



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 Villerest (42)**

Avis n° 2019-ARA-AUPP-630

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 19 février 2019 a donné délégation à Monsieur François Duval, 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 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Villerest (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 le maire de Villerest, le dossier ayant été reçu complet le 11 janvier 2019.

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 L104-6 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 par courrier électronique en date du 23 janvier 2019 et a transmis un avis le 5 mars 2019.

Le directeur départemental des territoires du département de la Loire a en outre été consulté et a produit une contribution le 14 février 2019.

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.

Synthèse de l'Avis

La commune de Villerest est localisée au nord du département de la Loire, à proximité de la ville de Roanne et en bordure du fleuve Loire. Elle appartient à la communauté d'agglomération de Roannais Agglomération et fait partie du périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Roannais.

Le territoire communal s'étend sur 1 482 ha et compte 4 840 habitants en 2016 (chiffre INSEE). La croissance annuelle moyenne sur la période récente (2010-2015) est soutenue (1,53 %) en raison de l'attractivité résidentielle de la commune localisée en première couronne de l'agglomération roannaise.

L'habitat et les activités sont majoritairement répartis entre le bourg, le hameau de la Mirandole, le secteur en continuité avec Roanne (comportant une zone d'activités), les bords du lac (retenue du barrage de Villerest sur la Loire), le secteur du Pont (en bord de Loire) et quelques hameaux dispersés. Le golf du Roannais occupe le secteur de Champlong, à l'ouest du territoire communal. Il fait actuellement l'objet d'un projet d'extension.

L'Autorité environnementale a été saisie sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de 2007. Cette révision est soumise à la réalisation d'une évaluation environnementale du fait de la présence de deux sites du réseau Natura 2000 liés à la Loire sur le territoire communal.

Les principales remarques de l'Autorité environnementale portent sur :

la qualité du rapport de présentation, rendant compte de la démarche d'évaluation environnementale :

- l'état initial de l'environnement est globalement bien caractérisé ;
- la partie relative à l'évaluation des impacts est très confuse, mais beaucoup d'éléments sur ce sujet sont présents dans les autres parties (« justification », notamment) ;
- le constat est le même concernant la partie consacrée à l'articulation du PLU avec les plans programmes de rang supérieur ;
- le résumé non technique est très insuffisant ;
- le dispositif de suivi est inopérant, excepté sur la question de la consommation d'espace.

la prise en compte des principaux enjeux environnementaux par le projet de PLU :

- la consommation d'espace liée à l'urbanisation : l'objectif de création de logements apparaît raisonnable (moyennant une justification de l'accueil de population à fournir), un effort important de densification des secteurs déjà urbanisés a été effectué, peu d'extensions sont prévues et celles-ci concernent des secteurs pertinents (proches des services et/ou desservis par les transports en commun) ;
- le milieu naturel et le paysage : la prise en compte des secteurs et éléments sensibles est satisfaisante excepté sur le secteur de l'extension du golf (impact sur boisements et sur un des corridors identifié par le SRCE et repris dans le schéma de cohérence territoriale du Roannais et de l'extension de la carrière ;
- les risques naturels : le risque d'inondation lié à la submersion des berges du lac et, à l'aval du barrage, au débordement du fleuve Loire, n'est que partiellement pris en compte.

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 PLU.....	6
1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe.....	7
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	8
2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale.....	8
2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	8
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 du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	10
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 retenues pour le suivi des effets.....	12
2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale.....	12
2.8. Résumé non technique.....	12
3. La prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....	13
3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain.....	13
3.2. Préserver les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques.....	14
3.3. Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain.....	15
3.4. Prendre en compte les risques naturels et technologiques.....	16

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

1.1. Présentation du territoire communal

La commune de Villerest est localisée au nord du département de la Loire, à proximité de la ville de Roanne et en bordure du fleuve Loire. Elle appartient à la communauté d'agglomération de Roannais Agglomération¹ et fait partie du périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Roannais², dont la révision a été approuvée le 4 octobre 2017.



Source : Google Maps



Source : rapport de présentation

Le territoire communal s'étend sur 1 482 ha et compte 4 840 habitants en 2016 (chiffre INSEE). La croissance annuelle moyenne sur la période récente (2010-2015) est de 1,53 %. Cette croissance soutenue est due à l'attractivité résidentielle de la commune, localisée en première couronne de l'agglomération roannaise et offrant un cadre de vie de qualité du fait de ses atouts : bourg ancien, territoire agricole et naturel, bords de Loire.

L'habitat et les activités sont majoritairement répartis entre le bourg, le hameau de la Mirandole, le secteur en continuité avec Roanne (comportant une zone d'activités), les bords du lac³, le secteur du Pont (en bord de Loire) et quelques hameaux dispersés.

Le golf du Roannais occupe le secteur de Champlong, à l'ouest du territoire communal. Il fait actuellement l'objet d'un projet d'extension⁴.

1 40 communes, environ 100 000 habitants

2 51 communes réparties dans deux intercommunalités : Roannais Agglomération et communauté de communes du Pays d'Urfé

3 Retenue du barrage sur la Loire de Villerest

4 l'Autorité environnementale a émis un avis sur le permis d'aménager concernant ce projet : - http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2018-ara-ap-00629-golfvillerest-avisae_delibere.pdf

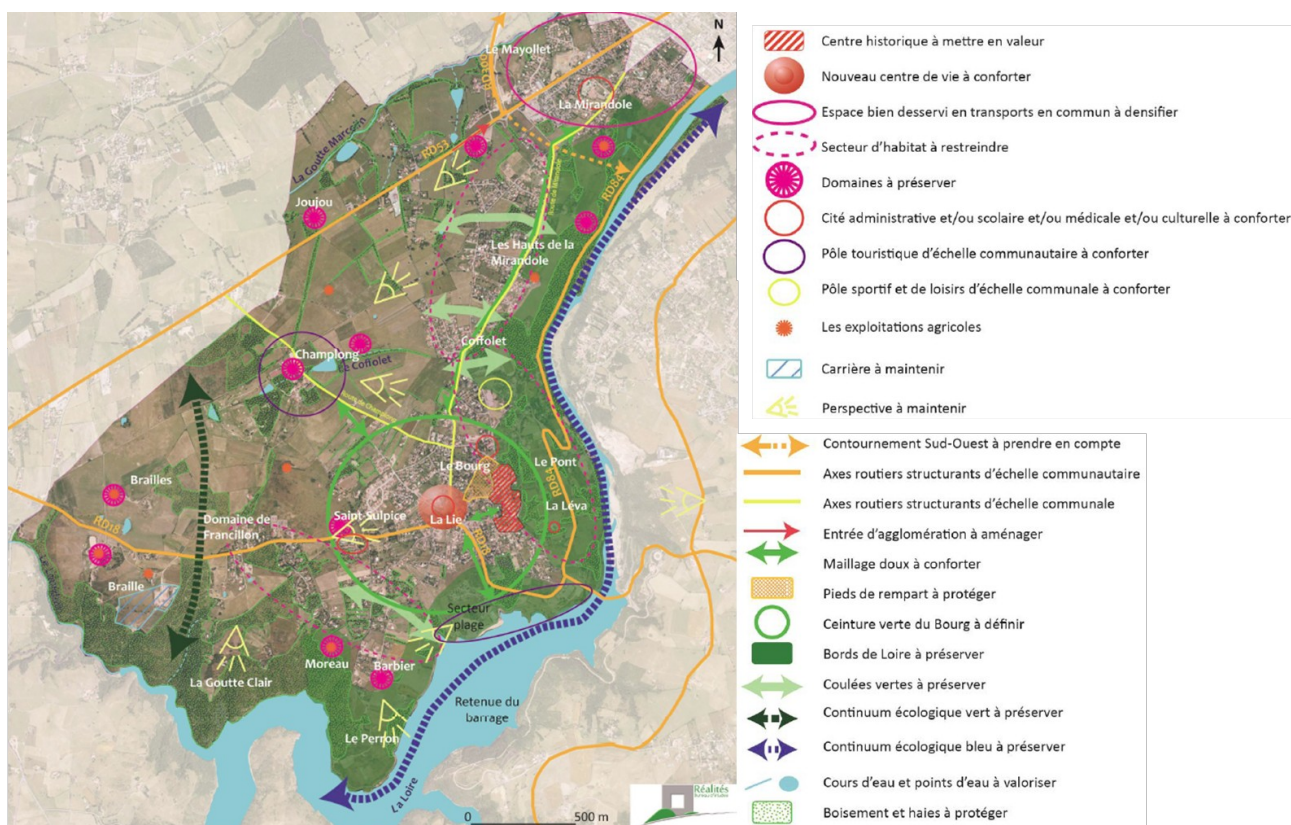
1.2. Présentation du projet de PLU

La commune est dotée d'un PLU approuvé en 2007. Le dossier indique que la présente révision a pour but de « répondre aux nouveaux enjeux intervenus sur le territoire et d'adapter le document d'urbanisme aux dispositions législatives qui se sont mises en place depuis [...] » (rapport de présentation, p.1).

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) définit huit axes d'orientation :

- une image verte à maintenir,
- un patrimoine à préserver,
- une vocation touristique d'agglomération à conforter,
- un développement de la ville à repenser,
- une centralité autour du bourg à renforcer,
- une porte d'entrée de l'agglomération roannaise à affirmer,
- des déplacements à améliorer,
- des équipements à restructurer, des services à enrichir.

Ces orientations sont exprimées sous la forme du schéma de synthèse suivant :



Les orientations du projet d'aménagement et de développement durable

L'obligation réglementaire que le PLU fasse l'objet d'une évaluation environnementale découle de la présence de deux sites du réseau Natura 2000 liés à la Loire⁵ sur le territoire communal.

5 ZSC n° FR8201765 : Milieux alluviaux et aquatiques de la Loire / ZPS n° FR8212026 : Gorges de la Loire aval.

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe les principaux enjeux environnementaux liés à la révision du PLU de la commune portent sur :

- la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain ;
- la préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques ;
- la préservation et la valorisation du paysage naturel et urbain ;
- la prise en compte des risques naturels.

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

2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale

Le rapport de présentation est constitué d'un unique document, comportant les chapitres suivants :

- un diagnostic territorial ;
- une analyse liée au secteur du logement : quantification du besoin, consommation foncière liée, capacités de mutation et de densification du tissu bâti ;
- un diagnostic environnemental et paysager ;
- une justification des choix réalisés ;
- une analyse des incidences du PLU ;
- une description des mesures prévues ;
- la définition d'indicateurs permettant un suivi de la mise en œuvre du PLU ;
- un résumé non technique.

Ce contenu est conforme à ce que prévoit le code de l'urbanisme (articles R151-1 à 5).

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

L'état initial de l'environnement sur le territoire communal est décrit de manière détaillée. Les enjeux environnementaux du territoire à prendre en compte sont précisément identifiés par type de milieu. En revanche, la synthèse qui en est faite (carte page 173 du rapport de présentation⁶) est sommaire et ne permet pas de disposer d'une approche hiérarchisée et spatialisée des enjeux environnementaux.

L'occupation des sols actuelle est décrite de façon convenable⁷. Les **dynamiques de consommation d'espace agricole et naturel** sur les différentes périodes⁸ sont également décrites et chiffrées⁹. La consommation d'espace moyenne annuelle sur la période récente (depuis 2011) n'est toutefois pas clairement déterminée. Le dossier indique en effet que « *en tenant compte des projets d'urbanisation en cours ou à venir, les espaces construits et aménagés représentent 366,3 ha, soit 11,9 ha de plus*

6 Cette carte est une réplique de la carte des objectifs du PLU figurant dans la synthèse conclusive du PADD.

7 Rapport de présentation pages 88 et suivantes.

8 1970 → 1980 / 1980 → 1988 / 1988 → 2001 / 2001 → 2011.

9 Rapport de présentation pages 99 et suivantes.

qu'actuellement »¹⁰ sans préciser la surface actuellement urbanisée.

Le diagnostic fait état d'un fort dynamisme en termes de **construction de logements** neufs : 37 logements par an en moyenne depuis 2001, essentiellement constitués de logements individuels. La proportion de logements vacants reste limitée : 5,5 %, même si elle a fortement augmenté récemment (quadruplement depuis 1999). Elle reste inférieure au seuil de 7 % au-delà duquel le SCoT impose sa prise en compte. Afin d'améliorer la densité moyenne qui reste faible (6 logements par hectare), le rapport préconise le recours à des formes urbaines mixtes comprenant du logement individuel groupé et du collectif.

Une identification des disponibilités foncières a été effectuée, notamment à partir de visites de terrain. Des secteurs prioritaires de renouvellement urbains proches des équipements et services et desservis par les transports en commun (bourg et Mirandole) ont ainsi été déterminés .

Les zonages liés au **milieu naturel** présents la commune sont identifiés et localisés : deux zones Natura 2000, deux ZNIEFF¹¹ de type II et une ZNIEFF de type I. Elles sont toutes liées au fleuve Loire. En particulier, les zones Natura 2000 portent sur une ZSC¹² « milieux alluviaux et aquatiques de la Loire » couvrant la Loire et ses berges, et une ZPS¹³ « Gorges de la Loire aval » englobant le fleuve ainsi qu'une large partie des coteaux.

Le rapport effectue une description des milieux naturels présents sur le territoire communal. La majorité d'entre eux fait l'objet d'une localisation cartographique : habitats humides liés à la Loire, landes situées dans la ZNIEFF du Perron, boisements et zones humides de surface supérieure à 1 ha inventoriées au niveau départemental .

Si le rapport décrit le **réseau hydrographique** de façon satisfaisante (fleuve Loire et retenue de Villerest en limite communale sud et est, affluents rive gauche de la Loire à l'ouest et au nord du territoire communal, dont le Coffolet au niveau du golf de Champlong), il n'aborde pas la question de la qualité sanitaire des eaux de baignade de la retenue du barrage.

Les différents éléments supports de la **continuité écologique** ainsi que les facteurs de fragmentation sont identifiés. La faible définition des cartes fournies, pourtant pertinentes, rend celles-ci peu lisibles. Les cartes de synthèse¹⁴ sont imprécises et peu claires et ne localisent pas les « *trois fuseaux verts de porosité* » assurant la « *connexion globale transversale du territoire* » cités dans le texte. Par ailleurs, il est à noter que la partie ouest de la commune est concernée par un corridor d'importance régionale identifié dans le SRCE¹⁵ Rhône-Alpes comme « à remettre en bon état » et repris dans le SCoT. Il aurait été utile que la localisation de ce corridor soit précisée à l'échelle du PLU et apparaisse sur ces cartes. Le rapport souligne que la préservation des continuités écologiques d'affaiblissements voire de ruptures liés à l'urbanisation est considérée comme un des principaux enjeux environnementaux du territoire : « *aussi est-ce la qualité écologique de l'ensemble du bocage et du réseau hydrographique qui risque de subir de nouvelles altérations et fragmentations si cette urbanisation présente et future ne tient pas suffisamment compte de ces facteurs de fonctionnalité écologique* »¹⁴.

Le principal enjeu identifié en termes de **paysages** concerne la structuration du développement urbain, principalement via la maîtrise des extensions du tissu pavillonnaire standardisé.

10 Rapport de présentation page 104.

11 Zone naturelle d'intérêt écologique floristique et faunistique

12 Zone spéciale de conservation : zone visant la conservation des types d'habitats et des espèces animales et végétales figurant aux annexes I et II de la Directive européenne « Habitats » du 21/05/1992

13 Zone de protection spéciale : zone permettant d'assurer la protection des sites naturels d'importance européenne pour les espèces d'oiseaux sauvages

14 Rapport de présentation pages 156-157-158.

15 Schéma régional de cohérence écologique

La problématique de l'amélioration qualitative du paysage d'entrée de ville depuis l'ouest via la RD 53, qui constitue également une des entrées de l'agglomération, est également rappelée dans le rapport qui recommande : « *d'assurer un développement harmonisé et structuré de l'activité économique avec un accompagnement paysager depuis les axes de communications et une gestion de la publicité* ».

Du fait de la présence du barrage sur la Loire, la commune est exposée au **risque d'inondation** lié à la submersion des berges du lac, et à l'aval du barrage, au débordement du fleuve.

Le rapport indique que « *le PPRNpi du fleuve Loire entre Villerest et Vougy a été annulé suite à un recours de la ville de Roanne par une décision du tribunal administratif de Lyon en date du 26 octobre 2006. Un nouveau plan est en cours d'élaboration, et dans l'attente, le préfet a rappelé les prescriptions en matière de construction en lien avec le risque inondation* » (p.159). Il aurait été utile que le degré d'avancement du nouveau plan en cours d'élaboration soit précisé¹⁶ et que les prescriptions actuellement applicables soient indiquées.

Par ailleurs :

- une « servitude relative à la défense contre les inondations (EL2) » figure dans la légende des plans des servitudes d'utilité publique (SUP, plans 6b et 6c) mais n'est pas explicitée et n'est pas matérialisée sur ceux-ci ;
- le « projet de zone inondable » figurant sur les plans de zonage à l'aval du barrage est *a priori* constitué des zones inondables portées à la connaissance de la commune dans le cadre de l'élaboration du futur PPRNpi (voir note de bas de page) : le rapport aurait pu préciser ce point ;
- le rapport aurait pu également indiquer en quoi consiste la « servitude de submersion et d'occupation temporaire (I2) » figurant sur le plan des servitudes dans le secteur en amont du barrage (6c) : il s'agit *a priori* de l'enveloppe correspondant à la cote maximale de la retenue (324 NGF, p.159).

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 traduction réglementaire (en termes de zonage, principalement) des orientations du PADD au regard du précédent (PLU de 2007) fait l'objet d'une analyse détaillée par secteurs (p.208 à 229). Elle vise à expliquer la manière dont les enjeux environnementaux ont été pris en compte par le plan de zonage : limitation de la consommation d'espace, maintien des continuités écologiques, densification des secteurs desservis par les transports en commun, attention portée aux paysages d'entrée de ville ... et anticipe ainsi sur l'évaluation des impacts du PLU. Il en va de même pour la justification des OAP (p.239), des éléments spécifiques identifiés, notamment au titre des articles L.151-23 et L.113-29 du code de l'urbanisme (p.240), ou encore des EBC (p.251).

Le rapport aurait été plus compréhensible et plus synthétique si ces différentes analyses avaient été rassemblées dans une seule partie du document comportant un croisement clair, par secteurs, entre les enjeux identifiés dans l'état initial de l'environnement et le projet de zonage.

16 Après vérification, il apparaît que les zones inondables du fleuve Loire à l'aval du barrage ont été portées à la connaissance de la commune en 2013

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

De façon peu logique, l'analyse de l'articulation du PLU avec les autres plans, schémas et programmes est incluse dans le diagnostic territorial (p.16 et suivante), avant que le projet de PLU ne soit présenté. Celle-ci consiste uniquement en une description des principaux objectifs de ces documents. La façon dont le PLU prend en compte ces éléments n'est pas analysée dans cette partie. En particulier :

- les quelques points du SDAGE¹⁷ Loire-Bretagne sur lesquels le PLU peut potentiellement avoir une influence directe (par exemple : « maîtriser les prélèvements d'eau » ou « préserver les zones humides ») aurait utilement pu être développés ;
- il en va de même pour le SAGE¹⁸ Loire, en particulier en ce qui concerne son enjeu de « prise en compte des milieux aquatiques dans le développement et l'aménagement du territoire » ;
- la façon dont le PLU protège les principaux enjeux de continuité écologique identifiés par le SRCE Rhône-Alpes et déclinés dans le SCoT n'est pas démontrée : réservoirs de biodiversité et corridors de déplacement des espèces cités par le dossier mais ne faisant pas l'objet d'une localisation cartographique ;
- la compatibilité avec le SCoT, pourtant intégrateur de l'ensemble des politiques, n'est pas démontrée. Cela porte notamment sur les préconisations suivantes du SCoT concernant le logement : « [...] d'ici 2030, la part du collectif (opérations R+2 minimum) doit atteindre 15 %, celle de l'individuel (maison isolée, en procédure, maisons en bande, jumelées) doit s'abaisser à 85 % dans le total du parc » et « la densité moyenne des nouvelles opérations devra respecter une densité minimale de 15 logements à l'hectare » (p.79) ;
- la prise en compte du PLH¹⁹ pour la période 2016-2021 n'est pas démontrée, notamment en ce qui concerne ses objectifs quantifiés (« plafond de 180 logements à construire au maximum sur la période [...] ») ou plus qualitatifs (« privilégier systématiquement le renouvellement urbain »).

Le tableau de synthèse fourni page 21 aurait mérité d'être développé. Par exemple, la simple affirmation de la « compatibilité [avec le SAGE du fait de la préservation des zones humides] » ne constitue pas une démonstration suffisante.

Les éléments permettant de s'assurer que le projet de PLU est cohérent avec ces différents documents d'ordre supérieur (notamment SCoT et PLH en ce qui concerne les objectifs relatifs au logement : volume à construire, typologie, densité) sont disséminés dans le rapport : une partie rassemblant ceux-ci aurait été utile à la présentation de cette articulation.

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

La partie du rapport consacrée à l'analyse des incidences du PLU (p.278 et suivantes) est constituée d'affirmations pour la plupart non démontrées et non illustrées, et ne concerne que les enjeux relatifs au milieu naturel.

Peuvent être cités à titre d'exemples :

- « l'artificialisation se réalise aux dépens de surfaces agricoles, plus particulièrement de prairie et des terres arables » (p.278) : sans quantification ni mesures associées, ce constat est peu utile ;

17 Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

18 Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

19 Programme local de l'habitat

- « le projet de PLU ne présente pas d'incidences sur la trame verte et bleue sous la forme d'un réseau de continuités écologiques maintenant repérées et protégées au plan de zonage avec différents types de protection réglementaire » (p.279) : cette affirmation n'est pas démontrée. Au contraire, la carte fournie illustre le fait que la zone AU du golf de Champlong couvre partiellement le corridor d'importance régionale identifié par le SRCE sur ce secteur ;

Le rapport effectue un développement concernant le **projet d'extension du golf de Champlong** (p.290 à 292). Il cite les conclusions de l'avis de l'Autorité environnementale qui s'y rapporte. Quelques éléments de réponse à cet avis issus de l'étude d'impact sont apportés, de manière incomplète et désordonnée : compensation financière du défrichement (alors même qu'il est précisé quelques pages auparavant que « le PLU ne devrait pas nécessiter la mise en place de mesures de compensation, car il est du ressort d'un document de planification d'éviter les zones d'enjeux les plus importants » : p.278) et maintien d'éléments participant à la continuité écologique (démonstration p.292 confuse).

Enfin, le rapport apporte quelques éléments concernant une **carrière située au lieu-dit « Braille ouest »** (p.288 à 290). La trame du règlement graphique intitulée « zone où l'exploitation des carrières est admise » couvre l'emprise de la carrière actuellement autorisée, augmentée de deux parcelles incluses dans le site Natura 2000 (ZPS « Gorges de la Loire aval ») et concernées par un projet d'extension de la carrière (1,23 ha) non encore autorisé. Le rapport indique que « l'extension de la carrière, spécialement en dehors du périmètre de l'autorisation, pourrait engendrer de fortes incidences Natura 2000 à partir de la réduction de surfaces agricoles ouvertes agricoles/naturelles de type pelouses sèches et landes [...] » et conclut à une absence d'impact significatif du fait d'une « superficie de ces parcelles faible (1,23 hectares) et compacte (regroupée avec des parcelles en activité) ainsi que par leur occupation du sol actuelle [culture de vignes] » (p.290).

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir l'exposé des incidences du classement en zone d'exploitation de carrière sur le site Natura 2000, de réinterroger ce classement et d'étudier les mesures d'évitement et de réduction envisageables.

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

Des indicateurs sont définis mais leurs valeurs à l'état initial ne sont pas indiquées et leurs méthodes de recueil ne sont pas suffisamment décrites. Par exemple, concernant l'indicateur « maîtrise de la fragmentation », le rapport indique seulement qu'un recueil par « analyse [de] photos aériennes » est à effectuer et qu'une « évaluation de la franchissabilité » est à réaliser : sans plus de précisions, la mise à jour de cet indicateur semble incertaine.

Les indicateurs concernant la construction de logements (tableau p.301) sont en revanche plus précis. Les années 2017 et 2018 auraient toutefois dû être renseignées pour initier le suivi.

Des indicateurs complémentaires sont évoqués sans plus de précisions : « évolution de la capacité de la station d'épuration, évolution des dessertes en eau potable, électricité, voirie, liaisons modes doux... ».

En l'état, hormis concernant la construction de logements, le dispositif décrit ne permettra pas un suivi efficace des résultats du PLU. L'Autorité environnementale recommande donc de le compléter.

2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale

La méthodologie n'est pas détaillée et les qualifications des auteurs des études ne sont pas indiquées. Il est à noter que les chapitres relatifs aux incidences du projet, aux mesures à mettre en œuvre et aux indicateurs ont été produits par un bureau d'étude manifestement spécialisé dans les milieux naturels. Ceci

pose question quant à la compréhension de la démarche d'évaluation environnementale (l'évaluation des impacts ne saurait être limitée à ceux relatifs au milieu naturel) et à l'articulation entre les prestataires ayant collaboré à l'élaboration de ce document et à son évaluation environnementale.

2.8. Résumé non technique

Ce résumé extrêmement succinct (trois pages) n'apporte que très peu d'informations et ne permet donc pas une bonne information du public.

L'Autorité environnementale recommande d'ajouter au rapport un résumé illustré permettant de présenter de manière plus détaillée le projet de PLU ainsi que la démarche itérative d'évaluation environnementale qui a été menée.

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

Il semble que le **scénario de développement** retenu soit déduit des objectifs maximums de production de logements définis par le SCoT et le PLH (p.23-24 et p.117 : « *au vu des objectifs du SCOT et du PLH, Villerest peut envisager la création de maximum 272 logements jusqu'en 2030 [...]* »), aboutissant à une population estimée à « *5770 habitants en 2025* »²⁰. Mais la trajectoire, en terme de production de logement ne s'appuie ni sur un scénario démographique (croissance de population – desserrement des ménages), ni sur des perspectives en termes d'emploi.

L'Autorité environnementale recommande de définir un scénario socio-démographique préalablement à la détermination des besoins en termes de logements et d'en démontrer la pertinence.

Le rapport évoque les **surfaces nécessaires à la production de logements** :

- dans un premier temps, p.117, un « *potentiel [qui] s'établit à hauteur de 22 hectares* » comprenant « *les comblements de dents creuses, les possibilités en division parcellaire ainsi que les nouveaux secteurs ouverts à l'urbanisation* » et prenant en compte la densité moyenne imposée par le SCoT (15 logements/ha) ainsi qu'un taux de rétention foncière estimé à 20 %. Il est à noter que le terme de « potentiel » est mal choisi : il s'agit plutôt d'un maximum permis par le SCoT et le PLH ;
- dans un second temps, p.194-195, une surface totale d'environ 20 hectares qui prend en compte un taux de rétention moindre (10 %) justifié par une bonne attractivité de la commune, et qui se répartit entre :
 - 6,02 hectares dans les dents creuses du tissu urbain, en prenant de nouveau en compte un taux de rétention foncière de 20 %. Il convient de noter que la déduction du taux de rétention foncière est ainsi a priori doublement appliqué ;
 - 2,08 hectares issus de la possibilité de divisions parcellaires des parcelles constructibles de taille importante (> 2500 m²) : un autre taux de rétention foncière (90 %) est appliqué une nouvelle fois ;
 - 11,8 hectares hors du tissu bâti.

Le rapport indique que le futur PLU s'inscrit dans cet objectif, car présente « *un total de 17,24 ha*

20 Le schéma semblant illustrer ce propos (p.24) fait par ailleurs état d'une population de 5700 habitants en 2030 : ce point devra être éclairci.

constructibles en tenant compte des divisions parcellaires et dents creuses, et [...] 9,14 hectares de zones à urbaniser ou parcelles soumises à OAP » (p.195).

- Dans un troisième temps, p.265 et suivantes, les parcelles mobilisables en milieu urbain (dents creuses / sujettes à division parcellaire) sont localisées. Les plans sont toutefois fournis à une faible définition rendant ceux-ci peu lisibles. Les « secteurs à enjeux d'habitat (A, B, C, D et AA) » (p.268) ne sont pas identifiés.

Le fait que ces calculs soient effectués dans plusieurs parties du rapport de présentation complique la compréhension du raisonnement.

L'importante mobilisation des disponibilités situées dans le tissu urbain est à souligner. L'Autorité environnementale recommande toutefois de démontrer la nécessité de consommer de l'espace en extension en justifiant l'augmentation de population attendue sur la commune (voir ci-dessus).

Les **zones urbaines** sont globalement limitées à l'urbanisation existante. Cela concerne :

- les zones à vocation principale d'habitat : UA au niveau du centre historique, UB sur trois secteurs denses (au contact du centre et dans le secteur proche de Roanne), UC sur la zone pavillonnaire moins dense (autour du bourg, au Coffollet, à la Mirandole nord et sud, et au Mayollet, en continuité avec Roanne) et UD dans les zones peu denses (différents hameaux et bords de Loire au nord-est du centre ancien).

Se pose toutefois la question du classement en zone UC d'un secteur non construit au nord-ouest, au sud de la route de la Mirandole : le rapport souligne à ce sujet un « *reclassement du lotissement des bords de Loire d'une zone à urbaniser AUcp [au PLU de 2007] à la zone urbaine UC puisque entièrement réalisé* » (p.210). Or, les extraits de plans cadastraux et les photographies aériennes disponibles ne permettent pas de vérifier que ce secteur est effectivement déjà construit.

- les zones à vocation d'équipements (UP), d'activités (UR), de loisir (UL) et touristiques (UT).

Les **zones à urbaniser à vocation d'habitat** entraînent une consommation d'espace modérée et dans des secteurs qui apparaissent pertinents (proches des équipements et des services ou desservis par les transports en commun) :

- les zones (AUc) pouvant être urbanisées à court terme : au niveau du bourg (4 secteurs) et du Mayollet (un secteur), en extension limitée de l'existant (surface totale de 6,61 ha) et permettant un épaississement des secteurs densément bâtis ;
- la zone à urbaniser à plus long terme (AU) de 1,44 ha située dans le cœur du tissu urbain.

De plus, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) définies sur ces secteurs préconisent le recours à des types d'habitat diversifiés, notamment sur le secteur de La Lie, dans le centre : « *collectif en R+2, intermédiaire et/ou groupé en R+1* » (p.5) et vise l'atteinte d'un objectif de densité moyenne minimale de l'ordre de 20 logements par hectares (p.268).

En revanche, la **zone à urbaniser à vocation touristique et de loisirs** (Aus et Ausa) au niveau du golf de Champlong représente une importante surface (66,53 ha) soustraite à l'activité agricole.

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

Le règlement graphique comporte plusieurs éléments permettant de prendre en compte les espaces naturels :

- les **zones naturelles** (N, Nn, Np, etc.), au niveau des espaces présentant de forts enjeux relatifs aux milieux naturels (Loire et bords de Loire, en particulier) ainsi que dans les secteurs de hameaux où une maîtrise de l'urbanisation est nécessaire afin notamment de préserver les continuités écologiques identifiées (hameau de la Noirie au sud-ouest du bourg, notamment) ;
- les **zones agricoles** (A) sur les secteurs de transition entre les réservoirs de biodiversité, sur lesquelles les capacités d'urbanisation sont fortement limitées, permettant de préserver les continuités écologiques ;
- les **éléments ponctuels, linéaires ou surfaciques** repérés :
 - au titre de l'article L.113-29 du code de l'urbanisme : haies et arbres isolés ;
 - au titre de l'article L.113-23 du même code : bois de feuillus ;
 - au titre de l'article L.151-23 du même code : landes, pelouses et éléments de continuité humide (cours d'eau, mares, retenue) ;

Le règlement applicable à ces sous-trames permet de garantir leur protection en y limitant ou interdisant les interventions (par exemple : coupe, défrichement, remblaiement, imperméabilisation, traitement phytosanitaire).

Il n'est toutefois pas démontré que l'ensemble des enjeux identifiés lors de l'analyse de l'état initial sont pris en compte. Ainsi, si la sous-trame ouverte et semi-ouverte thermophile couvre la quasi-totalité des landes et pelouses identifiées à l'exception d'une petite partie au lieu-dit « chez Berger » (p.149), la façon dont ont été déterminés les secteurs de bois de feuillus à protéger parmi l'ensemble des boisements repérés dans l'état initial (p.134) n'est pas précisée. La surface protégée sur l'emprise du golf de Champlong est ainsi plus restreinte que le boisement identifié à l'état actuel.

Par ailleurs, l'adéquation des projets touristiques de la commune (aménagement du secteur de la plage et extension du golf) avec la disponibilité de la ressource en eau ainsi que leur compatibilité avec le maintien du caractère « baignable » des eaux de la retenue ne sont pas démontrées.

Enfin, il convient de noter que la « zone où l'exploitation des carrières est admise » inclut deux parcelles (1,23 ha) situées dans la ZPS Natura 2000 « Gorges de la Loire aval » et concernées par un projet d'extension de la carrière située au lieu-dit « Braille ouest » sans qu'une démonstration convaincante d'absence d'impact significatif ne soit apportée.

L'Autorité environnementale recommande de renforcer la prise en compte des milieux naturels par le projet de PLU, en particulier sur le secteur du golf de Champlong et de la carrière de Braille ouest.

3.3. Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain

La zone N comporte un sous-zonage indicé « p » qui concerne le principal secteur présentant un enjeu paysager identifié par le rapport : **côteaux en bord de Loire** sur la partie sud-ouest de la commune. Le règlement y encadre plus précisément l'évolution des constructions existantes (interdiction des annexes).

Le second secteur Np (carte p.173) est celui de la **plaine agricole**, au nord-ouest. Un certain nombre d'éléments y sont protégés, permettant le maintien de l'ambiance bocagère du lieu :

- le classement en N et A de la plupart des parcelles permettant le maintien de l'urbanisation dans ses limites, notamment le long de la RD 53 (entrée de ville) ;
- la protection de haies et d'arbres isolés (secteur Champlong – Valoure) ;
- trois espaces boisés classés (EBC) concernant des alignements d'arbres.

Toutefois, le règlement des zones AUs et AUa correspondant au secteur de développement du golf de Champlong comporte peu de dispositions relatives à la prise en compte du paysage sur ce secteur d'une

surface importante (environ 65 ha). L'OAP définie sur ce secteur apporte peu de précisions supplémentaires. Elle évoque en particulier la « *création d'une centaine de places d'hébergement regroupée sur une trentaine de « constructions » de type cottage, lodge... en assurant une bonne intégration au sein de l'environnement du site* » (p.12) sans que des dispositions n'encadrent leur intégration dans le paysage du secteur.

L'Autorité environnementale recommande de renforcer les prescriptions en faveur de la préservation des paysages sur le secteur du golf de Champlong.

Enfin, le classement en zone Ne de deux secteurs situés le long de la RD 53 à Valoure et la Mirandole (constituant ainsi deux STECAL : secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées) permettant le développement d'activités pose question étant donné leur positionnement en entrée de ville. Le règlement y autorise en effet la construction d'entrepôts et de constructions artisanales d'une hauteur maximale de 9 mètres (p.81 et 85). L'affirmation selon laquelle, concernant la zone de Valours, « *une extension reste ainsi possible au Sud, de façon non visible depuis la RD 53* » (p.212) n'est pas démontrée.

3.4. Prendre en compte les risques naturels et technologiques

Le projet de zonage ne prend en compte que de façon partielle les **risques naturels liés** à la présence du barrage. En effet :

- à l'amont du barrage, les zonages NL et NLp sont compris en quasi-totalité dans la zone inondable liée au marnage maximum de la retenue. Or, ils permettent sur la totalité de leur surface certains aménagements incompatibles avec ce caractère inondable : aires de stationnement et affouillements et exhaussements de sol dans la zone NLp ;
- à l'aval, la zone Nes (zone naturelle à vocation économique sans construction) permettant les affouillements et exhaussements « *à condition de respecter les prescriptions relatives à la prise en compte du risque d'inondation* » est partiellement comprise dans la zone inondable portée à la connaissance de la commune dans le cadre de l'élaboration du futur PPRNPI (« projet de zone inondable » figurant sur le plan de zonage) : *a minima*, les conditions de prise en compte de ce risque doivent être explicitées.

L'Autorité environnementale recommande de renforcer la prise en compte du risque d'inondation lié à la présence du barrage sur la commune.