



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à la révision allégée du Plan Local d'Urbanisme de la
commune de POLIGNAC (43)**

Avis n° 2016-ARA-AUPP-00267

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 16 mai 2017, a donné délégation à Pascale Humbert, membre permanent, 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 allégée du Plan Local d'Urbanisme de la commune de POLIGNAC.

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 le Maire de POLIGNAC, le dossier ayant été reçu complet le 7 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 produit un avis en date du 15 juin 2017.

A en outre été consulté le directeur départemental des territoires du département de la Haute-Loire qui a produit une contribution le 9 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.

1. Contexte, présentation du projet de révision allégée du PLU et enjeux environnementaux.....	4
1.1. Contexte.....	4
1.2. Présentation du projet de révision allégée du PLU.....	4
1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe.....	5
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	5
2.1. État initial de l'environnement.....	5
2.2. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés , notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	6
2.3. Analyse des incidences notables probables du projet de révision du PLU sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives	6
2.4. Résumé non technique.....	7
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de révision allégée du PLU.....	7
3.1. Secteur économique de Bleu :.....	7
3.2. Secteur de Bilhac.....	7
3.3. Secteur de Polignac.....	8
4. Conclusion.....	8

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

1.1. Contexte

La commune de Polignac est une vaste commune péri-urbaine de 3305 ha, située en zone de montagne, à moins de cinq km au nord-ouest du centre du Puy. Elle fait partie de la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay (Préfecture du département de la Haute-Loire).

Comptant 2821 habitants en 2014, elle a connu depuis les années 60 une croissance démographique continue liée à cette position péri-urbaine. Entre 2007 et 2012, cette croissance a été de 0,2 % par an.

L'urbanisation s'organise avec un centre bourg adossé à une forteresse médiévale (X^{ème} siècle) perchée sur une table volcanique qui domine le bourg, des hameaux traditionnels, quelques manoirs isolés et enfin de l'habitat pavillonnaire souvent déconnecté du tissu ancien.

La commune est dotée d'un Plan Local d'Urbanisme approuvé le 25 août 2009. Depuis cette date, il a fait l'objet d'évolutions mineures¹.

Le rapport précise (page 4) que la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay dispose d'un Programme Local de l'Habitat (PLH) approuvé pour la période 2012/2018, d'une Charte architecturale et paysagère approuvée le 15 juin 2015, et que les grandes orientations du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays du Velay, actuellement en cours d'élaboration, ont été validées le 28 septembre 2015.

1.2. Présentation du projet de révision allégée du PLU

Le projet de révision allégée du Plan Local d'Urbanisme (PLU), engagé par la commune de Polignac par la délibération en date du 2 juin 2016 vise, selon le rapport p. 7, à permettre à des projets structurants de se développer, à réaliser une mise à jour du document par rapport à l'évolution de certaines zones et enfin à pallier certaines erreurs matérielles issues de l'élaboration du PLU.

Il est indiqué que ni les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (PADD) ni les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) du PLU ne sont modifiées par la présente révision. Afin de pouvoir apprécier la portée de ces dispositions, il serait utile de rappeler les dispositions du PADD et de les joindre au rapport.

Les principales modifications de zonage apportées sont :

- secteur de Bleu : modification de la zone urbaine à vocation industrielle (Uib et Uc) avec une extension limitée - de 2500m²- du zonage Uib sur une zone actuellement non constructible (Espace boisé classé -EBC- et Napr), et avec le classement en zone NApr et EBC de secteurs actuellement en zone Uib et Uic, se traduisant au final par une augmentation des surfaces non constructibles (classées EBC et Napr) de près d'un hectare ;

1 3 mises à jour successives portant respectivement sur le classement des voies sonores (2010), la problématique des retraits gonflement des argiles (2015) et le Plan de Prévention des Risques Inondation du Puy en Velay (2015), et une mise en compatibilité faisant suite à une déclaration d'utilité publique demandée par Réseau de Transport d'Electricité (RTE)

- secteur du bourg : passage de zone UTr² vers UAr³ ; un emplacement réservé dédié à l'aménagement d'une aire de stationnement sur 2500m² est transformé en zone urbaine du bourg ;
- secteur de Bilhac : modifications du contour de la zone constructible, avec le classement en zone urbaine (Ubr) d'un secteur d'environ 6800 m² et le passage de différentes parties de parcelles, pour une surface équivalente, d'un classement en zone Ubr à un classement en zone agricole et naturelle.

Enfin le projet procède à des corrections d'erreurs matérielles, modifie ou supprime des emplacements réservés et ajuste la marge de recul par rapport à une infrastructure.

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Le présent avis de l'autorité environnementale est ciblé sur les modifications effectuées au niveau des secteurs de Bleu, de Bilhac et du bourg de Polignac au regard de la préservation des espaces naturels et agricoles, les autres modifications étant particulièrement mineures.

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

2.1. État initial de l'environnement

L'évaluation environnementale s'appuie sur celle réalisée lors de l'élaboration du PLU en 2009 et sur celle de la ZAC de Bleu⁴ (rapport p 56).

L'évaluation environnementale fait une synthèse de l'état initial p 111-112 . Cet état initial souligne, en les localisant, les enjeux, notamment en matière d'insertion paysagère, de prise en compte du patrimoine (monuments et site inscrit), des risques liés au radon et au gonflement et rétractation des argiles et à l'activité agricole en soulignant la présence de l'AOP « lentille du Puy ».

Il convient cependant de noter que le rapport ne fait pas d'analyse quant à l'activité agricole alors que les modifications sur le hameau de Bilhac et du bourg concernent des espaces exploités.

Cet état des lieux n'apporte pas d'élément quant à la consommation des espaces urbanisés par la construction résidentielle et économique depuis l'approbation du PLU en 2009 et ne fait pas de bilan des disponibilités foncières et des capacités de densification existantes au sein des zones urbaines et à urbaniser de la commune. Aussi, il n'est pas possible de savoir si les extensions proposées à Bilhac et sur le bourg de Polignac répondent à un besoin en logements lié à l'accueil de population et aux objectifs initiaux du PLU.

Pour l'ensemble des modifications apportées, compte-tenu de la nature des modifications et de leur éloignement des sites constituant le réseau Natura 2000, l'analyse présentée p 120 à 134 conclut, de manière adaptée, à l'absence d'incidences significatives sur ces sites.

2 UTr = zone destinée à l'aménagement d'aires de stationnement

3 UAr = centre historique du bourg et des hameaux

4 Sans préciser la date de cette évaluation.

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

Concernant le secteur de Bleu et particulièrement le déclassement de l'EBC, le rapport expose que l'entreprise ALTRIOM (déchetterie) doit voir son activité prospérer à l'échelle départementale, voire régionale, sans apport de justifications très étayées. Dans les faits, l'observation de la photographie aérienne la plus récente montre que la partie concernée de l'espace naturel et de l'espace boisé classé a déjà été dégradée. La proposition de réduction de la zone industrielle à la partie exploitée, avec un reclassement en zone naturelle Napr (6 000m²) et la superposition d'un espace boisé classé sur la même surface, permet de préserver le caractère naturel du reste de la zone.

De même, l'espace dédié au refuge pour animaux, actuellement classé en zone économique (Uic), est réduit de 5 800m² et reclassé en zone naturelle non constructible (Napr) avec classement en EBC, eu égard au caractère fortement boisé du site.

Le reclassement en zone naturelle avec EBC étant plus important en surface que l'agrandissement de la zone constructible, la modification est présentée comme une rationalisation de l'utilisation de l'espace industriel et une préservation de l'environnement.

L'objectif affiché quant au secteur de Bilhac est de redéfinir l'enveloppe urbaine en raison de l'absence de construction sur des parcelles en périphérie de l'enveloppe urbaine du bourg depuis l'approbation en 2009.

Cependant, il n'est pas fait mention de projet particulier sur la parcelle ouverte à l'urbanisation (Ubr) : l'évolution est présentée comme la rectification d'une erreur matérielle. L'ouverture à l'urbanisation de ce secteur de près de 6 800m² n'est pas expliquée par une présentation des besoins en termes de logements et de foncier à l'échelle communale. La justification apportée est uniquement comptable, avec 6 800m² ouverts à l'urbanisation et 6 400m² restitués à la zone agricole. Aucune analyse de la qualité agricole (valeur agronomique et économique, localisation par rapport aux sièges d'exploitation) des espaces concernés n'est apportée.

Enfin, la suppression d'une partie (2 500m²) de l'emplacement réservé sur le bourg de Polignac pour une aire de stationnement touristique (ER n°2) est peu argumentée (surdimensionnement initial ? changement de politique ?) et son classement en zone constructible du bourg UAr, plutôt qu'en zone agricole, n'est pas justifié par une analyse des besoins en logements et de la consommation des espaces urbanisables du PLU depuis 2009.

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

Le rapport présente globalement (p. 111 à 119) les incidences sur l'environnement des modifications par secteurs, sur la base des éléments mis en évidence dans l'état initial. L'absence d'analyse sur les incidences agricoles conduit à l'absence de mesures pour éviter ces incidences le cas échéant. **Il convient cependant d'observer que les grandes entités du patrimoine naturel de la commune (vallée de la Loire, mont Denise et plateau du Devès) ne sont pas impactées par les évolutions du PLU dans le cadre de la révision allégée.**

L'équilibre quantitatif entre les surfaces ouvertes à l'urbanisation et celles rendues à l'agriculture, pour les espaces à vocation résidentielle, et la réduction des espaces économiques au profit des espaces naturels sur le secteur de Bleu sont présentés comme une mesure équilibrée voire « rationnelle » de prise en compte de l'environnement.

L'autorité environnementale recommande cependant d'apporter des éléments d'analyse qualitatifs, concernant l'impact sur l'activité agricole et l'insertion paysagère des espaces ouverts à l'urbanisation, en liaison avec la charte paysagère de l'agglomération et la préservation du site inscrit de Polignac.

2.4. Résumé non technique

Le résumé non technique ne présente pas, même rapidement, les modifications qui sont proposées dans le cadre de cette révision allégée.

L'Autorité environnementale recommande que le résumé non technique soit revu en conséquence, pour répondre à son rôle de bonne information du public. Dans cet objectif de bonne information, il serait souhaitable aussi qu'il fasse l'objet d'un document séparé, ou qu'il soit placé en tête du dossier.

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

3.1. Secteur économique de Bleu :

Il est proposé de classer 2500m² actuellement zone NApr et espace boisé classé, en zone UIb. En parallèle, 6000m² classés en UIb seront classés en NApr et inscrits en EBC. Les superficies en zone NApr et en EBC seront donc augmentées sur ce secteur. Sur la base d'un règlement non modifié par rapport au règlement actuel du PLU, ceci est de nature à améliorer la prise en compte de l'environnement.

L'autre opération décline de la zone UIc en NApr sur une surface de 6000m² et y instaure un EBC. Là encore, l'environnement devrait être mieux préservé.

Au final, du seul point de vue environnemental, sur ce secteur, les surfaces en zonage naturel NApr et le classement en EBC s'accroissent. Le classement en EBC apparaît être un sérieux gage de protection. Cependant, le rapport ne permet pas de savoir quelles dispositions réglementaires permettent de favoriser l'insertion paysagère des installations économiques (par exemple hauteurs, recul à la voirie, écran végétal en limite de propriété...).

3.2. Secteur de Bilhac

Ce secteur comprend 4 opérations. Les 3 premières affectent la zone UBr pour 6370m² en les reclassant en zone NApr. De ce point de vue, le bilan quantitatif est favorable en réduisant la constructibilité de ces espaces. Cependant, l'absence du règlement associé ne permet pas d'apprécier qualitativement ce classement.

La dernière opération transforme les zonages agricoles et naturels (A et Nh) de 6798m² en zonage urbanisable UBr. Il n'est pas fait mention de l'usage des terres pour l'agriculture .

Sur ce secteur, si le bilan quantitatif entre classement et déclassement de zones urbanisées apparaît équilibré, l'on ne sait pas apprécier si l'ensemble des changements concernent ou non la même exploitation

agricole et quel est leur impact. Il serait souhaitable de présenter les effets de ces mutations sur l'exploitation agricole (ou les exploitations) concernée(s).

Par ailleurs, les dispositions réglementaires de la zone UBr n'étant pas présentées, la prise en compte, dans le cadre de la constructibilité de ces espaces, du patrimoine architectural et paysager du hameau ne peut être appréciée.

3.3. Secteur de Polignac

La transformation d'une parcelle de 2 500m² actuellement agricole, réservée pour l'aménagement d'une aire de stationnement, en zone de développement urbain du bourg ne présente pas toutes les garanties en termes de prise en compte de l'environnement. En effet, l'ouverture de cet espace à l'urbanisation ne fait pas l'objet d'une analyse paysagère suffisante alors qu'il est visible depuis la RD 136, depuis la forteresse et qu'il se situe dans le site inscrit du château et dans le périmètre protégé de l'église Saint-Martin. L'absence du règlement de la zone UA ne permet pas de mesurer la protection réglementaire offerte par le PLU et d'établir si ce nouveau classement du secteur est le plus adapté à sa préservation.

4. Conclusion

Sur le plan quantitatif, le projet de révision allégée apporte des modifications très limitées au PLU approuvé en 2009. Cependant, l'absence d'élément permettant de replacer les changements apportés dans le cadre général du PLU (et au regard du PLH, du SCoT et de la charte paysagère), les lacunes en termes d'analyse de l'état initial relatives aux espaces agricoles, et les lacunes dans la justification des choix n'apportent pas toutes les garanties d'une prise en compte qualitative de l'environnement dans le cadre de cette révision allégée du PLU.

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'analyse sur les différents points évoqués et de compléter le dossier par l'adjonction du PADD et du règlement des zones concernées.