



Mission régionale d'autorité environnementale

**Auvergne-Rhône-Alpes**

**Avis délibéré de la Mission Régionale  
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes  
relatif au projet de plan local d'urbanisme  
de la commune de La Bourboule (Puy-de-Dôme)**

Avis n° 2017-ARA-AUPP-00374

## 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 27 décembre 2017, à Lyon. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de plan local d'urbanisme de la commune de La Bourboule (Puy-de-Dôme).

Étaient présents et ont délibéré : Jean-Paul Martin, Jean-Pierre Nicol, Michel Rostagnat.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Catherine Argile, Patrick Bergeret, Pascale Humbert.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par la commune de La Bourboule, le dossier ayant été reçu complet le 28 septembre 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, l'agence régionale de santé a été consultée et a produit un avis le 20 novembre 2017.

Ont en outre été consultés :

- le directeur départemental des territoires du Puy-de-Dôme qui a produit une contribution le 12 décembre 2017 ;
- le syndicat mixte du parc naturel régional des volcans d'Auvergne, qui a produit une contribution le 6 novembre 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.**

## Synthèse de l'Avis

La Bourboule est une cité thermale de moyenne montagne d'environ 1800 habitants permanents. Elle connaît une déprise démographique depuis les années 60. Sa vocation touristique génère une augmentation de population significative (doublement) durant les périodes estivale et hivernale.

Le projet de plan local d'urbanisme (PLU) vise à remplacer un plan d'occupation des sols approuvé en 1995 et devenu caduc le 27 mars 2017.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux concernant ce territoire et le projet de PLU sont :

- la gestion économe de l'espace et la limitation de la consommation d'espaces agricoles et naturels ;
- la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques ;
- la préservation et le renforcement de la qualité paysagère naturelle et urbaine.

Le rapport de présentation, composé de cinq tomes, est rédigé clairement et est correctement illustré, mais sa structure ne permet pas de trouver facilement les éléments prévus au titre de l'évaluation environnementale. En outre, il présente de très sérieuses insuffisances, notamment :

- la description de l'articulation du projet de PLU avec les documents d'ordre supérieur est très partielle ;
- les éléments présentés en matière de zones humides et de continuités écologiques sont inadaptés à l'échelle du PLU et n'ont pas un niveau de précision suffisant pour identifier, au plan opérationnel, des problèmes éventuels avec les zones urbanisables du projet ;
- la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers n'est pas analysée et les capacités de densification et de mutation des espaces bâtis ne sont pas identifiées ;
- les éléments présentés ne permettent pas de justifier le réalisme et la cohérence des choix retenus, et les différentes options d'aménagement possibles ne sont pas présentées ;
- l'analyse des incidences du projet sur l'environnement est très insuffisante ; notamment, les éléments présentés ne permettent pas d'affirmer que le projet n'a pas d'impacts sur le site Natura 2000 qui traverse la commune ;
- le dispositif de suivi proposé présente des lacunes.

L'Autorité environnementale est conduite à constater qu'en l'état ce rapport de présentation ne répond que très partiellement aux prescriptions des articles L104-4, L151-4 et R151-1 à R151-3 du code de l'urbanisme et que les conditions d'une bonne et complète information du public, notamment dans la perspective de l'enquête publique, ne sont pas réunies.

En ce qui concerne la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU,

- rien dans les dispositions prescriptives du projet ne permet d'assurer que l'urbanisation future sera réalisée dans un souci d'économie de l'espace (types de logements, densités ...) ;
- si, sous réserve des insuffisances de l'état initial de l'environnement, le règlement (écrit et graphique) est assez protecteur pour les milieux naturels et les continuités écologiques, il ne prévoit rien pour préserver les zones humides et est insuffisant pour les ripisylves ;
- aucune mesure n'est prévue dans les zones à urbaniser pour préserver les enjeux liés à la grande richesse du patrimoine bâti et paysager.

L'Autorité environnementale recommande de réexaminer le projet de PLU de façon à assurer une bonne prise en compte de ces différents enjeux environnementaux.

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

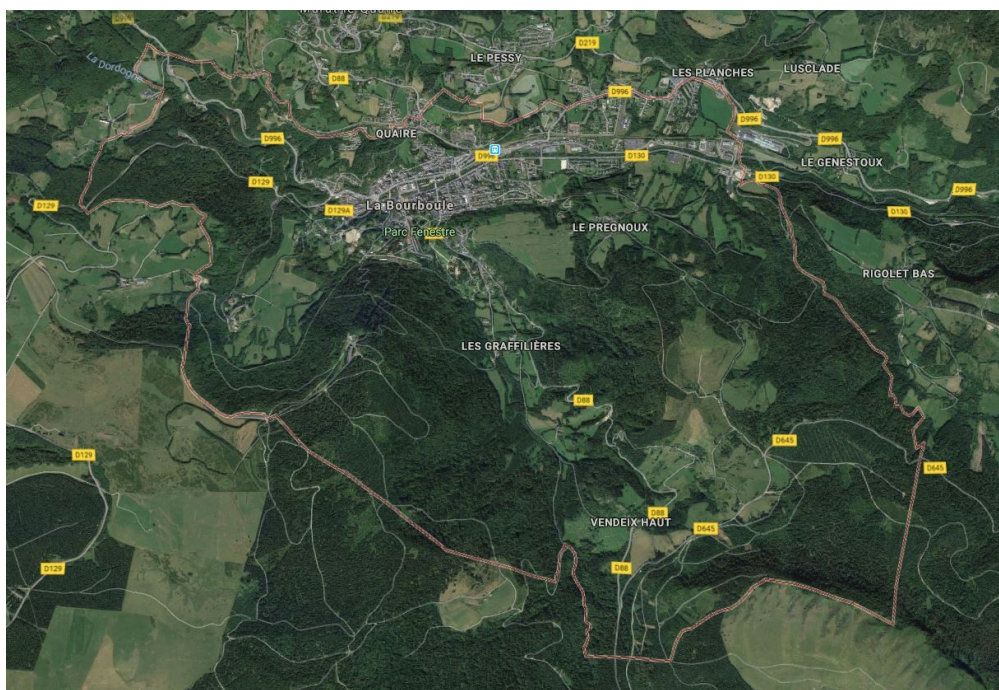
## Avis détaillé

<b>1. Contexte, présentation et enjeux environnementaux.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....</b>	<b>6</b>
2.1. Organisation et contenu du rapport de présentation.....	6
2.2. Articulation du projet de PLU avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	6
2.3. État initial de l'environnement et perspectives de son évolution.....	7
2.4. 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
2.5. Analyse des incidences notables probables sur l'environnement et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	10
2.6. Indicateurs de suivi.....	11
2.7. Résumé non technique.....	12
<b>3. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....</b>	<b>12</b>
3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et lutter contre l'étalement urbain.....	12
3.2. Préserver les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques.....	13
3.3. Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain.....	13

# 1. Contexte, présentation et enjeux environnementaux

La Bourboule est une cité thermale de moyenne montagne située à environ 55 kilomètres de Clermont-Ferrand dans le secteur des plateaux des Monts-Dore, au niveau d'un élargissement de la vallée de la Dordogne. Elle appartient à la communauté de communes du Massif du Sancy et adhère au syndicat mixte du parc naturel régional des Volcans d'Auvergne. Son territoire n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT).

La commune connaît une déprise démographique depuis les années 60. Elle accueille aujourd'hui une population permanente de 1 819 habitants (chiffre INSEE 2014). La vocation touristique de la commune génère une augmentation de population significative (doublement) durant les périodes estivale et hivernale.



(Source : Google Maps)

Le projet de plan local d'urbanisme (PLU) vise à remplacer le plan d'occupation des sols (POS) de la commune approuvé en 1995, devenu caduc le 27 mars 2017.

L'objectif affirmé par le projet de PLU est notamment de parvenir à une consommation modérée des espaces tout en renversant la tendance actuelle de baisse démographique sur la commune en fixant un objectif d'accueil de 100 habitants permanents supplémentaires à l'horizon 2030, notamment par la relance de son attractivité thermale et touristique.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux concernant ce territoire et le projet de PLU sont les suivants :

- la gestion économe de l'espace et la limitation de la consommation d'espaces agricoles et naturels ;
- la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques ;
- la préservation et le renforcement de la qualité paysagère naturelle et urbaine.

## 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 du projet de PLU doit comprendre les éléments prévus par les textes législatifs et réglementaires<sup>1</sup>, notamment ceux rendant compte de la démarche d'évaluation environnementale<sup>2</sup>.

Le rapport fourni se compose de cinq tomes :

- le tome 1 intitulé « Diagnostic communal et évaluation environnementale du projet de PLU », qui consiste en une description de la commune sur les aspects suivants : démographie, activités économiques, vocation agricole, mobilité, habitat et urbanisme. Des perspectives d'évolution sont dégagées sur chacun des thèmes. Une « *évaluation environnementale des projets du PLU* » figure à la fin de chacun de ces chapitres : celle-ci consiste en un résumé très succinct (quelques lignes peu illustrées) présentant le projet porté par le PLU dans son PADD et son règlement écrit et graphique concernant chacun de ces thèmes ;
- le tome 2 intitulé « État initial de l'environnement ». De la même façon, un sous-chapitre intitulé « évaluation environnementale des projets du PLU » figure à la fin de chacun des thèmes abordés ;
- le tome 3 intitulé « Livret patrimonial », qui décrit de manière très détaillée le patrimoine bâti remarquable de la commune ;
- le tome 4 intitulé « Justifications du projet », qui :
  - explique très rapidement (une page et demie) la manière dont les documents réglementaires du PLU (pièces écrites et graphiques du règlement) mettent en œuvre le PADD ;
  - explique, par type de zones (urbaines, à urbaniser, agricoles et naturelles), les choix effectués pour la réalisation du plan de zonage et la définition des articles du règlement, et compare le projet de PLU au POS existant ;
  - étudie la compatibilité du projet de PLU avec différents documents : plans et programmes (schéma directeur d'assainissement, SRCE, PNRSE), mais également PADD du PLU ou encore réseau Natura 2000 ;
  - présente le dispositif de suivi des résultats du plan ;
- le tome 5 : « Résumé non technique ».

Le rapport est rédigé clairement et est correctement illustré, mais sa structure ne permet pas de trouver facilement les éléments prévus par la réglementation au titre de l'évaluation environnementale. En outre, il présente de sérieuses insuffisances qui sont précisées ci-après.

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

Le rapport doit décrire l'articulation du PLU avec les autres documents d'urbanisme et les plans et programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte<sup>3</sup>.

---

1 Articles L151-4 et R151-1 à R151-4 du code de l'urbanisme

2 Articles L104-4 et R151-3 du code de l'urbanisme

Dans sa partie « Préambule », le tome 1 comprend un chapitre intitulé « Articulation du PLU avec les autres documents »<sup>4</sup> dans lequel sont listés et parfois très brièvement présentés les documents correspondants. Cette présentation est assez inégale et souvent confuse<sup>5</sup>. Elle n'indique pas la façon dont le projet de PLU prend en compte ces documents.

Le tome 4 comporte une partie intitulée « Compatibilité du projet de PLU »<sup>6</sup> qui présente la façon dont le projet est compatible avec :

- le projet d'aménagement et de développements durables (PADD). La présentation de cette compatibilité est paradoxale, dans la mesure où le PADD est l'une des pièces essentielles du PLU<sup>7</sup> !
- le schéma directeur d'assainissement ;
- Natura 2000 ;
- le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) ;
- le projet régional de santé Auvergne 2012-2016 et le plan national santé environnement 3.

Certains de ces documents<sup>8</sup> ne figurent pas dans la liste des documents avec lesquels le projet de PLU doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte. Par contre, l'articulation du projet de PLU avec les autres documents listés dans le tome 1 ne sont pas présentés, en particulier l'articulation avec le SDAGE, le SAGE et le PGRI.

**Il apparaît donc que, outre la relative confusion de ces présentations, le rapport ne répond que très partiellement aux prescriptions de l'article R151-3 (1°) du code de l'urbanisme.**

### 2.3. État initial de l'environnement et perspectives de son évolution

L'état initial de l'environnement est présenté dans le tome 2. Il présente des insuffisances sérieuses, notamment concernant :

- les zones humides. Une étude de pré-localisation des enveloppes potentielles de zones humides a été réalisée dans le cadre du SAGE Dordogne. Celles-ci concernent les abords de la Dordogne et de ses affluents. La cartographie présentée<sup>9</sup> a été réalisée en 2008 à l'échelle du 1/50 000° et caractérise les zones humides de superficie supérieure à 1 ha et de largeur supérieure à 25 m ; elle n'a pas un niveau de précision suffisant pour identifier, au plan opérationnel, des problèmes éventuels avec les zones urbanisables du projet de PLU. Aucun élément plus précis n'est présenté. Or, une partie des zones Ua comportant des disponibilités foncières en dents creuses se situent dans des zones humides potentielles, le long de la Dordogne et du ruisseau du Clergue.
- les continuités écologiques. Seuls les éléments du SRCE sont présentés. Celui-ci identifie les continuités d'intérêt régional, à l'échelle du 1/50 000°. Contrairement à ce que préconise le SRCE,

---

3 Article R151-3, 1° du code de l'urbanisme

4 cf. RP1, p. 11 à 16

5 De nombreuses références juridiques citées sont obsolètes. Certains documents présentés ne s'appliquent pas au projet de PLU (notamment, le PCET de département du Puy de Dôme, qui ne concerne que la collectivité départementale dans ses compétences propres).

6 cf. RP4, p. 80 à 91

7 cf. art. L151-2 du code de l'urbanisme. En réalité, cette partie du rapport de présentation présente la façon dont les zones urbanisables proposées permettent d'atteindre l'objectif de croissance démographique du projet du PLU.

8 le schéma directeur d'assainissement, le projet régional de santé et le plan national santé environnement.

9 cf. RP2, p. 57

les continuités plus locales ne sont pas identifiées<sup>10</sup>.

**L'Autorité environnementale recommande d'approfondir l'état initial de l'environnement, en particulier en identifiant les continuités écologiques locales et en précisant, au minimum pour toutes les zones susceptibles de recevoir de nouvelles constructions ou aménagements, la délimitation des zones humides.**

En outre, le rapport ne présente pas d'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédentes<sup>11</sup>. Il identifie les espaces disponibles dans les zones classées urbaines ou à urbaniser du POS antérieur, qu'il assimile à des « espaces urbains vides » ou à des « dents creuses »<sup>12</sup> ; or, ces espaces ne sont pas à proprement parler des dents creuses mais, le plus souvent, des espaces en extension de l'enveloppe urbaine actuelle qui avaient été classés en zone urbaine ou à urbaniser par le POS (leur surface totale s'élève à 63,32 ha). Le rapport n'identifie pas la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis à proprement parler. Il ne répond donc pas aux prescriptions du code de l'urbanisme en ces matières<sup>13</sup>.

**L'Autorité environnementale rappelle que, aux termes de l'article L151-4 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation doit analyser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des 10 années précédentes et identifier la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis.**

## **2.4. 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 tome 4 du rapport de présentation « *Justifications du projet* » comprend une première partie « Justifications du PADD » dans laquelle sont listés les orientations et objectifs du PADD ainsi que, en regard, la façon dont les documents prescriptifs du PLU (règlement écrit, graphique et OAP)<sup>14</sup> traduisent ces orientations et objectifs. Les choix effectués pour la délimitation du zonage du règlement graphique sont ensuite présentés de manière détaillée et illustrée par rapport au POS désormais caduc. Les dispositions

---

10 Le SRCE indique (cf. Résumé non technique du SRCE, p. 12) : « *La cartographie réalisée pour le SRCE identifie le réseau écologique d'importance régionale et constitue un cadrage ... Cependant, cette carte demande à être affinée pour toute étude des continuités à l'échelle intercommunale ou communale.* ». Il précise également (cf. Résumé non technique du SRCE, p. 14) : « **Recommandations particulières pour l'urbanisme.** *Le SRCE rappelle dans son plan d'actions les dispositions spécifiques aux documents de planification territoriale ... En effet, ceux-ci doivent identifier et préciser à leur échelle les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques, pour ensuite préserver leur fonctionnalité, et le cas échéant proposer des mesures de réduction puis de compensation.* »

11 NB : un tableau « Habitat et surfaces consommées » est présenté à la fin du tome 4. Cependant, ce tableau n'indique que le nombre de logements concerné et la surface totale de plancher de ces logements, et non la surface des parcelles concernées.

12 cf. tome 1, p. 77 à 83.

13 En application de l'art. L151-4 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation doit analyser « *la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des 10 années précédant l'approbation du plan [...] et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis ...* »

14 NB : dans le rapport de présentation, il semble que le terme « PLU » désigne exclusivement les documents prescriptifs du PLU (règlement écrit et graphique, OAP). C'est le cas dans cette partie, et c'est aussi le cas dans la partie « Compatibilité du projet de PLU » (RP4, p. 80) qui comprend un premier chapitre « Compatibilité avec le PADD ». Or, le PADD, comme le rapport de présentation, sont parties intégrantes du PLU (cf. art. L151-2 du code de l'urbanisme).



réglementaires proposées pour les différentes zones sont également expliquées et des zooms sont effectués sur les principaux secteurs dont le caractère urbanisable ou non urbanisable évolue entre le POS antérieur et le projet de PLU.

Par contre, les choix retenus pour établir le PADD lui-même ne sont pas expliqués<sup>15</sup> dans ce tome 4. On trouve cependant des éléments d'explication dans le tome 1 « Diagnostic communal », à la fin de chaque partie thématique.

Il est indiqué<sup>16</sup> que « l'ambition démographique de la commune pour les 15 prochaines années vise à accueillir environ 100 habitants supplémentaires », ce qui, par rapport à la population de 1852 habitants en 2013 qui sert de référence au rapport, correspond à une croissance moyenne annuelle de +0,35 %/an<sup>17</sup>. Sont ensuite présentés<sup>18</sup> quelques éléments permettant de justifier ce choix, qualifié d'« optimiste mais pas irréaliste ». Il est notamment indiqué :

- « depuis quelques années, la perte démographique semble se stabiliser ». Cette affirmation n'apparaît pas fondée : la commune connaît une baisse de population moyenne de -1,5 %/an depuis 2006 et les derniers résultats publiés ne montrent pas d'inversion, ni même de diminution, de cette tendance<sup>19</sup> ;
- « les projections de l'INSEE réalisées pour la période 2006-2031 annoncent une croissance modérée d'environ +0,2 %/an ». Or, à l'examen, l'application de cette projection à la commune de La Bourboule paraît inadéquate<sup>20</sup> .

Il apparaît donc que, en l'état, les éléments présentés ne permettent pas de justifier le réalisme de l'ambition démographique proposée, bien au contraire.

Sur la base de cette hypothèse démographique, le besoin de surface urbanisable pour l'habitat est évalué à 11,6 ha<sup>21</sup> dans un tableau de calcul clair qui intègre les besoins pour le desserrement des ménages, une reconquête de 10 % des logements vacants et la rétention foncière. Cependant, outre le caractère très optimiste, voire irréaliste, des prévisions démographiques vu ci-dessus, ce tableau soulève deux

---

15 Il est simplement indiqué (RP4 p. 5, que « les études préalables ont conduit à identifier les enjeux d'évolution de la commune de La Bourboule et à définir des orientations permettant de poser les bases d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ».

16 cf. RP1, p. 27.

17 NB : si l'on tient compte du fait que la population a encore baissé en 2014 (1819 habitants), le taux de croissance annuel moyen pour atteindre 1952 habitants en 2030 s'élève même à +0,44 %/an sur la période 2015-2030.

18 cf. RP1 p. 28, ainsi que RP4 p. 80 qui reprend le même tableau avec quelques explications complémentaires sur les hypothèses.

19 Les derniers éléments publiés par l'INSEE pour la population municipale concernent l'année 2014 : 1819 habitants, à comparer aux années précédentes : 1852 habitants en 2013, 1891 habitants en 2012, 1925 habitants en 2011.

20 L'étude INSEE à laquelle il est fait référence a été réalisée en 2010 sur la base de la situation 2006 pour la période 2006-2031 pour le département du Puy de Dôme (cf. La Lettre INSEE Auvergne n° 61, juin 2010). Sur la base de la situation 2006, elle indique une évolution moyenne de la population du territoire « Combrailles-Sancy ouest » de +0,2 %/an pour la période 2006-2031. Cette projection est fondée sur la poursuite des évolutions observées sur la période 2001-2006. Or, ce territoire n'est pas homogène ; l'évolution de sa partie Sud, dont fait partie la commune de La Bourboule, était très sensiblement inférieure à son évolution moyenne ; appliquer à la population de La Bourboule les résultats moyens du territoire Combrailles-Sancy ouest n'apparaît donc pas adéquat. En outre, ces résultats étaient présentés comme un « scénario conjoncturel « haut » ». Quoi qu'il en soit, on peut constater que l'évolution moyenne constatée sur la première partie de la période (2006-2014) n'a pas été une croissance de +0,2 %/an mais une décroissance de -1,5 %/an, soit la poursuite de l'évolution antérieure.

21 cf. RP1, p. 83

observations :

- si l'hypothèse d'une diminution de 1,9 à 1,8 personnes par ménage apparaît réaliste pour la population actuellement en place, retenir un ratio de 1,8 personnes/ménage pour les nouveaux habitants paraît incohérent avec l'objectif affiché d'attirer de jeunes ménages avec enfants ;
- la surface moyenne de 1000 m<sup>2</sup> de terrain par logement est importante pour une commune comme La Bourboule. En outre, elle ne paraît pas adaptée au desserrement des ménages lié essentiellement au vieillissement de la population existante et qui justifie la moitié du besoin en logements.

Il est conclu de ce calcul que les estimations du potentiel à vocation d'habitat dans les zones classées urbaines ou à urbaniser du projet de PLU (12,38 ha) « *apparaissent compatibles avec les objectifs prévus au PADD* ». La façon dont a été estimé ce potentiel à vocation d'habitat n'est cependant pas présentée dans le rapport.

Le choix des zones classées « urbaines », dont il apparaît qu'elles débordent largement de la stricte enveloppe actuellement bâtie, ou « à urbaniser » n'est pas expliqué autrement que par comparaison avec le POS antérieur. Or, ce dernier a été établi dans un contexte législatif et sociétal totalement différent du contexte actuel ; notamment, il n'intègre pas les prescriptions des lois Grenelle et ALUR et est aujourd'hui caduc. Si la comparaison avec le POS antérieur n'est pas sans intérêt, celui-ci n'est pas une référence pertinente pour la justification de la bonne prise en compte de l'objectif de modération de consommation de l'espace.

Par ailleurs, les différentes options possibles pour atteindre les objectifs d'accueil de la commune (notamment : localisation des zones classées urbaines ou à urbaniser, types de logements et densités, viabilisation et composition urbaine ...) ne sont pas présentées.

**L'Autorité environnementale recommande de reprendre la justification du besoin de disponibilités foncières, notamment en ce qui concerne le réalisme de ses prévisions d'évolution démographique ainsi que les choix de types de logements à créer et de densités, et d'identifier clairement les disponibilités foncières situées dans l'enveloppe bâtie actuelle. Elle rappelle en outre que, au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation doit également justifier les choix au regard des différentes options possibles<sup>22</sup>.**

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

Les tomes 1 et 2 comportent, pour chacun des thèmes abordés, une évaluation très succincte des impacts des projets du PLU (sous-chapitres « Évaluation environnementale des projets du PLU »).

Du fait que les continuités locales n'ont pas été identifiées (cf. 2.3 ci-avant), il n'est pas possible de connaître les impacts du projet sur lesdites continuités.

Pour les continuités d'échelle régionale, le rapport présente des cartes, comportant des zooms sur certains secteurs, qui superposent les réservoirs et corridors écologiques identifiés dans le SRCE avec le projet de plan de zonage. De façon générale, le rapport évalue les impacts du projet de PLU en regard des urbanisations qui étaient possibles dans le cadre du POS antérieur. Or, comme déjà indiqué (cf. 2.4 ci-avant), si la comparaison avec le POS antérieur n'est pas sans intérêt, celui-ci n'est pas une référence pertinente. Le rapport ne précise pas les impacts du projet sur les zones non encore bâties qui étaient déjà urbanisables.

22 cf. art. R151-3 (4°) du code de l'urbanisme : « ... ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs ... du plan »

Par rapport au POS antérieur, le seul impact nouveau concerne le projet de zone AUg de la Suchère Basse, qui est situé sur un espace partiellement identifié comme réservoir de biodiversité dans le SRCE ; des dispositions d'aménagement sont présentées visant à maintenir une fonctionnalité de continuité, mais l'atteinte à la fonctionnalité de réservoir biologique n'est pas précisée. Le rapport indique que « *Le PLU apparaît compatible avec le SRCE* » ; **les éléments présentés ne permettent cependant pas de fonder une telle affirmation.**

En ce qui concerne les zones humides, le rapport indique, en se référant au POS antérieur, que « Le PLU n'ouvre pas de nouvelles surfaces à construire dans les zones humides »<sup>23</sup>. Il identifie cependant un problème potentiel sur l'extension de la zone d'activité en rive gauche de la Dordogne, à l'intersection avec le ruisseau de Cliegue. Mais, outre que le POS antérieur n'est pas une référence pertinente pour évaluer les impacts, **l'insuffisance de l'état initial de l'environnement ne permet pas d'identifier tous les impacts potentiels du projet.**

En matière de paysages, les zones d'urbanisation future, en particulier celles situées sur les coteaux, risquent d'impacter fortement le paysage. Cet impact n'est pas évalué.

Concernant le site Natura 2000 « Rivière à Loure » qui traverse le territoire communal, le rapport présente<sup>24</sup> un certain nombre de mesures du projet de PLU visant à limiter les impacts sur le site et à améliorer sa protection. Il n'analyse cependant pas les impacts potentiels du projet sur ce site, notamment les aménagements et constructions possibles dans les zones Ue, Us, Ut et Ua riveraines de la Dordogne, ainsi que ceux autorisés dans la zone N. **Les éléments présentés ne permettent donc pas d'affirmer que le projet n'a pas d'impact sur ce site Natura 2000.**

On peut noter par ailleurs que le terme « mesures compensatoires » est utilisé alors même que, souvent, aucun impact n'est clairement identifié. Pour la plupart, ces mesures sont décrites très succinctement et non localisées. Elles ne sont pas toujours à proprement parler des mesures compensatoires et certaines sont incompréhensibles<sup>25</sup>.

## 2.6. Indicateurs de suivi

Le tome 4 évoque de façon extrêmement sommaire le dispositif de suivi envisagé pour le PLU<sup>26</sup>. Trois indicateurs « pouvant être mis en place » sont listés : nombre d'habitants, nombre de logements par type de logement, nombre et surface des constructions commencées par an.

Ceux-ci ne permettent pas d'assurer un suivi des effets du projet sur l'environnement. A titre d'exemple, sur le sujet de la consommation d'espace, il serait nécessaire de connaître notamment la localisation des logements construits (zones urbaines où à urbaniser, dans le tissu urbain ou en extension) ainsi que la surface des terrains concernés (et non uniquement celle des logements).

De plus, l'organisation de ce suivi n'est pas détaillée : gouvernance, sources des données à mobiliser et périodicité de leur recueil. Le suivi semble conçu dans le seul but de permettre la réalisation du bilan du PLU après 9 ans, alors qu'au titre de l'évaluation environnementale le dispositif de suivi doit également permettre d'identifier de façon précoce les impacts négatifs imprévus.

---

23 cf. RP2, p. 66

24 cf. RP2, p. 67

25 Par exemple : « les OAP des zones AUg préconisent de conserver et mettre en place des structures végétales, ce qui participe à réduire les effets liés aux produits phytosanitaires » (dans la partie relative à l'air)

26 Page 94 et suivantes

L'Autorité environnementale rappelle que, au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation doit définir « *les critères, indicateurs et modalités retenus* » pour le suivi des effets du plan et que le dispositif proposé doit permettre « *d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées* »<sup>27</sup>. Elle recommande de compléter le dispositif proposé pour ce faire et, en particulier, de veiller à ce que la fréquence de recueil proposée permette une identification précoce des dérives.

## 2.7. Résumé non technique

Le tome 5 « Résumé non technique » permet globalement de prendre connaissance du projet de PLU, notamment des choix effectués en matière de zonage, et rend compte des éléments essentiels du rapport de présentation. Il présente cependant les mêmes insuffisances que le rapport lui-même en ce qui concerne l'évaluation environnementale du projet.

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

### 3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et lutter contre l'étalement urbain

D'après le rapport de présentation, le projet de PLU génère une disponibilité foncière pour la construction de nouveaux logements évaluée à 12,4 ha, dont 3,17 ha de zones à urbaniser (AUg) qui font l'objet d'OAP et 2,27 ha de zones d'urbanisation différée (AU). Il justifie cette capacité d'urbanisation par un objectif d'accueil de population supplémentaire dont le réalisme, comme vu au 2.4 ci-dessus, n'est pas justifié et paraît très douteux, et par une surface moyenne de foncier par logement de 1000 m<sup>2</sup>/logement caractéristique d'un habitat pavillonnaire peu dense.

Le dossier ne précise pas où sont situés les 7 ha de disponibilités foncières hors celles classées AUg et AU. En se reportant au projet de règlement graphique (« plan de zonage »), on peut voir qu'une partie importante de ce potentiel est situé dans des espaces libres assez vastes jouxtant des zones bâties. Ces espaces, généralement classés Ug, ne font pas l'objet de dispositions particulières prescriptives, dans le règlement ou par des OAP, permettant d'assurer une densité minimale de leur urbanisation future.

Les quatre zones à urbaniser classées AUg font l'objet d'OAP. Mais ces OAP ne prévoient aucune disposition permettant d'assurer une densité minimale des logements. Il est simplement indiqué « *L'aménagement d'une dizaine de lots est possible* », ce qui n'a rien de prescriptif.

Ainsi, outre que l'importance des surfaces urbanisables n'est pas justifiée, rien dans les éléments prescriptifs du PLU ne permet d'assurer que leur urbanisation future sera réalisée dans un souci de gestion économe de l'espace.

**L'Autorité environnementale recommande de réexaminer le projet de PLU (zonage, type de logements, densités) de façon à limiter les zones urbanisables aux besoins réels de développement de la commune et à assurer une utilisation économe de l'espace.**

---

27 cf. art. R151-3, 6°, du code de l'urbanisme. NB : cette exigence au titre de l'évaluation environnementale vient compléter celle indiquée dans le document et énoncée à l'art. L153-27 pour l'analyse périodique des résultats de l'application du plan (au minimum tous les 9 ans) qui est citée par le rapport de présentation en introduction du tableau des indicateurs proposés.

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

Les secteurs identifiés comme réservoirs et corridors écologiques dans le SRCE font l'objet d'un classement en zone naturelle ou agricole, non constructibles. De plus, des espaces boisés classés (EBC) et une identification aux titres des articles L151-19 et L151-23 apportent une protection à un certain nombre de boisements, de haies végétales et d'alignements d'arbres situés dans ces secteurs. Cependant, sur un certain nombre de secteurs (Ug, Ue, Up, AUg), il n'est fixé aucune règle spécifique pour les éléments repérés au titre de l'article L151-23. Sur les autres secteurs (Ud, Ua, Us, Ut, A, N), il est simplement fait référence aux « plantations existantes de qualité », ce qui n'est pas suffisant pour protéger les ripisylves.

Des parcelles participant à la perméabilité des secteurs urbains à la biodiversité, classées en secteurs urbains dans le POS actuel (UG, UH), sont reclassées en zone naturelle. Cela concerne des parcelles boisées, des parcs privés, des fonds de parcelles non accessibles, des secteurs en pente. La zone Up assure également la prise en compte de l'enjeu de nature en ville : parc Fenestre, parc du Casino et deux parcs privés.

Toutefois, compte tenu des insuffisances de l'état initial, la prise en compte de certains enjeux environnementaux n'est pas assurée, notamment à l'intérieur des zones urbanisables Ug.

Les cours d'eaux présents sur la commune sont couverts pour l'essentiel par un zonage naturel N : la Dordogne lors de sa traversée de la ville et les cours d'eau du Vendeix (N ou Up lors de sa traversée du parc Fenestre) et du Cliergue (au niveau du secteur d'activités)<sup>28</sup>. Les ripisylves des cours d'eau sont également protégées au titre de l'article L151-23. Toutefois, outre les insuffisances du règlement indiquées ci-avant, la « marge de recul de part et d'autre des cours d'eau » annoncée par le PADD n'est pas précisée.

**In fine, il apparaît que, sous réserve des insuffisances de l'état initial de l'environnement, si le règlement (écrit et graphique) est globalement assez protecteur pour les milieux naturels et les continuités écologiques, il ne prévoit rien pour préserver les zones humides et est insuffisant pour les ripisylves (au moins dans les zones U). L'Autorité environnementale recommande de réexaminer les dispositions réglementaires (règlement graphique, zonage, OAP) de façon à assurer la protection de ces enjeux environnementaux.**

### 3.3. Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain

Des coupures d'urbanisation sont conservées entre les secteurs bâtis en déclassant des secteurs constructibles ou en utilisant des EBC : autour du village du Prénoux ou entre le village de Fenestre et les Sagnats, par exemple.

La protection de haies végétales et d'alignements d'arbres au titre de l'article L151-19 vise à la mise en valeur paysagère de plusieurs secteurs : cours de la Dordogne dans la traversée de ville, Roc de Vendeix, hameaux du Prénoux et du Siège.

Le patrimoine bâti remarquable de la commune lié à l'activité thermale (constructions, jardins et parcs) fait l'objet d'un inventaire détaillé (tome 3 du rapport) qui fait apparaître la grande richesse du patrimoine bâti et paysager. La topographie du territoire communal est telle que toute urbanisation nouvelle sur les coteaux, telle que prévue par le projet de PLU, risque d'avoir un impact fort. **Or, le projet de PLU ne prévoit pas, notamment dans les zones à urbaniser couvertes par des OAP, de mesures de protection particulières permettant la préservation de ces enjeux.**

---

28 NB : toutefois, le Veindex passe dans un secteur Ud à l'approche de sa confluence avec la Dordogne, et le ruisseau de la Vernouze, au Nord de la zone d'activité, traverse une zone classée Ua.