



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de révision du plan local d'urbanisme
de la commune de Virignin (Ain)**

Avis n° 2017-ARA-AUPP-00361

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), dans sa réunion du 3 octobre 2017, a donné délégation à Jean-Pierre Nicol, son président, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 1^{er} juin 2016 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis relative à la révision du plan local de l'urbanisme de la commune de Virignin (Ain).

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

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par la commune de Virignin, le dossier ayant été reçu le 8 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 27 septembre 2017.

La direction départementale des territoires de l'Ain a également été consultée et a émis une contribution le 13 octobre 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.

Avis détaillé

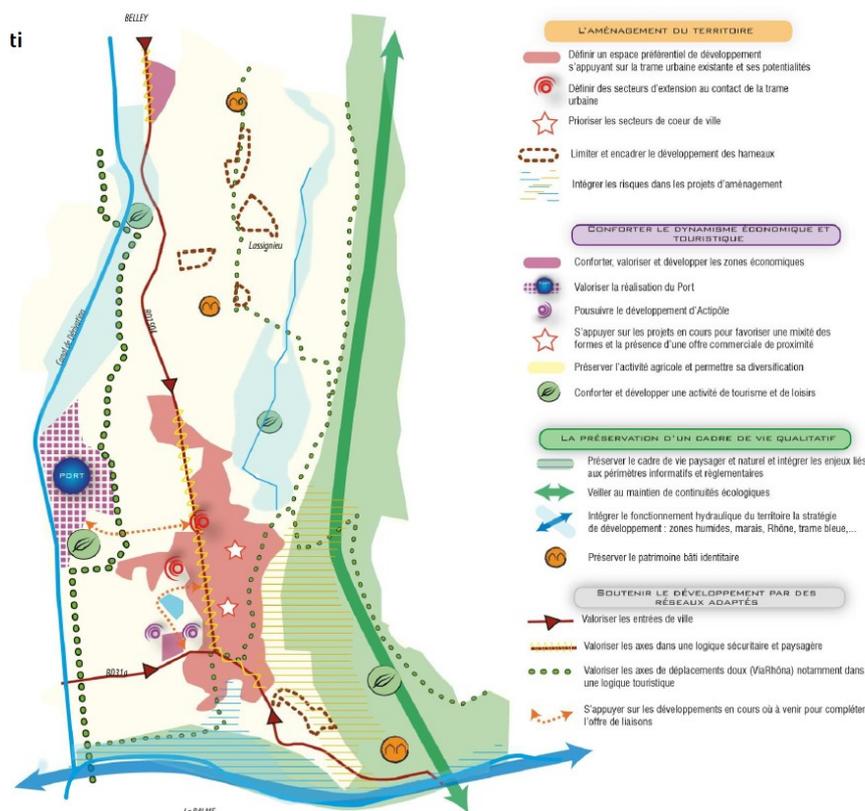
1. Contexte et présentation du projet de révision générale du PLU.....	4
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	5
2.1. Organisation et contenu du rapport de présentation.....	5
2.2. Articulation du projet de PLU avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	5
2.3. État initial de l'environnement et perspectives de son évolution.....	6
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.....	7
2.5. Analyse des incidences notables probables sur l'environnement et mesures pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives.....	8
2.6. Indicateurs de suivi.....	9
2.7. Résumé non technique.....	9
3. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....	9
3.1. La consommation d'espace et les stratégies visant à la réduire.....	9
3.2. La prise en compte du patrimoine naturel.....	9
3.3. L'adaptation du réseau d'assainissement.....	10

1. Contexte et présentation du projet de révision générale du PLU

La commune de Virignin, d'une superficie de 788 ha, fait partie de la communauté de communes Bugey Sud et compte 997 habitants (chiffres INSEE de 2013). Elle est située au sein du territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Bugey approuvé le 26 septembre 2017. Son territoire se caractérise notamment par une diversité des milieux naturels (le Rhône et la montagne de Parves) ou anthropisés (canal de dérivation du Rhône) rencontrés. C'est une commune qui a connu une croissance démographique importante durant les dernières années (+38 % entre 2007 et 2014).

La révision du plan local d'urbanisme (PLU) a été prescrite par délibération du 30 mars 2015. Les objectifs assignés à cette révision se déclinent en 4 axes stratégiques énoncés dans le projet d'aménagement et développement durable (PADD) :

- poursuivre un développement urbain cohérent et maîtrisé ;
- conforter le dynamisme économique et touristique ;
- préserver un cadre de vie qualitatif ;
- soutenir le développement par des réseaux adaptés.



Source : carte de synthèse des orientations générales, PADD p. 13

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le PLU de Virignin et dans son évaluation environnementale sont :

- la consommation des espaces naturels et agricoles, tant pour l'habitat que pour les activités économiques ;
- la préservation du patrimoine naturel ;
- l'adaptation des réseaux d'assainissement au développement urbain projeté.

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 contenu réglementaire exigible dans le cadre d'une évaluation environnementale, au titre notamment de l'article R151-3 du Code de l'urbanisme, se retrouve dans le rapport de présentation qui est scindé en deux tomes intitulés respectivement « *Diagnostic territorial et état initial de l'environnement* » et « *Justifications du diagnostic*. Ces deux documents seront appelés respectivement RP1 et RP2 dans la suite du présent avis.

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

L'articulation du projet de PLU avec les documents d'ordre supérieur est brièvement présentée dans le RP2 au chapitre D. Les documents de planification suivants sont abordés :

- le SCoT du Bugey,
- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée,
- le plan de prévention des risques « chutes de blocs rocheux »,
- le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Rhône-Alpes,
- le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE),
- le plan climat énergie territorial (PCET) de l'Ain¹.

Au plan formel, le SCoT est un document intégrateur vis-à-vis des PLU. Il assure la compatibilité ou la prise en compte du SDAGE, du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Rhône-Méditerranée et du SRCAE. Lorsque c'est le cas (c'est le cas en l'occurrence, le SCoT étant tout récent), les PLU doivent simplement assurer leur compatibilité avec le SCoT, qui entraîne la compatibilité (ou la prise en compte) avec les autres documents. La présentation spécifique de ces autres documents qui est faite dans le rapport de présentation, outre sa brièveté, n'est donc pas requise.

Par contre, la présentation de l'articulation du PLU avec le SCoT reste relativement succincte. Notamment, le rapport :

- ne justifie pas la compatibilité du taux de croissance annuelle retenu par le projet de PLU (+1,6 %/an) avec les préconisations du SCoT (+1,1 %/an) ;
- n'indique pas comment le projet de PLU intègre les préconisations du SCoT en matière de densité d'habitat (19 logements/ha minimum) ;

1 NB : le PCET du Département de l'Ain est un document qui concerne le conseil départemental dans son fonctionnement et dans le cadre de l'exercice de ses compétences. Il ne s'applique pas aux communes.

- ne précise pas comment le projet de PLU prend en compte les préconisations du SCoT visant à préciser, à l'échelle de la commune, les réservoirs de biodiversité et les continuités identifiées à l'échelle du SCoT².

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir l'analyse de l'articulation du projet de PLU avec le SCoT.

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

Le RP1 comporte une partie intitulée « État initial de l'environnement » qui présente par thématiques les caractéristiques du territoire communal. Cet état des lieux est généralement clair, correctement détaillé et bien illustré³. Il souffre cependant de quelques insuffisances sérieuses, en particulier :

- en matière de milieux naturels, le rapport se fonde sur les éléments du SRCE (réservoirs de biodiversité, continuités) et de l'inventaire départemental des zones humides. Ces éléments, en particulier le SRCE, ne sont pas d'un niveau de précision adapté à l'échelle de la commune. Le SCoT a décliné, à son échelle qui est déjà plus précise, les éléments de la trame verte et bleue ; ces éléments n'apparaissent pas dans le rapport⁴. Dans ses prescriptions, il demande aux documents d'urbanisme locaux de préciser ces éléments à leur échelle, ce qui n'est pas fait ;
- la méthode d'analyse de la consommation foncière utilisée est, en réalité, une méthode d'analyse de l'étalement urbain⁵. Si les résultats présentés sont incontestablement intéressants, ils ne remplacent pas une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. La conclusion indiquant que, entre 2007 et 2017, 2,1 ha ont été consommés en moyenne par an n'est donc pas exacte ;
- le rapport n'indique pas comment a été réalisée l'analyse des capacités de densification et, en particulier, par quel type d'analyse complémentaire on est passé d'un potentiel de 11 ha à 7,7 ha⁶.
- les perspectives d'évolution du territoire sont traitées très brièvement⁷ et prennent comme scénario de référence la poursuite de l'évolution constatée ces dernières années dans le cadre du PLU en vigueur. Or, le PLU en vigueur a été élaboré dans un contexte législatif et sociétal totalement différent du contexte actuel. En particulier, il ne respecte pas les lois Grenelle et ALUR et doit impérativement être révisé pour les prendre en compte ; il ne peut donc être considéré comme une référence pertinente.

Au début de chaque chapitre thématique figure un encadré présentant une synthèse judicieuse des principaux éléments ainsi que les enjeux sur le thème concerné. Cependant ces enjeux ne sont ni

2 NB : dans la partie « État initial de l'environnement » du RP1, seules les continuités écologiques de niveau régional identifiées par le SRCE sont présentées. La déclinaison du SRCE par le SCoT à son échelle n'est pas présentée.

3 NB : certaines cartes sont cependant difficilement lisibles, cf. par exemple RP1 p. 108 (il semble qu'il y ait une inversion dans la légende entre les ZNIEFF 1 et 2 et la ZICO n'est pas visible) ou p. 114 (les zones Natura 2000 sont peu visibles et l'on ne comprend pas qu'elles se superposent sur le territoire communal).

4 NB : le SCoT identifie notamment un corridor d'importance supra-communale qui traverse la commune et qui ne figure pas dans le SRCE.

5 La méthode utilisée, incontestablement intéressante pour suivre la progression de l'étalement urbain, ne permet notamment pas de quantifier correctement les surfaces urbanisées elles-mêmes. Ainsi notamment, pour une consommation d'espace identique, les résultats sont minorés lorsque l'urbanisation est en continuité de l'existant et majorés dans le cas contraire.

6 cf. RP1, p. 147

7 cf. RP1, p. 131

hiérarchisés, ni récapitulés, ce qui rend leur appréciation difficile⁸.

L'Autorité environnementale recommande de reprendre et approfondir le rapport de présentation pour tenir compte des remarques ci-dessus.

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

La justification des choix retenus par le projet de PLU est présentée dans le RP2, parties 1, B, D, E et F. Elle s'appuie sur les enjeux environnementaux identifiés dans le RP1. On notera toutefois que les enjeux rappelés p. 8 à 12 du RP2 ne reprennent pas systématiquement tous les enjeux identifiés dans le RP1 et présentent parfois des différences notables.

La révision du PLU de Virignin se donne notamment pour objectifs la maîtrise du développement urbain en densifiant les secteurs centraux tout en conciliant la qualité du cadre naturel proche, la protection du patrimoine naturel et bâti, la prise en compte des risques naturels (chutes de blocs de pierre de la falaise montagneuse de Parves, inondations du Rhône) et l'intégration de projets structurants à l'échelle intercommunale (zone d'activités Actipôle, aménagement d'une halte nautique et d'un parc photovoltaïque en bord du canal du Rhône, aménagement d'une circulation douce inscrite dans le projet de Via Rhône).

L'examen des différentes options possibles a été réalisé sur la base de trois scénarios qui n'ont pas été retenus en raison de leur incompatibilité avec les objectifs de développement définis par le SCoT ; de ce point de vue, on ne peut les considérer comme des scénarios pertinents. Ils ne peuvent être considérés comme les « solutions de substitution raisonnables » que le code de l'urbanisme demande de présenter.

L'axe 1 du PADD relatif à la poursuite d'un développement urbain cohérent et maîtrisé retient les hypothèses de développement suivantes : une croissance démographique moyenne de l'ordre de 1,6 % par an et en conséquence, la nécessité de produire 170 logements d'ici l'échéance 2030. Ces hypothèses mériteraient d'être davantage justifiées au regard du SCoT qui préconise un objectif de croissance annuel moyen de 1,1 % et une densité minimale de 19 logements par ha pour les pôles relais dont fait partie Virignin⁹.

La localisation du potentiel foncier mobilisable tient compte des principales contraintes spatiales et sensibilités environnementales locales : en particulier déport de l'urbanisation vers l'Ouest au regard du risque de chutes de rochers en pied de la montagne de Parves, préservation de la zone inondable du Rhône au Sud.

Cependant, les différentes options possibles (localisation des extensions, densités, ...) permettant d'atteindre les objectifs poursuivis ne sont pas présentées.

L'Autorité environnementale rappelle que au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation du SCoT doit expliquer « les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de

8 NB : les enjeux du diagnostic territorial et de l'état initial de l'environnement sont rappelés dans le RP2, dans le chapitre « Des enjeux aux orientations » (RP2, p. 8 à 12) mais souvent avec des différences sérieuses par rapport aux enjeux identifiés dans le RP1.

9 Le rapport indique que certaines communes affichent des taux inférieurs de croissance et que, donc, Virignin pourrait afficher un taux supérieur car le taux maximum prescrit par le SCoT pour les communes comme Virignin s'entendrait en moyenne sur ces communes (cf. RP2, p. 13). Cependant, les taux de croissance des autres communes ne sont pas indiqués. Par ailleurs, la densité affichée pour l'urbanisation prévue dans les dents creuses apparaît faible (moins de 10 logements/ha).

substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du schéma au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national »¹⁰. Elle recommande en outre de mieux justifier les choix de développement proposés par rapport aux prescriptions du SCoT.

2.5. Analyse des incidences notables probables sur l'environnement et mesures pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives

La partie du RP2 dénommée « *Incidences des choix sur l'environnement et mesures mises en œuvre* » présente l'analyse des incidences probables du projet de plan et la mise en œuvre de mesures destinées à éviter, réduire et compenser les incidences négatives identifiées.

La présentation, découpée en de nombreuses thématiques, est généralement correctement détaillée. Une synthèse permettant de saisir globalement la prise en compte des incidences sur l'environnement du projet de PLU et la cohérence des mesures proposées serait cependant très appréciable.

L'analyse des effets potentiels de l'ouverture à l'urbanisation conjointe des secteurs de l'OAP n°4 (extension pour l'habitat) et de la zone UX dédiée à l'extension du pôle économique Actipôle sur le bois humide de Virignin mériterait d'être approfondie.

En matière d'assainissement, le report de l'analyse des impacts des choix retenus en termes d'urbanisation sur le réseau d'assainissement des eaux usées vers une étude spécifique ultérieure dont les conclusions ne sont donc pas connues, pose question. L'absence de zonage d'assainissement, de note explicative sur l'extension du réseau à réaliser et du dimensionnement futur de l'ouvrage épuratoire à prévoir pour absorber les futures phases d'urbanisation ne permet pas de connaître les impacts de l'urbanisation proposée sur les travaux à réaliser, les rejets et la qualité de la ressource.

Enfin, l'analyse des impacts des sites à aménager ou aménagés dits à enjeux comme ceux du port de Virignin ou de l'extension de la zone d'activités Actipôle, mérite d'être plus détaillée au regard de l'interface identifiée entre le canal de dérivation du Rhône et le couloir migratoire correspondant aux sites Natura 2000¹¹.

L'Autorité environnementale recommande de :

- **croiser les analyses thématiques pour présenter une vision synthétique et intégratrice des effets du projet de PLU ;**
- **détailler les effets potentiels sur l'avifaune des projets à vocation économique situés au bord du canal du Rhône.**

Par ailleurs, les insuffisances de l'état des lieux ne permettent pas une correcte évaluation des incidences du projet sur les zones humides et les continuités écologiques.

10 Cf. le 3° de l'art. R141-2 du code de l'urbanisme.

11 Le RP1 indique p.127 que le site d'aménagement de la halte nautique ainsi que le site prévu pour l'installation d'un parc photovoltaïque font partie de secteurs constituant une possible halte migratoire pour certaines espèces de l'avifaune présente sur les sites classés à proximité notamment au titre de Natura 2000.

2.6. Indicateurs de suivi

Les indicateurs de suivi des effets du projet de PLU et des mesures d'évitement, réduction et de compensation des impacts figurent à la fin de chaque analyse thématique d'incidence. Ce dispositif apparaît proportionné aux enjeux. Cependant, les insuffisances de l'état des lieux ne permettent pas de mettre en place un suivi correct, notamment en ce qui concerne les zones humides et les continuités.

2.7. Résumé non technique

Le résumé non technique, qui figure à la fin du RP2, est clair, pédagogique et de bonne qualité. Pour faciliter la bonne information du public, il pourrait utilement être mieux mis en valeur, par exemple en étant positionné au début du rapport de présentation ou en faisant l'objet d'un fascicule spécifique.

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

3.1. La consommation d'espace et les stratégies visant à la réduire

Le projet de PLU prévoit l'accueil de 300 nouveaux habitants et la construction de 170 logements en se basant sur une croissance démographique de 1,6 % par an.

Pour répondre à cet objectif de croissance démographique, le PADD propose de mobiliser 12,7 ha de foncier à vocation résidentielle (10,8 ha au sein des dents creuses et zones AU en coeur de ville + 1,9 ha au sein des zones d'extension) :

- la réalisation de deux extensions à vocation résidentielle et en périphérie immédiate du centre-bourg devant accueillir environ 30 logements ;
- la densification de la trame urbaine existante en mettant en œuvre deux OAP dédiées à l'implantation d'environ 65 logements ;
- la mobilisation d'un potentiel foncier au sein des « dents creuses » destiné à la construction d'environ 75 logements.

On peut noter que la densité brute sur les zones en extension (30 logements pour 1,9 ha) apparaît faible et, en tout état de cause, inférieure à la densité minimum prévue par le SCoT (19 lgts/ha). Cette densité est encore bien inférieure pour les zones à l'intérieur de l'enveloppe urbaine.

L'Autorité environnementale recommande de réexaminer les dispositions proposées de façon à limiter la consommation d'espaces naturels et agricoles.

3.2. La prise en compte du patrimoine naturel

L'axe 3 du PADD intitulé « Préserver un cadre de vie qualitatif » se donne pour objectif de préserver les espaces naturels et bâtis remarquables rencontrés sur la commune de Virignin.

Cependant, les insuffisances de l'état des lieux ne permettent pas de porter une appréciation correctement fondée sur la qualité de la prise en compte du patrimoine naturel par le projet de PLU.

En outre, il apparaît que le règlement de la zone Ns, tel qu'il est rédigé et qui d'après le rapport de présentation est destiné à protéger les milieux naturels remarquables (ZNIEFF de type 1, zones humides,

...), n'est pas plus protecteur que celui de la zone N qui autorise de multiples possibilités de constructions et d'aménagements. Les règlements des zones Nr, Nrl et Nrj sont encore plus permissifs.

Outre le réexamen des zonages une fois que l'état initial de l'environnement aura été précisé, l'Autorité environnementale recommande de réexaminer les règlements des zones N, en particulier celui de la zone Ns, de façon à ce qu'ils assurent un niveau de protection adapté aux milieux naturels qu'ils doivent préserver.

3.3. L'adaptation du réseau d'assainissement

L'axe 4 du PADD traite de l'adaptation des réseaux en vue de soutenir le développement.

Les annexes sanitaires du rapport de présentation font apparaître un réseau d'assainissement collectif très réduit, ce qui doit interroger le projet au regard de ses perspectives de développement urbain.

L'Autorité environnementale recommande de conditionner l'ouverture à l'urbanisation à la mise en place effective des dispositifs de collecte et de traitement nécessaires.