



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale sur la modification simplifiée n°3 du
plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Villaroger
(73)**

Avis n° 2024-ARA-AUPP-1407

Avis délibéré le 21 mai 2024

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd), s'est réunie le 21 mai 2024 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la modification simplifiée n°3 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Villaroger (73).

Ont délibéré : Pierre Baena, François Duval, Igor Kisseleff, Yves Majchrzak, Muriel Preux et Véronique Wormser.

En application du règlement intérieur de la MRAe, 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 document qui fait l'objet du présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie le 8 mars 2024, par les autorités compétentes, pour avis au titre de l'autorité environnementale.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée par courriel le 11 mars 2024 et a produit une contribution le 9 avril 2024. La direction départementale des territoires du département de Savoie a également été consultée le 11 mars 2024.

La Dreal a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis. Sur la base de ces travaux préparatoires, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit. Les agents de la Dreal qui étaient présents à la réunion étaient placés sous l'autorité fonctionnelle de la MRAe au titre de leur fonction d'appui.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport environnemental présenté par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site internet des MRAe. Conformément à l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, il devra être inséré dans le dossier du projet soumis à enquête publique ou à une autre procédure de consultation du public prévue par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Aux termes de l'article R.104-39 du même code, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Synthèse de l'avis

Le présent avis de l'Autorité environnementale porte sur la modification simplifiée n°3 du plan local d'urbanisme (PLU) élaboré par la commune de Villaroger (73), qui consiste essentiellement à rendre possible la réhabilitation d'un refuge existant (Turia) en cœur de parc national de la Vanoise en autorisant la construction d'une surface de plancher maximale de 180 m². Sont analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux de la modification simplifiée n°3 du **plan local d'urbanisme (PLU)**.

Ses recommandations sont les suivantes :

- compléter le rapport de présentation en clarifiant le champ de l'évolution réglementaire de l'article N2 et de la zone Nn ; le cas échéant, si le refuge de La Martin était inclus, le rapport devrait intégrer l'état initial, l'évaluation des incidences environnementales et les mesures d'évitement et de réduction associées aux potentielles transformations permises sur ledit refuge ;
- présenter l'articulation du projet de modification simplifiée n°3 du PLU avec les objectifs de la charte du parc national de la Vanoise et les règles du Sraddet Auvergne-Rhône-Alpes ;
- s'agissant de la ressource en eau :
 - apporter des données génériques sur l'état hydrologique et physico-chimique du bassin versant auquel appartient le projet de refuge ;
 - préciser la nouvelle consommation en eau potable induite par l'augmentation de la fréquentation et le débit réservé sur la nouvelle prise d'eau mise en place ;
 - expliciter les conditions de priorisation d'usage de l'eau dans le cadre du plan de gestion établi par le parc national de la Vanoise ;
- de conduire un inventaire faune-flore sur le site de travaux du refuge ;
- de compléter l'analyse des incidences environnementales :
 - au regard des nouvelles données naturalistes à produire ;
 - de la création d'une tranchée souterraine pour la création du réservoir ;
 - sur les sites Natura 2000 concernés ("La Vanoise" et "Massif de la Vanoise") ;
 - de l'augmentation des rotations d'hélicoptères induites par le projet de réhabilitation ;
- de présenter les éventuelles mesures à prendre pour ne pas augmenter l'exposition des usagers du refuge (et donc de ses accès), tenant compte des évolutions des aléas naturels en lien avec le changement climatique ;
- reprendre le dispositif de suivi en intégrant au suivi des enjeux du PLU approuvé ceux de sa présente évolution (eau, milieux naturels, risques naturels).

L'ensemble des recommandations de cet avis appelle des réponses qui doivent rester proportionnées aux enjeux du projet et du territoire.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation de la modification simplifiée n°3 du PLU de Villaroger (73) et enjeux environnementaux

1.1. Contexte et présentation de la modification simplifiée n°3 du plan local d'urbanisme (PLU)

Villaroger est une commune de montagne de la vallée de la Tarentaise, en Savoie, de 28,15 km², d'une population permanente de 363 habitants en 2021. Elle est le support d'une station de ski rattachée au domaine skiable de Bourg-Saint-Maurice – Les Arcs / Peisey-Vallandry et au grand domaine "Paradiski" (reliant La Plagne et Les Arcs) par une interconnexion établie par remontées mécaniques et pistes de ski. Sa capacité d'hébergement touristique est estimée à environ 1000 lits en 2022.

Une large partie méridionale de son territoire (environ 11 km²), non aménagée pour l'activité du ski, est protégée au plan environnemental par un classement en réserve naturelle nationale (RNN) "Hauts de Villaroger" qui jouxte le cœur du parc national de la Vanoise (couvrant le tiers du territoire communal). Ce dernier comporte plusieurs refuges d'altitude, dont le refuge de Turia situé à 2388 m d'altitude, propriété de l'établissement public du parc national de la Vanoise.

Le PLU de Villaroger a été approuvé le 14 septembre 2016 et a fait l'objet de deux procédures d'évolution depuis : modifications simplifiées n°1 et n°2¹, approuvées respectivement le 27 février 2020 et le 13 novembre 2023.

La présente saisine de l'Autorité environnementale pour avis fait suite à un [avis conforme de l'Autorité environnementale de soumission à évaluation environnementale de la modification simplifiée n°3 du PLU de Villaroger en date du 1er juin 2023](#) confirmé par un [nouvel avis conforme en date du 26 septembre 2023](#), suite à recours gracieux. Les deux avis sont motivés au regard notamment de l'importance des enjeux en matière de gestion durable de la ressource en eau et de préservation des milieux naturels et de la biodiversité en zone de haute montagne affectée par le changement climatique.

La présente modification simplifiée n°3 du PLU de Villaroger consiste à faire évoluer le règlement écrit de la zone naturelle N du PLU en permettant :

- en zone dite "Nn", "zone naturelle protégée en raison de la présence d'un site Natura 2000", "l'extension ou le réaménagement des refuges existants à condition que la destination existante soit maintenue et dans la limite de 180 m² de surface de plancher" dans le but de réhabiliter le refuge de Turia en augmentant sa surface de plancher de 41 m² à 171 m², portant sa capacité d'hébergement de 20 à 23 places et sa fréquentation de 600 à 1000 nuitées annuelles ;

1 Modification simplifiée n°1 relative notamment à la création de deux sous-secteurs agricoles au règlement graphique et écrit en vue de rendre compatible le PLU avec les orientations définies par le SCoT Tarentaise Vanoise en matière de préservation des espaces agricoles, la création d'un sous-secteur naturel « Ns » dédié aux activités et équipements touristiques toutes saisons d'une surface d'environ 13,8 ha, correspondant à des emprises dédiées à des aménagements de pistes ou remontées mécaniques existantes. Modification simplifiée n°2 relative notamment à la modification de l'OAP n°2 du "haut chef-lieu" (notamment extension de son périmètre de 1578 m² à 2190 m²).

- en zone N, l'aménagement de toilettes sèches au parking de la Gurraz, autre porte d'entrée du cœur de parc national de la Vanoise, dans une limite de 20 m² d'emprise au sol.

1.2. Principaux enjeux environnementaux de la modification simplifiée n°3 du plan local d'urbanisme (PLU) de Villaroger (73) et du territoire concerné

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux du territoire et du projet de modification simplifiée n°3 du PLU de Villaroger (73) sont :

- la consommation des espaces naturels et agricoles ;
- la gestion de la ressource en eau et le changement climatique en montagne ;
- les milieux naturels, la biodiversité et le paysage ;
- les risques naturels.

2. Analyse du rapport environnemental

2.1. Observations générales

Le dossier de saisine comporte deux documents : "*rapport de présentation*" daté du 27 mars 2023 (51 pages) comprenant notamment l'exposé des modifications apportées et "*réhabilitation du refuge de Turia-commune de Villaroger (73)-maîtrise d'ouvrage : parc national de la Vanoise-évaluation environnementale au titre du code de l'urbanisme (modification simplifiée du PLU)*" daté de février 2024 (66 pages).

L'évolution induite par la modification simplifiée n°3 du PLU porte essentiellement sur la modification du règlement écrit de la zone Nn. Dans son avis conforme de soumission à évaluation environnementale en date du 1^{er} juin 2023, l'Autorité environnementale avait indiqué que la nouvelle rédaction du règlement de la zone Nn pouvait concerner non seulement le refuge de Turia mais aussi au moins partiellement le bâti formant refuge de La Martin, situé également en cœur de parc national de la Vanoise et à environ 2150 m d'altitude. Dans le cadre de son recours gracieux à l'encontre de l'avis conforme, la commune de Villaroger indiquait son intention de rectifier la rédaction en restreignant explicitement l'autorisation du réaménagement des refuges existants à celui de Turia. Cette rectification n'est pourtant pas reprise dans les documents associés à la saisine. En conséquence, la clarification de ce point est nécessaire. Dans le cas où la rédaction initiale serait maintenue, l'analyse apparaît incomplète car le dossier ne propose aucune analyse de l'état initial ni des incidences environnementales des potentielles transformations permises sur le refuge de La Martin.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le rapport de présentation en clarifiant le champ de l'évolution réglementaire de l'article N2 et de la zone Nn, et le cas échéant d'y intégrer l'état initial, l'évaluation des incidences environnementales et les mesures d'évitement et de réduction associées aux potentielles transformations permises sur le refuge de La Martin.

Au regard de ce constat, les développements suivants portent sur les objets analysés par le dossier : modification du règlement écrit en lien avec le projet de réhabilitation du refuge de Turia et d'aménagement de toilettes sèches publiques sur le parking de la Gurraz.

2.2. Articulation du projet de modification simplifiée n°3 du plan local d'urbanisme (PLU) de Villaroger (73) avec les autres plans, documents et programmes

Le rapport de présentation daté du 27 mars 2023 expose notamment l'articulation du projet de modification simplifiée n°3 avec le schéma de cohérence territoriale (Scot) Tarentaise Vanoise, dont le dossier précise qui est *"lui-même compatible avec les objectifs de conservation de la Charte du parc national de la Vanoise"*. Au regard de la localisation du refuge de Turia, objet principal de l'évolution présente du PLU, il aurait été pertinent de présenter de façon explicite l'articulation du projet de modification simplifiée n°3 avec les objectifs de la charte du parc national de la Vanoise approuvée le 27 avril 2015. Par ailleurs, l'articulation avec les règles du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Auvergne-Rhône-Alpes approuvé le 10 avril 2020 est à présenter. Il s'agit d'explicitier comment l'évolution du PLU contribue aux objectifs de ces schémas et de la charte.

L'Autorité environnementale recommande de présenter l'articulation du projet de modification simplifiée n°3 du PLU avec les objectifs de la charte du parc national de la Vanoise et les règles du Sraddet Auvergne-Rhône-Alpes.

2.3. État initial de l'environnement, incidences du plan local d'urbanisme (PLU) sur l'environnement et mesures ERC

Consommation d'espaces naturels et agricoles

La modification du règlement écrit de la zone Nn, pour permettre l'extension du refuge à concurrence d'une surface de plancher de 180 m² maximum, génère une nouvelle consommation d'espaces naturels au sein du PLU de Villaroger. Cette extension, est réduite, localisée et dans le prolongement du bâti existant. Le dossier témoigne de la nécessaire activation du dispositif législatif dérogatoire au titre de la loi Montagne du fait de la discontinuité d'urbanisation. Le Scot Tarentaise Vanoise ne fixe pas de règle particulière en matière de limitation de la consommation d'espace en ce qui concerne les opérations de réhabilitation de refuges existants, renvoyant à la réglementation existante en la matière (discontinuité loi Montagne et régime des unités touristiques nouvelles).

Ressource en eau

Le contexte hydrographique est présenté succinctement au dossier. Le projet avoisine directement le ruisseau des Fresses, à 100 m. Aucune donnée quantitative ni qualitative (mesures de débit, qualité physico-chimique de la masse d'eau concernée) n'est fournie.

Le refuge de Turia est situé au sein du périmètre de protection rapproché des captages du mont de la Gurraz et du ruisseau du mont de la Gurraz, qui l'alimentent à un débit de prélèvement de 2,2 m³ par jour maximum pour un volume annuel maximum dérivé de 210 m³. Le dossier exprime ce besoin de prélèvement (après agrandissement) qui correspond en outre au débit autorisé par l'arrêté préfectoral en date du 24 mai 2022. Le dossier exprime qu'*"un manque d'eau a été constaté une seule fois durant les 5 dernières années"* mais ne précise pas les conséquences éventuelles à venir de l'avancée de la fonte nivale (la ressource s'alimente en amont du glacier de la Gurraz) ni des épisodes de sécheresse récurrents qui pourraient survenir du fait du changement climatique à l'œuvre en haute montagne. La vulnérabilité de la ressource aux pollutions a été identifiée par un hydrogéologue agréé en l'absence de couverture de surface (possibilité de transfert du fait d'une couche non imperméable).

La nouvelle prise d'eau qui doit être mise en place conformément à l'arrêté de prélèvement, élaboré à partir d'un rapport d'hydrogéologue agréé en date de 2021, comportera un débit réservé qui n'est pas communiqué à ce stade du dossier.

Des mesures de priorisation de l'usage de l'eau dans le secteur sont envisagées en période de sécheresse, avec notamment la possibilité d'une fermeture du refuge en situation de crise. La gradation des situations (alerte, alerte renforcée, crise) devrait faire l'objet d'explicitations complémentaires au dossier.

Du point de vue du traitement des eaux usées, une filière d'assainissement, inexistante actuellement, sera mise en place au sein d'un massif infiltrant constitué de deux puits implantés sur une vingtaine de mètres.

Milieus naturels-biodiversité-paysage

Le secteur concerné par l'aménagement de toilettes sèches est imperméabilisé au sein du parking de la Gurraz, il ne comporte pas d'enjeux naturalistes.

Le projet de refuge s'inscrit en cœur de parc national de la Vanoise, au sein de deux sites Natura 2000 "Massif de la Vanoise" et "La Vanoise", et d'habitats naturels d'intérêt communautaire (pelouses alpines, landes subalpines et habitats rocheux de type éboulis). La consultation des bases de données naturalistes indique la proximité de deux espèces protégées végétales : la Primevère du Piémont et le Lycopode des Alpes. Le dossier indique par ailleurs que *"les abords immédiats du refuge sont très fréquentés et régulièrement piétinés"* et que *"les habitats naturels sont donc moins diversifiés"*. Cette affirmation ne s'appuie cependant pas sur des données d'inventaire faune/flore au droit du site des travaux, en dehors de celles situées aux abords, non datées, du parc national de la Vanoise. Le niveau de qualification d'incidence faible (mentionnant seulement 150 m² de pelouses alpines impactés potentiellement) n'est donc, à ce stade, pas suffisamment étayé. Par ailleurs, l'évaluation des incidences Natura 2000 n'est pas conduite à l'échelle de la modification simplifiée, et au regard des objectifs de conservation des sites considérés (notamment identification des espèces ayant justifié la désignation des sites Natura 2000), le dossier nécessite d'être complété.

L'arrêté de prélèvement prévoit par ailleurs la mise en place d'un nouveau réservoir en eau potable s'accompagnant de la création d'une tranchée souterraine, d'une longueur d'environ 150 m, dont il n'est pas fait état au titre des incidences sur les milieux naturels.

En phase chantier, les manœuvres d'hélicoptage sont estimées à 730 rotations d'une durée de 5 mn et en phase d'exploitation à une dizaine de rotations annuelles (contre 2 à 3 actuellement). Les impacts sont estimés *"très limités sur la faune"* sans que cette qualification soit réellement étayée.

Des mesures de réensemencement sont envisagées dans le cas d'une reprise partielle de la couverture végétale d'origine avec un suivi du parc national et les campagnes de rotation limitées aux lundis et vendredis en vue de limiter le dérangement de la faune locale. Une mise en défens est prévue avant le déroulement de la phase de chantier en cas d'identification d'espèce végétale protégée.

Au plan paysager, le refuge réhabilité voit son volume tripler (deux volumes supplémentaires sont greffés à l'existant dans sa continuité). Il est situé sur une crête et son extension envisagée dans la tradition du bâti de type "chaloin" (architecture de montagne des années 1970).

Risques naturels

Le secteur objet d'une évolution sur le parking de la Gurraz n'est pas concerné par un aléa naturel au titre du plan de prévention des risques naturels (PPRn) de Villaroger approuvé le 21 novembre 2019.

S'agissant du projet de réhabilitation du refuge de Turia, le service restauration des terrains de montagne (RTM) a été sollicité par le parc national de la Vanoise pour établir un porté à connaissance sur l'exposition aux risques naturels. Au titre du PPRn, le site du refuge localisé sur un éperon rocheux, n'est pas exposé aux risques étudiés (avalanches, chutes de blocs ou inondations torrentielles) mais ses accès le sont. Le dossier précise utilement les phénomènes naturels générés par le changement climatique dans le secteur (notamment présence de mouvements de glaciers rocheux actifs sous le Mont de la Gurraz par fonte du permafrost). Le retrait des glaciers blancs de Turia et du Grand Col, cumulé à des crues torrentielles, pourrait augmenter le transport solide du torrent du Lavachet, situé en surplomb du sentier d'accès balisé au refuge. Il convient de tenir compte des évolutions des risques naturels en lien avec le changement climatique et d'en déduire d'éventuelles mesures à prendre (en termes de restrictions d'accès) pour ne pas augmenter l'exposition des usagers du refuge.

L'Autorité environnementale recommande :

- **s'agissant de la ressource en eau :**
 - **d'apporter des données génériques sur l'état hydrologique et physico-chimique du bassin versant auquel appartient le projet de refuge ;**
 - **de préciser la nouvelle consommation en eau potable induite par l'augmentation de la fréquentation et le débit réservé sur la nouvelle prise d'eau mise en place ;**
 - **d'expliciter les conditions de priorisation d'usage de l'eau dans le cadre du plan de gestion établi par le parc national de la Vanoise et les mesures afférentes ;**
- **de conduire un inventaire faune-flore sur le site de travaux du refuge ;**
- **de compléter l'analyse des incidences environnementales :**
 - **au regard des nouvelles données naturalistes à produire ;**
 - **de la création d'une tranchée souterraine pour la création du réservoir ;**
 - **sur les sites Natura 2000 concernés ("La Vanoise" et "Massif de la Vanoise") ;**
 - **de l'augmentation du nombre de rotations d'hélicoptères induites par le projet de réhabilitation ;**
- **de présenter les éventuelles mesures à prendre pour ne pas augmenter l'exposition des usagers du refuge (et donc de ses accès), tenant compte des évolutions des aléas naturels en lien avec le changement climatique.**

2.4. Solutions de substitution raisonnables et exposé des motifs pour lesquels le projet de modification simplifiée n°3 du plan local d'urbanisme (PLU) de Villaroger (73) a été retenu

La justification de la réhabilitation du refuge est d'opérer une mise aux normes sanitaires, d'accueil et de sécurité tout en augmentant faiblement la capacité d'accueil (de 20 à 23 places), mais qui conduit néanmoins à augmenter sa fréquentation de 600 à 1000 nuitées.

2.5. Dispositif de suivi proposé

Le suivi des mesures présenté est celui du projet de réhabilitation du refuge de Turia et non pas celui du projet de modification simplifiée n°3 du PLU de Villaroger. Il conviendrait donc de reprendre le suivi établi dans le cadre du PLU et de l'enrichir des enjeux environnementaux associés à la présente évolution (eau, milieux naturels, risques naturels, consommation d'espaces).

L'Autorité environnementale recommande de reprendre le dispositif de suivi en intégrant au suivi des enjeux du PLU approuvé ceux de sa présente évolution (eau, milieux naturels, risques naturels).

3. Prise en compte de l'environnement par le plan

Le dossier de modification simplifiée n°3 du PLU de Villaroger, en ce qui concerne l'objet relatif à la réhabilitation du refuge de Turia, se trouve enrichi depuis l'élaboration du dossier d'examen au cas par cas déposé en 2023 auprès de l'Autorité environnementale.

Il fournit des explications utiles en matière de prise en compte des enjeux environnementaux. Il apporte notamment des mesures d'évitement et de réduction adaptées en matière de préservation et de dérangement des milieux naturels et des espèces, des éléments complémentaires de connaissance de base sur les possibles phénomènes d'éboulis affectant les accès au refuge, synthétise avec pertinence les données du rapport de l'hydrogéologue missionné pour assurer une mise aux normes du réseau d'approvisionnement en eau potable.

Néanmoins le dossier nécessite de préciser le champ de l'évolution du règlement, en procédant à son actualisation le cas échéant si le refuge de La Martin était inclus dans cette évolution.