



Mission régionale d'autorité environnementale

Centre-Val de Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
Centre-Val de Loire
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune
de Villefranche-sur-Cher (41)**

N°20170217-41-166

I. Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale Centre-Val de Loire s'est réunie le 17 février 2017. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme de Villefranche-sur-Cher (41).

Étaient présents et ont délibéré : Étienne Lefebvre, Corinne Larrue, Patricia Corrèze-Lénée, Philippe Maubert.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du Conseil général de l'environnement et du développement durable, chacun des membres délibérant 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.

Le plan local d'urbanisme (PLU) relève du régime des documents d'urbanisme prévu aux articles R. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme. Il doit, à ce titre, faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Le rapport de présentation inclus dans le projet de plan local d'urbanisme arrêté rend compte de cette démarche.

Pour tous les documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, désignée par la réglementation et dite « autorité environnementale », doit donner son avis et le mettre à la disposition du public et de la personne publique responsable du document.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité de l'opération mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée et sur la prise en compte de l'environnement par le document d'urbanisme. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable à celui-ci. Il vise à permettre l'amélioration de sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

II. Principales dispositions du PLU susceptibles d'avoir un effet sur l'environnement

III.

Située au sud du département de Loir-et-Cher, à la limite sud de Romorantin-Lanthenay et en vallée du Cher, la commune de Villefranche-sur-Cher comptait 2 746 habitants en 2012, et connaît une croissance démographique constante au cours des dernières années, de l'ordre d'1 % par an. Cette croissance s'est ralentie depuis les années 1990, et son rythme annuel moyen récent est plus proche de 25-26 habitants par an

Disposant d'un plan d'occupation des sols (POS), elle a entrepris en 2010 sa révision en plan local d'urbanisme, dont le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) prévoit d'atteindre 3 100 habitants à l'horizon 2025. Cette prévision correspond à un accroissement moyen annuel situé dans l'hypothèse haute.

À cette fin, le projet de PLU envisage de créer environ 150 logements neufs en mobilisant les espaces disponibles au sein de l'enveloppe urbaine du bourg, et prévoit une densité d'environ 15 logements par hectare, en incluant 25 % d'espaces publics et/ou collectifs. Ceci suppose l'ouverture à l'urbanisation de 10 ha, ce total étant jugé bien inférieur aux 19 ha de dents creuses et espaces disponibles au sein de l'enveloppe urbaine du bourg.

Le projet prévoit aussi l'ouverture à l'urbanisation de 39,2 ha situés de part et d'autre de la RD 922, à proximité de l'échangeur autoroutier, pour l'extension de la zone d'activités

communautaire dite « ZAC II des Grandes Bruyères », dont l'emprise s'étend également sur la commune de Romorantin-Lanthenay.

Le PADD affiche des objectifs de modération de la consommation d'espace, de lutte contre l'étalement urbain, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, ainsi que des continuités écologiques. Il mentionne le projet d'extension de la zone d'activités, sans l'accompagner d'éléments chiffrés sur les besoins auxquels il est censé répondre.

IV. Appréciation sur le contenu du rapport de présentation au vu des requis des articles R.151-1 et suivants du code de l'urbanisme

Le rapport de présentation, très insuffisant, ne répond que partiellement aux exigences prévues par la réglementation. L'autorité environnementale s'attachera, dans le présent avis, à comparer point par point le contenu du rapport de présentation par rapport aux requis des articles R.151-1 à R.151-3 du code de l'urbanisme et fournira, à titre d'exemple, des observations sur certains points notables. Elle relève également un manque général d'actualisation de l'ensemble des données .

1°Description de l'articulation du PLU avec les autres plans et programmes

Le dossier fait référence au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne approuvé en 2009 alors qu'une nouvelle version de celui-ci a été approuvée le 18 novembre 2015. Il mentionne, à juste titre, que le territoire communal est concerné par deux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) en cours d'élaboration, le SAGE Sauldre et le SAGE Cher aval. Cependant, il ne fournit aucune explication quant à l'articulation du projet de PLU avec ces documents.

L'autorité environnementale recommande de démontrer l'articulation du PLU avec les autres plans et programmes (notamment SDAGE et SAGE).

2°Analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution

Le rapport de présentation fournit une description de l'état initial de l'environnement trop souvent superficielle. En particulier, les problématiques liées à la gestion des eaux usées et pluviales auraient mérité d'être plus largement développées pour permettre au lecteur d'appréhender correctement les enjeux. De même, le dossier mentionnant la présence de 27 sites potentiellement pollués¹ sur le territoire communal, il aurait été attendu qu'il présente une cartographie de ces sites et un commentaire permettant de caractériser les risques associés.

Le diagnostic fait état de plusieurs risques naturels concernant le territoire.

En revanche, l'étude présente une analyse correcte de l'état initial du paysage et du patrimoine bâti.

Le dossier n'aborde pas les perspectives d'évolution probable de l'environnement sur le territoire communal en l'absence de mise en œuvre du projet de PLU envisagé. Il n'offre pas de vision synthétique des enjeux du territoire, et n'en permet pas la hiérarchisation.

1 Il s'agit de sites recensés dans la base de données BASIAS, et non BASOL comme indiqué dans le dossier.

De manière générale, l'autorité environnementale recommande de renforcer l'analyse des enjeux du territoire, qui constitue le socle de l'évaluation des incidences du plan local d'urbanisme sur l'environnement, et de les représenter sur une carte synthétique.

3°Analyse des effets et incidences attendus de la mise en œuvre du document sur l'environnement et en particulier évaluation des incidences Natura 2000

La partie intitulée « incidences des orientations du plan sur l'environnement », très succincte, présente les impacts du PLU sur l'environnement en se focalisant sur les thématiques suivantes : patrimoine naturel, eau, paysage, patrimoine culturel et environnement humain (ce libellé, regroupe les enjeux en termes de superficie ouverte à l'urbanisation et de protection des biens et des personnes face aux risques naturels).

L'évaluation des incidences Natura 2000, prévue à l'article L. 414-4 du code de l'environnement, fait l'objet d'un document annexé au rapport de présentation. Cette évaluation, datée de 2012, fait référence à un projet de PLU différent de celui présenté dans le dossier, qui prévoit notamment l'ouverture à l'urbanisation de 7 secteurs, représentant 61 hectares, dont 6 secteurs au sein ou à proximité de l'enveloppe urbaine du bourg. Cette analyse, en l'état d'un intérêt limité, mériterait d'être actualisée au vu des modifications apportées au projet de PLU.

Le rapport se contente de fournir une photographie d'ambiance de chaque futur site urbanisable et d'évaluer les potentialités de présence de quelques groupes cibles (chiroptères, lépidoptères, coléoptères sapro-xyliques, ...) d'intérêt européen, sans vérification de leur présence effective.

Sur ce point particulier, et au vu de l'importance des enjeux relatifs aux milieux naturels et à la biodiversité sur le territoire communal, après avoir constaté de nombreuses lacunes dans l'analyse des effets et incidences sur l'environnement, **l'autorité environnementale recommande de la compléter :**

- **en réalisant des inventaires faune/flore/milieux naturels (actualisés et suffisamment détaillés, proportionnellement aux enjeux, notamment en ce qui concerne les zones humides) sur l'ensemble des zones à urbaniser et sur les plus grandes des parcelles identifiées comme « dents creuses » à densifier ;**
- **en déclinant au niveau local la trame verte et bleue par le biais d'une analyse fine des corridors biologiques sur le territoire communal ;**
- **en approfondissant, sur la base des données précédemment récoltées, l'analyse des incidences du projet de PLU au regard de ces enjeux.**

4°Explication des choix retenus au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement et des raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du document

Le rapport de présentation justifie, de manière recevable, les choix effectués pour la définition des objectifs démographiques, et les besoins en construction de logements qui en découlent. L'autorité environnementale note cependant que ces choix s'appuient sur des hypothèses plutôt optimistes de croissance de population (voir le point II). De manière adaptée, les espaces libres au sein de l'enveloppe urbaine du bourg ont été recensés, et le projet prévoit une densification de ces espaces, évitant ainsi la consommation de nouveaux espaces et l'étalement urbain.

Il est dommage que la seule justification fournie pour argumenter le choix de l'extension de la ZAC II des Grandes Bruyères, dont l'emprise, située en zone Natura 2000 et comprenant potentiellement plusieurs zones humides, réside dans le caractère communautaire du projet et la proximité de l'accès autoroutier.

Le dossier ne propose pas de solutions de substitution raisonnables, et ne permet pas, de fait, d'apprécier les avantages et inconvénients de chacune d'entre elles.

Il n'expose pas les motifs pour lesquels le projet a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et, pour ce qui concerne spécifiquement l'extension de la zone d'activités qui est la plus impactante en terme d'artificialisation, au regard des objectifs de consommation raisonnable des espaces..

L'autorité environnementale note qu'une partie du territoire communal, en vallée du Cher, est exposée au risque d'inondation. Si l'enveloppe urbaine du bourg semble, pour l'essentiel, en dehors de la zone inondable définie par le PPRI, mais juste à côté de celle-ci, le dossier indique la présence d'une dizaine d'habitations en zone inondable et semble recenser des « dents creuses » à densifier en bordure de cette zone. Il aurait été judicieux qu'une attention particulière soit portée au choix des parcelles à densifier au regard de ce risque d'inondation.

Plus généralement, alors que le diagnostic fait état de plusieurs risques naturels concernant le territoire : retrait gonflement des argiles, risque d'inondation par remontée de nappes souterraines, il n'est pas aisé pour le lecteur de comprendre comment se situe l'urbanisation prévue par rapport à ces zones de risques et aucune mesure relative à leur prise en compte n'apparaît dans le règlement du PLU.

L'autorité environnementale recommande de présenter une cartographie superposant les enjeux avec les projets de zonages envisagés au PLU, notamment ceux concernant les risques naturels, Natura 2000, et ceux figurant au SDAGE et au SAGE.

5°Présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement

Aucune incidence négative notable n'ayant été clairement identifiée, la réflexion sur les mesures d'évitement, de réduction et de compensation, ne pouvait être correctement menée.

Le PADD mentionne des objectifs intéressants en matière de protection de l'environnement, mais ceux-ci ne trouvent à aucun moment leur traduction concrète dans le dossier. Au contraire, alors qu'est affiché un objectif de maintien du corridor est-ouest de la trame verte (corridor forestier Pruniers-Langon), celui-ci se retrouve fragilisé par le développement des projets d'aménagement le long de la D 922 au nord du bourg, et par la réduction des surfaces en espaces boisés classés de ce secteur.

Le dossier évoque par ailleurs, sans autre précision, des mesures de compensation face à un risque de destruction de zone humide au niveau de la ZAC II des Grandes Bruyères.

L'autorité environnementale recommande d'effectuer une analyse fine des zones humides présentes sur le territoire communal et plus particulièrement dans les secteurs ayant vocation à être urbanisés ou densifiés et à leurs abords. Elle recommande également de caractériser le risque de destruction d'une zone humide évoqué page 137 du rapport de présentation, de détailler, le cas échéant, les mesures de compensation à prévoir et d'analyser leurs incidences environnementales.

6° Définition des critères, indicateurs et modalités de suivi du PLU

Les objectifs à atteindre ne comportant pas d'éléments chiffrés et mesurables, les indicateurs proposés ne sont pas de nature à permettre un suivi pertinent du PLU.

L'autorité environnementale recommande de fournir des objectifs chiffrés et des indicateurs qui permettront de les mesurer.

7° Résumé non-technique et description de la manière dont l'évaluation a été effectuée

Le dossier présenté ne comporte pas de résumé non-technique et ne décrit pas la manière dont l'évaluation environnementale a été effectuée.

L'autorité environnementale rappelle que le résumé non technique est un requis réglementaire.

V. Appréciation portant sur la qualité formelle du rapport de présentation

L'appréhension du projet n'est pas aisée pour le lecteur en raison de certaines incohérences dans les indications fournies² et de la présence d'informations sur les schémas qui ne sont pas expliquées, ni même mentionnées dans le texte³.

Les plans et schémas sont globalement peu lisibles et difficilement compréhensibles (mauvaise qualité graphique, absence de légende, légende incomplète ou de taille inadaptée, échelle inadaptée ne permettant pas de se repérer facilement)⁴.

L'organisation générale du dossier et le choix de certains libellés de section rendent la compréhension assez difficile. Certains enjeux, non évoqués dans l'état initial, apparaissent dans l'évaluation des incidences du projet de PLU⁵, et inversement⁶, ce qui n'est pas approprié.

2 On note par exemple une incohérence dans les surfaces nécessaires pour la construction des 150 logements envisagés : 10 hectares dans le PADD et 13 hectares dans le rapport de présentation page 119.

3 C'est le cas par exemple du quartier de la Demanchère, situé en limite des communes de Pruniers-en-Sologne et de Romorantin-Lanthenay, qui fait l'objet d'une mention « à densifier » sur le schéma des orientations clés du PADD, alors que cela n'est évoqué nulle part dans le rapport de présentation. De même, un schéma, page 128 du rapport de présentation, montre la suppression de 11,7 hectares d'espaces boisés classés, sans que cette mesure ne soit mentionnée – et encore moins justifiée – dans le texte. Cette mesure est d'ailleurs contradictoire avec l'objectif de préserver les bois énoncé dans le même schéma.

4 Les exemples sont très nombreux dans le rapport de présentation. On peut citer, pour illustrer ce propos, les plans ou schémas des pages 16, 17, 18, 19, 33, 36, 116, qui mériteraient d'être retravaillés en profondeur pour remplir pleinement leur fonction.

5 C'est le cas par exemple des zones humides.

6 C'est le cas par exemple des risques liés aux sols pollués.

VI. Conclusion

L'insuffisance de l'analyse et des justifications présentées dans le dossier ne permettent pas d'attester d'une bonne prise en compte de l'environnement.

L'autorité environnementale déplore que les investissements consentis par la collectivité pour la réalisation de l'évaluation environnementale de son PLU n'aient pas porté leurs fruits, afin de lui permettre de s'inscrire dans une véritable démarche de recherche du moindre impact environnemental.

L'autorité environnementale recommande de retravailler le rapport de présentation dans sa globalité, et plus particulièrement de :

- **actualiser les données et les éléments de contexte, dont beaucoup sont antérieurs à 2012 ;**
- **renforcer l'analyse des enjeux du territoire, et présenter une carte synthétique de ces enjeux et une cartographie les superposant avec les projets de zonages envisagés au PLU ;**
- **de manière générale, approfondir substantiellement l'analyse des incidences du plan local d'urbanisme sur l'environnement, en particulier en ce qui concerne les zones humides.**
- **améliorer l'exposé des motifs pour lesquels le projet de PLU a été retenu, au regard des objectifs de protection de l'environnement, et en cohérence avec les orientations inscrites dans le PADD en particulier en termes de maîtrise de la consommation de l'espace ;**
- **préciser les mesures de compensation prévues.**

D'autres recommandations apparaissent dans le corps de l'avis.