



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à la révision du plan local d'urbanisme de
Saint-Jean-Bonnefonds (42)**

Avis n° 2019-ARA-AUPP-724

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 28 mai 2019, a donné délégation à Véronique Wormser, 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 à la révision du plan local d'urbanisme de Saint-Jean-Bonnefonds (42).

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 Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par Saint-Étienne Métropole, le dossier ayant été reçu complet le 7 mai 2019.

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, la directrice générale de l'agence régionale de santé a transmis un avis le 20 juin 2019.

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.

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 pas 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.

Synthèse de l'Avis

La commune de Saint-Jean-Bonnefonds est une commune de la métropole stéphanoise, limitrophe de Saint-Étienne. Elle comptait 6 680 habitants en 2015 et a connu une croissance démographique de 1,13 % par an entre 2010 et 2015. La commune est traversée au sud-ouest par l'autoroute A72¹, au sud-est par la RN88² et à l'est par un corridor écologique d'échelle régionale.

La commune est actuellement couverte par un plan local d'urbanisme approuvé le 26 mars 2004. Elle a prescrit sa révision le 5 février 2015.

Le projet de PLU prévoit la construction de plus de 400 logements pour l'accueil de 320 habitants supplémentaires d'ici 2030. Il induit la consommation de 18,5 hectares, soustraits aux zones agricoles et naturelles, dont 12,1 hectares pour l'habitat et 5,9 hectares ouverts en extension de l'urbanisation pour le développement de l'activité économique. Cette consommation est assortie d'une densité moyenne de l'ordre de 25 logements à l'hectare. Les prescriptions réglementaires doivent permettre d'assurer le respect de cette densité.

L'évaluation environnementale (et le diagnostic associé au sein du RP) est de bonne facture, illustrée et proportionnée aux enjeux. Elle présente clairement les mesures retenues pour éviter et réduire les impacts du PLU.

Les enjeux concernant le paysage, les milieux naturels, la biodiversité et les fonctionnalités écologiques ont été bien identifiés et restitués dans le rapport de présentation et le projet d'aménagement et de développement durable. Des mesures *a priori* pertinentes ont été envisagées dans le cadre de l'élaboration du projet. Leur prise en compte effective par le plan de zonage et à travers les orientations d'aménagement et de programmation pourrait cependant être améliorée, certaines dispositions retenues apparaissant incohérentes avec les objectifs affichés (continuité, risque, paysage et gestion économe de l'espace). Une phase des opérations d'urbanisation compléterait également pertinemment l'ensemble. Le bilan de l'impact sur l'environnement du projet présenté n'est pas fourni.

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

1 A72 : Clermont-Ferrand – Saint-Étienne – Lyon

2 RN 88 : Saint-Étienne – Le Puy-en-Velay

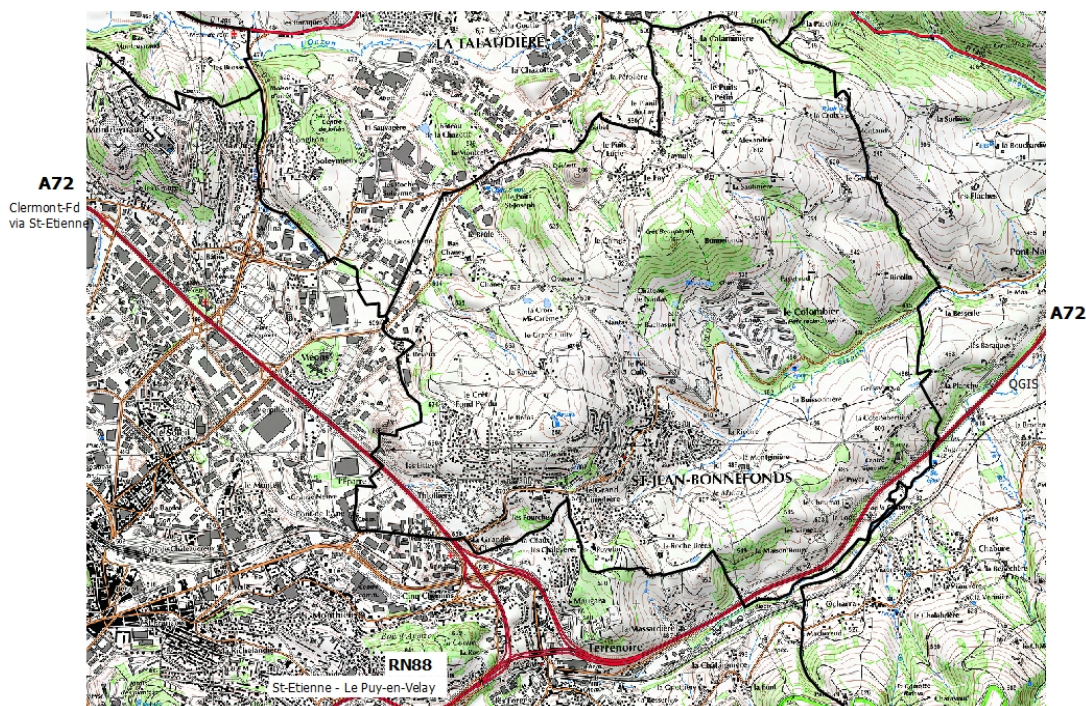
Avis détaillé

| | |
|--|-----------|
| 1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux..... | 5 |
| 1.1. Démarche et contexte..... | 5 |
| 1.2. Présentation du projet de PLU..... | 6 |
| 1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe..... | 6 |
| 2. Analyse de la qualité et de la 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 de son évolution..... | 7 |
| 2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement..... | 9 |
| 2.4. Articulation du projet avec les documents de rang supérieur..... | 10 |
| 2.5. Incidences notables probables du PLU sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives..... | 11 |
| 2.6. Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets..... | 13 |
| 2.7. Résumé non technique..... | 13 |
| 3. La prise en compte de l'environnement par le projet de PLU..... | 14 |
| 3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain..... | 14 |
| 3.2. Préserver les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques..... | 15 |
| 3.3. Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain..... | 16 |

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

1.1. Démarche et contexte

La commune de Saint-Jean-Bonnefonds est une commune péri-urbaine située à l'est de Saint-Étienne. Desservie au sud-ouest par l'autoroute A72 et au sud-est par la N88. La commune se situe à 15 minutes du centre-ville de Saint-Étienne.



Localisation du projet (Source : Qgis)

Saint-Jean-Bonnefonds fait partie des 53 communes qui composent la Métropole de Saint-Étienne, au sein du périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Sud-Loire³ qui l'identifie comme une centralité de la couronne de Saint-Étienne, à conforter comme « lieux de vie privilégiés ».

La commune de Saint-Jean-Bonnefonds comptait 6 680 habitants en 2015 et connaît une croissance démographique de 1,13 % par an entre 2010 et 2015. Elle s'étend sur une superficie de 11,6 km². L'urbanisation s'est développée en extension de Saint-Étienne sur la limite ouest du territoire communal et de façon linéaire le long de la RD32 en direction de Saint-Chamond. Quelques hameaux ou groupes d'habitations sont répartis sur le territoire pouvant donner une impression d'éclatement de la tache urbaine. Les zones d'activités marquent également le territoire, au sud-ouest en liaison avec Saint-Étienne, au centre du territoire, le long de la RD 32 en sortie de zone pavillonnaire et au nord-ouest en limite avec la commune de la Talaudière. L'ensemble offre un paysage contrasté : urbain sur la partie sud-ouest, plus rural sur le reste du territoire.

En termes de patrimoine naturel, aucun périmètre de protection ou d'inventaire relatif à la protection des milieux naturels tels que Natura 2000 ou ZNIEFF⁴ n'est répertorié sur le territoire communal. Cependant, la

³ SCoT approuvé le 19 décembre 2013, actuellement en cours de révision

⁴ Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

richesse du territoire en termes de biodiversité et la présence de corridors écologiques ont été soulignées par les documents tels que les SDAGE Rhône-Méditerranée et Loire Bretagne, le SAGE Loire en Rhône Alpes, le SRCE Rhône-Alpes et le SCoT Sud-Loire. Le territoire communal est ainsi traversé par un réseau hydrographique à préserver (ruisseaux liés notamment à l'Onzon et au Janon, de nombreuses zones humides disséminées), des corridors écologiques fragilisés notamment par les axes routiers traversants, ainsi qu'une topographie qui caractérise le paysage vallonné des Monts du Lyonnais à l'Est et du Mont Pilat à l'ouest. Située en limite du parc naturel régional du Pilat, Saint-Jean-Bonnefonds dispose du statut de « ville porte » du parc.

1.2. Présentation du projet de PLU

La commune de Saint-Jean-Bonnefonds est dotée d'un plan local d'urbanisme approuvé le 26 mars 2004 qui a fait l'objet de plusieurs évolutions de 2006 à 2016. La commune a prescrit la révision du PLU le 5 février 2015.

Le projet d'aménagement et de développement durable affiche une vingtaine d'objectifs répartis en 3 axes :

- promouvoir un développement urbain harmonieux et maîtrisé ;
- préserver et valoriser les atouts naturels du territoire et les continuités écologiques ;
- renforcer et développer le tissu économique local.

Le projet de PLU prévoit d'accueillir 320 habitants supplémentaires pour atteindre l'objectif de 7000 habitants en 2030. Le PLU maintient le rythme de construction retenu pour la commune dans le programme local de l'habitat (PLH) de Saint Étienne Métropole adopté en 2011, soit 40 nouveaux logements par an, et définit ainsi le besoin de 240 nouveaux logements d'ici 2025⁵ et 400 nouveaux logements sur les 10 prochaines années⁶. Le nombre de nouveaux logements réalisables dans les disponibilités foncières du PLU est estimé entre 414 et 422 logements potentiels, dont 254 à 262 logements dans le tissu aggloméré existant⁷ avec une densité de 25 logements à l'hectare. En extension de l'urbanisation, 12,1 hectares sont soustraits aux zones agricoles et naturelles pour le logement.

En complément des besoins liés à l'habitat, le projet de PLU annonce 5,9 hectares ouverts en extension de l'urbanisation pour le développement de l'activité économique. Les disponibilités foncières concernent la zone économique (UF) au nord de la commune, limitrophe de la commune de Soleymieux, les zones à urbaniser (AUf et AUfc) à vocation économique et commerciale en limite de l'autoroute A72, de même que la zone d'aménagement concerté (ZAC) de Monthieu-Pont de l'Ane (Saint-Étienne – Saint-Jean-Bonnefonds).

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

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

- la limitation de la consommation d'espace et de l'étalement urbain pour l'habitat, les activités économiques et les zones de loisirs ;
- la préservation des milieux naturels, des corridors écologiques et des paysages des Monts du Lyonnais et du Massif du Pilat ;
- la prise en compte des risques naturels (inondation, mouvements de terrain) et miniers en présence.

5 PADD, page 9

6 Et 430 logements au total in fine d'ici 2030, d'après le rapport de présentation

7 Résumé non technique, page 4, quand le rapport de présentation fait état en page 203 d'un potentiel estimé de 242 logements

2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation

2.1. Présentation générale du rapport

Le rapport de présentation (RP) est organisé en trois chapitres :

- un diagnostic du territoire avec l'état actuel et les tendances d'évolution ;
- les perspectives et les enjeux d'évolution avec notamment les projections démographiques
- les orientations d'urbanisme du PLU avec notamment l'analyse de la densification, et la justification des choix d'urbanisme.

Il est complété par une étude sur les zones humides et axes de ruissellement et des « compléments au diagnostic ».

Le contenu du rapport est conforme aux articles R.151-1 et 2 et L.151-4 du code de l'urbanisme.

Conformément aux articles R.151-3 à 4 du code de l'urbanisme, le dossier comprend également un document « Évaluation environnementale » qui comporte les chapitres suivants :

- l'articulation du PLU avec les autres plans et programmes et les incidences de sa mise en œuvre,
- les explications des choix retenus,
- les mesures pour éviter, réduire et compenser les conséquences du PLU et le suivi des résultats de son application,
- l'évolution du PLU suite à l'évaluation environnementale.

Ce document est accompagné d'un résumé non technique.

Les études de ces documents ont été menées chacune par des bureaux d'études différents⁸, ce qui engendre quelques redondances (exemple de l'articulation du PLU avec les documents de rangs supérieur, les zones humides et axes de ruissellement) mais permet également d'apporter des précisions sur les enjeux de ce PLU tels que les paysages et la trame verte et bleue.

Globalement ces documents permettent d'appréhender le territoire communal et de localiser les enjeux en présence, notamment en termes de risques, de zones humides, de paysages et de trames verte et bleue à préserver.

L'évaluation environnementale est *in fine* de bonne facture, bien illustrée et proportionnée aux enjeux. Les impacts et mesures prises pour les éviter et les réduire sont présentées de façon claire.

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

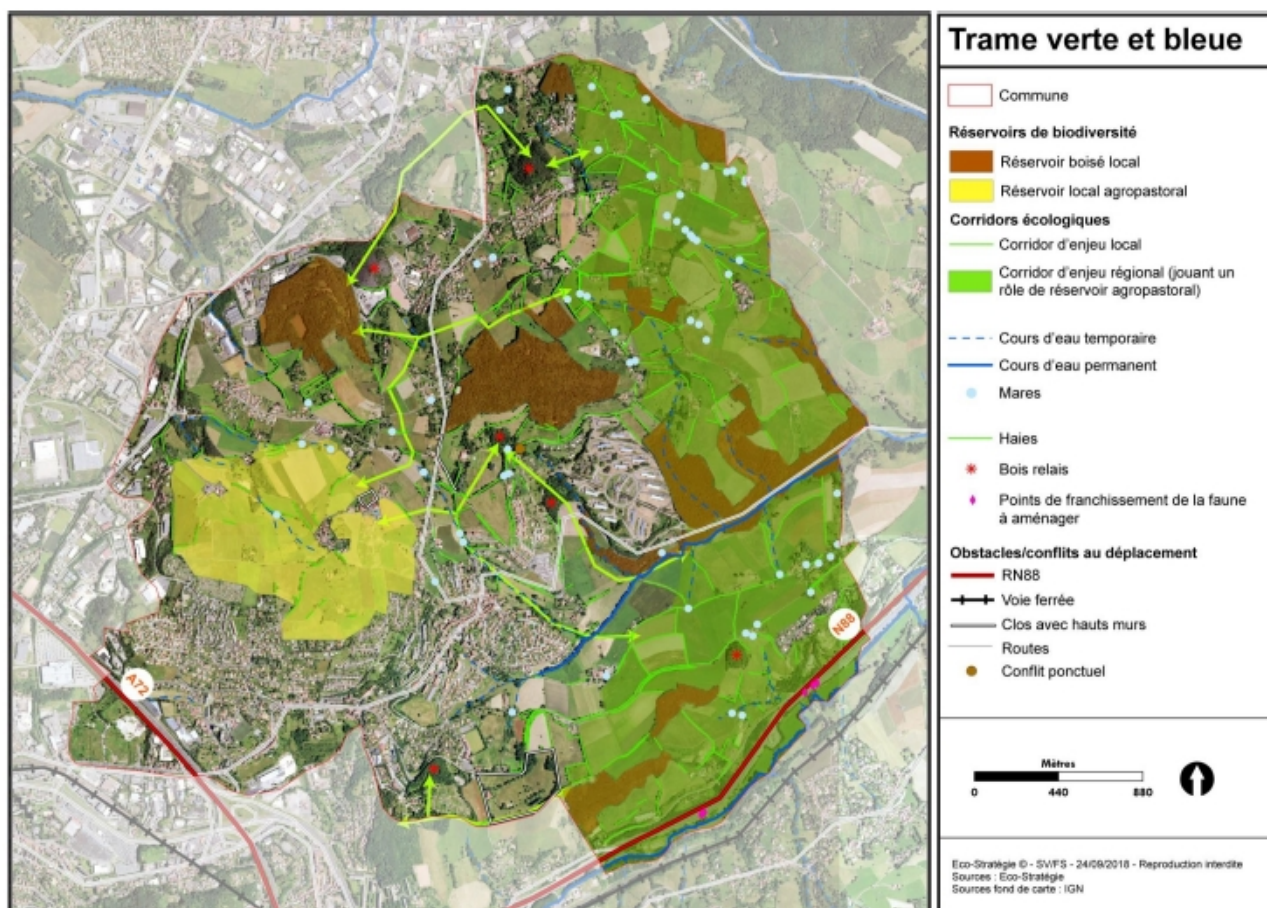
Le rapport de présentation fournit pour chacune des analyses thématiques des cartographies, parfois des focus et photographies (exemples l'analyse paysagère, celle relative aux corridors écologiques, ou au risque inondation), ce qui permet de bien prendre la mesure des enjeux environnementaux du territoire. L'ensemble des thématiques requises sont traitées, certaines en référence à des analyses ou cartographies

⁸ Agence d'urbanisme Epures pour le rapport de présentation, Progéo environnement pour l'annexe relative aux zones humides et Eco stratégie pour le complément au diagnostic, l'évaluation environnementale et le résumé non technique

d'échelle supracommunale et en particulier métropolitaine (bruit, assainissement, pollutions notamment). L'analyse apparaît proportionnée aux enjeux relevés.

Conséquence d'un relief marqué, la morphologie urbaine⁹ est caractérisée par un habitat dispersé. L'analyse de l'évolution de la construction liée à l'histoire industrielle de la commune, sa place dans l'agglomération stéphanoise et sa topographie mettent en exergue la nécessaire maîtrise de l'étalement urbain dans un objectif de protection des paysages, tant urbains que ruraux.

La carte des continuités écologiques présentée page 121 du rapport de présentation illustre la richesse du territoire avec des réservoirs de biodiversité situés en toute proximité des zones bâties. C'est le cas notamment de la zone d'activité Métrotech entourée de zones humides, de reversoirs et corridors écologiques, de la zone d'activités en limite communale ouest, et plus généralement de l'ensemble des hameaux et groupes d'habitations situés sur la moitié est du territoire communal. Ponctuellement, des réservoirs de biodiversité, des milieux ouverts sont identifiés en limite de la zone urbaine du bourg. Le document complémentaire au rapport de présentation synthétise par une cartographie la définition de la trame verte et bleue de Saint-Jean-Bonnefonds. Sont ainsi représentés le réservoir local agropastoral en limite de zone urbanisée à l'est du territoire, les réservoirs boisés locaux ainsi que les corridors écologiques, les cours d'eau temporaires et permanents qui traversent le territoire communal. Ces éléments représentatifs de la richesse écologique du territoire sont en concurrence directe avec le développement de l'urbanisation, notamment à proximité des zones d'activités (à l'ouest de la commune et Métrotech au centre) et en limite de la zone bâtie (secteur Ronze par exemple) à l'ouest.



Trame verte et bleue sur la commune de Saint-Jean-Bonnefonds (source : dossier)

Des éléments paysagers remarquables ont été identifiés sur l'ensemble du territoire. Il s'agit d'arbres isolés, de mares, de réseaux de haies qui assurent un rôle à la fois écologique et patrimonial. Contrairement aux

9 Carte page 92 du RP

mares et haies répartis sur l'ensemble du territoire, les arbres remarquables se situent en limite de la zone bâtie¹⁰.

Les paysages bâtis sont variés et en particulier ruraux ou péri-urbains, avec des densités variables. Des jardins caractérisent la partie nord-ouest de la zone urbaine. Le rapport de présentation localise et caractérise des points de vue remarquables¹¹ à préserver sur les perspectives sur la ville de Saint-Étienne, les formes bâties des communes voisines, les Monts du Pilat et les vues du village de Saint-Jean-Bonnefonds. Ces points de vue sont à opposer aux « *points noirs paysagers* » soulignés dans le rapport de présentation¹². Il s'agit majoritairement des zones d'activités (exemples des zones de la Grand Chaux et de Molina-La Chazotte) au sud et à l'ouest du territoire communal.

L'évaluation environnementale¹³ indique que « *le document d'urbanisme actuel ne prend pas en compte les enjeux du territoire du point de vue du paysage, du patrimoine et des composantes de la trame verte et bleue. Il n'intègre pas les évolutions récentes des politiques publiques (TVB, SCoT, zones humides, EnR, PPRNpi du Gier...)* ». Il décrit ses effets potentiels en l'absence de révision, en matière :

- d'extension des zones urbaines : habitat, activités, loisirs,
- de protection des zones humides, des cours d'eau et axes de ruissellement dont certains sont situés à proximité des zones urbaines ou à urbaniser,
- de préservation de la trame verte et bleue, notamment le réseau de haies et mares, particulièrement vulnérables,
- de fermeture des paysages.

Le rapport, à l'issue de ce constat, synthétise de manière pertinente les différents enjeux en présence, notamment en termes de « *structure urbaine* » et de « *préservation des paysages et des ressources* » par la limitation de l'urbanisation en dehors de l'enveloppe urbaine, l'optimisation des potentiels de densification dans le centre et le maintien des jardins ouvriers.

2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

La partie III du rapport de présentation est consacrée à la justification du projet. Il comporte ainsi :

- une justification des orientations et objectifs du PADD ;
- l'explication des choix retenus pour la définition des OAP ;
- l'explication des dispositions réglementaires du PLU pour la délimitation des zones et les prescriptions spécifiques à chaque zone.

Le PADD prévoit de stopper l'étalement urbain identifié dans le précédent PLU. Le rapport de présentation explique que les constats effectués sur le territoire ont mis en évidence un étalement de la surface urbanisée de la commune, avec un développement pavillonnaire important, plus mesuré pour les activités économiques et les équipements de loisirs. En effet, le rapport de présentation¹⁴ indique qu'entre 2005 et 2015, l'urbanisation a impacté 31,3 ha (dont 22,5 ha pour l'habitat) des secteurs agricoles et naturels. En plus de cet étalement urbain, le projet d'urbanisme devra prendre en compte le plan de prévention des risques miniers qui pointe les secteurs fortement impactés par ce risque (effondrement notamment).

10 Carte page 22 du RP-complément au diagnostic

11 Carte page 13 du RP-complément au diagnostic

12 RP, page 88

13 Evaluation environnementale, page 10

14 RP page 181

Les grands principes du projet de PLU énoncés sont :

- la promotion d'un développement urbain harmonieux et maîtrisé, notamment en densifiant le centre bourg et ses abords, en définissant des secteurs stratégiques d'extension, et en chiffrant les objectifs de consommation modérée des espaces agricoles, naturels et forestiers ;
- la préservation et la valorisation des atouts naturels du territoire et des continuités écologiques ;
- le renforcement et le développement du tissu économique local, notamment par la conservation du capital agricole de la commune et en favorisant le développement du tourisme vert.

Le rapport de présentation ne mentionne pas l'étude d'éventuels scénarios de développement alternatif au choix d'urbanisme de la commune. Il présente en revanche une description du développement potentiel du territoire en l'absence de révision du PLU.

La justification des objectifs du PLU repose sur l'analyse des espaces bâtis, en application de la définition¹⁵ du Tissu aggloméré existant (TAE) développée dans le SCoT Sud Loire. Le bilan des capacités foncières disponibles dans le TAE fait apparaître, selon le rapport de présentation, un potentiel estimé à 242 logements¹⁶.

La justification du choix de maintenir une capacité d'extension pour la production de logements s'appuie sur le PLH de Saint-Étienne Métropole. Le deuxième PLH approuvé en 2011 fixait comme objectif pour la commune la réalisation de 240 logements en 6 ans. Le troisième PLH, arrêté en 2018, prévoit les mêmes objectifs soit la réalisation de 40 logements par an sur la période 2018-2024.

Le PLU s'appuie sur les préconisations du SCoT pour justifier la densité minimale de 25 logements à l'hectare dans les nouvelles opérations d'aménagement intégrées dans le tissu urbain¹⁷.

Concernant le choix de conforter les zones d'activités, le rapport indique que le PLU doit mobiliser en priorité les disponibilités restantes dans les zones d'activités déjà aménagées (« Molinat » et « Chazotte »). En complément, le PLU prévoit de conforter les secteurs existants et partiellement urbanisés (exemple du secteur de la grande Chau au sud du territoire). Pour cet objectif, 5,9 hectares de disponibilité foncières délimités sur les zones agricoles ou naturelles sans démonstration des besoins réels pour le territoire communal.

Bien que le rapport de présentation indique que 62 % du potentiel constructible (habitat et activités) est situé au sein du tissu aggloméré existant (page 245), la justification du calibrage de l'augmentation de population et des besoins en disponibilités foncières en extension des zones bâties aurait pu bénéficier d'un parallèle avec ceux de la commune de Saint-Étienne et des autres communes de couronne. Les conclusions de cette analyse auraient pu conforter les besoins en termes de logements et de développement économique sur la commune de Saint-Jean-Bonnefonds. A défaut, le projet d'urbanisme pourrait paraître trop ambitieux.

L'Autorité environnementale recommande d'éclairer la justification de l'évolution de population projetée dans le PLU avec les perspectives en la matière concernant les communes de Saint-Etienne et de la couronne.

2.4. Articulation du projet avec les documents de rang supérieur

La cohérence du PLU avec les plans de rang supérieur est présentée dans différents chapitres du rapport de présentation, ce qui rend la compréhension difficile.

15 Tissu aggloméré existant : « Ensemble des parcelles bâties, contiguës ou non contiguës dont les bâtiments se situent à moins de 100 mètres les uns des autres »

16 RP, page 203

17 RP Evaluation environnementale, page 19

Dès le diagnostic, le rapport de présentation expose les grands principes des documents supra à prendre en compte dans le PLU (dans sa partie 4 qui y est dédiée et dans la partie diagnostic, au fil des thématiques abordées : Directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise, schéma régional d'aménagement et de développement du territoire de Rhone-Alpes 2000-2020, schéma régional de cohérence écologique, schéma régional climat air énergie, le SDAGE Loire Bretagne, SCoT Sud Loire, projet de territoire durable/agenda 21, PLH de l'agglomération stéphanoise, schéma de mobilité durable, plan de déplacement urbain, schéma de développement touristique, plan climat énergie territorial.

La notion de compatibilité du PLU est reprise tout au long du rapport de présentation, notamment dans la partie relative à l'état initial de l'environnement (partie 4) et également dans les études annexées au rapport de présentation (étude des zones humides et axes de ruissellement, compléments au diagnostic).

Enfin, le document intitulé « évaluation environnementale » comporte un chapitre (IV) consacré à l'« articulation du PLU avec les autres documents ». Les conclusions relatives à la compatibilité du PLU concernent le SCoT et le PLH et statuant sur une compatibilité « sous réserve » de précisions à apporter dans les documents opposables du PLU (en termes de mixité sociale). Le dossier ne présente pas de conclusion sur l'articulation effective du projet de PLU avec les autres documents d'ordre supérieur.

Les principaux objectifs sont :

- pour le SCoT : une densité de 25 logements à l'hectare en tissu aggloméré et dans les extensions urbaines au sein de l'enveloppe potentiellement urbanisable et 15 logements à l'hectare sur les zones d'extension en espaces agri-naturels ;
- pour le PLH 2011-2016 : une offre de 40 nouveaux logements par an sur dix ans. Le PLH en cours d'élaboration pour la période 2018-2023 s'oriente sur les mêmes objectifs.

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

Cette analyse est menée dans le document intitulé « évaluation environnementale ».

Les zones susceptibles d'être impactées par le projet de PLU sont localisées. Il s'agit principalement de zones humides et corridors écologiques identifiés dans le PLU en tant qu'éléments écologiques à protéger. Le dossier décrit précisément les corridors et continuités de différentes échelles, locales et régionales. En revanche, il n'apporte pas de précisions sur les caractéristiques des différentes zones humides identifiées.

L'Autorité environnementale recommande de caractériser les zones humides présentes sur le territoire communal et identifiées dans l'évaluation environnementale et de compléter en conséquence l'analyse des incidences du PLU sur celles-ci.

Les enjeux analysés dans le dossier concernent également la consommation de zones de prairies et cultures pour 18,5 ha essentiellement au bénéfice de zones d'urbanisation future à vocation d'habitat (AU et AUc) et à vocation d'activités économiques¹⁸ (Auf).

Les mesures envisagées pour limiter les impacts du PLU sur l'environnement sont, de façon très didactique, listées et synthétisées sous forme d'un tableau, décliné par thématique environnementale¹⁹.

Les mesures effectivement retenues par le pétitionnaire pour limiter les impacts du PLU sont présentées sous forme d'un second tableau (p73 de l'EE) qui indique clairement le choix effectué et en donne en partie les raisons, notamment environnementales. Une lecture précise de ce tableau permet d'identifier les

18 Évaluation Environnementale, page 44

19 Page 67, Évaluation environnementale.

situations dans lesquelles les préconisations de l'EE ont été suivies et celles dans lesquelles elles ne l'ont été que partiellement ou pas du tout. Les raisons ayant conduit à ne pas retenir certaines des préconisations ne sont pas toujours fournies ou ne le sont pas au regard de critères environnementaux. Le bilan de ces choix sur l'impact résiduel du projet de PLU sur l'environnement n'est pas fourni.

Les mesures retenues pour éviter et réduire les impacts du PLU sur l'environnement ont notamment conduit à identifier sur le plan de zonage des zones de recul, des éléments écologiques et paysagers à protéger (arbres, boisements, jardins, haies) et à classer en zone agricole ou naturelle des mares et axes de ruissellement. Cependant, l'analyse des OAP et du règlement du PLU démontre que certaines des préconisations annoncées dans le tableau pré cité comme étant prises en compte ne le sont pas ou que partiellement.²⁰ On peut citer par exemple :

- concernant l'objectif de protection des réservoirs de biodiversité sur le secteur de « la Ronze » : ce secteur est maintenu en zone à urbaniser malgré la présence d'un réservoir de biodiversité stratégique . La prise en compte de cette trame verte et bleue n'est pas assurée par les prescriptions réglementaires ;
- de même concernant les enjeux paysagers identifiés notamment sur le secteur « Le Colombier » : le PLU ne propose pas de dispositions réglementaires spécifiques à cet enjeu ;
- les mesures réglementaires proposées dans le tableau semblent en outre indiquer un changement de dénomination pour le secteur de « Chalayère ». En effet, la classification de ce secteur, pour partie en zone à urbaniser à court terme et pour partie à urbaniser à long terme, semble remise en question avec une proposition de classification en zone AU stricte sur l'ensemble de la zone. Or le zonage du PLU maintient la délimitation des deux zones à urbaniser sur ce secteur.

L'autorité environnementale recommande de préciser les raisons, notamment environnementales, ayant conduit le pétitionnaire à ne pas retenir *in fine* certaines des mesures initialement envisagées pour éviter ou réduire les impacts du projet de PLU sur l'environnement. Elle recommande également de mettre en cohérence les termes du tableau présentant les mesures retenues avec ceux du règlement et des OAP, et ce sur l'ensemble du territoire communal. Elle recommande enfin de fournir le bilan des impacts du projet de PLU sur l'environnement, du fait de ces choix.

L'Autorité environnementale revient sur ce sujet en partie 3 du présent avis.

Afin de maîtriser l'extension de l'urbanisation liée à l'habitat sur les zones naturelles et agricoles, le PLU prévoit des zones à urbaniser qui sont soit constructibles sous forme d'opération d'aménagement d'ensemble et couvertes par des OAP, soit destinées à être ouvertes à l'urbanisation après révision ou modification du PLU. On dénombre 2 zones qui ne pourront être ouvertes à l'urbanisation qu'à l'issue d'une procédure de modification ou révision du PLU. Hormis ces 2 zones, le PLU ne priorise pas l'ouverture à l'urbanisation pour les 4 zones à vocation d'habitat.

Les zones d'urbanisation future à vocation d'activités sont également identifiées en extension de l'existant et en limite communale. Ces zones sont immédiatement constructibles, sans priorisation mais avec des objectifs propres : exemple de la zone Auf A45 comprise dans la bande déclarée d'utilité publique de l'A75 ou la zone AUpam à vocation commerciale de Monthieu-Pont de l'Ane. L'impact de ces zones reste mesuré compte tenu de leur localisation.

L'autorité environnementale recommande de hiérarchiser et d'élaborer un phasage des différentes opérations prévues.

L'Autorité environnementale revient sur ce point au paragraphe 3.1 du présent avis.

²⁰ Cela ne concerne pas tous les secteurs. Par exemple, pour le secteur de Beaulieu, les mesures annoncées sont effectivement prévues dans le descriptif de l'OAP correspondante.

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

Quelques indicateurs sont définis dans le document intitulé « évaluation environnementale du PLU », page 71 et 72.

Ils sont pour la plupart pertinents quant au suivi des effets du PLU sur l'environnement, notamment en ce qui concerne le suivi de la consommation des espaces agricoles et naturels et celui de la densité des espaces urbanisés.

En revanche, l'indicateur relatif à l'évolution des paysages fait référence à des « points clés » susceptibles de permettre de suivre les opérations de valorisation paysagère sur la ville et au sein de l'espace agricole. Cet indicateur s'appuie sur les « *points de vue remarquables identifiés au PADD* » qui ne localisent pas précisément les éléments à évaluer. Bien que le rapport de présentation présente certains points de vue remarquables, l'Autorité environnementale recommande de compléter la définition de ce critère de suivi par la localisation des points de vue concernés.

L'Autorité environnementale rappelle que le dispositif de suivi doit définir les critères, indicateurs et modalités retenues pour « permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées »²¹.

L'Autorité environnementale recommande de revoir le dispositif de suivi du PLU afin de s'assurer qu'il permet de suivre l'ensemble des objectifs du PLU et l'efficacité des mesures prises afin de limiter ses impacts sur l'environnement.

2.7. Résumé non technique

Document obligatoire du rapport de présentation (article R.151-3 du code de l'urbanisme), le résumé non technique constitue la synthèse du rapport environnemental et doit permettre au public de comprendre comment les enjeux environnementaux ont été pris en compte au cours de l'élaboration du PLU. Il se doit donc d'être rédigé de manière à être accessible à tous, sans connaissance technique préalable dans le domaine de l'environnement.

Le résumé non technique du PLU de Saint-Jean Bonnefonds²² présente de manière trop succincte le projet d'urbanisme de la commune et les justifications des orientations du PADD. Des illustrations auraient permis de prendre connaissance des dispositions réglementaires projetées et des secteurs environnementaux à enjeux sur le territoire. Un glossaire permettrait également de définir les termes techniques et les sigles employés.

L'Autorité environnementale rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel pour la participation du public. Elle recommande de l'illustrer et de le compléter pour permettre au public de comprendre les objets, enjeux du projet ainsi que les choix et mesures proposés pour réduire ses impacts négatifs sur l'environnement.

21 article R151-3 6° du code de l'urbanisme.

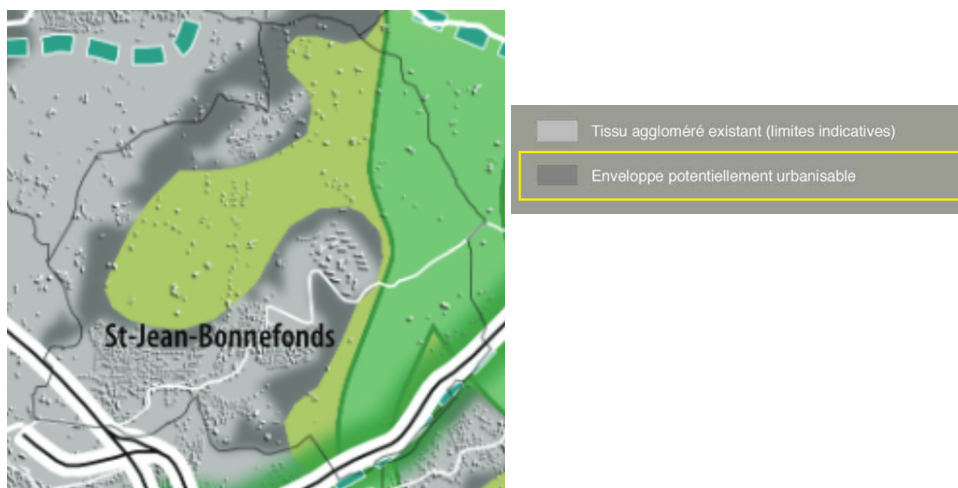
22 En page 4, le document mentionne la commune de Rive-de-Gier et non Saint-Jean Bonnefonds.

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

3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain

Le PADD priorise l'urbanisation dans le centre-bourg et ses abords, en privilégiant les opérations d'ensemble et les « *greffes urbaines* ».

En extension de l'urbanisation, 12,1 hectares sont soustraits aux zones agricoles et naturelles pour l'habitat et 5,9 hectares pour le développement de l'activité économique. Le rapport de présentation affirme que les disponibilités foncières sont localisées soit dans le tissu bâti soit dans l'enveloppe potentiellement urbanisable définie dans le SCoT. Au vu de la cartographie présentée dans le SCoT, le PLU mériterait d'être complété concernant la délimitation de la zone à urbaniser (AU) de Ronze qui semble être en limite voire à l'extérieur de l'enveloppe affichée dans le SCoT (cf. figure suivante).



(source : SCoT Sud Loire)

De plus, bien que le SCoT énonce le principe d'une « enveloppe potentiellement urbanisable », celle-ci n'a pas vocation à être urbanisée en totalité. Les espaces ne pourront être consommés que « *dans le respect des orientations définies par le SCoT pour l'extension de l'urbanisation*²³ ». Ainsi, le PLU doit notamment démontrer que les surfaces en extension et leur urbanisation dans le temps, sont nécessaires au regard des possibilités offertes par la densification du tissu aggloméré existant. Une attention particulière est donc à porter sur les zones à urbaniser délimitées dans le PLU.

Les orientations d'aménagements et de programmations ont été réalisées pour répondre aux objectifs du PADD. Elles ont ainsi été classées en deux catégories : celles répondant au souci de renouvellement urbain et densification de l'enveloppe urbaine (OAP n°1 à 3, 4 en partie et 5 et n°7), pour une surface totale d'une vingtaine d'hectare et celles relatives aux secteurs stratégiques de développement en continuité du tissu urbain (OAP n°4 en partie et 6) pour une surface totale de 8,5 hectares soit 67 % du développement total dont 2 hectares impactés par le plan de prévention du risque minier.

Les zones à urbaniser à vocation d'habitat définies comme « principaux secteurs de développement » par le PADD sont situés aux lieux-dits « la Ronze » (AU) et « le Colombier/près de la Plante » (AUc).

Le secteur du Colombier, d'une superficie de 5 hectares, est identifié comme « *point noir paysager* », sur un terrain où sont répertoriés une « *échappée visuelle à préserver* », un réservoir de biodiversité des milieux agropastoraux et une ligne à haute tension. Le choix de développement au lieu dit le Colombier interroge. L'argument selon lequel le développement de l'habitat sur ce site permettrait de « *créer un lien entre le*

23 SCoT, DOO page 113

bourg et le site de Métrotech²⁴ » paraît contradictoire avec les objectifs de densification du bourg et préservation des paysages.

Le choix d'urbanisme du secteur de « La Ronze » interroge également. Désigné dans le PADD comme secteur principal de développement, il est identifié au PLU en tant que zone à urbaniser à long terme (nécessité d'une révision ou d'une modification du PLU). Ce secteur, d'une superficie de 3,5 hectares, situé en frange urbaine s'avance sur un corridor ouvert identifié dans la carte des corridors écologiques²⁵ et est traversé par un axe de ruissellement identifié au plan de zonage. Le projet de PLU prévoit d'y faire passer une voire deux voies de desserte, contrairement aux préconisations de l'EE.

L'autorité environnementale recommande d'ajuster les périmètres de ces zones constructibles en tenant compte des remarques pré-citées.

Point positif dans le cadre de la réflexion sur la maîtrise de la consommation foncière, la densité moyenne retenue pour l'aménagement des zones à urbaniser à vocation d'habitat est de 29 logements /ha, soit une densité supérieure à celle recommandée par le SCoT. La densité varie de 20 à 270 logements par hectare selon la localisation de la zone concernée : plus forte dans le centre bourg et bourg, plus faible sur les zones à urbaniser en extension du tissu aggloméré existant²⁶. Le PLU aurait mérité d'aller plus loin en proposant un échancier d'ouverture à l'urbanisation de l'ensemble des zones à urbaniser. En effet, le seul phasage envisagé par le PLU concerne les deux zones à urbaniser de la Ronze et des Chalayères. Conformément au règlement, ces zones ne pourront être urbanisées qu'à l'issue d'une procédure de révision ou de modification du PLU. Si cette disposition permet de retarder la constructibilité sur ces secteurs, elle ne présage toutefois pas de la faisabilité de l'urbanisation, contrairement à ce que semble signifier le dossier (page 6 du document relatif aux OAP)²⁷.

Afin de répondre aux exigences du SCoT et d'assurer la maîtrise de la consommation de l'espace, l'autorité environnementale recommande de compléter l'échancier d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser par un phasage des zones AUc (habitat). Il pourrait être envisagé, par exemple, de conditionner l'ouverture d'une zone à l'achèvement de l'aménagement d'une précédente à préciser.

3.2. Préserver les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques

Le plan de zonage identifie un corridor écologique composé de zones humides et des axes de ruissellement en tant qu'élément à protéger. Ce corridor traverse majoritairement les zones agricoles et naturelles, ponctuellement des zones urbaines. Le règlement complète la protection en interdisant les nouvelles constructions, exhaussements, affouillements et l'imperméabilisation des sols dans les emprises matérialisées dans le plan de zonage. Ces dispositions vont dans le sens d'une protection des enjeux environnementaux de ce corridor.

Le PLU²⁸ aurait mérité de renforcer l'interdiction de toute forme d'imperméabilisation des sols en zone naturelle, notamment en interdisant également les constructions nécessaires aux services publics et la réalisation de cheminements « modes actifs », car susceptibles de porter atteinte aux milieux, naturels même ponctuellement.

Les OAP proposées dans le PLU prennent globalement bien en compte les préoccupations environnementales. Par exemple le secteur « Beaulieu », situé au cœur du centre bourg, à proximité des

24 PADD, page 8

25 RP, page 121

26 RP, page 246

27 Zone Au de la Ronze ouverte à l'urbanisation lorsque les réseaux seront suffisants pour desservir la zone et délai de 2030 pour l'ouverture de la zone AU des Chalayères.

28 Règlement, page 18

équipements et services, contient une zone humide bien identifiée au plan de zonage et dans l'OAP. Celle-ci représente le talweg traversant la zone du nord au sud. L'aménagement du site prend en compte la préservation du talweg et par conséquent de la zone humide identifiée comme « *bassin de rétention des eaux pluviales à créer et végétaliser*²⁹ ».

Le règlement du PLU interdit la destruction des zones humides, et toute construction nouvelle dans l'espace de respiration des cours d'eau et dans les espaces de fonctionnalité des zones humides délimités au plan de zonage du PLU. La protection devrait également être complétée par l'interdiction des remblais et affouillements du sol sur l'ensemble des secteurs concernés par la présence de zones humides et de mares. C'est notamment le cas de la zone à urbaniser (AU) précitée du Colombier.

L'Autorité environnementale recommande au pétitionnaire de s'assurer de prendre en compte systématiquement les zones humides identifiées dans les nouvelles zones à urbaniser (notamment dans la zone AUf des Lites, celle de la zone AUc Le Colombier et la zone AU au sud de la commune en extension de la zone AUc « Les Fourches »).

L'utilisation de l'article L.153-21 du code de l'urbanisme comme outil de protection des éléments naturels est à souligner dans l'étude du PLU. Cependant, le plan de zonage est parfois en contradiction avec ce souci de protection. Ainsi, l'Autorité environnementale recommande de revoir le classement de la zone UCa sur le secteur de Fay (Nord du territoire communal), le long de la rue Jean Monnet, à hauteur de l'emplacement réservé n°21³⁰, afin de sortir l'axe de ruissellement de la zone constructible UCa et de le classer en zone agricole ou naturelle. Ce classement n'aurait pas d'impact sur les habitations existantes³¹ et permettrait de renforcer la protection de la continuité écologique identifiée sur ce secteur.

Un autre exemple concerne la zones UCb de « la Pacautière », traversée également par un axe de ruissellement qui pourrait être maintenu en zone naturelle.

Au sud-ouest de la commune ont été délimités des zones d'urbanisation future (Auc et AU) qui semblent couvrir des réservoirs de biodiversité des milieux ouverts, présentés dans la carte des continuités écologiques³².

L'Autorité environnementale recommande de revoir la délimitation de certaines des zones constructibles en extension et d'ajuster les limites des OAP à la prise en compte effective des continuités écologiques et des axes de ruissellement.

3.3. Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain

Dans le chapitre 2-6, le PADD affiche la volonté de protéger et mettre en valeur les paysages et le patrimoine naturel. L'objectif présenté est d'assurer la sauvegarde des éléments de paysage remarquables et d'interdire tout développement urbain dans les secteurs sensibles (ouverture et points de vue paysagers, ligne de crête, cônes de vues...).

Au plan réglementaire, certains arbres « remarquables » ont été repérés sur le plan de zonage pour des motifs d'ordre écologiques, conformément à l'article L.151-23 du code de l'urbanisme. Cette protection est confirmée par le règlement écrit qui souligne, dans les dispositions générales, le principe de protection des arbres identifiés sur le plan de zonage.

Bien que cette démarche de protection soit à souligner dans le PLU, quelques contradictions sont à soulever dans l'articulation des prescriptions réglementaires et de certaines OAP. En effet, certains arbres

29 OAP, page 28

30 ER 21 : Élargissement de voirie, rue Jean Monnet (0,04 ha)

31 Le règlement de la zone agricole (A) autorise, sous condition, l'extension et les annexes des constructions à usage d'habitation existantes

32 RP, page 121

identifiés sur les secteurs de « Chalayère » et « Le Fay » ne sont pas intégrés dans les prescriptions de l'OAP. Ils ne figurent pas dans le schéma d'organisation de l'OAP qui semble préconiser (pour les 2 secteurs) des accès à l'emplacement des arbres identifiés dans le plan de zonage.

L'Ae recommande de revoir les OAP des secteurs de Chalayère et de Le Fay afin d'assurer les protections des arbres remarquables identifiés sur le plan de zonage.

Le projet d'urbanisme de la commune préserve globalement les « points de vue » paysagers, présentés et caractérisés dans le rapport de présentation. Localisés en dehors des zones constructibles, en zone naturelle ou agricole, leur pérennité semble préservée. La question se pose toutefois pour le point de vue paysager situé au lieu dit « le Colombier », en limite du parc technologique Métrotech. En effet, ce secteur est délimité comme zone à urbaniser, présenté d'ailleurs dans l'OAP comme bénéficiant d'une « bonne exposition et de belles perspective sur le paysage », mais l'impact de l'urbanisation sur le site d'implantation des futures constructions n'est pas pris en compte. La question se pose élargement sur le secteur de « Le Fay ».

L'Ae recommande de revoir l'intégration paysagère dans les OAP des secteurs de Colombier et Le Fay ainsi que la justification des choix d'urbanisme sur ce point.