



Mission régionale d'autorité environnementale
Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis conforme de la mission régionale d'autorité
environnementale sur la modification n°5 du plan local
d'urbanisme (PLU) de la commune de Roanne par suite d'un
recours gracieux**

Avis n° 2024-ARA-AC-3475

Avis conforme délibéré le 30 juillet 2024

Avis conforme rendu en application du deuxième alinéa de l'article R.104-33 du code de l'urbanisme

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd), qui en a délibéré collégalement lors de sa réunion du 30 juillet 2024.

Ont participé à la délibération : Pierre Baena, Marc Ezerzer, Jean-Pierre Lestoille, Yves Majchrzak, François Munoz, Muriel Preux, Catherine Rivoallon-Pustoc'h et Véronique Wormser.

En application du règlement intérieur de la MRAe en date du 13 octobre 2020, 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.

Vu la directive n°2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et notamment son annexe II ;

Vu le code de l'urbanisme, notamment son article R.104-33 deuxième alinéa ;

Vu le décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022 substituant la dénomination « Inspection générale de l'environnement et du développement durable » à la dénomination « Conseil général de l'environnement et du développement durable » ;

Vu le décret n°2022-1165 du 20 août 2022 portant création et organisation de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable ;

Vu l'arrêté du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires du 30 août 2022 portant approbation du règlement intérieur de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable ;

Vu les arrêtés ministériels portant nomination des membres des missions régionales d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (MRAe) en date des 5 mai 2022, 9 février 2023, 4 avril 2023, 19 juillet 2023, 22 février 2024 et 6 juin 2024 ;

Vu le règlement intérieur de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes (ARA) adopté le 13 octobre 2020, et notamment son article 6 ;

Vu la demande d'avis conforme dans le cadre d'une procédure d'examen au cas par cas enregistrée sous le n°2024-ARA-AC-3362, présentée le 12 février 2024 par la commune de Roanne, relative à la modification n°5 de son plan local d'urbanisme (PLU) ;

Vu l'[avis](#) conforme n°[2024-ARA-AC-3362](#) du 12 avril 2024 de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes concluant que la modification n°5 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Roanne requiert une évaluation environnementale ;

Vu le courrier du maire de Roanne reçu le 4 juin 2024 enregistré sous le n° 2024-ARA-AC-3475, portant recours contre cet avis conforme et le complément apporté le 11 juillet 2024 ;

Vu la contribution de l'agence régionale de santé (ARS) en date du 8 juillet 2024 ;

Vu les contributions de la direction départementale des territoires de la Loire en date du 20 juin 2024 et du 29 juillet 2024 ;

Rappelant que le projet de modification n°5 avait notamment pour objet :

- d'adapter et corriger certains articles du règlement afin de faciliter la compréhension et l'instruction des demandes d'autorisation ;
- d'adapter le nuancier des façades et des menuiseries/ferronneries pour se mettre en adéquation avec les pratiques courantes et actuelles ;
- de mettre à jour le tracé d'emplacements réservés relatifs à l'élargissement de voirie, à la création ou à la prolongation de voirie, à l'amélioration de carrefours, à l'amélioration d'accès, de places de stationnement, à la réalisation d'opération de logements, et à des extensions de bâtiments publics ;
- de modifier trois orientations d'aménagement et de programmation (OAP), de supprimer quatre OAP devenues sans objet afin de rectifier une erreur matérielle ;
- de créer trois OAP sectorielles de renouvellement urbain en zone inondable « Centre-ville-Varenne », « Centre-ville-Fontquentin », « Clermont-Est » afin de les mettre en cohérence avec l'aléa inondation issu du Plan des contraintes (7b) ;
- de créer un périmètre délimité aux abords des monuments historiques ;
- de rectifier une erreur matérielle sur le tracé du périmètre de la zone d'aménagement concerté (ZAC) de Roanne ;

Rappelant qu'à l'appui de son avis conforme du 12 avril 2024 susvisé, l'Autorité environnementale avait considéré que :

- la commune de Roanne (Loire) comprend une population de 34 762 habitants pour une superficie de 1607 ha, qu'elle est couverte par un PLU, et par le schéma de cohérence territorial (Scot) du Roannais, qu'elle s'inscrit également dans le périmètre de Roannais agglomération ;
- sur le plan de la biodiversité, le territoire communal intercepte un site Natura 2000 au titre de la Directive Habitats « Milieux alluviaux et aquatiques de la Loire », une zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique (Znieff) de type I, une zone naturelle de type II ;
- l'objectif principal de la modification n° 5 du PLU est notamment de créer des OAP sectorielles dans l'attente de l'approbation d'un futur plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation (PPRNPI) à l'échelle de la Loire, afin d'assurer la protection des personnes et des biens sur les secteurs d'aléa inondation atteignant la cote de crue atteinte pour un débit de la Loire de 3 000 m³/s, cet aléa résultant de la conjonction du fleuve Loire, de la rivière Le Renaison et des systèmes d'endiguement susceptibles d'être générateurs d'un sur-aléa en cas de rupture ;
- les projets d'OAP sectorielles « Centre-ville-Varenne », « Centre-ville-Fontquentin », « Clermont-Est » définissent une emprise au sol supplémentaire à l'emprise au sol existante de :
 - 2 309 m² pour l'OAP « Centre-ville-Varenne » destinée à des projets d'habitat,
 - 3 173 m² pour l'OAP « Centre-ville-Fontquentin » destinée à de l'habitat ou des équipements publics,

- 339 m² pour l'OAP « Clermont-Est » destinée à des opérations de renouvellement urbain et que les deux premières OAP comprennent en leur sein d'autres OAP sectorielles ;
- dans l'attente de l'approbation du futur PPRNPI de la Loire, et conformément à l'article DG15 du règlement du PLU de la commune de Roanne, tout projet situé dans l'enveloppe de la zone inondable reportée au plan de zonage sera soumis pour avis hydraulique à la cellule risque de la direction départementale des territoires (DDT) de la Loire ;
- les trois nouvelles OAP sectorielles proposent des règles quantitatives définissant les potentiels d'urbanisation mais sans exposer la réflexion conduite sur la trame et les formes urbaines pour faciliter le passage de l'eau, mettre en sécurité les personnes, éviter les sur-aléas et, d'une façon plus générale, concevoir un aménagement plus résilient face aux risques ;
- la modification requiert la réalisation d'une évaluation environnementale proportionnée aux enjeux, dont l'objectif est notamment d'analyser les incidences potentielles liées au risque inondation sur les secteurs concernés par l'aléa inondation et de proposer des mesures permettant d'éviter ou de réduire ces incidences de manière opérationnelle dans les dispositions du PLU en vigueur ;

Considérant qu'à l'appui de son recours, la personne publique responsable du PLU a produit deux courriers en date du 4 juin 2024 et du 11 juillet 2024 accompagnés de documents (un courrier de la DDT de la Loire du 2 février 2023 et sa pièce jointe constituée d'une carte relative au potentiel d'urbanisation dans la zone inondable de 3 000 m³ du fleuve Loire) attestant que :

- un travail collaboratif de longue date a été mené entre les services de la DDT de la Loire en charge de la prévention du risque inondation et les services de la commune de Roanne et de Roannais Agglomération pour parvenir à une analyse partagée des opérations de démolition et de reconstruction entre 2006 et 2022, afin de définir un cadre et dégager un potentiel d'urbanisation cohérent en zone inondable ; la création des trois OAP vise à prioriser l'aménagement de zones stratégiques et à encadrer la consommation d'espaces à bâtir dans la zone inondable de 3 000 m³/s de la Loire ; un outil de suivi partagé a été soumis à la DDT de la Loire qui en a validé son principe et son approche dans un courrier du 2 février 2023 ;
- le projet de PLU tend à maîtriser l'artificialisation des sols en favorisant la perméabilité et l'infiltration des eaux pluviales, leur évaporation, en préservant les fonctions écologiques des sols et en favorisant les systèmes de végétalisation (coefficient de biotope par surface) ; la création des trois OAP sectorielles résulte du croisement de trois zonages (quartiers IRIS, périmètre ORT Cœur de Ville, et zone d'aléa Inondation), elle concerne des secteurs déjà artificialisés à 86 % et tend à éviter d'augmenter les enjeux dans les zones à risques en diminuant la vulnérabilité de ces zones déjà artificialisées ;
- en l'absence de PPRNPI de la Loire, et conformément aux dispositions de l'article DG 15 du règlement écrit du PLU de la commune de Roanne, tout projet situé dans l'enveloppe de la zone inondable est soumis pour avis hydraulique à la cellule risques de la DDT de la Loire ; la création des trois OAP n'entend pas modifier ces dispositions ; la DDT de la Loire sera toujours consultée et amenée à établir des avis avec des prescriptions de manière à ne pas accroître la vulnérabilité des biens et des personnes ; les trois OAP n'entendent pas remplacer l'expertise de la cellule risques de la DDT, ni les éventuelles dispositions d'un PPRNPI ; l'objet du PPRNPI est de réglementer le développement de l'urbanisation en zone inondable ;
- la réalisation d'une évaluation environnementale ne conduirait qu'à formaliser par écrit les OAP graphiques et n'apporterait pas d'éléments substantiels complémentaires ;
- elle s'engage à apporter une amélioration qualitative au contenu des OAP visant à réduire la vulnérabilité et favoriser la résilience face au risque inondation :

- en mentionnant les crues 3 000 m³/s et 5 000 m³/s ainsi que les porter à connaissance de l'État dans la partie introduction des OAP pour intégrer l'information de la zone inondable, de sorte que les projets pourront intégrer le risque au plus tôt dans leur processus d'aménagement et de construction ce qui limitera en premier lieu les impacts techniques et financiers ;
- en intégrant dans les OAP la nécessité de prendre en compte le sur-aléa généré par le système d'endiguement en cas de rupture, et ainsi participer à une meilleure prise en compte du risque et de la vulnérabilité du territoire et de sa population ;
- en intégrant dans les OAP une alerte sur le risque dans sa globalité, qu'il soit passé, actuel ou à venir, l'amélioration de la culture du risque d'inondation étant un enjeu fort de la réduction de la vulnérabilité ;
- en intégrant la nécessité de privilégier le développement de projets résilients ; ainsi, les projets situés sur l'ensemble de ces quartiers seront guidés par le prisme de la mise en sécurité des personnes, du retour à la normale facilité, la limitation des dommages sur les constructions existantes, en recommandant notamment une réflexion sur les implantations, les cheminements, les places de stationnement, les réseaux divers, le plan de gestion de crise, etc. ;
- en intégrant des recommandations afin que les promoteurs et porteurs de projets adaptent les réalisations d'opérations immobilières au niveau d'exposition du risque et intègrent qualitativement des solutions techniques et architecturales ; par exemple, l'OAP pourra recommander l'utilisation de clôtures grillagées ou de haies vives pour favoriser le libre écoulement des eaux, de revêtements perméables ou encore de matériaux résistant aux dégradations par immersion, l'absence de remblai afin de ne pas créer de nouveaux axes d'écoulement, etc. ; ces stratégies d'adaptation devront ainsi contribuer à la mise en œuvre d'une conception urbaine compatible avec l'aléa inondation objectivée par la réduction des vulnérabilités ;

Considérant qu'il résulte des éléments communiqués au soutien du recours que la personne publique responsable du PLU, si elle apporte des éléments en faveur d'une prise en compte plus importante de l'aléa inondation, ceux-ci ne sont pas intégrés dans les OAP arrêtées et le projet de PLU ne contient pas les éléments suffisants pour établir que l'évolution projetée du PLU résulte d'une réflexion conduite sur la trame et les formes urbaines pour faciliter le passage de l'eau, mettre en sécurité les personnes, éviter les sur-aléas et, d'une façon plus générale, ne pas augmenter l'exposition de personnes à l'aléa et concevoir un aménagement plus résilient face aux risques ; elle n'établit pas que l'évolution projetée du PLU n'est pas susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement et sur la santé humaine au regard en particulier du risque naturel d'inondation ;

Considérant enfin que, dans son courrier du 4 juin 2024, la personne publique responsable du PLU énonce, en substance, que la création des trois OAP ne représente que l'un des objets de l'évolution du PLU et que la réalisation d'une évaluation environnementale a pour effet de retarder la mise en œuvre des autres dispositions qui sont attendues par les acteurs locaux ; que ces considérations sont sans incidence au regard du respect de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 susvisée et de sa transposition dans le code de l'urbanisme ; qu'en outre, le contenu de l'évolution engagée relève de la personne publique responsable d'un PLU ;

Concluant qu'au vu de l'ensemble des informations fournies par la personne publique responsable, des éléments évoqués ci-avant et des connaissances disponibles à la date du présent avis, le projet de modification n°5 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Roanne est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et sur la santé humaine au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 susvisée.

Rend l'avis qui suit :

La modification n°5 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Roanne est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et sur la santé humaine au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ; elle requiert la réalisation d'une évaluation environnementale.

Conformément aux articles R.104-33, R.104-36 et R.104-37 du code de l'urbanisme, au vu du présent avis, il revient à la personne publique responsable du projet de modification n°5 du plan local d'urbanisme (PLU) de prendre la décision à ce sujet et d'en assurer la publication.

Le présent avis sera joint au dossier d'enquête publique ou de mise à disposition du public.

L'avis est mis en ligne sur le site internet de l'autorité environnementale.