

**SÉM**  
**SAINT-ÉTIENNE**  
la métropole



Enquête publique modification N° 3 du PLU  
de la commune de **ANDREZIEUX -BOUTHEON.**

## **Conclusions du commissaire enquêteur.**

Commissaire enquêteur : Patrick BREYTON, désigné par la vice-présidente du Tribunal administratif de Lyon, le 26 Janvier 2022.

## Sommaire :

<b><u>Avis du commissaire enquêteur.</u></b>	
Avis sur le respect des formes juridiques.	3
Information du public.	3
Bilan des dépositions et déroulé de l'enquête	4
Avis du CE sur le projet de règlement modifié du PLU.	4
Avis du CE sur les orientations générales des modifications	5 et 6
Avis du CE sur les modifications du règlement du PLU :	7
Divergence de vue avec le Scot Sud Loire	7
Augmentation du % d'espaces verts	7
Hauteur des bâtiments	8
Immeubles collectifs	8 et 9
Coefficient d'emprise au sol	9
Aménagement paysager	10
Aire de stationnement	10
Zone industrielle zone AUf	10
Réponse à une demande supplémentaire du Scot	11

## Avis du commissaire enquêteur

### **a) Respect des formes juridiques :**

Cette enquête publique de « modification » d'un PLU, a été décidée par le conseil communautaire de SEM.

L'enquête publique a été organisée conformément aux articles L 123- 1 et suivant, et R 123 -1 et suivant, du code de l'environnement, et des articles L 153-37 à L 153-44 , du code de l'urbanisme.

Le dossier soumis à l'enquête publique était complet.

L'objectif de cette modification était de :

- Harmoniser les hauteurs absolues des zones AUfa et AUfa1 ;
- Majorer le pourcentage d'espaces verts, aujourd'hui considérés comme une véritable extension du logement, dans les secteurs AUc et UC à 50 % de la surface du tènement pour toutes constructions nouvelles ;  
En contrepartie, l'article 9 concernant le coefficient d'emprise au sol ne sera plus réglementé;
- Pour les opérations d'aménagements, d'abaisser à 30 logements le seuil à partir duquel s'appliqueront les dispositions de l'article 13 du règlement des secteurs UC et AUc ;
- Afin d'harmoniser les constructions entre elles, autoriser les toitures terrasses végétalisées avec une hauteur limitée à 7,50 mètres dans les secteurs UC et AUc afin de préserver l'équilibre du tissu pavillonnaire.
- Enfin, de mettre à jour, en ne réglementant plus les possibilités maximales d'occupation du sol concernant les zones UC et AUc (section III « possibilités maximales d'occupation du sol »), aujourd'hui illégale.

Les PPA ont été consultées, et ont donné leur réponse, le cas échéant. Seul le Scot Sud Loire a donné des avis, en partie, défavorables. L'état n'a pas donné d'avis.

### **b) L'information du public :**

L'information du public a été réalisée conformément à la réglementation, et même au-delà :

- Publication des avis : elle a été effectuée dans deux journaux habilités dans les délais réglementaires (le Progrès et l'Essor), les 25 Février et le 18 Mars, soit dans les 15 jours précédents l'enquête et dans les 8 jours suivant l'ouverture de l'enquête.
- Affichage de l'avis sur les panneaux d'affichage de la Mairie, et en de nombreux autres points de la commune, que j'ai pu vérifier.
- En plus, la Mairie a annoncé les dates de l'enquête sur ses panneaux lumineux, et dans son journal municipal, avec un article explicatif dans ce dernier, lequel a effectivement suscité des demandes d'information de la population.
- Le site internet de la Mairie et de SEM mentionnaient les dates et modalités de l'enquête publique.

Les personnes intéressées pouvaient consulter le dossier, ainsi que le cahier de doléance, en Mairie de Andrézieux Bouthéon, ainsi que dans les locaux de SEM, et sur le site Internet de SEM, à l'adresse suivante : <https://www.saint-etienne-metropole.fr/la-metropole/vie-democratique/concertations-etenquetes-publiques>

### **c) Réalisation de l'enquête :**

L'enquête a eu lieu du 14 Mars au 15 Avril 2022, soit en respect du délai de 30 jours, avec 4 permanences tenues les :

- Lundi 14 Mars de 14 h 00 à 17 h 00 ;
- Mercredi 23 Mars, de 09h00 à midi ;
- Vendredi 1 er Avril de 09 h 00 à 12h00 ;
- et Vendredi 15 Avril de 14 h 00 à 16h30.

Les règles sanitaires ont été respectées.

Les visites sur place et dépositions écrites par courriers ou mails, ont été courtoises et sereines.

Les élus et le personnel municipal, ont contribué très positivement à la bonne tenue et la bonne organisation de cette enquête.

### **d) Bilan des visites et dépositions :**

25 personnes sont venues, individuellement ou en groupe, aux 4 permanences.

- Visites de « collectif » : 2 groupes de personnes, organisées en association, sont venus le premier jour, pour l'une, et le dernier jour, pour la seconde.
- Visites individuelles : 12 personnes, dont 4 ont écrit une déposition dans le registre à la Mairie de Andrézieux Bouthéon. Aucune déposition sur le registre « papier » disponible dans les locaux de St Etienne Métropole.

**Dépositions sur le site internet de SEM** : 4 dépositions.

### **Avis du commissaire enquêteur sur le respect des formes :**

Les **formes juridiques relatives à cette enquête publique ont été respectées.**

## **Avis du commissaire enquêteur sur les orientations générales de la modification du PLU**

Cette modification du PLU avait pour objectif :

- d'améliorer le cadre de vie des futurs habitants : obligation de balcon ou terrasse de 5 M<sup>2</sup> ou 15 % de la surface des logements de plus de 50 M<sup>2</sup>, abaisser la hauteur maximale de 9 à 7.5 mètres pour les toitures terrasse, abaisser de 50 à 30 logements, le seuil à partir duquel il y a obligation pour les aménageurs de réserver au moins 20 % des espaces verts pour les espaces de loisir ;
- une meilleure prise en compte de l'environnement : augmenter de 30 à 50 % la part d'espaces verts de chaque ténement, obligation d'aménager les espaces de parking de façon à permettre une bonne infiltration des eaux de pluie.
- harmoniser les hauteurs de bâtiments dans une partie de la zone industrielle.

Globalement, les modifications proposées au PLU répondent à la demande de la société d'améliorer le « Vivre ensemble ».

### **Analyse et éléments de réponse à l'avis défavorable du Scot Sud Loire :**

Au regard des objectifs d'urbanisme et de densification de l'habitat, les critiques et avis défavorables du Scot Sud Loire, en raison de « *mesures allant à l'encontre de la densification du tissu urbain* » et donc de « *sous optimisation du foncier disponible et des capacités de rénovation et de transformation urbaine* » ne prennent pas en compte la situation réelle de la commune, qui a subi un fort développement urbain depuis une vingtaine d'années, du fait de la « fuite » d'une partie de la population du centre-ville de St Etienne, en voie de paupérisation, vers les zones périphériques, d'une part, et de la situation géographique de ce secteur Nord de la périphérie de St Etienne, qui était le principal secteur disponible pour le développement économique de l'agglomération, d'autre part.

L'examen des demandes de permis de construire récents, montre, comme dans beaucoup d'autres communes périphériques Stéphanoises, une forte tendance à la re-densification du centre bourg, par déconstruction, d'anciennes maisons bourgeoises notamment, ayant une surface de foncier importante, pour y construire des immeubles collectifs à la place. Le fait que la modification du PLU ne prenne en compte que les zones AUc et UC, et fasse l'impasse sur les évolutions de ces zones, UA et UB, ne doit pas conduire à focaliser la politique urbaine sur une seule zone d'habitat.

Il est dommage que la notice explicative soit trop lacunaire sur l'historique de l'urbanisation des zones concernées par la modification, en indiquant simplement, dans le chapitre « contexte », que « *le nombre de logements réalisés est largement supérieur aux objectifs fixés par le Plan Local de l'Habitat* ». Lors de la réunion de remise du procès-verbal de l'enquête, le 21 Avril, j'ai demandé à ce que SEM fournisse des éléments statistiques ou chiffrés sur ce point. Dans le courrier en réponse, daté du 09 Mai, aucun élément n'est fourni par SEM. Ceci est d'autant plus dommage que l'article L 153-29 du code de l'urbanisme prévoit que « *Lorsque le plan local d'urbanisme tient lieu de programme local de l'habitat, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale réalise, trois ans au plus tard à compter de la délibération portant approbation ou révision de ce plan, un bilan de l'application des dispositions de ce plan relatives à l'habitat au regard des objectifs prévus à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation. Ce bilan est transmis à l'autorité administrative compétente de l'Etat. Il est organisé tous les trois ans dès lors que le plan n'a pas été mis en révision* ». Ces éléments chiffrés devraient donc être disponibles.

La question de la densification urbaine posée par le Scot Sud Loire, est malgré tout pertinente, mais le regard très critique porté sur une modification modérée et partielle du PLU, n'est pas à la dimension du problème, et l'échelle du PLUi de SEM, en cours d'élaboration, paraît plus adaptée.

La densification urbaine, indispensable au regard de la Loi « Climat et résilience », n° 2021-1104 du 22 août 2021, et notamment le volet « zéro artificialisation », avec deux échéances en : 2030, d'une part, division par deux de la consommation de terres agricole et naturelle, et le « zéro » artificialisation à l'horizon 2050, impose une réflexion à l'échelle de l'ensemble du territoire, avec des déclinaisons par secteurs selon leurs situations spécifiques, pour déterminer la mise en application quantitative et qualitative de cette politique. L'attractivité globale de la communauté d'agglomération, en terme de capacité économique, de qualité de vie , de prise en compte des questions environnementales, devra concilier tous les éléments de cette difficile équation.

Enfin, les avis déposés par les habitants vont tous dans le sens de la proposition de modification, que ce soit en terme de prise en compte de la qualité de vie des habitants, ou des questions environnementales, au sens large.

### **Avis sur les orientations générales de la modification du PLU**

Dans ces conditions, j'émet un **avis favorable** sur les orientations générales de cette modification, qui respecte les conditions de l'article L 153-34 et suivant du code de l'urbanisme.

## Avis du commissaire enquêteur sur les modifications du règlement du PLU

En ce qui concerne le détail du futur règlement du PLU, l'analyse et les avis détaillés sur ce dossier sont explicitées ci-après.

La principale difficulté provient d'une **divergence de vue avec le Scot Sud Loire**, qui a émis des avis défavorables sur plusieurs modifications du PLU : limitation de la hauteur à 7.5 mètres pour les bâtiments avec toit terrasse, augmentation de la part d'espaces verts de 30 à 50%, et diminution du coefficient d'emprise au sol de 0.25 à 0.15, mesures qui pourraient contribuer à une sous optimisation de l'utilisation du foncier disponible.

Après divers échanges entre SEM et le syndicat mixte du Scot, celui-ci a envoyé un courrier explicatif, reproduit pour l'essentiel ci-dessous :

**Il s'avère que vous m'avez interrogé sur les avis défavorables donnés sur la limitation à 7,5 m de hauteur pour les constructions avec toiture terrasse en zones UC et AUc, sur l'augmentation de la part des espaces verts pour les constructions nouvelles en zones UC et AUc et sur la diminution du coefficient d'emprise au sol en zone AUcp.**

**A ce sujet, nous avons bien noté que ces règles avaient pour objet la limitation des logements sur ces zones le temps de la réalisation du PLUi de Saint-Etienne-Métropole afin de permettre, à terme, l'émergence d'un nouveau projet urbain sur ces secteurs. Celui-ci pourra se concrétiser par une meilleure maîtrise de l'occupation des espaces interstitiels. Vous ne souhaitez en effet pas laisser tous ces espaces encore libres de constructions à un urbanisme d'opportunité (notamment les divisions parcellaires) et « les préserver » pour avoir la possibilité de les intégrer dans la réflexion du futur projet urbain métropolitain.**

**Cet objectif qui est le vôtre est légitime et souhaitable. Il n'est pas remis en cause par les avis précités.**

**Ces avis ont pour objet principal de vous indiquer que les choix portés dans le règlement sur la diminution des hauteurs, l'augmentation de la part des espaces verts et la diminution du CES, ne nous semblent pas pleinement adaptés pour répondre à votre objectif.**

**De plus, comme cela est explicité dans notre réponse, ces mesures ne permettront pas « de suspendre » les projets de constructions mais risquent de conduire à une sous-optimisation du foncier encore disponible.**

Sur ces bases, voila l'analyse et les avis que je formule quant aux modifications du règlement proposées.

### **Dans les secteurs AUc et UC :**

- l'article 13 est modifié : **les espaces verts** étant aujourd'hui considérés comme une véritable extension du logement, le pourcentage de ceux-ci est majoré **à 50%** de la surface du tènement, **au lieu de 30%** actuellement, qui devra être composé d'espaces verts pour toutes constructions nouvelles.

Cette modification se heurte à l'avis défavorable du Scot Sud Loire, car elle irait à l'encontre de la densification du tissu urbain, et organise une sous optimisation du foncier disponible.

Dans son second courrier, le Scot prend note de l'objectif de SEM de tenter de préserver les zones interstitielles encore disponibles pour mieux les intégrer dans la réflexion du PLUi en cours de réflexion. Par ailleurs, il indique que les mesures proposées par SEM ne lui semblent pas pleinement adaptées pour répondre aux objectifs, sans pour autant proposer une autre solution.

Il précise également que les mesures proposées ne permettront pas de suspendre les projets de construction, mais risquent de conduire à une sous optimisation du foncier disponible.

Cet échange de point de vue entre le Scot et SEM ne permet pas vraiment de rapprocher les points de vue, ou d'apporter une alternative.

Les critiques formulées par le Scot paraissent plutôt d'ordre académique, car en réalité les mesures proposées visent principalement à limiter les divisions de lots qui aboutissent à construire des maisons individuelles très concentrées, source de difficultés de voisinage et de risque de tensions locales, qui ne sont en aucun cas assimilable à la qualité de vie recherchée par les habitants. Par exemple, pour une habitation de 100 à 150 M<sup>2</sup> de surface plancher, cela implique de conserver l'équivalent en espaces verts au minimum, pour un lot complet de 200 à 300 M<sup>2</sup>. On voit difficilement que l'on puisse densifier encore plus pour des zones pavillonnaires.

Aussi, l'avis défavorable du Scot Sud Loire, s'il est tout à fait pertinent dans l'absolu, me paraît exagéré quant à son application concrète.

**Avis du commissaire enquêteur : favorable à la modification du règlement du PLU.**

- L'article 10 : l'article maintient la **hauteur maximale** à 9 mètres, mais, pour les constructions avec toitures « terrasse », la hauteur ne devra plus dépasser 7.5 mètres. Ceci a pour objectif de préserver l'équilibre dans ces secteurs UC et AUc, constitués d'un tissu pavillonnaire.

Cette modification se heurte également à l'avis défavorable du Scot Sud Loire, car elle irait à l'encontre de la densification du tissu urbain, et organise une sous optimisation du foncier disponible. Le Scot conteste l'argumentation selon laquelle « permettre un deuxième étage avec toiture terrasse déséquilibrerait ou ne serait pas en harmonie au sein d'une zone d'habitat individuel ».

L'argumentation de la Mairie de Andrézieux bouthéon, et de St Etienne métropole, vise à limiter les problèmes de voisinage, qui risquent de provoquer la construction d'habitations en hauteur, qui génère des problèmes de « vue », ou d'ombre, avec les habitations pré existantes. Elle vise, en limitant la hauteur à 7,5 mètres pour les toits terrasse, à permettre la création d'un étage, sans toit traditionnel à pente, qui peuvent monter jusqu'à 9 mètres, ce qui limite les problèmes de pertes de vue pour les habitations existantes, sans perte de surface habitable.

Concrètement, l'argument selon lequel cette disposition est contraire à la densification urbaine ou une sous optimisation du foncier disponible, apparaît quelque peu académique. En effet, en zone d'habitation individuelle, la possibilité de faire deux étages, avec toit terrasse, ne résoudra en rien le problème de densification urbaine, chaque maison ayant vocation à loger une seule famille.

**Avis du commissaire enquêteur : favorable à la modification du règlement du PLU.**

- Article 13, partie immeubles collectifs : le seuil en nombre de logements, à partir duquel une superficie de au moins 20% des espaces verts doit être aménagés pour des espaces de jeux, de détente, de loisir ou d'agrément, est abaissé de 50 logements à 30.

Sur cette modification, le Scot Sud Loire demande d'intégrer « *un seuil supplémentaire, pour une plus grande information du pétitionnaire, celui de 5000 M<sup>2</sup> de surface plancher, au-dessus duquel le code de l'urbanisme impose une compatibilité de l'autorisation d'urbanisme avec le Scot, à savoir la création d'une trame verte non bâtie traitée en espaces collectifs représentant 20 % de la surface d'assiette de l'opération* ».

Sur ce point, cette proposition du Scot parait aller dans le même sens que la modification du PLU, même si des projets de 5000 M<sup>2</sup> et plus de surface plancher sont peu vraisemblables ou fréquents sur la commune.

**Avis du commissaire enquêteur :**  
**favorable à une adaptation selon les préconisations du Scot Sud Loire.**

- Article 13, partie immeubles collectifs : en outre, en cas d'opérations comportant plusieurs logements, chaque logement devra en plus bénéficier d'un **espace privatif extérieur**, soit en pleine terre, soit en terrasse ou balcon, d'une surface de au moins 5 M<sup>2</sup>, et de 15 % minimum de la surface plancher au-delà de 50 M<sup>2</sup> de logement. Ces espaces privatifs devront être conçus comme des espaces à vivre, et conçus pour éviter les vis-à-vis.

Il s'agit-là d'une proposition d'amélioration de la qualité de vie dans les immeubles collectifs. Le Scot Sud Loire, a émis un avis favorable sur ce point.

**Avis du commissaire enquêteur : favorable à la modification du règlement du PLU.**

- En contrepartie, l'article 9 concernant le **coefficient d'emprise au sol** ne sera plus règlementé. Dans le secteur AUcp, le coefficient d'emprise au sol reste fixé à 0.15.

Sur ce point, le Scot Sud Loire estime que la proposition consiste à diminuer le coefficient d'emprise au sol de 0.25 à 0.15, ce qui conduirait également à une sous optimisation de l'utilisation foncière des zones AUcp. Il propose de transformer en zone AU cette zone AUcp, si l'objectif vise également à geler les constructions. Dans son second courrier, le Scot ne modifie pas son approche sur ce point.

Or, à la lecture du règlement du PLU, le coefficient dans le secteur AUcp est déjà fixé à 0.15, sans changement. Il s'agit donc d'une erreur d'interprétation ou de lecture. (Voir copie du PLU actuel et du projet de modification, ci-dessous).

La modification ne concerne en fait que le coefficient d'emprise au sol des autres secteurs, fixé à 0.7, alinéa qu'il est proposé de supprimer en raison du fait qu'il est devenu aujourd'hui illégal. Sur ces autres secteurs le Scot a donné un avis favorable.

Texte actuel	Projet texte règlement modifié
<b>ARTICLE AUc9 - EMPRISE AU SOL</b>	<b>ARTICLE AUc9 - EMPRISE AU SOL</b>
<u>9.1. Dans le secteur AUcp :</u> Le coefficient d'emprise au sol est égal à 0,15.	Dans le secteur AUcp, le coefficient d'emprise au sol est égal à 0,15.
<u>9.2. Dans les autres secteurs :</u> Le coefficient d'emprise au sol est limité à 0,7.	<del>9.2.- Dans les autres secteurs :- Le coefficient d'emprise au sol est limité à 0,7.</del>

**Avis du commissaire enquêteur : favorable à la modification du règlement du PLU.**

- Concernant les **aménagements paysagers**, il est prévu dans le futur règlement, qu'un plan de masse des constructions à édifier ou à modifier devra faire mention de l'aménagement paysager du site et indiquer les plantations maintenues, supprimées ou créées. Il pourra être assorti d'une notice paysagère. L'obligation de réaliser au moins 30% de ces espaces verts en pleine terre, a été supprimée.

Il s'agit d'obliger les porteurs de projet à fournir les détails de l'aménagement paysager pour chaque demande de permis de construire, et de clarifier et simplifier les aspects techniques de mise en place des espaces paysagers.

Le Scot Sud Loire émet un avis favorable sur ce point.

**Avis du commissaire enquêteur : favorable à la modification du règlement du PLU.**

- Enfin, en ce qui concerne **les aires de stationnement**, le règlement précise qu'elles devront être conçues de façon à faciliter l'infiltration des eaux pluviales, sauf celles réservées aux personnes à mobilité réduite.

Cette proposition est cohérente avec la nécessité de mieux gérer les flux d'eau pluviales, et de faciliter leur infiltration.

**Avis du commissaire enquêteur : favorable à la modification du règlement du PLU.**

### **Dans les secteurs AUf :**

- Les hauteurs maximales des bâtiments : il est proposé de les harmoniser à 18 mètres, pour tout le secteur AUfa, au lieu de 15 mètres et 18 mètres maxi, selon les secteurs, précédemment.

Cette proposition consiste à harmoniser les hauteurs des bâtiments industriels dans une zone industrielle, divisée en plusieurs sous zones, actuellement devenue propriété de la société SNF, qui va agrandir ses installations sur ce secteur.

Le Scot Sud Loire a émis un avis favorable sur ce point.

**Avis du commissaire enquêteur : favorable à la modification du règlement du PLU.**

### **Réponse à une demande supplémentaire du Scot Sud Loire :**

Sans que ce point soit relié à une modification spécifique proposée dans la modification du PLU, le Scot Sud Loire **demande de rajouter** une limitation plus drastique **des show-rooms**, car le règlement actuel tel qu'il est pratiqué, autorise des créations de commerces de bouche, artisans, d'habillement, ... ce qui a contribué, selon le Scot, à une création de 2000 M<sup>2</sup> de surfaces de vente nouvelles, ces dernières années, dans des zones à vocation d'activités industrielles et artisanales.

Ceci est préjudiciable, selon le Scot, à l'équilibre économique commercial sur cette partie du territoire de SEM, et contribue à consommer des espaces agri-naturels, qui implique un investissement financier plus important et la consommation de nouveaux espaces.

Dans son second courrier du 06 mai, le syndicat mixte du Scot ne reprend pas cette demande, ni ne mentionne aucun élément ou argument particulier sur ce point.

### **Réponse de SEM :**

Dans sa réponse au procès-verbal de synthèse, SEM ne formule aucun avis sur ce point.

### **Avis du commissaire enquêteur :**

Le point soulevé par le Scot sur un détournement potentiel de l'application du règlement actuel, pour installer des commerces de bouches, artisans, habillement, ... sur une zone à priori réservée aux activités industrielles et l'artisanat est pertinente. Ceci contribue probablement à vider des zones commerciales ou du centre-ville d'un potentiel d'activité économique.

Il appartient au conseil de SEM et au conseil municipal d'Andrézieux Bouthéon, de s'approprier cette question, soit dans le cadre de la modification en cours du règlement du PLU, soit dans la réflexion sur le projet de PLUi.

<p><b><u>Avis du commissaire enquêteur</u></b> : cette proposition de modification aurait mérité d'être intégrée à la modification du PLU. A défaut, elle devra être prise en compte dans la réflexion du PLUi.</p>
---

Le commissaire enquêteur,

Patrick BREYTON.

