



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale
d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de révision du plan local d'urbanisme
de la commune de Chambéon (42)**

Avis n° 2019-ARA-AUPP-00868

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 12 novembre 2019, a donné délégation à M. Jean-Pierre NICOL, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 23 juillet 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 révision du plan local d'urbanisme de la commune de Chambéon, dans le département de la Loire.

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 Chambéon pour avis de l'Autorité environnementale, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 28 septembre 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 par courriel et a produit une contribution le 7 novembre 2019.

La direction départementale des territoires de la Loire a également été consultée et a produit des contributions les 21 octobre et 5 novembre 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. R. 104-25 du code de l'urbanisme).

Avis

1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux.....	4
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	4
1.2. Présentation du projet de PLU	5
1.3. Principaux enjeux environnementaux.....	5
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	5
2.1. Composition du dossier.....	5
2.2. Description de l'état initial de l'environnement et évaluation des incidences du PLU.....	6
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.....	6
2.3.1. Production de logements.....	6
2.3.2. Développement des activités (hors carrières) et des équipements.....	7
2.3.3. Carrières.....	7
2.4. L'articulation du projet de PLU avec les autres documents, plans ou schémas.....	8
2.5. Indicateurs de suivi.....	8
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....	9
3.1. Développement de l'habitat et des activités (hors carrières).....	9
3.2. Carrières.....	9

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

1.1. Contexte et présentation du territoire

Chambéon est une commune de la plaine du Forez située à environ 40 km au nord-ouest de Saint-Étienne. Sa superficie est de 1 685 ha. Le territoire communal s'inscrit dans un secteur de plaine et est bordé à l'est par le cours de la Loire.

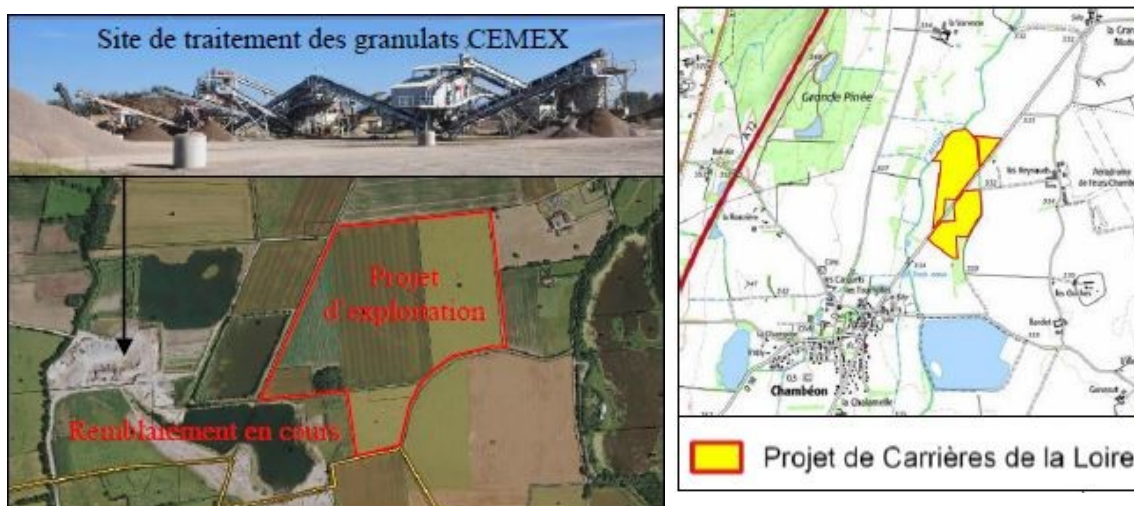
Sa population, qui s'élève à 541 habitants en 2016, est en hausse depuis 20 ans. Elle est principalement concentrée sur le bourg. Quelques secteurs d'habitat dispersé dans les zones rurales, dont le hameau principal de Villeneuve, sont également à prendre en compte.

L'attractivité et le dynamisme de cette commune rurale et agricole s'expliquent par la proximité de la commune de Feurs et de l'autoroute A72. Son caractère péri-urbain a tendance à s'affirmer avec le développement régulier de l'urbanisation.

Chambéon est membre de la communauté de communes de Forez-Est, créée le 1^{er} janvier 2017, regroupant 42 communes¹. Elle vient d'être intégrée dans le périmètre du SCOT Sud-Loire, actuellement en cours de révision.

La commune comporte un secteur d'extraction de graviers en carrière ouverte et de traitement des granulats, au sud-est du bourg. La remise en état d'une partie des parcelles concernées est en cours ou achevée (création d'étangs ou remblaiement par des matériaux inertes). **L'exploitation à partir de 2024 d'une nouvelle zone d'environ 30 ha à l'est du site est en projet** (voir plan ci-dessous à gauche).

Par ailleurs, **un projet de nouvelle carrière sur une surface de 18 ha concerne la partie nord de la commune**, au lieu-dit les Reynauds (voir plan ci-dessous à droite).



À gauche : carrière existante et extension / À droite : projet de nouvelle carrière (source : rapport de présentation)

¹ La Communauté de Communes de Forez-Est (CCFE) est issue du regroupement des anciennes Communautés de Communes de Feurs en Forez, Collines du Matin, Balbigny, de 2 communes de Forez en Lyonnais et de 7 communes du Pays de Saint Galmier. Elle comptait 63 070 habitants en 2015

Le rapport de présentation du PLU estime la **consommation d'espace sur la dernière décennie à environ 8 ha**, dont 4 ha pour l'habitat et les équipements, 2 ha pour le développement d'exploitations agricoles et 1,79 ha pour les autres activités économiques. La consommation d'espace liée aux carrières n'est pas précisée².

1.2. Présentation du projet de PLU

La commune est dotée d'un PLU depuis 2009. La révision de ce document, sur laquelle porte cet avis, a été prescrite en 2014.

Le projet d'aménagement et de développement durable du PLU (PADD), présenté en conseil municipal le 26 mars 2019, a identifié trois grandes orientations :

- favoriser l'accueil de population et maîtriser le développement de l'urbanisation
- préserver le milieu naturel et le cadre de vie
- préserver l'agriculture et les espaces associés

1.3. Principaux enjeux environnementaux

Les principaux enjeux environnementaux concernant cette révision de PLU, identifiés par l'Autorité environnementale sont liés :

- d'une part au développement de l'urbanisation (habitat et activités), potentiellement consommateur d'espace et générateur d'impact sur les milieux naturels
- d'autre part, plus spécifiquement, à l'important développement des activités d'extraction de matériaux sur le territoire communal : extension d'une carrière existante et projet de nouvelle carrière

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

2.1. Composition du dossier

Le rapport de présentation du PLU comporte 3 chapitres :

- un diagnostic du territoire incluant les aspects relatifs à l'état initial l'environnement (chapitre 1)
- une description du projet communal et une présentation de ses justifications, de son articulation avec les documents d'ordre supérieur et du dispositif de suivi proposé (chapitre 2)
- une évaluation des incidences du PLU sur l'environnement (chapitre 3)

Il convient toutefois de noter que le rapport ne comporte pas de résumé non technique, pourtant réglementairement exigé par le code de l'urbanisme³.

L'Autorité environnementale rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel du rapport de présentation, qu'il a vocation à apporter au public les principaux éléments de compréhension du dossier et

2 NB : le rapport de présentation indique (p. 47) que les terrains sont restitués à l'agriculture après exploitation, sans autre précision.

3 R. 151-3, 7° : « *Au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation [...] comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée* »

doit pour cela constituer une synthèse resituant le projet dans sa globalité.

L'Autorité environnementale recommande d'adjoindre au rapport un résumé illustré permettant de présenter de manière synthétique le projet de PLU ainsi que la démarche itérative d'évaluation environnementale qui a été menée.

2.2. Description de l'état initial de l'environnement et évaluation des incidences du PLU

Une **description de l'état initial de l'environnement** est présentée dans le chapitre 2 du document. Celle-ci aborde l'ensemble des composantes environnementales susceptibles d'être impacté par le PLU et est globalement proportionnée à l'importance des enjeux du territoire et aux orientations du projet.

L'**analyse des impacts** du projet de PLU est abordée dans le chapitre 3. Bien que succincte, elle apparaît plutôt proportionnée au contexte, à l'exception de ce qui concerne l'instauration de zones autorisant l'activité de carrière (cf. ci-après). Le rapport précise de façon pertinente que « *si les enjeux environnementaux sont importants sur les bordures est et ouest de la commune [...], le projet de PLU reste modeste et les principaux développements envisagés sont situés dans la partie centrale de grande culture du territoire où les enjeux liés aux milieux naturels sont moindres* » (p.100).

Néanmoins, les principaux facteurs d'impacts liés à la mise en œuvre du projet de PLU sont liés à l'instauration de zones autorisant l'activité de carrière (bruit, trafic de poids lourds, poussières et qualité de l'air, risques de pollution des masses d'eaux souterraines) ; celles-ci mériteraient une analyse plus détaillée au regard des enjeux. Le cas échéant, des éléments pourraient utilement être extraits des études existantes ou en cours de réalisation concernant ces projets⁴.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir et de détailler l'état initial de l'environnement et l'analyse des impacts du projet du PLU en ce qui concerne les conséquences de l'instauration de zones autorisant l'activité de carrière.

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

2.3.1. Production de logements

La croissance actuellement observée sur le territoire communal est importante : de l'ordre de + 1,5 % / an sur la période 2010-2015. Malgré ce dynamisme et afin d'être en cohérence avec le projet de SCoT, qui n'identifie pas Chambéon comme une de ses polarités, le taux de croissance retenu pour l'élaboration du projet communal, plus réduit, est conforme aux projections de l'INSEE sur l'ensemble du secteur : **+ 0,4 % / an**. L'accueil de nouvelle population est ainsi estimé à environ **25 habitants supplémentaires** sur une période de 10 ans.

Le besoin en termes de production de logements est estimé à 24 : 13 logements permettant de prendre en compte le phénomène de desserrement des ménages⁵, auxquels s'ajoutent 11 logements permettant d'accueillir les 25 habitants supplémentaires⁶.

4 Le rapport précise que « *les études d'impact relatives aux demandes d'autorisation d'exploiter sont actuellement en cours de réalisation* » (p.107)

5 Il est estimé qu'une diminution de la taille moyenne des ménages de 2,55 à 2,42 personnes est à prévoir sur la décennie d'application du PLU

6 En considérant une taille moyenne des ménages de 2,42 personnes

Parmi ceux-ci, il est estimé que **3 logements pourront être créés dans le bâti existant**, par résorption de la vacance⁷, changement de statut de résidences secondaires ou changement de destination de bâtiments agricoles.

21 logements neufs seraient donc à construire, nécessitant un besoin de surface constructible pouvant être évaluée à 1,8 ha⁸.

Les surfaces identifiées pour la création de logements, toutes localisées au niveau du bourg, figurent sur le plan p. 78 du rapport. Outre les quelques disponibilités incluses dans le tissu urbain (dents creuses⁹ et divisions parcellaires¹⁰), il s'agit :

- d'une zone AUa de 1 ha environ située au nord-ouest du bourg, en continuité de l'urbanisation existante et en partie sur une zone en friche de 0,9 ha issue du démantèlement d'une ancienne exploitation agricole (et donc déjà anthropisée)
- d'une zone AUa d'une surface réduite (0,23 ha) en partie sud du bourg

Au total, **une surface de 1,69 ha dédiée à la construction de logements est identifiée**, en cohérence avec les besoins exprimés.

2.3.2. Développement des activités (hors carrières) et des équipements

Le rapport justifie de façon proportionnée la nécessité d'étendre les surfaces dédiées aux activités de :

- 0,87 ha sur la zone d'activités existante du Canal, ne comportant plus de disponibilités. Cette extension est prévue en épaissement de l'urbanisation existante
- 0,3 ha sur le site de Forez-Grains pour la création d'un bâtiment de stockage à côté de silos existants
- 0,7 ha pour la création d'un deuxième stade de football aux dimensions normalisées, en continuité du premier ; l'emplacement réservé n°5 de 1,02 ha inclut ce terrain et une possibilité d'agrandissement de la station d'épuration.
- 0,65 ha pour la création d'un centre de loisirs nautiques et de sports de plein air sur l'étang de la Pège (identification sur le plan de zonage en Nli)
- 1,86 ha autour des bâtiments de l'aérodrome (Ali) et 0,95 ha autour de l'école de Cirque (Al) à la Ronzière, pour permettre le développement de ces activités

2.3.3. Carrières

Par ailleurs, le projet prévoit une **surface importante (environ 50 ha) dédiée à des activités d'extraction de matériaux** : 30 ha en extension vers l'est de la carrière existante CEMEX, au sud du bourg, et 18 ha pour un projet de nouvelle carrière au nord-est du bourg. Or, il apparaît que malgré les impacts potentiels importants de ces projets sur l'environnement, les choix de ces deux sites ne sont motivés que par les demandes des exploitants de carrière au vu de l'état d'avancement de leurs études. Le rapport ne présente aucune autre option possible et ne justifie donc pas les choix effectués au regard des autres solutions raisonnables envisageables et de leur impact sur l'environnement (bruit, trafic de poids lourds, risque de pollution de nappes, poussières), tel que l'exige le 4° de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir la justification de ces projets de zonage, en examinant notamment les différentes options possibles, y compris l'absence d'extension ou de création

7 Le taux de logements vacants est actuellement relativement faible : 7,9 % du parc, soit 18 logements

8 En prenant en compte la densité préconisée par le SCoT Sud-Loire (15 logements / ha) et une rétention foncière qui apparaît raisonnable (20 %)

9 0,4 ha environ

10 Prise en compte d'un quart seulement des surfaces identifiées, soit 0,1 ha, afin de tenir compte de la faible probabilité de réalisation de ces divisions sur la période d'application du PLU

des carrières, au regard de leurs impacts sur l'environnement et en analysant leur pertinence au regard des schémas encadrant ces activités à une échelle plus large que celle du territoire communal (voir partie 2.4. ci-dessous).

2.4. L'articulation du projet de PLU avec les autres documents, plans ou schémas

Le SCoT Sud-Loire est actuellement en cours de révision. Le dossier indique que « *la densité minimale de 15 logements / ha pour les développements de l'urbanisation en zone agri-naturelle préconisée par le SCoT [...] peut être retenue pour la suite du raisonnement* » (p.52).

Le Programme local de l'habitat (PLH) de la communauté de communes Forez-Est est en cours d'élaboration. Aucune information n'est fournie dans le rapport de présentation pour préciser les pistes de cadrage envisagées par le PLH.

Le rapport montre que le projet de PLU prend en compte le Plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation (PPRNpi) du fleuve Loire, à travers la définition de zones indicées « i » sur les secteurs concernés.

La façon dont le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Rhône-Alpes est pris en compte est insuffisamment détaillée. Il est simplement indiqué en p. 98 que le PLU de Chambéon doit prendre en compte notamment ce schéma sans donner plus de justifications sur la manière dont cela est traduit dans le projet de PLU.

Par ailleurs, étant donnée l'importance des surfaces prévues par le projet de PLU pour le développement de l'activité d'extraction de matériaux, l'articulation du projet avec les documents de planification relatifs aux carrières devrait être étudiée : actuel schéma départemental des carrières de la Loire (évoqué p.98 mais non détaillé) et futur schéma régional des carrières (en cours d'élaboration). L'Autorité environnementale recommande de compléter le rapport sur ce point.

2.5. Indicateurs de suivi

L'article R.151-3 du code de l'urbanisme rappelle l'objectif poursuivi par la mise en œuvre d'un dispositif de suivi en indiquant que le rapport de présentation « *6° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan mentionnée à l'article L. 153-27 et, le cas échéant, pour le bilan de l'application des dispositions relatives à l'habitat prévu à l'article L. 153-29. Ils doivent 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 ; (...)* ».

Le dispositif envisagé pour évaluer les impacts sur l'environnement dus à l'application du PLU est présenté p.96/97. Les indicateurs sont pertinents, renseignés à l'état initial et les sources des données à collecter sont identifiées. Toutefois la périodicité de collecte des informations (9 ans pour la plupart des indicateurs) n'est pas adaptée à une détection précoce des impacts négatifs imprévus et, si besoin, à la définition des mesures appropriées pour y remédier.

L'Autorité environnementale recommande de reprendre et compléter le dispositif de suivi des résultats de la mise en œuvre effective du projet de PLU de façon à ce que ce dispositif soit à même d'identifier de façon précoce les impacts négatifs imprévus.

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

3.1. Développement de l'habitat et des activités (hors carrières)

Comme développé précédemment, le développement de l'habitat reste maîtrisé et concerne principalement le secteur du bourg, à l'intérieur du tissu urbain ou en continuité immédiate de celui-ci.

La création de logements sur les secteurs AUa (représentant la majorité de l'objectif de développement) est encadrée par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) imposant des densités minimales adaptées (entre 15 et 20 logements par hectare), avec recours à des typologies de logements variées (collectif, groupé). Par exemple :

- OAP n°1 sur le secteur au sud du bourg (0,23 ha) : construction de 4 logements au minimum dont 2 au moins en habitat groupé ;
- OAP n°2 sur la partie ouest du secteur AUa au nord-Ouest du bourg (0,44 ha) : construction de 7 logements au minimum dont 3 logements au moins en habitat collectif et 2 logements au moins en habitat groupé.

La consommation d'espace liée au développement des activités (hors carrières) et équipements, au total assez conséquente (environ 4,4 ha), est cependant correctement justifiée et reste limitée.

Par ailleurs, la prise en compte des enjeux environnementaux par le plan de zonage du PLU et le règlement s'avère satisfaisante : classement des secteurs sensibles du milieu naturel en zone A ou N et identification et protection des éléments remarquables au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme (boisements, haies, ripisylves et zones humides, notamment).

Enfin, il est à noter que les zones AUa situées au Nord-Ouest et au Sud du bourg empiètent sur la zone Natura 2000 ZPS¹¹ « Plaine du Forez » (environ 1 ha), de même que les zones UF et AUF de la zone d'activités du Canal (environ 1,5 ha). Le rapport souligne toutefois en p. 91 que ces secteurs sont situés en marge de la zone Natura 2000 et sont déjà perturbés par la proximité des habitations et des activités. Il est conclu de façon un peu rapide, au seul motif d'une surface impactée limitée, qu'aucune incidence notable sur le fonctionnement écologique de la ZPS n'est à prévoir. Une analyse mieux argumentée mériterait d'être conduite. Il conviendrait notamment d'envisager une reconnaissance de terrain pour s'assurer qu'aucune espèce protégée (faune ou flore) ne nécessite la mise en place de mesures d'évitement, de réduction ou compensation.

3.2. Carrières

Ces projets sont susceptibles de générer des impacts conséquents en termes de consommation d'espace naturel et agricole, de dégradation des milieux naturels et de la qualité paysagère ainsi que de nuisances pour les riverains (bruit d'exploitation, trafic supplémentaire de poids lourds, poussières).

Le rapport indique que « *[les projets d'exploitation de gravières, prévoyant un retour des terres à l'activité agricole], ne présentent qu'un impact limité sur l'agriculture, notamment à long terme, et ne sont pas vraiment en contradiction avec la vocation première des espaces agricoles* » (p. 76), et que « *dans tous les secteurs Nci, l'exploitation de gravières est autorisée dans le règlement à condition que la remise en état des sites après exploitation comprenne également la création des haies dont le tracé est identifié sur le plan de zonage au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme dans le cadre de la remise en état des continuités écologiques* » (p. 83). Par ailleurs, il est précisé qu'une bande tampon de 50 m sera conservée entre le cours d'eau de l'Aillot (affluent du Lignon et de la Loire) et le bord de la nouvelle zone à exploiter au

11 Zone de protection spéciale, relative à la protection des oiseaux sauvages

nord-est du bourg (p. 83).

La question du remblaiement des carrières nécessite un approfondissement. Les éléments fournis en p. 107 indiquent : « *La couche de graviers extraite est remplacée par CEMEX par des déchets inertes de chantier, au gré de leur disponibilité, et par « Carrières de la Loire » par le matériau pierreux de découverte dont ils disposent en grande quantité sur leur carrière de roche massive et qui n'a fait l'objet d'aucune valorisation pour l'instant. »*

Les risques de pollution des eaux souterraines ne peuvent pas être exclus pour autant du fait de la nature des matériaux de remblaiement et en particulier du remblaiement avec des déchets dits « inertes de chantier ». Il est légitime de s'interroger sur la nature des déchets qui seront effectivement mis en place, sur leur caractère réellement inerte et sur le risque d'un mélange avec des déchets qui ne seraient pas inertes.

Les éléments disponibles dans le dossier sont insuffisants pour s'assurer de la bonne prise en compte de l'environnement par ces projets de carrières et pour permettre une information correcte du public sur les conséquences de la mise en place des zones autorisant cette activité.

En lien avec la recommandation déjà formulée au 2.3.3 ci-avant (approfondir la justification de ces projets de zones autorisant l'activité d'extraction de matériaux, en examinant notamment les différentes options possibles, y compris l'absence d'extension ou de création des carrières, au regard de leurs impacts sur l'environnement) et sur la base des éléments ainsi élaborés, l'Autorité environnementale recommande de réexaminer en conséquence les projets de zones NCI. Dans le cas où il ne serait pas possible dans l'immédiat, au vu des éléments disponibles, d'apprécier de façon appropriée les impacts potentiels de ces projets de zones, elle recommande de ne pas inclure dans le projet de PLU les dispositions qui rendent possibles ces projets d'extension et de création de carrières.