssingeaux est un important pôle rural (7 105 habitants en 2014) situé entre Saint-Étienne et Le-Puy-en-Velay, incluse dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Jeune Loire dont elle est l'un des quatre « bourgs-centres ». Elle engage une révision « allégée » de son plan local d'urbanisme (PLU) dans le but, pour l'essentiel, de permettre la mise en œuvre de projets sur 5 secteurs et régulariser des zones à urbaniser qui sont aujourd'hui urbanisées sur 4 secteurs.

Pour l'autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux de ce projet de révision sont :

- la consommation d'espace et la préservation des milieux naturels remarquables ou ordinaires du territoire ;
- l'intégration paysagère des projets dans un contexte rural de moyenne montagne majoritairement bien préservé ;
- la préservation des ressources en eau ;
- la protection des riverains contre les nuisances et pollutions.

Le dossier est composé d'un document unique, qui apparaît déconnecté du rapport de présentation du PLU en vigueur et de son projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Il est donc très difficile d'analyser la cohérence du projet de révision avec les orientations et objectifs du PADD en vigueur et la façon dont il s'inscrit dans l'économie générale du projet initial. Il présente également un certain nombre d'insuffisances sérieuses, qui font l'objet de recommandations de l'Autorité environnementale, concernant notamment :

- l'état initial des milieux naturels sur les secteurs concernés par le projet de révision,
- l'explication des raisons qui justifient les choix opérés,
- l'articulation du projet de révision avec le SCoT nouvellement révisé en vigueur,
- la qualification du niveau des incidences du projet de révision sur l'environnement, ainsi que la recherche des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation, de ses impacts négatifs,
- la définition d'un dispositif de suivi des effets du projet,
- le résumé non technique.

En ce qui concerne la prise en compte de l'environnement par le projet de révision, l'avis se focalise sur les cinq secteurs sur lesquels le projet de révision est susceptible d'impacts environnementaux notables, notamment :

- la création d'une unité touristique nouvelle (UTN) sur le secteur de La Rouveure, sur lequel est projetée la création d'une unité touristique nouvelle (UTN) et où le projet de révision autorise toutes les installations de tourisme et de loisirs, sans aucune limitation autre que celles des UTN locales (jusqu'à à 12 000 m² de plancher), sur un secteur de 30ha,
- le secteur de Marnhac, où le projet prévoit le classement en zone urbanisée d'une partie de zone humide protégée par le PLU en vigueur.

Il apparaît que, de façon générale, les dispositions des règlements écrit et/ou graphique ne sont pas suffisantes pour garantir une prise en compte adaptée et effective des enjeux environnementaux ; des recommandations sont formulées sur chacun de ces secteurs.

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

Avis détaillé

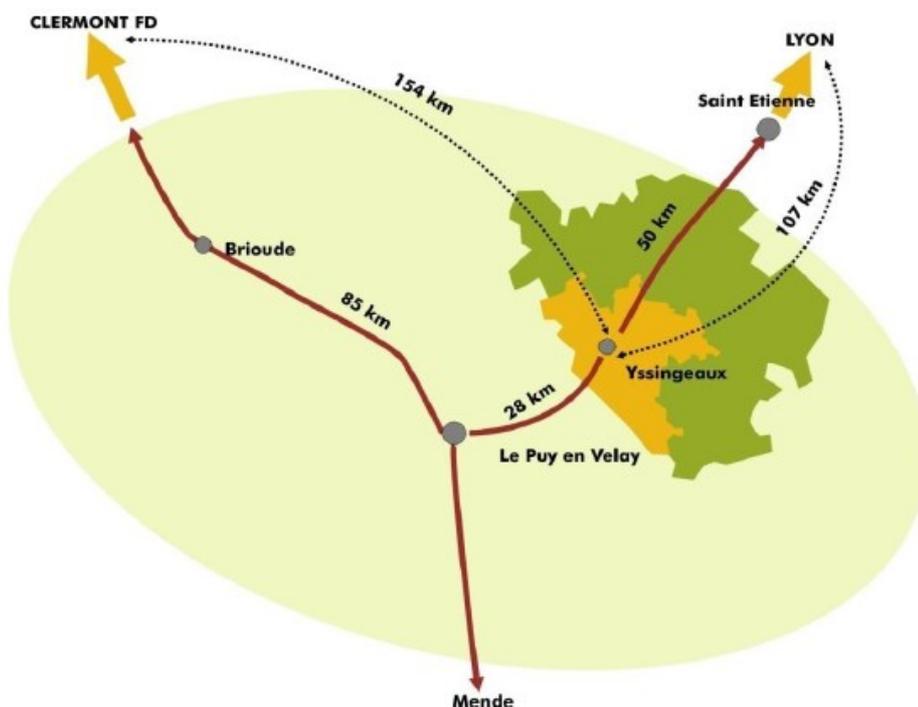
1. Contexte, présentation du projet de révision du PLU et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte.....	5
1.2. Présentation du projet de révision allégée n° 3 du PLU.....	6
1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe.....	8
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le dossier.....	8
2.1. Structure et organisation du dossier.....	8
2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	9
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.....	10
2.4. Articulation avec les documents d'ordre supérieur.....	11
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.....	11
2.6. Définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour le suivi des effets.....	12
2.7. Résumé non technique.....	12
3. La prise en compte de l'environnement par le projet de révision du PLU.....	12
3.1. La Rouveure, création d'une unité touristique nouvelle (UTN).....	12
3.2. Apilhac, implantation d'une station d'épuration et d'une unité de méthanisation.....	14
3.3. Desroy, emplacement réservé pour le futur contournement sud de la commune.....	14
3.4. Route de Retournac, ouverture d'une zone AUs à l'urbanisation pour un projet d'habitat.....	14
3.5. Marnhac, modifications du zonage suite à une OAP en cours.....	15

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

1.1. Contexte

La commune d'Yssingeaux est un important pôle rural de 7105 habitants (données INSEE 2014), situé le long de la RN88 entre Saint-Étienne et Le-Puy-en-Velay. Elle appartient à la communauté de communes des Sucs et est incluse dans le périmètre du SCoT Jeune Loire¹ le 2 février 2017. Au sein de l'armature du SCoT, Yssingeaux fait partie des 4 « bourgs-centres » qui doivent accueillir une part conséquente des logements ainsi que les activités économiques et les commerces du territoire de manière préférentielle.

Rappel des dispositions du plan local d'urbanisme (PLU) initial en vigueur, approuvé le 13 mai 2013²



Localisation schématique de la commune d'Yssingeaux
Source : rapport de présentation PLU d'Yssingeaux, p. 6

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU en vigueur s'inscrit dans une volonté de conforter la « fonction de pôle de vie » de la commune ; il n'affiche cependant pas d'objectif

- 1 La révision générale du SCoT Jeune Loire a été approuvée le 2 février 2017. L'avis de l'autorité environnementale sur le projet ce projet de révision, en date du 4 octobre 2016, est disponible ici : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/161004_AVIS_ScoT_Jeune_Loire.pdf .
- 2 Les informations de la partie 1.1 proviennent du rapport de présentation du PLU en date de 2013. Elles ne sont pas fournies avec le dossier de révision. L'avis de l'autorité environnementale sur le projet de PLU d'Yssingeaux, en date du 9 octobre 2012, est disponible ici : http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/43-yssingeaux-PLU-avis_AE_cle2b31fc.pdf

chiffré concernant l'accueil de population³. Cependant, les données statistiques présentées dans le rapport de présentation font apparaître une croissance démographique assez soutenue sur la période 1990-2007⁴, ce qui constitue un enjeu potentiel en matière de maîtrise de la consommation foncière pour l'habitat. Les seules données chiffrées du projet de PLU concernent :

- l'ouverture à l'urbanisation des zones AU : elles représentent 28 ha répartis en 12 secteurs situés dans le bourg centre et certains hameaux. Elles sont accompagnées par des OAP succinctes qui schématisent les voiries et accès du secteur à aménager et quelques éléments naturels à préserver ou à créer ;
- la désignation de zones AUs (AU « stricte » dont l'ouverture à l'urbanisation implique une révision du PLU) : elles représentent 25 ha réparties en 7 secteurs⁵. Les choix relatifs à la localisation de ces zones, et les enjeux qu'elles peuvent constituer, ne sont pas expliqués dans le rapport de présentation ;
- l'ouverture à l'urbanisation d'environ 50 ha pour les zones d'activités (AUi). Des OAP succinctes proposent également quelques orientations d'aménagement les concernant.

Le PADD inclut 4 cartes permettant d'identifier des enjeux en rapport avec les 4 objectifs du PADD :

- accentuer la fonction de « pôle de vie » d'Yssingieux dans un cadre environnemental maîtrisé ;
- soutenir et promouvoir l'économie locale ;
- organiser les déplacements dans un objectif de valorisation du cadre de vie ;
- préserver les valeurs paysagères et environnementales de la commune.

Le PADD prévoit également le développement touristique de la commune⁶. Ce développement n'est toutefois pas traduit de manière concrète, l'objectif étant décliné ainsi : « *Un centre-ville revalorisé serait un atout complémentaire au patrimoine bâti du Pays, de même que le développement d'une offre d'hébergement nouvelle et des services à même de répondre aux différentes formes de tourisme* »⁷.

Yssingieux est incluse dans un territoire classé en zone de montagne⁸. Son environnement naturel, tel que décrit dans le rapport de présentation du PLU approuvé en 2013, est constitué de milieux complexes (nombreux cours d'eau et gorges, sucs volcaniques, plateau agricole d'Yssingieux). La commune est concernée par le secteur Natura 2000 « Gorges de la Loire », qui couvre le quart nord de son territoire.

1.2. Présentation du projet de révision allégée n° 3 du PLU

La révision allégée n° 3 du PLU a pour objet de⁹ :

- « *permettre à des projets futurs structurants de se développer* » sur 5 secteurs : La Rouveure,

3 L'avis de l'autorité environnementale constate en effet l'absence de données chiffrées ou cartographiques pertinentes pour apprécier l'impact du projet d'urbanisme sur l'environnement : « *les lacunes du rapport de présentation et l'absence d'éléments concrets dans l'évaluation environnementale ne permettent pas d'apprécier correctement le niveau de prise en compte de l'environnement par le projet* ».

4 Le taux moyen de croissance démographique s'est élevé à +0,74 %/an entre 1990 et 2007. Il s'est ralenti depuis à +0,35 %/an entre 2007 et 2014.

5 Cette information provient d'une analyse du projet de plan de zonage. Elle en figure pas dans le dossier.

6 « *Que ce soit pour le commerce, les activités industrielles, artisanales, l'agriculture, le tourisme, la commune centre joue un rôle moteur au sein de la Communauté de Communes* » p. 7 du PADD

7 cf. p. 8 du PADD.

8 cf. art. 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la monta.

9 cf. p. 4-5 du dossier de présentation de la révision. Une carte p. 47 présente la localisation des différents secteurs du projet.

Apilhac, Desroy, La petite Besse, Route de Retournac ;

- « régulariser des zones à urbaniser qui sont aujourd'hui urbanisées » sur 4 secteurs : Route de Retournac - opération Tinel, Marnhac, Montchaud, Quartier de Villeneuve ;
- modifier certains articles du règlement des zones A, N, AU et UC ;
- modifier ou supprimer certains emplacements réservés.

D'après les informations issues de différentes parties du dossier, les projets objets de la révision et susceptibles d'incidences sur l'environnement¹⁰ consistent plus précisément en :

- **La Rouveure** : « création d'une UTN (unité touristique nouvelle) [...] ». Ce projet touristique concerne une surface d'environ 30 ha, destinée à accueillir différents bâtiments (accueil ou « bien-être »¹¹), des parkings, une activité type accrobranche, ainsi qu'un camping (« cabane perchée »). Le secteur est classé en zone NL et, pour partie, en zone NLutn¹² ;
- **Apilhac** : « Implantation d'une station d'épuration et d'une unité de méthanisation ». Ce projet situé sur le hameau d'Apilhac, au nord du bourg, concerne une superficie d'environ 4,9 ha en zonage Nsm¹³ ;
- **Desroy** : « modification du zonage pour tenir compte du futur tracé du contournement sud (projet du département)¹⁴ ». L'emplacement réservé nécessaire pour cette infrastructure de 400 mètres de long est également mis à jour ;
- **Route de Retournac** : « ouverture d'une zone AUs à l'urbanisation ». Ce secteur d'habitat, qui représente 8200 m² en extension du centre-bourg (partie nord-ouest), est ouvert à l'urbanisation par la présente révision ;
- **Marnhac** : modification du zonage à l'issue de l'opération de création de logements sur le hameau de Marnhac, sur environ 2,8 ha¹⁵. La révision allégée se propose en outre de supprimer le classement en zone humide d'une parcelle et d'une fraction de parcelle supplémentaire, situées en zonage agricole et identifiées en zone humide dans le PLU en vigueur, et reclassées en UCv pour une surface d'environ 1500 m²¹⁶.

10 Les projets sur les secteurs de La Petite Besse, Route de Retournac - opération Tinel, Montchaud et Quartier de Villeneuve ne présentent pas d'enjeux environnementaux. Il s'agit soit de modifications mineures du zonage pour le secteur de La Petite Besse, soit d'évolution du zonage faisant suite à la réalisation effective d'opérations d'aménagement pour l'habitat et les commerces pour les autres secteurs.

11 Le projet de développement touristique ne semble pas pleinement défini à ce stade. Le concept de bâtiment « bien-être », par exemple, n'est pas expliqué. Comme le projet de camping, il est décrit comme un « projet futur » (p.38)

12 La zone NL est une zone naturelle ou forestière, équipée, mais spécifiquement réservée à des activités de loisirs (cf. règlement du PLU, p.50). La zone NLutn est un sous zonage de la zone NL, introduit par le projet de révision, qui correspond au développement d'une zone d'unité touristique nouvelle (UTN). Ce sous zonage doit permettre d'accueillir des bâtiments à usage touristique ou de loisirs d'une surface de plancher supérieure à 100 m², pouvant aller jusqu'à 12 000 m² (cf. p. 6 du dossier de révision).

13 La zone Nsm, créée par le projet de révision, est une zone naturelle recouvrant le périmètre de projet de la future STEP et de l'unité de méthanisation ainsi que la zone actuelle de la STEP existante.

14 Plus précisément, le plan p.40 permet de connaître les données chiffrées relatives au changement de zonage induit par ce projet : une parcelle passe partiellement de Uc en NL (soit 3385 m²), et 2 parcelles passent de NL en Uc (soit 6747 m²). Le zonage N sur le cheminement boisé du secteur est supprimé (pas quantifiable). La zone Uc correspond aux « quartiers résidentiels pavillonnaires, de densité faible à moyenne » (règlement du PLU, p.25)

15 Le zonage AU, destiné à accueillir des projets en extension du bourg est transformé en zonage Uc de quartiers résidentiels pavillonnaires

16 Cette estimation de la surface est celle mentionnée dans le dossier, page 24.

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Les principales remarques du présent avis portent sur les secteurs concernés par les 5 projets présentés ci-dessus. L'Autorité environnementale identifie les enjeux thématiques suivants, de nature ou d'ampleur différentes selon les projets :

- la consommation d'espace et la préservation des milieux naturels remarquables ou ordinaires du territoire ;
- l'intégration paysagère des projets dans un contexte rural de moyenne montagne majoritairement bien préservé ;
- la préservation des ressources en eau ;
- la protection des riverains contre les nuisances et pollutions.

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

2.1. Structure et organisation du dossier

Le dossier présenté est composé d'un document unique intitulé « Projet de révision allégée n° 3 du PLU » divisé en trois parties¹⁷ :

- une première partie qui présente les modifications introduites par le projet de révision, leur contexte et leur motivation ainsi que, secteur par secteur, les éléments modifiant les règlements écrits et graphiques du PLU en vigueur ;
- une deuxième partie intitulée « Évaluation environnementale »¹⁸ qui aborde, pour les différents secteurs concernés par la révision, chacun des thèmes qui constituent potentiellement un enjeu (notamment les paysages, les risques et nuisances, la gestion de l'eau, les milieux naturels et les mobilités).
- une troisième partie « Annexes » contenant les deux délibérations du conseil municipal relatives à la prescription et à l'arrêt du projet de révision.

Ce document ne fait toutefois aucune référence au rapport de présentation du PLU en vigueur, ni à son PADD (si ce n'est pour indiquer que ce dernier n'est pas modifié). La façon dont le rapport de présentation du PLU est modifié par le projet n'est pas précisée et n'apparaît pas claire¹⁹. Il est donc très difficile d'analyser la cohérence du projet de révision avec les orientations et objectifs du PADD et la façon dont il s'inscrit dans l'économie générale du projet initial²⁰.

17 1. présentation des modifications, de leur motif et de leur contexte ; 2. évaluation environnementale ; 3. annexes (délibérations et avis).

18 NB : le détail de cette deuxième partie n'est pas présenté dans le sommaire général (p. 1). Un sommaire spécifique à cette partie est présenté en p. 35, mais il est extrêmement succinct (les 76 pages de la partie IV « Analyse de l'état initial de l'environnement et perspectives d'évolutions » ne sont pas détaillées). Il est donc très difficile d'accéder aux informations qu'elle contient. **L'Autorité environnementale recommande, pour la bonne information du public, de compléter le sommaire.**

19 Le rapport de présentation est un élément essentiel d'un PLU, cf. art. L151-2 du code de l'urbanisme. Il contient notamment les éléments requis au titre de l'évaluation environnementale (cf. art. R151-3 du même code). Les éléments présentés ne permettent pas d'identifier ce que sera concrètement, après la révision, le rapport de présentation du PLU prévu par les textes.

20 Ainsi, par exemple, si le numéro des parcelles concernées est généralement indiqué projet par projet, la surface

L'Autorité environnementale recommande d'appuyer la présentation du projet de révision et de son évaluation environnementale sur les éléments pertinents du rapport de présentation du PLU en vigueur, en le complétant ou le modifiant le cas échéant, de rappeler les enjeux identifiés dans le PADD, notamment dans ses 4 cartes de synthèse et d'analyser la cohérence des nouvelles dispositions proposées avec le PADD.

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

Comme mentionné ci-dessus, la description de l'état initial et des enjeux du territoire gagnerait à exploiter les informations du PLU existant dans un souci de cohérence entre les projets menés par la commune. De plus, pour décrire les perspectives d'évolution, un bilan de la mise en œuvre du PLU, en tant que de besoin sur les thématiques concernées par la révision, apparaît nécessaire. **Ce bilan constituerait notamment un apport indispensable et pertinent en matière de démographie.** Il permettrait de savoir comment les 12 zones AU ont été urbanisées (rythme de construction, impact des projets sur la consommation d'espace en fonction des densités effectivement observées, efficacité des OAP pour l'intégration paysagère des projets et la préservation des milieux naturels) et d'identifier des enjeux pour le projet d'habitat sur le secteur de Retournac.

Concernant les autres aspects, l'Autorité environnementale émet les remarques suivantes :

En matière de paysage :

Les analyses des secteurs de la Rouveure, de Desroys et d'Apilhac permettent d'identifier des enjeux forts sur chacun de ces secteurs (p. 52-58). Le dossier gagnerait à mentionner que le PADD identifie²¹, en plus, des enjeux paysagers relatifs à la présence de « *sucs et reliefs isolés remarquables* » et de « *silhouettes bâties majeures* » à proximité d'Apilhac et des « *gorges, paysages remarquables, rebords fragiles* » sur le secteur d'implantation du projet touristique de La Rouveure. Sur le secteur de Retournac (dédié au développement de l'habitat), des photographies seraient utiles pour compléter et illustrer le diagnostic.

En matière de milieux naturels et de biodiversité :

Le dossier présente une description des milieux naturels pour chacun des 9 secteurs concernés par le projet de révision allégée (p. 75 à 85) à l'exception du secteur de Marnhac. Le dossier n'indique pas clairement si des inventaires de terrains ont été réalisés²². **Les cartes des habitats naturels mettent toutefois en évidence certains enjeux qui peuvent se traduire par une sensibilité écologique** (mixité des milieux sur le vaste secteur de La Rouveure, prairies humides disséminées sur les secteurs d'Apilhac et de Desroy, présence du ruisseau de la Freyde et de sa ripisylve au droit de l'emplacement réservé de la future déviation sur le secteur de Desroy, et du cours d'eau du Sialme, à l'est du projet). **Ces points méritent des approfondissements incluant une appréciation qualitative des milieux** (état de conservation, potentialité

des modifications de classement n'est souvent pas précisée, ni récapitulée, et il n'est pas possible de savoir l'évolution globale apportée par le projet de révision au tableau des surfaces (cf. p. 111 du rapport de présentation du PLU en vigueur).

21 cf. carte p. 26 du PADD du PLU en vigueur.

22 Une visite de terrain, réalisée par un écologue les 28 et 29 septembre 2016 est mentionnée dans la partie relative à l'analyse des incidences des projets sur le site Natura 2000. Les objectifs de cette visite ne sont pas clairement exposés : s'agit-il de contribuer à l'inventaire de l'état initial des 9 secteurs de projets objets de la révision ou bien de vérifier l'absence d'incidence des projets sur le site Natura 2000 ? Le dossier ne présente pas de lien entre ces visites et l'état initial des milieux naturels (carte des milieux naturels), les résultats de ces visites ne sont pas présentés.

d'accueil d'espèces protégées, ...).

Par ailleurs, sur le secteur de Retournac concerné par l'ouverture à l'urbanisation, la mention « terrain en friche » ne permet pas de qualifier sa biodiversité. Notamment, les haies situées sur le pourtour du terrain pourraient être signalées et décrites dans l'état initial.

Enfin, sur le secteur de Marnhac, les milieux naturels ne sont pas décrits, mais le dossier mentionne que « *l'aménagement urbain de cette zone a permis d'engager d'importants travaux hydrauliques afin de drainer les différentes parcelles* » (p. 44), ce qui laisse supposer la présence d'une zone humide. L'état initial gagnerait à présenter cet enjeu, qui permettrait de vérifier la conclusion selon laquelle « *les secteurs de projets de la révision ne sont localisés au niveau d'aucune zone humide connue* » (p. 100). Par ailleurs, le petit secteur situé au nord de la zone de l'OAP était protégé en tant que zone humide par le règlement graphique et écrit du PLU en vigueur, via un zonage adapté. L'état initial devrait décrire et qualifier les milieux naturels de ce secteur, dont le dossier indique²³ qu'il « *n'est plus compris dans la zone humide* »..

En matière d'assainissement : sur ce thème, ni le rapport de présentation du PLU de 2013 en vigueur, ni le présent dossier ne comportent d'éléments pertinents sur la situation initiale. Puisque la révision porte sur la désignation d'un emplacement pour la création d'une station d'épuration (Apilhac), **l'Autorité environnementale recommande de dresser le bilan quantitatif et qualitatif des besoins et des capacités en matière de gestion des eaux usées** (nombre de foyers raccordés à l'assainissement collectif, nombre de foyer en assainissement individuel, capacité des stations d'épuration du territoire ou des communes voisines, qualité des rejets en milieu naturel...).

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

Le dossier n'expose pas les raisons qui justifient les projets qui font l'objet de la révision allégée. Une présentation du contexte démographique, des dynamiques touristiques locales, du besoin d'équipement (infrastructure routière, station d'épuration, méthaniseur) contribuerait à expliquer les choix effectués, leur dimensionnement et leur localisation en rapport avec un besoin constaté pour le développement du territoire communal voire du bassin de vie. Concernant le projet de Marnhac (qui, sous réserve des précisions à apporter dans l'état initial, pourrait conduire à la destruction de la partie de zone humide située au nord du secteur de l'OAP), le dossier pourrait utilement expliquer en quoi l'artificialisation d'une parcelle humide est nécessaire à la réalisation du projet d'habitat prévu sur ce hameau et, le cas échéant, les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation proposées.

De plus, le dossier indique qu'aucune solution alternative²⁴ n'a été envisagée (p. 150), sans en expliquer les raisons²⁵. Pour identifier le niveau d'enjeu que constitue la réalisation de chacun des projets, **les réponses aux questions suivantes méritent d'être présentées** :

- d'autres secteurs d'implantation des projets (touristique, d'infrastructure, d'habitat) ont-ils été envisagés ? Si oui, à quelle échelle de territoire (commune, intercommunalité, SCOT) ? Quels sont

23 Page 24

24 Au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation doit expliquer « *les choix retenus ... au regard des objectifs de protection de l'environnement ..., ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application du plan* » (cf. art. 151-3, 4°, du code de l'urbanisme).

25 Il est simplement indiqué « *Au regard de la nature des modifications engagées, aucune solution alternative n'a été envisagée.* »

les effets de ces autres implantations en matière de déplacement, de consommation d'espace, de préservation de la silhouette du bourg,... ?

- des variantes d'implantation ont-elles été examinées, en matière d'organisation de l'espace, de création d'accès, et de densité d'occupation ? Quels sont les effets sur l'environnement de ces différentes variantes en matière d'intégration paysagère des bâtiments ou des infrastructures, de destruction de milieux naturels, de préservation des ressources en eau, d'exposition des populations aux bruits et aux pollutions résultant du trafic ?

2.4. Articulation avec les documents d'ordre supérieur

L'analyse de la compatibilité du projet de révision du PLU avec le SCoT porte sur les orientations générales du SCoT avant sa révision approuvée le 2 février 2017. **L'Autorité environnementale recommande de la compléter avec l'analyse des prescriptions du SCoT révisé**, relatives notamment :

- à la trame verte et bleue (Préserver voire restaurer les corridors écologiques),
- aux paysages et au patrimoine (Assurer le traitement qualitatif des entrées de villes et franges urbaines),
- au tourisme (Favoriser le développement de structures d'accueil et d'hébergement touristique à proximité des itinéraires et des sites touristiques identifiés au sein du DOO),
- à la mobilité (Promouvoir une mobilité alternative à la voiture individuelle, en accord avec les caractéristiques rurales du territoire),
- ainsi qu'au développement touristique (sur ce point, voir plus précisément §3.1 du présent avis).

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

Le document présente dans un grand tableau, de manière didactique, les incidences thématiques de chacun des 9 projets objets de la révision (p. 124-134). Il identifie majoritairement un niveau d'impact faible, positif ou nul. Seul un impact négatif modéré est indiqué concernant le projet de contournement sur le secteur de Desroy (milieux naturel et biodiversité).

Ces résultats apparaissent sous-évalués par rapport aux enjeux listés dans les pages précédentes. Le dossier identifie en effet plusieurs enjeux relatifs à la préservation :

- de la qualité de l'eau : proximité entre les projets des secteurs de la Rouveure, d'Apilhac et de Desroy avec des cours d'eau (p. 88 : enjeu modéré) ;
- des paysages : formes arborées remarquables, relief marqué et présence d'eau, sur les mêmes secteurs, « complexité des milieux urbains » pour le projet de Retournac (p. 88, enjeu modéré) ;
- des milieux naturels : « forts enjeux écologiques identifiés sur les secteurs de la Rouveure, d'Apilhac et de Desroy » concernant la préservation des forêts alluviales (p. 88, enjeu modéré) ; présence de milieux humides sur Apilhac, Desroy et Retournac, de boisements et de prairies mésophiles potentiellement intéressants pour la biodiversité sur d'autres secteurs (p.85, enjeux non qualifiés).

D'autres enjeux méritent également d'être mentionnés :

- sur le secteur de Marnhac : destruction de la zone humide ;
- sur le secteur de Desroy : agrandissement du secteur Uc (constructible pour l'habitat) pour environ 6500 m², localisé en bordure de la future déviation, où les riverains seront potentiellement exposés à des nuisances (bruit, pollution).

L'autorité environnementale recommande de réexaminer la qualification des incidences du projet de PLU

de façon à assurer la cohérence avec l'analyse des enjeux soulevés dans l'état initial, ou bien de justifier l'absence d'incidence par des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation adaptées.

Sur ce dernier point, le dossier indique que « en l'absence d'incidence notable sur le site Natura 2000 [...] et sur les espèces d'intérêt communautaire, aucune mesure visant à éviter, réduire voire compenser ces impacts n'est nécessaire » (p.150). Ce raisonnement est inadéquat. **La recherche de mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation des impacts négatifs doit porter sur l'ensemble des incidences potentielles du projet de révision (intégration paysagère, préservation des ressources en eau et des milieux naturels...) et est indépendante de celle spécifique aux zones Natura 2000.**

L'absence d'incidence significative des projets portés par le projet de révision sur le site Natura 2000 et sur les espèces ayant conduit à sa désignation est quant à elle correctement démontrée.

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

Le dossier ne présente pas d'indicateurs pour effectuer le suivi du PLU après révision allégée. Le PLU approuvé en 2013 ne contenait déjà pas d'indicateur ni de méthode de suivi sur lesquels la présente révision allégée aurait pu s'appuyer pour étayer les évolutions envisagées.

L'autorité environnementale recommande de définir un dispositif de suivi (sources, modalités de recueil, périodicité,...) et d'y intégrer notamment un indicateur permettant de suivre le rythme de consommation d'espace et l'étalement urbain sur la commune.

2.7. Résumé non technique

Un résumé non technique est présenté en fin de la partie 2 « Évaluation environnementale » (p. 158-164) ; il n'est pas mentionné dans le sommaire général et est donc difficilement identifiable par le public. Sur le fond, il reprend certains éléments du dossier de révision, sans présenter les liens entre ces éléments ; il ne permet pas de connaître la nature des projets objets de la révision, ni les enjeux environnementaux qui ont été identifiés sur chaque site d'implantation.

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 que le résumé non technique soit revu en conséquence, pour répondre à son rôle de bonne information du public. Dans cet objectif, il pourrait utilement faire l'objet d'un document séparé, ou être placé en tête du dossier.

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

3.1. La Rouveure, création d'une unité touristique nouvelle (UTN)

Le dossier indique que « le Scot du Pays de la Jeune Loire [...] reconnaît la qualité d'UTN au projet touristique de la Rouveure. Ce classement permet la réalisation de constructions d'une surface de plancher

comprise entre 300 et 12 000 m² » (p. 7)²⁶.

Afin de pouvoir apprécier comment ce projet prend effectivement en compte les enjeux environnementaux du site, il serait nécessaire que le dossier de présentation de la révision expose les caractéristiques du projet. À ce stade, les imprécisions du projet d'UTN, tel qu'il est présenté dans le dossier, laissent supposer que le projet n'est pas encore pleinement défini²⁷. Le règlement du PLU révisé autorise, pour la zone NLutn, « toutes les constructions et extensions d'installation de tourisme et/ou de loisirs d'une surface de plancher supérieure à 100 m² » sans aucune limitation. Il n'indique pas de limite globale à la constructibilité de ce secteur de 30 ha. Les éléments réglementaires du dossier ne permettent donc aucunement d'encadrer l'ampleur du projet et de ses impacts potentiels sur l'environnement.

Dans le même objectif, le dossier de révision allégée gagnerait à exposer les mesures concrètes qui permettent de garantir que les prescriptions du SCoT seront effectivement mises en œuvre. Celui-ci prévoit les mesures suivantes (DOO p.47) :

- « Assurer une gestion économe du foncier et permettre une consommation limitée des espaces agricoles et naturels ;
- Limiter les impacts liés à la fréquentation des espaces présentant une richesse écologique, agricole ou paysagère par des aménagements adaptés ;
- Valoriser les panoramas et les points de vue sur le paysage ;
- Prévoir des implantations en adéquation avec les ressources naturelles et les qualités paysagères du site ;
- Prévoir une intégration urbaine, architecturale et paysagère de qualité, en accord avec l'environnement et l'identité du site dans lequel s'inscrit le projet ;
- Permettre l'accessibilité du site aux modes de déplacements actifs (piétons, cyclistes) ;
- Prévoir une accessibilité en accord avec la fréquentation de l'UTN ».

Or, dans son contenu actuel, le règlement du PLU révisé, qui autorise les constructions en zone NL « sous réserve que celles-ci s'insèrent dans un aménagement paysager et respectent le caractère naturel de la zone », ne constitue pas une garantie permettant d'assurer une prise en compte effective de l'ensemble des principes ci-dessus.

L'Autorité environnementale recommande de compléter les dispositions du règlement, graphique et écrit, afin de garantir la prise en compte des enjeux environnementaux liés à l'émergence du projet d'UTN sur le territoire d'Yssingaux. Ces outils doivent notamment répondre aux enjeux suivants : préservation du cours d'eau de l'Auze et de sa ripisylve, préservation des milieux boisés selon leur niveau d'intérêt écologique, préservation des espaces agricoles que constituent les pâtures mésophiles du secteur, intégration paysagère des futures infrastructures prenant en compte les reliefs et les vues environnantes, accès au site depuis les secteurs d'habitat environnants en privilégiant les modes actifs.

26 Le SCoT Jeune Loire, tel qu'il est mis à disposition du public sur le site internet du PETR (Pôle d'Équilibre Territorial et Rural) Pays de la Jeune Loire, précise une liste de principes qui président à la validation des UTN par une « commission dédiée ». Il précise ensuite que deux UTN sont d'ores et déjà acceptées, dont le projet d'UTN d'Yssingaux. Il ne fournit cependant aucune information ou analyse relative à leur implantation sur le territoire ou à leurs équipements (cf. DOO p.47). NB : lorsque l'Autorité environnementale a émis un avis sur le projet de SCoT, le projet d'UTN d'Yssingaux ne figurait pas dans cette liste des UTN « acceptées » par le SCoT.

27 Les questions suivantes restent en suspens dans le dossier : quelle est la nature et la localisation des équipements et des bâtiments projetés ? Quelles seront les modalités d'accès au site ? Où sera situé le parking ? Quelle est la surface des hébergements projetés et où sont-ils situés ? Le schéma p. 38, qui semble n'être à ce stade qu'une esquisse, ne permet pas de répondre à ces questions.

3.2. Apilhac, implantation d'une station d'épuration et d'une unité de méthanisation

Le projet de révision allégée modifie le zonage du secteur concerné pour autoriser la construction d'une nouvelle station d'épuration et d'une unité de méthanisation. Le règlement ne prévoit pas de disposition permettant d'assurer une prise en compte adaptée des enjeux environnementaux identifiés sur le secteur d'Apilhac (potentielles zones humides, proximité d'un cours d'eau, notamment) et de limiter les impacts paysagers que constitue la création d'une station d'épuration et d'un méthaniseur dans un secteur exposé.

L'Autorité environnementale recommande de mettre en place des mesures adaptées aux enjeux, par exemple en définissant une surface d'implantation réduite évitant les secteurs sensibles, ou en protégeant ces secteurs par des outils adéquats tels que ceux prévus par l'article L151-23 du code de l'urbanisme ou la désignation d'un espace boisé classé.

3.3. Desroy, emplacement réservé pour le futur contournement sud de la commune

La création d'un emplacement réservé pour une voie d'environ 400 mètres ainsi que la modification des zonages correspondants sont à examiner au regard des enjeux environnementaux forts du secteur : présence de 2 cours d'eau sur le site, la Sialme et la Freyde, dont un situé partiellement sur l'emprise de l'emplacement réservé, présence potentielle de zones humides sur le secteur, nuisances potentielles pour les futurs riverains. Le projet de révision du PLU modifie le zonage, mais ne prévoit pas de mesures adaptées à ces enjeux.

L'Autorité environnementale recommande la mobilisation de prescriptions appropriées en termes de préservation des paysages et des milieux naturels et de limitation des nuisances (bruit) pour les riverains.

En ce sens, une articulation avec la procédure de création de cette infrastructure menée par le département de la Haute-Loire pourrait être utile pour améliorer la pertinence des mesures garantissant l'intégration du projet dans son environnement.

3.4. Route de Retournac, ouverture d'une zone AUs à l'urbanisation pour un projet d'habitat

La zone humide identifiée au nord du secteur de Retournac donne lieu à un rappel dans le projet de règlement du PLU révisé (« *les parcelles comprises dans un périmètre de zone humide ne pourront en aucun cas être urbanisées* »), ce qui constitue une mesure adaptée de protection de ce milieu sensible.

En revanche, les autres enjeux que comprend ce projet (intégration paysagère, préservation des haies localisées sur son pourtour, accès aux services et équipements de la commune par des modes alternatifs à la voiture individuelle) ne donnent lieu à aucune mesure.

L'Autorité environnementale recommande la réalisation d'une OAP sur ce secteur, ce qui permettrait, outre l'obligation réglementaire²⁸, de définir des principes d'implantation du projet cohérents avec la localisation, la topographie des lieux et la sensibilité des milieux et correspondants au niveau d'enjeu identifié.

28 D'après l'article R151-20 du Code de l'urbanisme, toute zone AU ouverte à l'urbanisation doit faire l'objet d'une OAP sectorielle définissant ses conditions d'aménagement et d'équipement.

3.5. Marnhac, modifications du zonage suite à une OAP en cours

Le nouveau zonage prévu semble, sous réserve des précisions apportées par l'état initial, entériner la dégradation, voire la destruction, d'une partie de zone humide qui, conformément au SDAGE, était cartographiée et protégée par le règlement du PLU en vigueur. Le dossier apporte peu de précisions sur cette évolution, qui semble liée à l'aménagement de la zone AU (reclassée UCv par le projet de révision)²⁹.

Si cette dégradation est avérée, le SDAGE³⁰ prévoit que des mesures compensatoires doivent être proposées :

- si possible pour recréer ou restaurer la zone humide ; mais le reclassement en zonage UCv de la partie de zone humide classée A laisse penser que cette option n'a pas été examinée ou n'est pas retenue ;
- sinon en dernier recours pour compenser la destruction par la création d'une nouvelle zone humide d'une surface au moins égale au double de la surface détruite ; mais le projet de révision du zonage ne prévoit rien pour ce faire.

L'Autorité environnementale recommande que soient définies et transcrites dans les règlements écrit et graphique du PLU les mesures préconisées par le SDAGE pour préserver cette zone humide ou, si cela se révèle impossible, en compenser la dégradation ou la destruction.

29 Le dossier indique, p. 24, que « *L'aménagement urbain de cette zone a permis d'engager d'importants travaux hydrauliques afin de drainer les différentes parcelles. Suite à ces travaux le point de rejet des eaux pluviales est remonté de plusieurs mètres* ».

30 Cf. les orientations 8A « Préserver les zones humides pour pérenniser leurs fonctionnalités » et 8B « Préserver les zones humides dans les projets d'installations, ouvrages, travaux et activités » du SDAGE Loire-Bretagne 2016-2021, en particulier sa disposition 8B-1.