



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de modification n°1 du plan local d'urbanisme
de la commune de Saint-Ours-les-Roches (Puy-de-Dôme)**

Avis n° 2018-ARA-AUPP-00497

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 18 septembre 2018, à Lyon. L'ordre du jour comportait notamment l'avis sur la modification n°1 du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Ours-les-Roches (Puy-de-Dôme).

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

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.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par la communauté d'agglomération Riom Limagne et Volcans, le dossier ayant été reçu complet le 27 juin 2018.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée et a produit une contribution le 6 août 2018.

Le directeur départemental des territoires du Puy-de-Dôme a en outre été consulté et a produit une contribution le 4 septembre 2018.

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. R. 104-25 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.

Avis

1. Contexte, présentation et enjeux environnementaux.....	4
1.1. Contexte et présentation du projet.....	4
1.2. Enjeux environnementaux retenus par la MRAe.....	6
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	7
2.1. Organisation et contenu du rapport de présentation.....	7
2.2. État initial de l'environnement et perspectives de son évolution.....	7
2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables.....	8
2.4. Articulation du projet de PLU avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	8
2.5. Analyse des incidences notables probables sur l'environnement et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	9
2.6. Indicateurs de suivi.....	9
2.7. Résumé non technique.....	10
3. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....	10
3.1. Préservation du milieu naturel.....	10
3.2. Protection des paysages.....	11

1. Contexte, présentation et enjeux environnementaux

1.1. Contexte et présentation du projet

La commune de Saint-Ours-les-Roches est située à une vingtaine de kilomètres au nord-ouest de Clermont-Ferrand, au sein de la communauté d'agglomération Riom Limagne et Volcans. Elle se situe dans le parc naturel régional des Volcans d'Auvergne et une partie de l'ensemble remarquable de la Chaîne des Puys est localisée sur son territoire. L'est du territoire communal est pour l'essentiel inclus dans le site classé au titre de la loi de 1930 relatif à cet ensemble, le secteur concernant les sites de Vulcania et du Puy de Lemptégy, situé dans cette partie est, étant lui-même en site inscrit.

Depuis le 2 juillet 2018, cet ensemble remarquable de la chaîne des Puys est inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO¹.

La commune est dotée d'un PLU approuvé en 2017. La communauté d'agglomération a décidé de procéder à une modification de celui-ci afin de permettre le développement du site de Vulcania et du Puy de Lemptégy (zones Ult, Nlt et Ult*, cette dernière étant dédiée à l'accueil d'hébergement touristique) et de corriger diverses erreurs rédactionnelles du règlement.

Le présent avis se focalise sur le premier point (développement du site de Vulcania et du Puy de Lemptégy), le second n'entraînant pas d'impact potentiel sur l'environnement.

Les modifications concernant ce premier point susceptibles de générer un impact sur l'environnement sont les suivantes :

- augmentation de la hauteur maximale possible des constructions (article Ult10) de 10 mètres à 16 mètres dans la zone Ult avec une dérogation possible à 18 mètres dans certains secteurs identifiés ;
- ajout de dispositions visant à la bonne intégration paysagère des constructions (article Ult11) ;
- introduction de la possibilité d'aménager de nouvelles voiries sur les zones Nt et Nlt (article Nt3) ;
- ajout d'une OAP concernant ce secteur.

En outre, les compléments de connaissance de l'état initial du milieu naturel acquis à l'occasion de cette modification ont permis de compléter le règlement graphique en y faisant figurer des secteurs à préserver constituant des « *éléments de continuité écologique et [de] trame verte et bleue* ».

Cette modification a fait l'objet d'une procédure d'évaluation environnementale suite à une décision de la MRAe après examen au cas par cas du dossier².

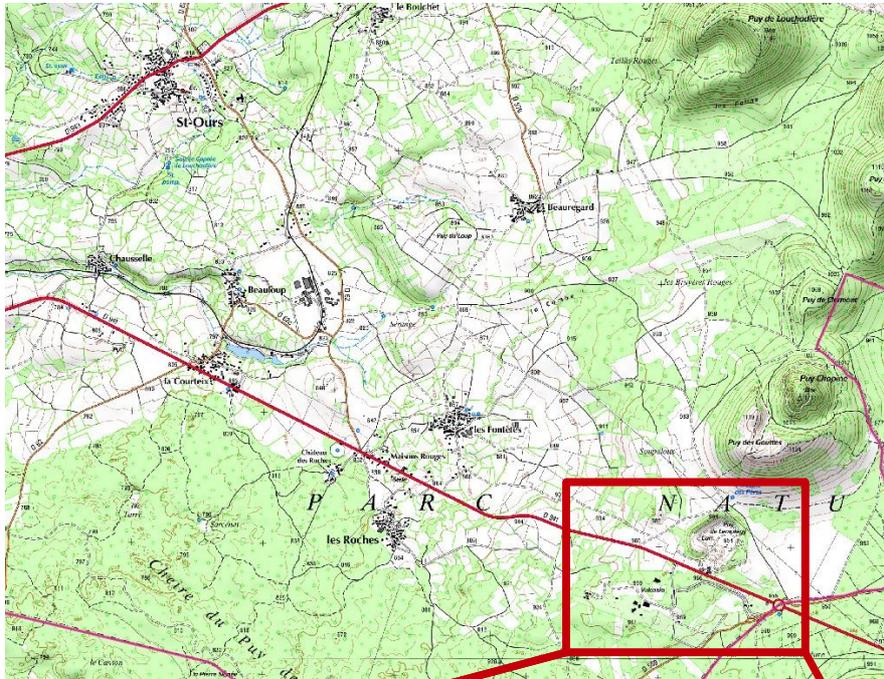
Le dossier fourni comprend en particulier :

- un rapport de présentation de la modification ;
- un complément à l'état initial de l'environnement portant notamment sur le site de Vulcania, concerné par la modification ;

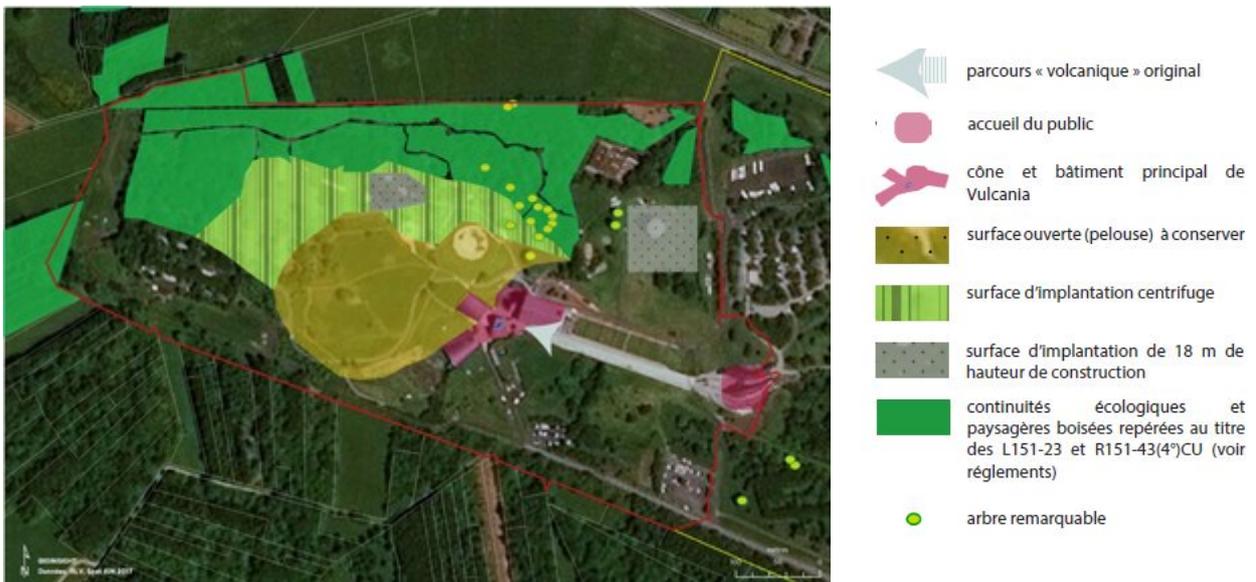
1 Sous l'intitulé « Haut-lieu tectonique Chaîne des Puys - faille de Limagne »

2 Décision n° 2017-ARA-DUPP-00520 en date du 17 novembre 2017

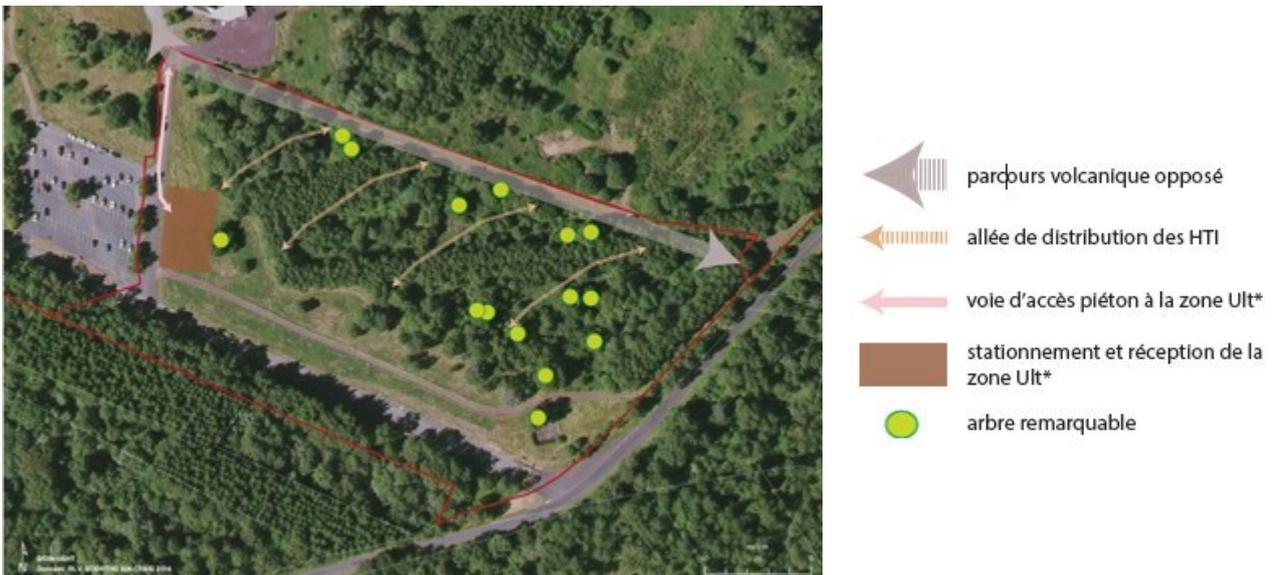
- une mise à jour des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) pour inclure la nouvelle OAP portant sur le site de Vulcania : secteurs du parc et des hébergements (voir plans ci-dessous) ;
- le règlement graphique modifié ;
- le règlement écrit modifié.



Plan du secteur Vulcania – Puy de Lemptegy (localisation sur la commune et extrait du plan de zonage)



Plan de l'OAP concernant le secteur du parc de Vulcania (Ult)



Plan de l'OAP concernant le secteur d'accueil des hébergements touristiques (Ult*)

1.2. Enjeux environnementaux retenus par la MRAe

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux concernant ce territoire et le projet de modification du PLU sont **la prise en compte de la biodiversité** (Natura 2000 et trame verte et bleue) et **la préservation des paysages** remarquables de ce secteur. Ceux-ci sont soulignés dans la décision sus-mentionnée soumettant le projet à la réalisation d'une démarche d'évaluation environnementale.

Le présent avis se concentre ainsi sur ces enjeux.

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

2.1. Organisation et contenu du rapport de présentation

Le rapport de présentation comprend en particulier :

- une présentation de la commune et du projet de modification ;
- une analyse de la cohérence de la modification avec le projet d'aménagement et de développement durable de la commune (PADD) ainsi que de sa compatibilité avec le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Clermont³ ;
- une présentation des effets attendus de la modification sur l'environnement ainsi que des mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces effets envisagées ;
- une présentation des indicateurs retenus pour effectuer le suivi des effets du PLU modifié sur l'environnement ;
- un résumé non technique des éléments précédents.

En prenant en compte le complément d'étude de l'état initial de l'environnement faisant l'objet d'un document séparé, le rapport comporte formellement toutes les parties réglementairement exigées au titre de l'évaluation environnementale⁴.

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

Ces éléments sont présentés sous forme d'un complément d'étude de l'état initial (cf ci-dessus). Les différentes thématiques environnementales y sont abordées de manière détaillée et illustrée. Ce complément comprend toutefois beaucoup d'éléments de description générale de l'ensemble du territoire communal et est peu opérationnel en ce qui concerne directement cette modification.

En particulier, alors qu'il s'agit là d'un enjeu majeur de cette modification, concernant un bien inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, l'analyse paysagère est particulièrement insuffisante. Les quelques photographies fournies dans le rapport⁵ ne sont pas localisées ; elles concernent surtout la question de la perception paysagère depuis les axes routiers. Les covisibilités ne sont pas analysées. Il est simplement indiqué que les covisibilités avec « *les principaux puy sont différemment marquées* » et qu'elles sont « *très fortes avec le puy des Gouttes, le Puy du Grand Sarcoui, le puy de Côme et le puy de Dôme* ».

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'état initial, sur le plan paysager, par une analyse approfondie permettant une identification des cônes de vues les plus sensibles et qualifiant les enjeux. Cette question doit être abordée à la fois sous l'angle des vues depuis la chaîne des Puys et sous celui des vues sur les Puys depuis Vulcania et le puy de Lemptégy.

3 Dont la modification n°4 a été approuvée le 11 décembre 2017

4 Article R. 151-3 du code de l'urbanisme

5 Complément état initial, pages 48 et suivantes

En ce qui concerne les milieux naturels, une cartographie des habitats naturels ciblée précisément sur le site de Vulcania a été réalisée (complément à l'état initial de l'environnement, p.26). Cet inventaire complémentaire mériterait d'être effectué sur le site de Lemptégy, également concerné par certains points de la modification.

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

Le rapport de présentation ne comporte pas de partie spécifiquement dédiée à la justification des choix effectués au regard des enjeux environnementaux : ces éléments sont répartis dans les différents chapitres du rapport.

Sur le fond, les raisons qui ont conduit aux choix opérés au regard des objectifs de protection de l'environnement ne sont pas explicitées et le dossier ne présente pas d'étude de solutions de substitution envisageables (par exemple, plan d'implantation global alternatif ou hauteur maximale des constructions moins importantes).

L'Autorité environnementale rappelle que le quatrième alinéa de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme dispose que le rapport de présentation « explique les choix retenus mentionnés au premier alinéa de l'article L. 151-4 au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement [...], ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables [...] » et recommande de développer cette partie, en particulier vis à vis des principaux enjeux environnementaux identifiés au paragraphe 1.2 ci-avant.

2.4. Articulation du projet de PLU avec les plans et programmes d'ordre supérieur

Le SCOT⁶ dispose que « sur les espaces concernés [situés dans le périmètre du bien désormais inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO], les plans locaux d'urbanisme devront prévoir et justifier des mesures visant à assurer une intégration paysagère, architecturale et environnementale exemplaire des projets et à délimiter les capacités de construction et d'extension, en fonction des sites et des destinations autorisées.»

Cette disposition est rappelée dans le dossier⁷, mais l'analyse de la compatibilité de la modification du PLU avec cette disposition est extrêmement sommaire.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir cette analyse et, le cas échéant, d'envisager les mesures propres à garantir la compatibilité de la modification du PLU avec le SCOT.

6 qui a fait récemment l'objet d'une modification (n°4) relative à la prise en compte de l'inscription du site au patrimoine mondial

7 RP, page 20

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

D'une manière générale, l'analyse des impacts⁸ est très imprécise. Elle ne repose pas sur une présentation claire et complète des impacts potentiels du projet de modification du PLU (zonage et règlement). Il en résulte une absence de lisibilité des mesures pour les éviter ou les réduire.

L'analyse des effets en termes de **paysage** se limite à deux coupes sur les secteurs jugés les plus sensibles (altitude du terrain naturel la plus élevée et/ou hauteur de construction possible de 18 mètres) et n'a pour objet que la visibilité depuis la RD941 bordant le site. L'impact global de la modification sur le « grand paysage » n'est pas étudié. À ce sujet, l'appréciation selon laquelle « *les incidences paysagères depuis le Puy-de-Dôme pourraient être diversement ressenties parce que le paysage est un concept très subjectif, d'autant plus pour le grand paysage* » (p.23) ne doit pas conduire à faire l'économie d'une analyse des impacts, même si ceux-ci peuvent effectivement être diversement ressentis.

L'Autorité environnementale recommande de procéder à une analyse complète des impacts paysagers, et de proposer, le cas échéant, les mesures pour les éviter ou les réduire.

Le dossier ne démontre pas que le projet de modification portant sur le secteur de Vulcania et du Puy de Lemptégy (zones Ult, Ult* et Nlt) n'aura pas d'impact sur les **milieux naturels** sensibles : réservoirs et corridors de biodiversité identifiés sur les cartes p.24 du rapport de présentation et p.26 du complément à l'état initial de l'environnement.

En ce qui concerne l'analyse des incidences Natura 2000, le rapport conclut, en termes de périmètre, que le projet n'aura pas d'incidences négatives, du fait du repérage, au titre des articles L. 151-23 et R. 151-43 du code de l'urbanisme, du site Natura 2000 et des habitats d'intérêt communautaires les plus concernés par le projet. Alors que le document de gestion (DOCOB) du site identifie comme objectif « *la lutte contre l'érosion, la dégradation et les dérangements par la maîtrise de la fréquentation de loisirs* », le rapport n'analyse pas les incidences de l'augmentation de la fréquentation induite par les nouveaux équipements et hébergements.

L'Autorité environnementale rappelle que l'analyse des incidences Natura 2000 doit comprendre également l'analyse des incidences sur l'état de conservation des habitats et des espèces ayant conduit à la désignation du site. Elle recommande de compléter le dossier dans ce sens.

2.6. Indicateurs de suivi

Les indicateurs de suivi proposés (p.31) portent sur la maîtrise de l'artificialisation des sols et sur le maintien de la biodiversité et de la continuité écologique sur le secteur. Afin de garantir l'opérationnalité du dispositif, les modalités de renseignement de ceux-ci auraient mérité d'être plus précisément décrites et leurs valeurs de référence à l'état actuel renseignées. Par ailleurs, aucun indicateur n'est prévu concernant le paysage, qui constitue un des principaux enjeux de ce site.

2.7. Résumé non technique

Ce résumé ne présente pas le projet de modification du PLU, mais permet de prendre connaissance de façon globalement satisfaisante de la démarche d'évaluation environnementale qui a été menée.

8 RP, pages 21 et suivantes

Pour une bonne information du public, il nécessite d'être complété par une présentation claire des dispositions susceptibles d'impact sur l'environnement envisagées dans le cadre de la modification du PLU.

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

3.1. Préservation du milieu naturel

Le projet de modification affiche l'intention de protéger les continuités écologiques et paysagères boisées concernant le site de Vulcania via leur identification, au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme, dans le plan de zonage modifié, ainsi que leur prise en compte dans l'OAP.

Cette intention n'est pas traduite de façon satisfaisante dans le règlement et dans l'OAP.

En termes de délimitation, la pertinence de la délimitation de ces continuités, au sein de l'OAP, au regard de la cartographie des habitats naturels produite dans l'état initial, n'est pas apparente.

Par ailleurs, les prescriptions s'appliquant à ces continuités écologiques et paysagères protégées détaillées dans le règlement (p.4 et 5) autorisent les travaux de défrichement en zone Ult (Vulcania) « *à la double condition que l'aménagement concerne un équipement de loisirs et son bâtiment fondé sur une superstructure surélevée de type rail (manège) et que le défrichement ne doit pas s'étendre à moins de 50 m de la limite nord du parc Vulcania matérialisée par une clôture* ». Cette disposition ne permet pas une prise en compte satisfaisante des enjeux de continuité écologique existant sur ce secteur.

De même, sont autorisés « *les travaux de défrichement pour la création de nouvelles poches de stationnement dans le parc Vulcania (zone Nlt) à la double condition que ces poches de stationnement soient créées dans le secteur de « continuités écologiques et paysagères boisées » le plus à l'est dans la zone Nlt (voir OAP) et que le défrichement laisse des îlots boisés dans ce secteur de « continuités écologiques et paysagères boisées » le plus à l'est dans la zone Nlt* » : les enjeux de continuité sont là aussi trop peu pris en compte.

Enfin, en l'absence d'inventaire complémentaire sur ce secteur (voir partie 2.2 du présent avis) et d'analyse des impacts potentiels, le règlement de la zone Nlt ne comporte pas de disposition particulière relative à la préservation des milieux naturels au regard des aménagements de voirie rendus possibles par la modification de l'article Nt3.

L'Autorité environnementale recommande de réexaminer les dispositions prescriptives du projet de modification du PLU de façon à assurer la bonne prise en compte des enjeux liés aux milieux naturels.

Par ailleurs, des « arbres remarquables » sont identifiés dans l'OAP : afin de procurer à ceux-ci une protection suffisante, l'Ae recommande de les identifier sur le plan de zonage au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme.

3.2. Protection des paysages

Les insuffisances relevées sur les milieux naturels se retrouvent également en ce qui concerne la prise en compte du paysage, envisagée essentiellement depuis la route départementale RD 941. Elles renvoient aux insuffisances de l'état initial et de l'analyse des impacts relevées dans la partie 2 du présent avis, et sont particulièrement problématiques compte-tenu de la localisation du parc de Vulcania et du Puy de Lemptégy dans le site de la chaîne des Puys, désormais inscrit au patrimoine de l'UNESCO.

Sur la base d'une analyse paysagère renforcée, l'Autorité environnementale recommande en particulier que des règles plus précises soient définies sur l'ensemble du secteur Ult, où des hauteurs de construction maximale importantes sont permises (16 m), et plus particulièrement sur les deux secteurs d'implantation où cette hauteur est rehaussée à 18 mètres afin de garantir une insertion paysagère exemplaire des constructions, non seulement en vision depuis la route départementale attenante (RD941), mais également depuis les puys alentours : puy des Gouttes et puy de Côme, en particulier.

D'autre part, la partie de l'OAP consacrée à la zone Ult* dédiée à l'hébergement touristique ne permet pas de s'assurer d'une prise en compte suffisante du paysage par l'aménagement. En particulier, la disposition visant à « *favoriser les vues vers les puys depuis les HTI (unités d'hébergement touristique individuel)* » (OAP, p.4) conduira nécessairement à une covisibilité entre les aménagements et les puys. **L'Autorité environnementale recommande ainsi de détailler les orientations permettant de s'assurer de la bonne insertion paysagère des unités d'hébergement prévues.**

Enfin, il est prévu d'aménager sur ce secteur, à proximité d'un parking existant d'environ 150 places, une aire de stationnement et de réception : dans le cas où cette aire de stationnement serait justifiée⁹, **l'Autorité environnementale recommande de préciser les règles d'implantation de cet aménagement potentiellement impactant en termes d'artificialisation des sols et d'insertion paysagère.**

9 Cf partie 2.3 du présent avis