



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale sur l'abrogation du plan local d'urbanisme
(PLU) de la commune d'Oriol-en-Royans (26)**

Avis n° 2021-ARA-AUPP-1111

Avis délibéré le 15 février 2021

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 15 février 2021 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'abrogation du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune d'Oriol-en-Royans (26).

Ont délibéré : Catherine Argile, Hugues Dollat, Marc Ezerzer, Jeanne Garric, Igor Kisseleff, Yves Majchrzak, Jean Paul Martin, Yves Sarrand, 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 26 novembre 2021, 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 9 décembre 2021 et a produit une contribution le 4 janvier 2022.

La direction départementale des territoires du département de la Drôme a en outre été consultée et a produit une contribution le 13 janvier 2022 ;

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 et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par l'abrogation du PLU.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe.

Sommaire

1. Contexte, présentation du territoire et du projet d'abrogation du plan local d'urbanisme (PLU) et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation et procédures relatives au projet d'abrogation du plan local d'urbanisme (PLU).....	7
1.3. Principaux enjeux environnementaux du projet d'abrogation du plan local d'urbanisme (PLU) et du territoire concerné.....	8
2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le dossier.....	8
2.1. Aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement et de son évolution.....	8
2.2. Alternatives examinées et justification des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement.....	9
2.3. Incidences du projet d'abrogation du plan local d'urbanisme (PLU) sur l'environnement et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser.....	9
2.3.1. Consommation d'espace et étalement urbain.....	10
2.3.2. Milieux naturels et biodiversité.....	11
3. Prise en compte de l'environnement par l'abrogation du plan local d'urbanisme (PLU)...	12
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	12
3.2. Espaces naturels, biodiversité et continuités écologiques.....	12

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du territoire et du projet d'abrogation du plan local d'urbanisme (PLU) et enjeux environnementaux

1.1. Contexte et présentation du territoire

La commune d'Oriol-en-Royans, est située au nord-est du département de la Drôme, au sud de la commune limitrophe de Saint-Jean-en-Royans, à 30 kilomètres à l'est de Romans-sur-Isère et à 45 kilomètres à l'est de Valence. Son territoire est délimité naturellement à l'ouest par la montagne de Mussan, et à l'est par la rivière Lyonne, sur un axe nord-est/sud-ouest, également suivi par la route départementale n°70, principal axe routier de la commune.

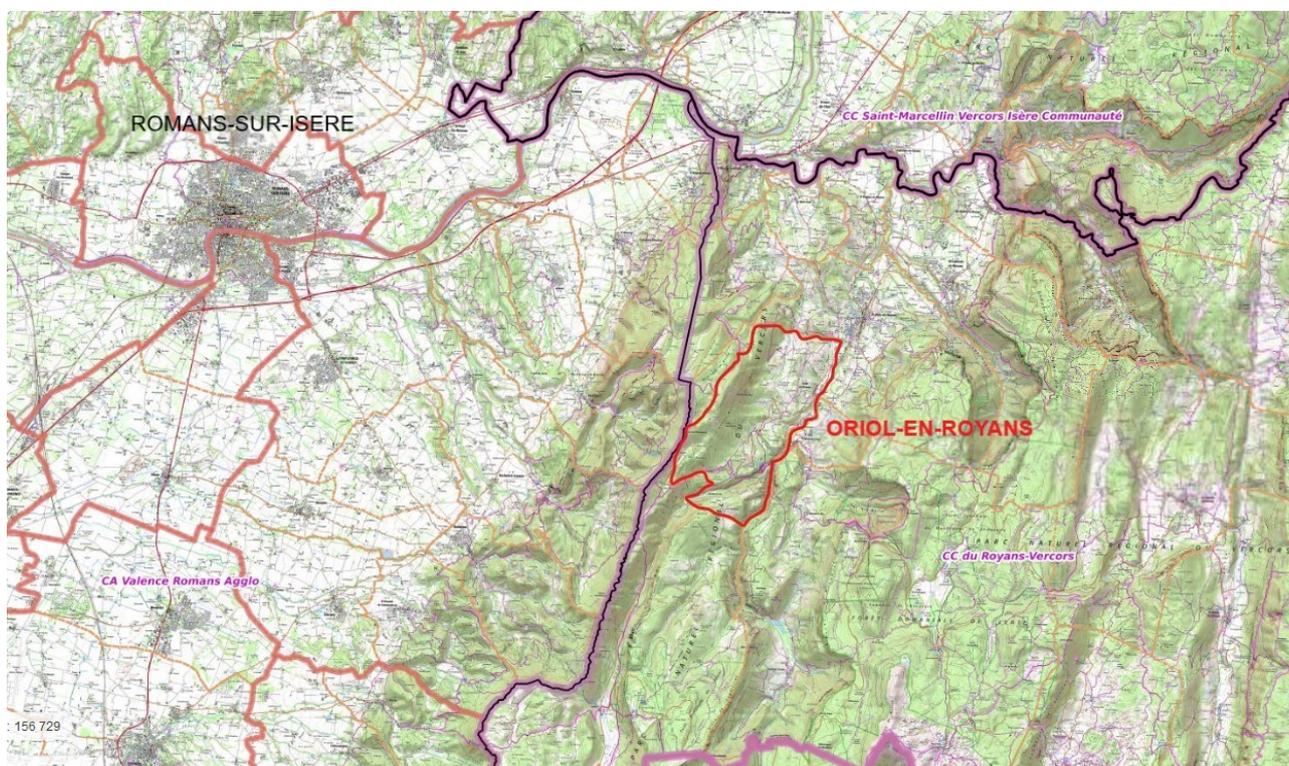


Figure 1: Localisation de la commune d'Oriol-en-Royans (Source : Géoportail)

Elle accueille 523 habitants¹ en 2019, répartis sur 16,01 km², soit une croissance démographique d'environ 0,2 % par an, en moyenne, entre 2008 et 2019. Entre 2013 et 2019, la tendance est cependant à la perte d'habitants avec une évolution moyenne annuelle négative d'environ - 0,5 %. Oriol-en-Royans fait partie de la communauté de communes du Royans-Vercors, ainsi que du parc naturel régional du Vercors. Elle est également soumise aux dispositions de la loi dite « Loi Montagne ».

1 Chiffre Insee pour l'année 2019

La commune se caractérise par sa ruralité, ainsi que par sa richesse environnementale. De nombreuses parties du territoire sont concernées par des périmètres de protection et d'inventaire des milieux naturels, avec la présence :

- d'une zone Natura 2000, directive « habitat », zone spéciale de conservation (ZSC) « FR8201692 - Monts du matin, combe Laval et val Sainte-Marie », située sur le flanc ouest de la commune ;
- de deux zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff²) de type I, identifiées dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Auvergne-Rhône-Alpes comme des réservoirs de biodiversité :
 - « Pelouses des Jacots et combe de Maldina » au nord du territoire et englobant tout ou partie des hameaux des Jacots et des Merles ;
 - « Rebord occidental du Vercors, du pas de Bouvaret au cirque de Peyrus », marginalement sur la limite sud-ouest du territoire ;
- deux zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff) de type II ;
- deux zones humides répertoriées dans l'inventaire départemental ;

Le reste du territoire est intégralement identifié en tant qu'espace perméable relais surfacique de la trame verte et bleue³ du Sraddet.

2 Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff: les Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

3 La trame verte et bleue est un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques identifiées par les schémas régionaux de cohérence écologique ainsi que par les documents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle constitue un outil d'aménagement durable du territoire. La trame verte et bleue contribue à l'état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces et au bon état écologique des masses d'eau.

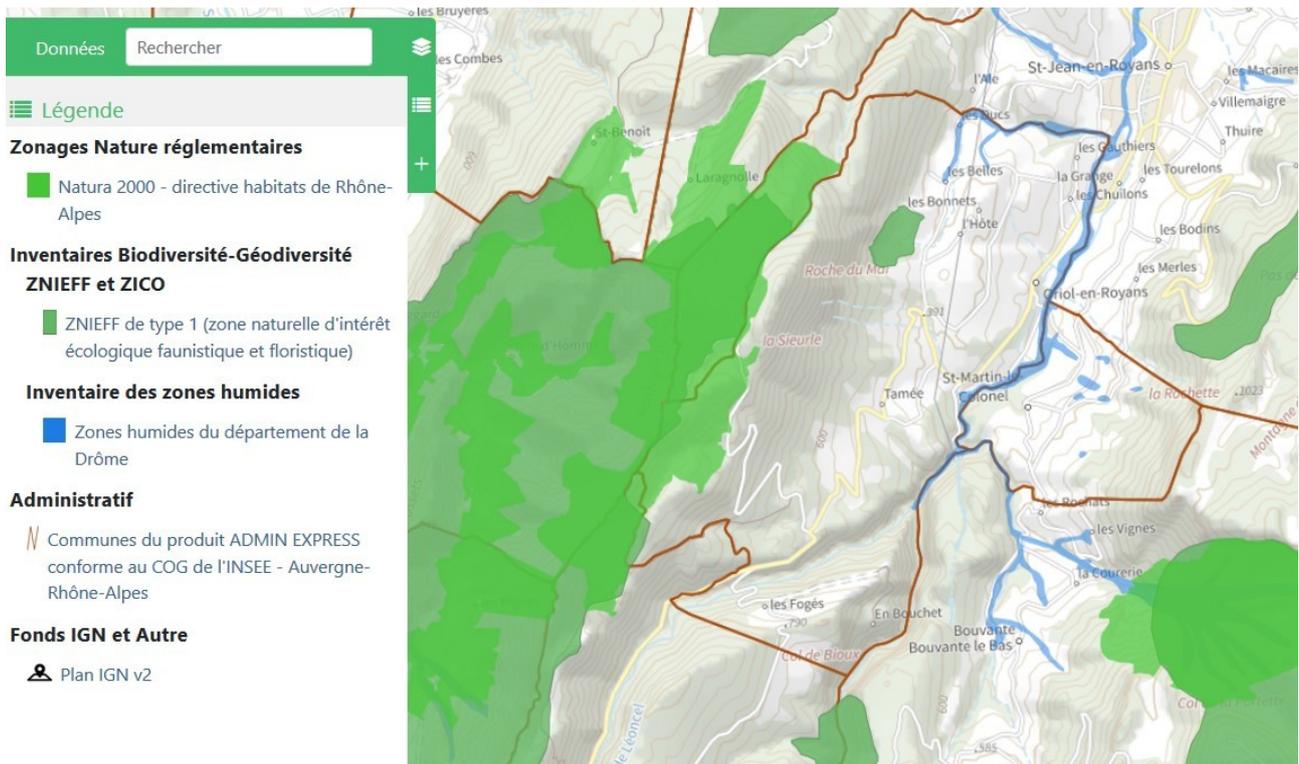


Figure 2: Localisation des principaux milieux naturels de la commune (source DATARA)

1.2. Présentation et procédures relatives au projet d'abrogation du plan local d'urbanisme (PLU)

La commune d'Oriol-en-Royans dispose d'un PLU approuvé par délibération du conseil municipal le 22 octobre 2013.

Considérant, selon elle, que la mise en place de ce PLU ne permet pas de retrouver une dynamique démographique positive et complexifie la création de nouveaux logements, du fait de contraintes diverses (absence d'opérateurs, gestion des eaux pluviales), la commune souhaite abroger son PLU et être soumise aux dispositions prévues par le règlement national d'urbanisme (RNU).

La demande d'examen au cas par cas portant sur l'abrogation du PLU de la commune a fait l'objet d'une décision de soumission à évaluation environnementale, particulièrement en raison de la suppression du « *plan de zonage du PLU qui protège réglementairement de l'urbanisation les milieux naturels sensibles, notamment dans le cas d'espèce les zones humides et les périmètres d'inventaires reconnus pour la biodiversité, [...] et que si la possibilité d'identifier et localiser un ou plusieurs éléments présentant un intérêt patrimonial, paysager ou écologique et de définir, si nécessaire, les prescriptions de nature à assurer leur protection (offerte par l'article L. 111-22 du code de l'urbanisme), est mentionnée dans le formulaire, son usage n'est pas avéré* »⁴.

Le passage au RNU a pour objectif de « *permettre à minima quelques constructions dans les parties urbanisées en attendant l'élaboration du PLU intercommunal* »⁵. Il nécessite l'avis conforme du préfet sur les demandes d'autorisation d'urbanisme.

⁴ MRAe ARA, 28 avril 2021, décision n°2021-ARA-KKU-2137, Abrogation du PLU d'Oriol-en-Royans (26)

⁵ Rapport p.13

Le territoire communal étant soumis aux dispositions de la Loi montagne, les constructions ne seront autorisées qu'en continuité de l'urbanisation existante, sans être limitées aux seules « parties actuellement urbanisées de la commune ». Des exceptions à cette règle, listées au L. 122-7 (dont celle prévue au 4° du L. 111-4 du code de l'urbanisme) sont toutefois possibles. L'Autorité environnementale revient sur ce point au §2.3.

1.3. Principaux enjeux environnementaux du projet d'abrogation du plan local d'urbanisme (PLU) et du territoire concerné

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du territoire et du projet d'abrogation du PLU sont :

- la consommation d'espace et l'étalement urbain ;
- les milieux naturels et la biodiversité ;

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le dossier⁶

Le fond de dossier proposé par la commune dans le cadre de l'abrogation de son PLU est constitué d'un document intitulé « Rapport exposant les motifs et les conséquences juridiques de l'abrogation projetée & Évaluation environnementale ». Les deux premières parties de ce dossier, « I. Analyse des résultats de l'application du PLU – Motifs du projet d'abrogation du PLU » et « II. Les impacts de l'abrogation du PLU », sont en grande partie identiques à l'argumentaire accompagnant le dossier d'examen au cas par cas reçu le 3 mars 2021. La partie III concerne l'« Évaluation environnementale de l'abrogation du PLU ». Cette dernière est réduite et concerne essentiellement la zone Natura 2000 « FR8201692 - Monts du matin, combe Laval et val Sainte-Marie ».

L'évaluation environnementale devrait être complétée sur les points développés ci-après.

2.1. Aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement et de son évolution

L'évaluation environnementale ne comporte pas de partie concernant l'état initial de l'environnement de la commune. Seule une présentation de la zone Natura 2000 est proposée. Il est indiqué que cette dernière a fait l'objet d'un inventaire de terrain, réalisé en été. Cependant, le nombre de visites sur site n'est pas précisé. Les secteurs concernés par ces inventaires ne sont ni localisés, ni cartographiés. Il est simplement indiqué que les « *écologues ont procédé à l'échantillonnage des zones susceptibles d'être impactées de manière notable* », sans plus de précision sur la base sur laquelle s'appuie cet échantillonnage. Il est indiqué que « *l'attention a été portée dans l'identification des habitats communautaires et des habitats d'espèce* ». Cependant, aucune cartographie permettant de localiser ces habitats n'a été produite. Un ciblage de ces inventaires sur les zones susceptibles de se développer suite à la mise en place du RNU aurait été pertinent, en prenant en compte non seulement les parties actuellement urbanisées (PAU) mais aussi les dérogations à la constructibilité limitée, et ce dans et en dehors de la zone Natura 2000.

Un lien vers le site de l'inventaire national du patrimoine naturel (INPN) est proposé au lecteur dans la note de bas de page n°6. Ce lien pointe vers le descriptif de la zone Natura 2000 « FR9301590 – Le Rhône aval » qui ne concerne pas la commune d'Oriol-en-Royans.

⁶ Dans le cadre d'une abrogation d'un PLU, le dossier soumis à l'enquête publique comprend un rapport exposant les motifs et les conséquences juridiques de l'abrogation projetée (CU R.153-19).

L'Autorité environnementale recommande de préciser la localisation des secteurs ayant fait l'objet d'un inventaire et de s'assurer que ceux-ci ont été réalisés sur les secteurs susceptibles d'être impactés par l'abrogation du PLU.

L'Autorité environnementale rappelle que l'état actuel de l'environnement d'une évaluation environnementale doit être appréhendé dans sa globalité, et concerne aussi bien la biodiversité et les milieux naturels que la démographie, la santé humaine, l'état du sol, de l'eau et de l'air, le climat, le patrimoine culturel et paysager, ainsi que les interactions entre ces éléments.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement avec les informations concernant l'ensemble de ses thématiques, de manière adaptée aux projets que la commune entend rendre possibles ou faciliter grâce au retour au RNU.

2.2. Alternatives examinées et justification des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement

L'abrogation du PLU est présentée comme la seule possibilité permettant de construire de nouveaux logements, dans le but d'enrayer la diminution de la population de la commune. Le dossier ne propose pas d'alternatives, comme la modification des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) concernant les secteurs AUa difficiles à urbaniser, ou la révision du PLU qui permettrait de répondre au projet démographique de la commune.

L'évaluation environnementale indique que « *le RNU concentrera l'évolution du territoire communal au cœur du village et ses hameaux, en réhabilitation du bâti existant, dents creuses, extension d'un bâti existant.* ». Or le PLU offre également ces possibilités, notamment à l'appui d'une étude de densification localisant les dents creuses et les possibilités de divisions parcellaires. Il permet également de créer des extensions ou des annexes aux bâtiments existants, y compris en zones A et N, ainsi que de procéder au changement de destination de certains bâtiments inventoriés et localisés en zones A et N.

L'Autorité environnementale recommande d'examiner les procédures alternatives que sont la révision ou la modification du PLU de la commune et de justifier l'abrogation du PLU au regard de ces possibilités.

Le passage au RNU est temporaire et ne durera que jusqu'à l'approbation du PLU intercommunal. Cependant, aucun planning prévisionnel concernant la création du PLUi n'est fourni. Le régime du RNU est donc susceptible de rester applicable pendant plusieurs années.

2.3. Incidences du projet d'abrogation du plan local d'urbanisme (PLU) sur l'environnement et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser

Un tableau hiérarchisant succinctement les incidences du passage au RNU est proposé dans l'évaluation environnementale. Cette hiérarchisation n'est pas toujours correctement justifiée. Par exemple, il est indiqué l'absence d'incidence pour de nombreuses thématiques, comme la disponibilité de la ressource en eau potable, l'assainissement, les déplacements, etc. Or en l'absence de projet démographique mesurable, il n'est pas possible de conclure à l'absence d'incidence. Cette absence d'incidence est parfois justifiée par des règles ou des dispositions du RNU qui ne sont pas exposées explicitement. Or, si ce sont bien les règles du RNU qui s'appliqueront aux constructions, ce sont aussi celles de la loi Montagne qui encadreront la constructibilité, et donc le cas échéant l'extension urbaine.

Le tableau résumant la hiérarchisation des incidences n'est pas complété sur les thématiques « économiser l'énergie », « maîtriser les déplacements », et « préserver la biodiversité ». De plus, ce tableau semble minorer les incidences de l'abrogation du PLU, puisqu'il ne présente que des incidences positives, y compris sur la thématique « économie de foncier disponible ».

Cette partie du dossier ne présentant que des incidences positives sur l'environnement, les seules mesures d'évitement et de réduction prévues concernent les milieux naturels de la commune et la biodiversité.

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'analyse des incidences sur les thématiques énergie, déplacements, biodiversité, de justifier l'absence d'incidence négative du projet sur l'environnement, en précisant l'objectif démographique attendu par la commune, en explicitant les règles ou dispositions du RNU et de la loi Montagne encadrant l'extension urbaine, et en précisant le cas échéant des mesures d'évitement et de réduction pour limiter les incidences négatives notables.

2.3.1. Consommation d'espace et étalement urbain

Le dossier précise que le passage au RNU est soumis à certaines dispositions du code de l'urbanisme limitant son impact :

- l'article L. 422-6 impose « *l'avis conforme du préfet sur les demandes de permis ou les déclarations préalables postérieures à [...] cette abrogation [...].* » ;
- l'article L. 111-3 dispose « *En l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune* ».

Cependant, le dossier indique également que l'article L. 111-4 énumère les situations dans lesquelles les constructions sont autorisées en dehors des parties urbanisées. Le point 4 de cet article indique que « *Les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale, le justifie, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publique, qu'elles n'entraînent pas un surcroît important de dépenses publiques et que le projet n'est pas contraire aux objectifs visés à l'article L. 101-2 et aux dispositions des chapitres I et II du titre II du livre Ier ou aux directives territoriales d'aménagement précisant leurs modalités d'application* ».

Ces considérations méconnaissent le fait que les dispositions de la loi Montagne s'imposent, comme déjà évoqué au § 1.2 du présent avis, et alors même que la dérogation rappelée ci-avant, au 4° de l'article L.111-4 du code de l'urbanisme, s'applique également.

Cet article laisse la possibilité de construire des logements en dehors des zones déjà urbanisées. Cette exception n'est pas développée dans le dossier alors que la diminution de la population communale est présentée comme étant la raison principale de l'abrogation du PLU.

L'Autorité environnementale recommande d'identifier les parcelles susceptibles d'être bâties, au regard des possibilités laissées par le passage au RNU d'un territoire communal soumis aux dispositions de la loi Montagne. Elle recommande de définir plus précisément les impacts du projet sur la consommation d'espace.

La commune comporte près de 24 % de résidences secondaires⁷. Le dossier indique d'ailleurs, que parallèlement à la diminution de la population, « *le nombre de résidences secondaires augmente* ». Le passage au RNU ne permettra pas de maîtriser le nombre de résidences secondaires au détriment des résidences principales permettant l'établissement d'une population perenne.

2.3.2. Milieux naturels et biodiversité

Les incidences du projet d'abrogation du PLU sur les Znieff et les zones humides ne sont pas développées.

L'Autorité environnementale recommande d'étudier et de hiérarchiser les incidences possibles du projet d'abrogation du PLU sur les zones humides et les Znieff.

La commune d'Oriol-en-Royans propose d'utiliser l'article L. 111-22 du code de l'urbanisme afin de mettre en place un « outil urbanistique » permettant de protéger au minimum le périmètre de la zone Natura 2000, ainsi que les zones humides répertoriées sur la commune. Cet article indique que « *sur un territoire non couvert par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu, le conseil municipal peut, par délibération prise après une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, identifier et localiser un ou plusieurs éléments présentant un intérêt patrimonial, paysager ou écologique et définir, si nécessaire, les prescriptions de nature à assurer leur protection* ».

Cette mesure a pour effet de soumettre à permis de démolir ou à déclaration préalable les travaux qui auraient pour effet de modifier ou de supprimer les éléments identifiés comme présentant un intérêt patrimonial, paysager ou écologique. Elle concerne les travaux, mais non les installations et les aménagements.

Les Znieff bénéficieraient soit de cette mesure de protection par délibération du conseil municipal, soit d'une mesure d'accompagnement consistant à publier un article d'information dans le bulletin municipal expliquant « les délimitations de la Znieff et ses richesses incitant ainsi les citoyens à préserver ce périmètre ». Il existe quatre Znieff sur le territoire communal. Il n'est pas précisé si cette mesure les concerne toutes. De plus, une simple information est une mesure d'accompagnement, elle n'est donc pas de nature à assurer une protection suffisante, particulièrement pour les Znieff de type 1.

Ces mesures ne sont, en l'état, que des propositions qui ne permettent pas de s'assurer de l'absence d'incidences notables du projet sur l'environnement. Elles ne constituent pas des engagements fermes. La rédaction de la délibération du conseil municipal, permettant de protéger les milieux naturels à protéger, n'est pas précisée, et ne sera active que si elle est votée.

L'Autorité environnementale recommande que la délibération d'abrogation du PLU en vigueur soit assortie de dispositions assurant, en application de l'article L. 111-22 du code de l'urbanisme les prescriptions de nature à assurer la protection des milieux naturels et patrimoniaux remarquables.

Les choix des habitats des espèces d'intérêt communautaire retenus dans l'évaluation des incidences de la zone Natura 2000 n'est pas clairement justifié. Par exemple, il est indiqué que « *les habitats d'intérêt communautaire sont retenus en fonction de leur importance et de leur vulnérabilité face au RNU* », sans expliquer quelles sont les raisons qui en font des habitats importants ou vulnérables.

⁷ Chiffre Insee pour l'année 2018.

L'Autorité environnementale recommande de mieux expliquer les raisons du choix des habitats et espèces d'intérêts communautaires retenus pour l'évaluation des incidences.

Enfin, d'autres mesures d'accompagnement sont envisagées, par l'utilisation de l'affichage en mairie ou la rédaction d'articles dans le bulletin municipal afin de sensibiliser les habitants de la commune aux aménagements perméables à la faune⁸, au maintien d'une trame végétale au sein des parcelles, aux précautions à prendre lors des travaux afin d'éviter toute pollution accidentelle et lutter contre la pollution lumineuse.

L'Autorité environnementale recommande, comme cela est envisagé pour les Znieff, d'inclure dans les mesures de sensibilisation la zone Natura 2000 et les zones humides présentes sur le territoire communal.

3. Prise en compte de l'environnement par l'abrogation du plan local d'urbanisme (PLU)

3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain

L'abrogation du PLU ne permettra pas de maîtriser complètement la consommation de foncier. Il ne permet pas d'imposer des densités minimales pour les logements, permettant de favoriser une gestion économe du foncier.

3.2. Espaces naturels, biodiversité et continuités écologiques

L'abrogation du PLU a un impact négatif sur les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologique, puisqu'elle consiste à supprimer tout zonage réglementaire, y compris les zones agricoles (A), les zones naturelles (N), la zone naturelle strictement protégée (Np) qui correspond au périmètre de la Znieff de type 1 « Pelouses des Jacots et combe de Maldina », ainsi que la trame « éléments du paysage à protéger au titre de l'article L. 123-1-5-7 du code de l'urbanisme », qui assurait une protection d'une grande partie la ripisylve et la zone humide de la Lyonne.

L'utilisation de la possibilité offerte par l'article L. 111-22 du code de l'environnement de préservation d'espaces naturels devrait être accompagnée d'un engagement ferme comprenant une description précise de leur périmètre et des objectifs attendus.

L'Autorité environnementale recommande de réinterroger les prescriptions applicables au territoire communal, soumis aux dispositions de la loi Montagne et au RNU afin d'examiner si les constructions et aménagements rendus possibles en raison de l'abrogation du PLU sont conciliables avec l'objectif de protection des secteurs à enjeux pour la biodiversité et les milieux naturels

8 Aménagements évitant la création de barrières à la circulation de la faune.