



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 Murol (63)**

Avis n° 2016-ARA-AUPP-879

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 10 décembre 2019, a donné délégation à son président, Jean-Pierre Nicol, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 14 mai 2019 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 au projet de plan local d'urbanisme de la commune de Murol (63).

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité 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 (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie par la commune de Murol, pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 10 octobre 2019.

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. Elle a produit un avis le 26 novembre 2019.

La direction départementale des territoires du département du Puy-de-Dôme a également été consultée et a produit une contribution le 10 décembre 2019.

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.

Pour chaque plan ou 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 du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité. 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.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. 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).

Synthèse de l'Avis

La commune de Murol fait partie de la communauté de communes du Massif du Sancy et s'étend en zone de montagne sur une partie de l'ensemble volcanique des Monts Dore. Elle est située à 35 km au sud-est de Clermont-Ferrand au sein du parc naturel régional des Volcans d'Auvergne. Elle est composée d'un bourg et de 5 hameaux et comprend 587 habitants (Insee 2016).

Par délibération en date du 15 avril 2015, la commune de Murol a décidé d'élaborer son plan local d'urbanisme (PLU). Elle disposait antérieurement d'un plan d'occupation des sols (POS) qui est caduc depuis 2017.

Le projet de PLU prévoit sur sa durée (2019-2034) la construction de 158 logements. Cet objectif correspond à l'accueil de 313 habitants supplémentaires (+53 %) et génère une consommation foncière un peu supérieure à 20 ha pour l'habitat permanent ; le projet prévoit également la consommation de 2,2 ha pour l'activité économique, et d'une surface non clairement précisée pour l'activité touristique.

Pour l'Autorité Environnementale, les principaux enjeux environnementaux de ce projet de PLU sont :

- la maîtrise de la consommation d'espace,
- la préservation des paysages, notamment les abords du château de Murol et les vues depuis la motte du château et également les abords du lac Chambon,
- la protection des milieux naturels et de la biodiversité.

Le rapport de présentation présente des lacunes extrêmement sérieuses, en particulier :

- les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ne sont pas présentées, ce qui ne permet pas une correcte identification des impacts du projet ;
- les choix retenus ne sont pas justifiés ; en particulier le choix de l'objectif de croissance démographique apparaît totalement irréaliste et génère une consommation d'espace injustifiée ;
- les incidences potentielles du projet sur l'environnement ne sont pas correctement évaluées, et les mesures permettant de les éviter, les réduire ou les compenser ne sont donc pas correctement identifiées.

Au global, les éléments présentés ne répondent pas au minimum requis par le code de l'urbanisme au titre de l'évaluation environnementale et ne permettent pas une information correcte du public. L'Autorité environnementale recommande de reprendre intégralement la démarche correspondante et le rapport de présentation.

En ce qui concerne le projet de PLU en lui-même, il apparaît que l'objectif de gestion économe de l'espace n'est pas pris en compte de manière satisfaisante. Le projet présente également des insuffisances en matière de préservation des paysages, des espaces naturels et de la biodiversité.

L'Autorité environnementale recommande de redéfinir l'ensemble du projet de PLU de façon à assurer une utilisation économe de l'espace, et de veiller dans l'élaboration de ce nouveau projet à une préservation adéquate des paysages, notamment concernant le château de Murol, ainsi que des milieux naturels et de la biodiversité.

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

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet du PLU et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation du projet de PLU.....	6
1.3. Principaux enjeux environnementaux.....	7
2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	7
2.1. Présentation générale du rapport.....	7
2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives d'évolution.....	7
2.3. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	8
2.4. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	9
2.5. Incidences notables probables du PLU sur l'environnement, et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser (ERC) les incidences négatives.....	10
2.6. Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	11
2.7. Résumé non technique.....	11
2.8. Conclusion sur la qualité du rapport de présentation.....	11
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....	12
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	12
3.2. La préservation des paysages, notamment du patrimoine bâti du château et de ses abords.....	13
3.3. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques.....	14

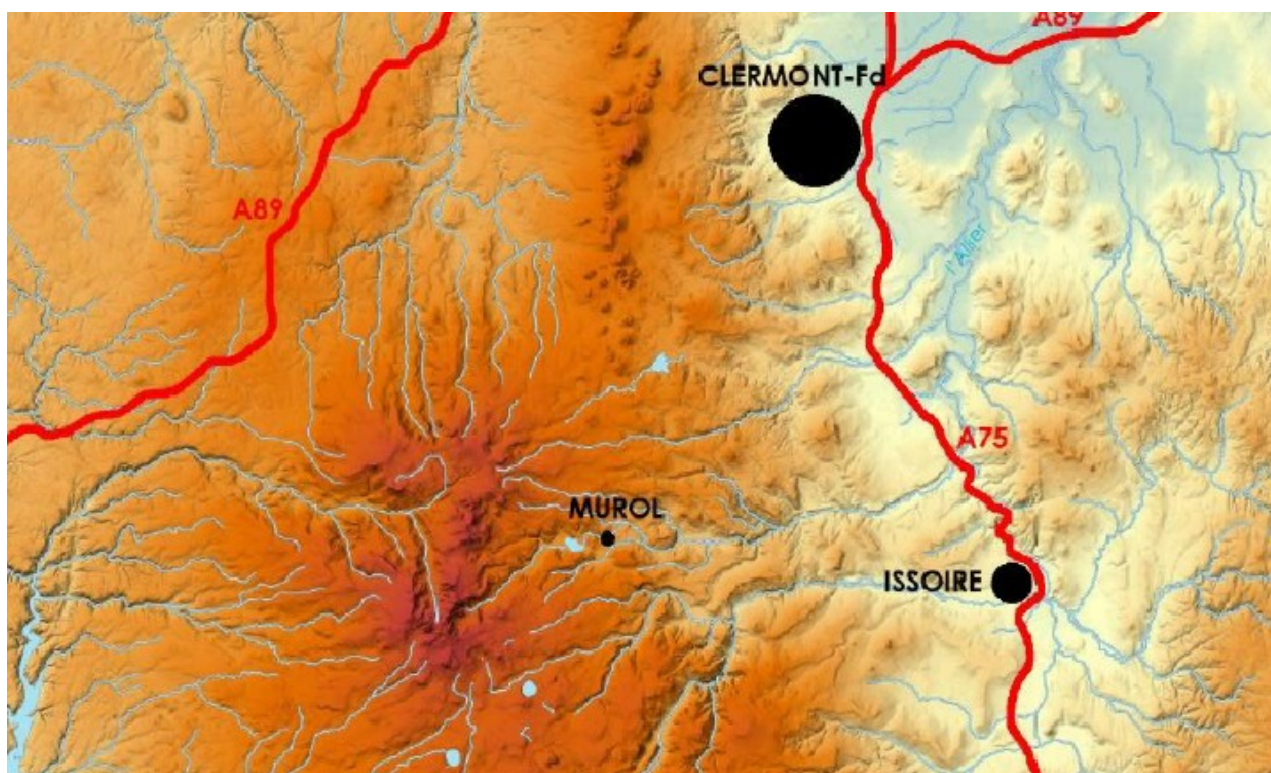
1. Contexte, présentation du projet du PLU et enjeux environnementaux

1.1. Contexte et présentation du territoire

La commune de Murol fait partie de la communauté de communes du Massif du Sancy et s'étend en zone de montagne sur une partie de l'ensemble volcanique des Monts Dore. Cette commune est située à 35 km au sud/est de Clermont-Ferrand, au sein du parc naturel régional des Volcans d'Auvergne. Elle est composée d'un bourg et de 5 hameaux¹ et comprend 587 habitants (Insee 2016).

En raison de la présence de son Château (XII^{ème} siècle) et du lac Chambon, Murol est une commune à vocation touristique, qui bénéficie depuis 2014 du label « station classée de tourisme ».

La commune de Murol, a enregistré de 1968 à 2012 une baisse démographique constante, perdant une centaine d'habitants. Cette tendance s'est récemment inversée, la commune a en effet connu une progression de sa population qui est passée de 544 habitants en 2012 à 587 habitants en 2016². Cette dynamique récente résulte en partie de l'effet d'entraînement de l'agglomération clermontoise.



1 Beune le Froid, Groire, Chautignat, Les Ballats et La Chassagne.

2 Cf. page 9, Rapport 8 - Dérogation à l'urbanisation limitée

Le territoire de Murol est concerné par trois zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF)³, une ZNIEFF de type 1 et deux ZNIEFF de type 2, par deux sites Natura 2000⁴ et sur le plan paysager et historique par 4 sites inscrits⁵ dont les ruines du château médiéval de Murol et les rives du lac Chambon ce qui traduit une forte sensibilité environnementale liée au patrimoine naturel, paysager et architectural.



Source : rapport de présentation du PLU

1.2. Présentation du projet de PLU

Par délibération en date du 15 avril 2015, la commune de Murol a décidé d'élaborer son plan local d'urbanisme (PLU) en remplacement de son plan d'occupation des sols (POS) qui est devenu caduc.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du projet de PLU s'articule en 3 orientations :

- développer le territoire, en révisant l'enveloppe constructible et en diversifiant les types de logements ;
- mettre en valeur les qualités du territoire, en maintenant sa vocation économique, en améliorant les déplacements, en protégeant les espaces naturels et en mettant en valeur le capital écologique et historique de la commune ;
- préserver et accompagner la dynamique agricole.

3 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.

4 Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE «Oiseaux» (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE «Habitats faune flore», garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS)

5 Les ruines du château de Murol, le Massif du Tarteret, le Lac Chambon et ses rives et le Bois de Bouves.

Le projet de PLU prévoit sur sa durée (2019-2034) la construction de 158 logements. Cet objectif correspond à l'accueil de 313 habitants supplémentaires et affiche une consommation foncière de 20,13 ha urbanisables à destination de l'habitat principal et 2,2 ha pour l'activité économique. Cette quantification n'intègre pas la consommation d'espace pour l'habitat secondaire et les aménagements touristiques.

Le PLU comprend un seul secteur couvert par une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) au niveau du hameau « Groire » au lieu dit « le Rabachot » classée en zone d'urbanisation future AUg. A terme, cette OAP serait susceptible d'accueillir au moins 31 logements.

Le projet de PLU a fait l'objet d'une concertation publique sous différents formats : réunion publique, site internet, cahier de requêtes... (Cf. Rapport 7 – Bilan de la concertation).

1.3. Principaux enjeux environnementaux

Pour l'Autorité Environnementale, les principaux enjeux concernant ce territoire et le projet de PLU portent sur :

- la maîtrise de la consommation d'espace, notamment au niveau des secteurs ouverts à l'urbanisation pour les résidences principales, pour les résidences secondaires et pour les espaces publics ;
- la préservation des paysages, notamment des abords du château de Murol, des vues depuis la motte du château et également les abords du lac Chambon ;
- la protection des milieux naturels et de la biodiversité.

2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation

2.1. Présentation générale du rapport

L'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme est avant tout une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet du document d'urbanisme, au regard des incidences de sa mise en œuvre sur l'environnement. Le rapport de présentation (RP) doit retranscrire cette démarche, intégrant notamment l'état initial de l'environnement, la justification des choix, l'évaluation des incidences et la description des mesures prises par la collectivité pour éviter, réduire ou compenser les éventuels effets négatifs. Il doit comprendre les éléments prévus par les textes législatifs et réglementaires⁶, notamment ceux spécifiques à la démarche d'évaluation environnementale⁷. L'analyse du présent rapport de présentation conduit aux remarques suivantes :

2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives d'évolution

L'état initial de l'environnement est présenté à travers deux documents, les tomes 4a et 4b du rapport de présentation. Il aborde les thématiques attendues, mais davantage sous la forme d'une énumération que d'une véritable analyse. Il est accompagné de cartes qui manquent souvent de lisibilité. À de multiples reprises, dans la cartographie présentée, figure en superposition le zonage du POS précédent et non pas celui du futur PLU ; ceci ne permet pas d'identifier les secteurs à enjeux du projet de PLU.

6 Articles L.151-4 et R151-1 à R151-4 du code de l'urbanisme

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

Contrairement aux préconisations du code de l'urbanisme⁸, l'état initial ne comporte pas de zoom sur les secteurs de la commune susceptibles d'être impactés par le projet de PLU. Dès lors, faute d'identification précise des caractéristiques environnementales des secteurs concernés (nature des milieux, rôle dans les fonctionnalités et continuités écologiques locales, paysage), les affirmations d'absence d'impact n'apparaissent pas sérieusement fondées.

Le rapport de présentation doit présenter une analyse de la consommation d'espace sur les dix dernières années⁹. Or cette analyse est très succincte et la méthodologie qui a été utilisée pour évaluer les surfaces concernées n'est pas présentée, ce qui ne permet pas d'apprécier le sens précis et la crédibilité des chiffres avancés (RP, tome 4a, p. 101).

La question du paysage est abordée par la présentation des 3 unités paysagères qui structurent la commune : montagne, plateau, bourg. Cependant, le dossier n'analyse pas les enjeux paysagers aux abords des sites inscrits ; en particulier, les enjeux de co-visibilité par rapport au château ne sont pas traités. Des « zooms paysagers » mériteraient d'être intégrés au rapport pour les secteurs en proximité des abords du château, du lac Chambon et du volcan du Tarteret qui constituent les points d'intérêt touristique majeurs de la commune.

L'Autorité Environnementale rappelle que, selon la réglementation, le rapport de présentation doit exposer « notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ». Dans le cas présent, ce travail n'est pas réalisé : absence d'étude paysagère sur les secteurs touchés par la mise en œuvre du projet, absence d'inventaires faunistiques, floristiques et des zones humides sur les espaces en développement du PLU¹⁰. Cet état des lieux constitue pourtant l'une des bases de la démarche d'évaluation environnementale et est en particulier nécessaire pour permettre l'évaluation des impacts du projet de PLU sur l'environnement et l'identification des mesures permettant d'éviter, sinon de limiter voire de compenser, ses impacts négatifs.

2.3. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur

L'articulation du projet de PLU avec les documents de normes supérieures fait l'objet d'une sous-partie du diagnostic (tome 4a du RP, pages 10 à 13). La partie justifications des choix fait également état des documents de norme supérieure (tome 2 du RP, p. 145).

Le dossier rappelle les différents documents de norme supérieure qui concernent le territoire d'étude. Cependant, si la finalité et l'origine de chaque document sont évoquées, les objectifs ou orientations de ces documents ne sont pas toujours rappelés¹¹. Pour une meilleure information du public, le rapport mériterait de rappeler l'ensemble des orientations que le projet de PLU doit prendre en compte et justifier de manière plus explicite la façon de les mettre en œuvre dans le dossier de PLU.

En l'absence de SCoT, le projet de PLU doit d'une part intégrer l'ensemble des éléments contenus dans les documents de normes supérieures, et d'autre part démontrer clairement qu'il ne nuit pas notamment à la protection des espaces naturels et agricoles, à la préservation des continuités écologiques, ne conduit pas à

8 Au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation doit présenter les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de façon notable par la mise en œuvre du plan, cf. art. R. 151-3 (2°).

9 Article L 151-4 du Code de l'urbanisme

10 NB : Il semble que le rapport de présentation considère implicitement que seuls les espaces qui n'étaient pas urbanisables dans le POS antérieur et qui sont rendus urbanisables par le projet de PLU doivent faire l'objet d'attention. Or, les « espaces susceptibles d'être touchés de façon notable » correspondent à tous les espaces actuellement non bâtis dont le projet de PLU autorise l'artificialisation, indépendamment de leur classement dans le document d'urbanisme antérieur (ce d'autant plus que ce dernier est caduc).

11 Seule la charte du PNR des Volcans d'Auvergne est déclinée de manière cartographique, tandis que les orientations du SDAGE sont mentionnées (pages 23 et 24 du tome 4b).

une consommation excessive d'espace et tend vers une répartition équilibrée de l'habitat. Or, les éléments présentés dans le rapport sont insuffisants pour apporter toutes les garanties dans ce sens.

De ce point de vue, le document n° 8 du dossier de PLU « Dossier de demande de dérogation – règle de l'urbanisation limitée » comporte une insuffisance majeure : il ne s'intéresse qu'aux espaces qui n'étaient pas classés urbanisables dans le POS antérieur désormais caduc ; il omet donc de traiter tous les espaces antérieurement classés urbanisables dans le POS caduc mais non encore artificialisés et situés en dehors de l'enveloppe bâtie actuelle de la commune.

En l'absence de SCoT, le présent rapport de présentation ne démontre pas clairement que le projet de PLU ne nuit pas à la protection des espaces naturels et agricoles, à la préservation des continuités écologiques et ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace.

2.4. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

Les informations concernant la justification des choix sont présentées dans le tome 2 du RP (p. 5 à 121). Ces informations se décomposent en deux parties : la justification du PADD et les justifications des zonages et du règlement.

En ce qui concerne l'objectif démographique fixé par le PADD, le rapport indique que « *La commune souhaite s'engager sur un objectif ambitieux d'environ 900 habitants en 2034. Cet objectif démographique correspond à une fourchette haute mais la commune se montre volontaire à conforter la relance démographique* » (RP2, p. 9) ; sur la base d'une population 2019 estimée par l'INSEE à 596 habitants, cela représente une croissance moyenne de +2,8 %/an pendant 15 ans.

Un tel niveau de croissance est extrêmement élevé et ne se rencontre que dans quelques régions soumises à une très forte pression. Le diagnostic du projet de PLU (RP4, p. 26-27) avait évalué la fourchette raisonnable des perspectives de croissance entre +0,8 %/an (projection INSEE sur le secteur Sancy-Val d'Allier) et +1,4 %/an (croissance constatées pendant la période 2011-2016¹²). L'hypothèse de croissance sur laquelle la commune a fondé son projet correspond donc au triple de ce que l'on pourrait considérer comme raisonnable (prévision INSEE). Aucun élément permettant de justifier qu'une telle hypothèse n'est pas totalement irréaliste n'est présentée. Or, cette hypothèse a des conséquences directes très sérieuses sur l'évaluation des besoins en construction de logements, et donc sur celle des besoins d'artificialisation d'espaces naturels et agricoles qui s'élève à un peu plus de 20 ha et qui apparaît donc totalement injustifiée.

Le rapport développe largement la comparaison entre les surfaces urbanisables du POS antérieur et celles, sensiblement inférieures, du projet de PLU. Une telle comparaison n'est pas sans intérêt, mais elle n'est en aucune manière une justification, ni même un critère pour juger de la bonne prise en compte de l'objectif de modération de consommation de l'espace par le projet de PLU. En effet, outre que le POS est caduc depuis plus de deux ans, il a été élaboré avec des objectifs et dans un contexte sociétal et environnemental totalement différent du contexte actuel ; il ne peut aucunement servir de référence.

La délimitation des zones classées urbaines ou urbanisables est abordée, mais sans présenter d'argumentation autre que « globalement les zonages du POS sont conservés » (RP2, p. 13).

Le rapport de présentation n'apporte pas d'élément précis concernant la délimitation du périmètre de l'enveloppe urbanisée, qui semble souvent assimilée aux zones anciennement classées « urbaines » dans le POS antérieur et non à l'enveloppe des espaces effectivement bâtis. Il ne permet donc pas d'identifier correctement la part du foncier prévue en extension et celle en densification.

12 NB : dans la période précédente (2006-2011), la population avait baissé à un rythme de -0,1 %/an ; sur la base des indications de l'INSEE pour 2019 (596 habitants), la croissance s'est ralentie à +0,5 %/an sur la période 2016-2019.

De nouvelles zones Ut ont été définies ; elles sont destinées à recevoir des activités touristiques avec des équipements d'accueil et des hébergements. Leur surface globale et leur délimitation ne sont pas justifiées. Les enveloppes de zones Ut dessinées paraissent très vastes et le règlement permissif. Le dossier n'indique pas les superficies non encore artificialisées classées en zone Ut et ne fournit pas les arguments pour justifier la destination de chaque zone Ut ainsi que leur potentiel d'accueil (logements, hébergements, habitations légères de loisirs...).

Pour ce qui est des zones d'urbanisation futures (Aug et AU), leur localisation n'est pas argumentée. Seule la zone AUg au Nord du hameau de Groire au lieu dit « Rabachot » est encadrée par une OAP (orientations d'aménagement et de programmation) mais rien ne justifie sur le choix de sa localisation au regard d'autres sites possibles, alors que ce secteur est en zone Natura 2000 et en co-visibilité avec le château de Murol. Il en est de même des zones AU dont il est indiqué qu'elles découlent du précédent POS, mais sans autre justification (RP p. 87).

Aucune autre option, notamment en matière de croissance démographique, de densité de logements ou de localisation des zones urbanisables, n'est examinée.

L'Autorité Environnementale rappelle qu'au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation doit expliquer les raisons qui justifient les choix opérés au regard des autres options envisageables notamment au regard des incidences environnementales des différentes options¹³.

Au global, il apparaît que les éléments présentés sont totalement insuffisants pour justifier les choix retenus par le projet de PLU.

2.5. Incidences notables probables du PLU sur l'environnement, et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser (ERC) les incidences négatives

Les impacts potentiels du projet de PLU sur les différentes thématiques environnementales sont présentés dans le tome 2 du rapport de présentation, de façon très succincte (p. 164 à 176).

L'évaluation de ces impacts est en général approximative et peu argumentée. Le rapport se limite le plus souvent à montrer l'amélioration apportée par projet de PLU par rapport à l'ancien POS, qui n'est plus pertinent (caduc), alors qu'il y a lieu d'évaluer les impacts potentiels de ce qu'autorise le projet par rapport à la situation actuelle.

La déclinaison des mesures ERC ne semble pas avoir été réellement intégrée à la démarche d'élaboration du PLU. En tout état de cause, les insuffisances de l'état initial de l'environnement ne permettraient pas une correcte évaluation des impacts et une identification des mesures ERC pertinentes.

L'évaluation des incidences du PLU sur les zones Natura 2000 est présentée dans un chapitre particulier (tome 2, p. 155 à 163) mais, pour les mêmes raisons, est insuffisamment argumentée. Si l'absence d'incidences sur le site Natura 2000 « Monts Dore », situé à l'ouest de la commune apparaît néanmoins crédible du fait que ce site n'est pas concerné par un développement de l'urbanisation, tel n'est pas le cas pour le site Natura 2000 « Pays de Couze » qui justifierait une analyse plus approfondie. Contrairement à ce que le rapport indique, les éléments présentés sont insuffisants pour conclure à l'absence d'incidence du projet sur ce site.

Au global, il apparaît donc que le rapport de présentation ne permet pas une appréciation correcte des impacts du projet sur l'environnement, ni une identification pertinente des mesures d'évitement, de réduction ou de compensations de ses impacts négatifs.

13 Cf. art. R. 151-3 (4°) du code de l'urbanisme

2.6. Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets

Dans le chapitre 7 « Les indicateurs » du tome 2 (p. 177), le rapport se contente de présenter quelques extraits de tableaux issus du site de l'Insee présentant l'évolution passée du nombre d'habitants, du nombre de logements, des constructions (nombre et surface moyenne), de la taille moyenne des ménages et de la motorisation des ménages.

Ces indicateurs sont évidemment nécessaires et, même si ce n'est pas explicitement indiqué, on peut supposer qu'ils seront suivis par la collectivité, mais ils n'abordent pas les différentes thématiques environnementales ; en outre, les modalités de leur suivi (notamment : fréquence d'élaboration et d'examen) ne sont pas précisées. Ils ne permettent pas une identification précoce des impacts négatifs imprévus de la mise en œuvre du projet de PLU sur l'environnement.

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 »¹⁴.

2.7. Résumé non technique

Le résumé non technique présente les mêmes insuffisances que l'ensemble du rapport de présentation. Il n'est donc pas à même d'assurer une information correcte du public.

2.8. Conclusion sur la qualité du rapport de présentation

Il apparaît donc que le rapport de présentation présente, par rapport à ce qui est attendu au titre de l'évaluation environnementales, des lacunes extrêmement sérieuses. Les éléments présentés s'apparentent à une parodie d'évaluation environnementale ; les éléments fondamentaux de la démarche (analyses des caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par le projet de PLU, justification des choix au regard des différentes options possibles et de leur impact sur l'environnement, critères d'évaluation des impacts, identification des mesures ERC, dispositif de suivi permettant une détection précoce des impacts imprévus, ...) semblent ignorés.

Au global, les éléments présentés ne répondent pas au minimum requis par le code de l'urbanisme au titre de l'évaluation environnementale et ne permettent pas une information correcte du public. L'Autorité environnementale recommande de reprendre intégralement la démarche correspondante et le rapport de présentation.

14 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).

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

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

Le PADD retient un objectif de croissance démographique de 900 habitants à l'horizon 2034, ce qui représente une augmentation de + 53 % par rapport à la population communale de 2016 (587 habitants), soit +2,4 %/an en moyenne pendant 18 ans. Or, les perspectives présentées comme « *une ambition démographique raisonnable* » sont évaluées entre 0,5 et 1,4 %/an¹⁵.

Aucune justification n'est présentée dans le dossier pour expliquer le choix d'un tel scénario démographique, si ce n'est que « *la commune souhaite s'engager sur un objectif ambitieux d'environ 900 habitants d'ici 2034* » ; rien ne permet de penser qu'un tel scénario n'est pas totalement irréaliste et qu'il ne s'agit pas d'une erreur manifeste d'appréciation. Or, cette hypothèse a des conséquences majeures en matière de consommation d'espace : sur cette base, les constructions neuves envisagées sur la durée du PLU sont estimées à 158 logements et les besoins en foncier pour l'habitat permanent entre 15,8 ha et 20,6 ha¹⁶. L'examen des nouvelles enveloppes foncières urbanisables montre que ces zones sont souvent de l'extension pure du tissu bâti existant¹⁷.

Par ailleurs, la densité moyenne de 1 000 m² à 1 300 m² par logement, soit 10 à 7,7 logements/ha, paraît faible, d'autant plus qu'elle ne tient pas compte des voiries qui seraient à créer. En outre, du fait de l'importance des zones urbanisables au regard des besoins réels et de l'absence de dispositifs permettant de maîtriser cette densité (hors secteurs de l'OAP), il est à craindre que la densité finalement constatée soit encore plus faible.

L'OAP en zone AUg du hameau de Groire est localisée à l'extérieur du bourg de Murol ; elle favorise donc l'étalement urbain et, contrairement à ce qu'indique le dossier¹⁸, constitue une consommation d'espaces agricole et naturel. Il y est prévu la construction de 31 logements sur une superficie de 3,11 ha, mais la surface totale mobilisée par l'OAP s'élève à 6,6 ha ; la densité globale en logement envisagée est donc très faible (2 100 m²/logement), alors que les OAP sont les seuls secteurs où l'on peut maîtriser la densité. Par ailleurs, cette OAP ne favorise pas la diversification en logements comme souhaitée par le PADD.

En outre, l'objectif de construction affiché par le projet concerne exclusivement les résidences principales, le dossier n'apporte aucun élément sur les objectifs en matière de résidences secondaires ou d'hébergements destinés à l'accueil touristique. Or les zones Ut consacrées au développement touristique ont une superficie conséquente de 37,8 ha, elles représentent un potentiel de construction ou de développement important qui n'est pas précisé dans le projet de PLU.

Le dossier ne présente pas la délimitation de l'enveloppe actuellement bâtie ; il n'est donc pas possible d'évaluer la surface d'espaces agricoles ou naturels qui serait rendue urbanisable par le projet de PLU, mais il apparaît clairement qu'elle est importante¹⁹. Aussi, la non-réalisation prévisible de l'objectif démographique associé à l'ouverture à l'urbanisation sur des espaces naturels ou agricoles peuvent

15 Cf. Rapport de présentation Annexes 4a, p. 26-27. Il est notamment indiqué que, d'après l'INSEE, la croissance attendue sur le territoire de Sancy-val d'Allier s'élèverait à +0,8 %/an d'ici 2031 ; le rythme de croissance retenu par le projet représente le triple de cette prévision.

16 Estimation réalisée pour les zones à vocation d'habitat (Ud et Ug) et urbanisation future (Aug et AU).

17 NB : de façon générale, le projet de PLU considère que les espaces urbanisables du projet de PLU qui étaient classés urbanisables dans le POS antérieur sont inclus l'enveloppe urbanisée et ne représentent donc pas une extension. Or, pour identifier si un espace urbanisable est en extension ou en densification de l'enveloppe urbaine, il y a lieu de se fonder non pas sur le périmètre urbanisable de l'ancien POS caduc, mais sur la réalité de l'enveloppe effectivement bâtie, qui est sensiblement plus réduite.

18 Cf. p.13 du résumé non technique

conduire à une réelle dé-densification du tissu bâti et une consommation immodérée d'espace avec des impacts notables sur l'environnement.

Il apparaît donc clairement que l'objectif de gestion économe de l'espace n'est pas pris en compte de manière satisfaisante dans ce projet de PLU.

L'Autorité environnementale recommande de redéfinir le projet :

- **en ce qui concerne l'habitat permanent, sur la base d'un scénario démographique dont on puisse justifier qu'il présente des chances raisonnables d'être réalisé et d'une densité de logements permettant une utilisation économe de l'espace,**
- **en identifiant clairement et en limitant au strict nécessaire les espaces urbanisables dédiés au tourisme (équipements, hébergements),**
- **en priorisant effectivement la densification de l'enveloppe actuellement bâtie par rapport à l'extension,**
- **en instituant des dispositions (OAP, phasage, ...) permettant d'assurer, notamment dans le cas où les prévisions ne se réaliseraient pas, une utilisation économe de l'espace.**

3.2. La préservation des paysages, notamment du patrimoine bâti du château et de ses abords

Le PADD affiche, à travers ses orientations, la volonté de mettre en valeur le capital historique et culturel de la commune, notamment dans le cadre du développement touristique.

Les ruines du château de Murol sont inscrites au patrimoine des monuments historiques. Le projet de PLU crée une zone patrimoniale (intitulée UP1) dans le but de protéger le château ainsi que ses abords. Sur ce secteur à forts enjeux, il est donc important de veiller à ce que le développement urbain ne s'effectue pas au détriment de la qualité paysagère du château et de ses abords. Or :

- le secteur d'OAP classé AUg est en co-visibilité directe avec le château de Murol²⁰ ; une urbanisation de cette zone, sur près de 6,6 ha, risque d'avoir un impact paysager très fort. L'ouverture à l'urbanisation de ce secteur ne paraît pas cohérente avec l'orientation du PADD qui vise à mettre en valeur le capital historique et culturel de la commune
- le secteur Nh situé au sud du Château de Murol est un STECAL²¹ situé en zone N que la collectivité souhaite faire évoluer²². Le règlement y permet l'extension des habitations existantes et des activités d'artisanat et de commerce avec des hauteurs de faitage autorisées à 9 m de haut, ce qui ne contribue pas à la bonne intégration paysagère des futures constructions.

Au niveau du lac Chambon, site classé, les aménagements envisagés en zone Ut et Ue²³ sont également susceptibles d'incidences paysagères notables.

Par ailleurs, l'enjeu paysager autour du hameau de Beaune-le-Froid mériterait des aménagements de qualité permettant de maintenir l'activité agricole sans dégrader la qualité du cadre de vie.

19 Cf. rapport 8 : carte p.20 du dossier de demande de dérogation à la règle de l'urbanisation limitée

20 Extrait OAP en P.5 : ce secteur offre une vue panoramique sur le château et les Puys de Tarteret et Bessoles ; P.11 proposera un urbanisme discret.

21 STECAL : Secteur de taille et de capacité limitées qui vise à permettre une urbanisation très limitée de manière dérogatoire et encadrée (hauteur, emprise, densité).

22 P.107 du tome 2 « Justifications ».

23 Ue : autorisation d'hébergement touristique et hôtelier, salles d'art et de spectacles, cinéma, hébergement et logements sous conditions...

Ut : Logement, hébergement, hébergement hôtelier et touristique, salle d'art et de spectacles, autres équipements recevant du public...

L'Autorité Environnementale recommande de réexaminer les dispositions du projet de PLU (zonage, règlement, OAP) de façon à assurer la préservation et la mise en valeur du capital historique, culturel et paysager de la commune, tout particulièrement en ce qui concerne le château de Murol et le lac Chambon.

3.3. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques

Les milieux naturels et la biodiversité du territoire communal sont d'une très grande richesse. Ce dernier est largement couvert par des zonages réglementaires et des inventaires environnementaux. Un des objectifs fondamentaux du PADD est de protéger les espaces naturels et d'assurer la pérennité des corridors écologiques.

Les insuffisances graves du rapport de présentation (cf. partie 2 ci-avant du présent avis), en particulier les incertitudes sur l'état initial des zones susceptibles d'être artificialisées, **ne permettent pas une correcte évaluation de la qualité de la prise en compte des milieux naturels et de la biodiversité par le projet de PLU.**

On peut néanmoins noter que :

- les ZNIEFF de type I sont globalement correctement prises en compte dans le plan de zonage (classées A ou N), à l'exception du littoral est du lac Chambon classé Ue. Cependant, le règlement des zones A et N autorise certaines constructions qui peuvent avoir un impact notable ; sur des zones aussi sensibles, un sous-zonage spécifique assurant une protection plus stricte de la biodiversité serait utile ;
- des boisements importants sont correctement protégés au titre des espaces boisés classés (EBC). Des questions peuvent néanmoins se poser ponctuellement (activité industrielle locale produisant des plaquettes forestières est envisagée en zone N*) ;
- le maillage bocager, les ripisylves et les zones humides dites « de forte observation » dans l'inventaire réalisé par le SIVU Couze Chambon sont protégés par des prescriptions et une trame spécifique. Cependant, deux zones Ut (l'une à l'est de Beaune-le-Froid et l'autre au sud de Groire) recouvrent des certaines de ces zones humides, et les zones identifiées comme « forte ou moyenne probabilité théorique de présence de zone humide » ne sont pas reportées. La démarche éviter, réduire, compenser n'apparaît pas avoir été mise en œuvre pour ces zones ;
- les projets d'extensions urbaines, sont susceptibles d'accroître la fragmentation de la trame écologique qui est mentionnée dans le SRCE²⁴ ;
- plusieurs zones susceptibles d'être urbanisées, dont le secteur d'OAP, sont situées dans la zone Natura 2000 ZPS « Pays de Couze » qui couvre une large partie de l'est de la commune ; ces zones très sensibles méritent la plus grande attention, alors que les éléments présentés ne permettent pas d'y exclure un impact notable du projet.

L'Autorité environnementale recommande que, dans le réexamen nécessaire du projet de PLU, les enjeux de biodiversité et de fonctionnalité des milieux naturels (continuités écologiques) soient pris en compte avec la plus grande attention.

24 Corridors thermophiles en pas japonais mentionné au SRCE (Schéma régional de cohérence écologique).