



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale
sur la modification simplifiée n°6 du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Feurs (42)**

Avis n° 2024-ARA-AUPP-1410

Avis délibéré le 4 juin 2024

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd), s'est réunie le 4 juin 2024 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la modification simplifiée n°6 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Feurs (42).

Ont délibéré : Pierre Baena, Marc Ezerzer, Jeanne Garric, Igor Kisseleff, Jean-Pierre Lestoille, Yves Majchrzak, Muriel Preux, Benoît Thomé et Véronique Wormser.

En application du règlement intérieur de la MRAe, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le document qui fait l'objet du présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie le 8 mars 2024 par les autorités compétentes, pour avis au titre de l'autorité environnementale.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la direction départementale des territoires de la Loire et l'agence régionale de santé ont été consultées par courriel le 3 avril 2024 et ont produit des contributions respectivement en date des 3 et 6 mai 2024.

La Dreal a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis. Sur la base de ces travaux préparatoires, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit. Les agents de la Dreal qui étaient présents à la réunion étaient placés sous l'autorité fonctionnelle de la MRAe au titre de leur fonction d'appui.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport environnemental présenté par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. 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. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site internet des MRAe. Conformément à l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, il devra être inséré dans le dossier du projet soumis à enquête publique ou à une autre procédure de consultation du public prévue par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Aux termes de l'article R.104-39 du même code, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Synthèse de l'avis

Le présent avis de l'Autorité environnementale porte sur la modification simplifiée n°6 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Feurs (42). Sont analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de modification simplifiée.

La modification n°6 du PLU prend en compte les mesures d'évitement des impacts sur le corridor écologique de la Loire situé en limite nord du secteur objet de cette modification, préconisées par l'évaluation environnementale (mesures rendues applicables par la définition d'une OAP sur le secteur et la modification du règlement écrit des zones concernées). Cependant, elle est susceptible de générer un impact sur les parcelles concernées par le changement de zonage visant à permettre l'extension de l'activité industrielle voisine, dont l'état actuel (milieux naturels présents) n'est pas caractérisé.

Les principaux enjeux identifiés par l'Autorité environnementale pour le projet de modification sont la présence de milieux naturels sur les parcelles concernées par le changement de zonage ainsi qu'à proximité immédiate de celles-ci, et notamment la préservation de la qualité des cours d'eau, les risques technologiques et notamment d'incendie, et la santé humaine au regard des risques de pollution de l'air, de l'eau et des sols.

L'Autorité environnementale recommande ainsi que :

- le dossier soit complété par une description du projet motivant la modification du PLU, de ses impacts sur l'environnement et la santé humaine, et des mesures prises pour les éviter, les réduire et si besoin les compenser ;
- l'état initial écologique (avant toute coupe) de l'emprise concernée par la modification de zonage, située dans un secteur sensible (corridor écologique lié à un cours d'eau, ruisseau temporaire longeant le site, milieu boisé permettant le déplacement des espèces) soit caractérisé de manière précise ;
- la démonstration soit apportée que la modification du PLU permettant le développement de l'entreprise Nigay spécialisée dans le caramel n'augmentera pas l'exposition de la population à des pollutions sur l'air, l'eau et les sols, et sinon de présenter les mesures permettant de l'éviter ;
- l'impact potentiel sur les milieux naturels de l'emprise concernée par la modification de zonage soit déterminé et que soient définies, si nécessaire, des mesures d'évitement, de réduction et si besoin de compensation adaptées ;
- le dossier soit complété par un bilan carbone de la modification du PLU ;
- de renforcer les prescriptions et les orientations du PLU afin de s'assurer de ne pas exposer les populations aux risques pour la santé et de ne pas avoir d'incidences sur les milieux naturels.

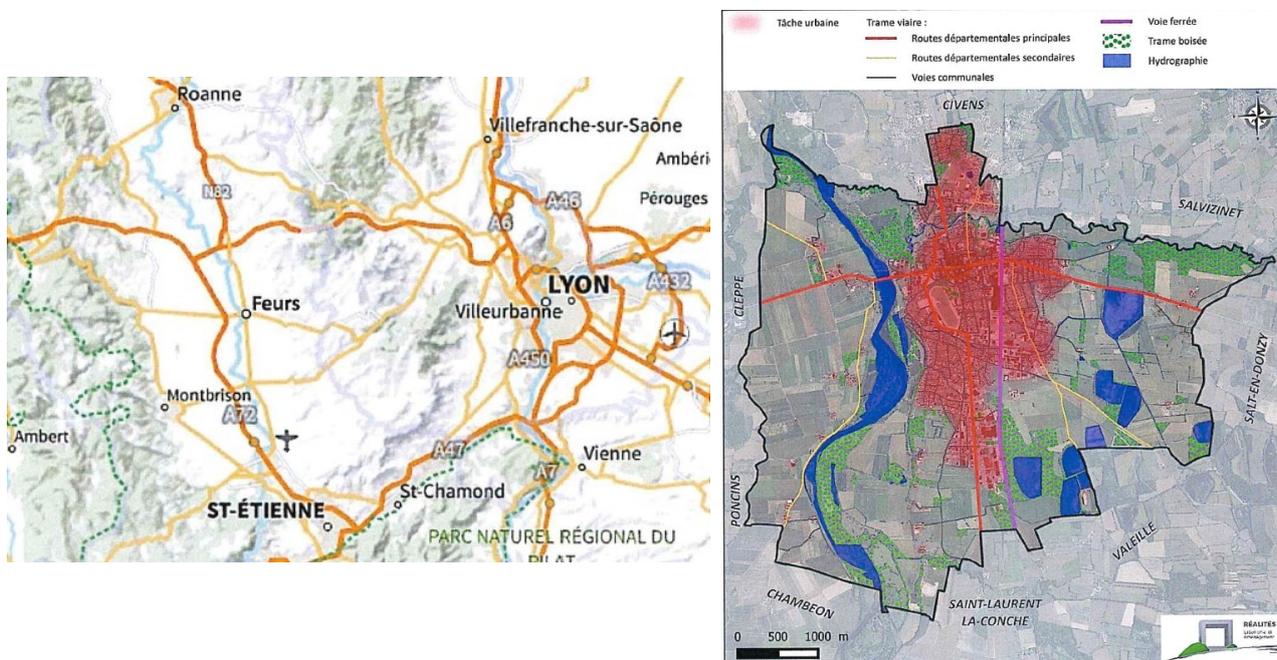
Avis détaillé

1. Contexte, présentation de la modification simplifiée n°6 du plan local d'urbanisme (PLU) et enjeux environnementaux

1.1. Contexte

Feurs est une commune du département de la Loire située au sein de la plaine du Forez et en rive droite de la Loire, à 35 km au nord de Saint-Étienne. Elle compte 8 338 habitants¹ sur un territoire de 2 439 ha. La commune appartient à la communauté de communes de Forez-Est², créée en 2017.

Le territoire communal est constitué d'une zone urbaine centrale et d'espaces agricoles et naturels en périphérie.



Localisation de la commune et structure du territoire communal (source : rapport de présentation)

La commune est dotée d'un PLU, approuvé le 12 juillet 2010. Une procédure de révision générale du document a été lancée en 2021.

1.2. Présentation de la modification simplifiée n°6 du plan local d'urbanisme (PLU)

La modification simplifiée n°6, objet du présent avis, initiée en 2023, vise à permettre la restructuration et l'extension d'une entreprise³ soumise à enregistrement au titre de la nomenclature des Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). L'entreprise prévoit ainsi de construire un bâtiment pour déplacer les capacités de stockage d'emballages, de matières premières et produits finis actuellement présentes sur le site à proximité immédiate du lieu de production pour agrandir ce dernier et doubler la capacité de production, notamment d'éclats de caramel.

1 Donnée Insee 2021

2 Regroupant 42 communes et comptant environ 64 000 habitants

3 Société Nigay, spécialisée dans la fabrication de caramel

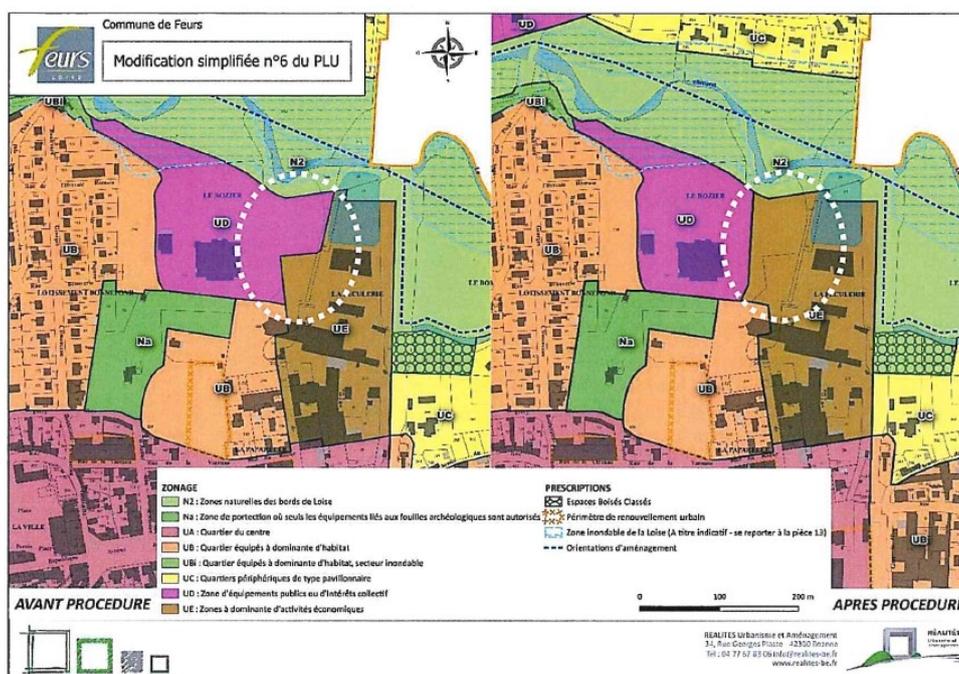
Elle prévoit également la construction d'un bassin de rétention. Le dossier ne présente aucune description du projet qui motive la présente modification du PLU, et de ses impacts éventuels sur l'environnement et la santé humaine.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le dossier par une description du projet motivant la modification du PLU, de ses impacts sur l'environnement et la santé humaine, et des mesures prises pour les éviter, les réduire et si besoin les compenser.

Le site occupé par cette entreprise, situé en centre-ville dans le secteur de la gare, s'étend actuellement sur 4,7 ha.

La modification simplifiée comprend pour cela :

- le changement de zonage d'une surface d'environ 7 000 m², de UD (zone urbaine destinée aux équipements publics ou d'intérêt collectif) à UE (zone urbaine destinée aux activités économiques) ;
- l'introduction d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) sur ce secteur ;
- la modification du règlement écrit de la zone UE et de la zone N.



Modification du plan de zonage projetée (source : rapport de présentation)

La zone UD dont le changement de zonage projeté prévoit une réduction de surface est occupée par des équipements publics (salle polyvalente et gymnase) et par un parc arboré.

Il est précisé que la commune a choisi de mener une démarche d'évaluation environnementale de la procédure de modification simplifiée du fait de « la présence d'un cours d'eau à proximité du secteur faisant l'objet d'un changement de zonage » et du « caractère partiellement boisé du secteur objet du changement de zonage » (rapport de présentation, p.10).

1.3. Principaux enjeux environnementaux de la modification simplifiée n°6 du plan local d'urbanisme (PLU) et du territoire concerné

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du territoire lié au projet de modification simplifiée sont :

- la présence de milieux naturels sur les parcelles concernées par le changement de zonage ainsi qu'à proximité immédiate de celles-ci, et notamment la préservation de la qualité des cours d'eau ;
- les risques technologiques et notamment d'incendie ;
- la santé humaine au regard des risques de pollution de l'air, de l'eau et des sols.

2. Analyse du rapport environnemental

Le dossier comporte un document comprenant l'ensemble des éléments réglementairement exigés au titre de l'évaluation environnementale par l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

2.1. État initial de l'environnement, incidences sur l'environnement du projet de modification simplifiée et mesures ERC

2.1.1. Description de l'état initial de l'environnement

Le rapport de l'évaluation environnementale décrit l'état actuel de l'environnement à l'échelle de l'ensemble de la commune de Feurs (p.11 à 89). Ces éléments, s'ils sont utiles pour décrire le contexte communal, portent pour la plupart sur des sujets sans lien direct avec la modification simplifiée projetée et sont insuffisants pour qualifier les enjeux propres à celle-ci, qui ne concerne qu'un secteur localisé et ses abords.

Le rapport indique que des inventaires écologiques (habitats naturels et espèces) ont été réalisés sur l'emprise concernée par la modification simplifiée ainsi que sur la zone contiguë au nord, le long de la rivière Loise (p.9), mais les résultats de ceux-ci ne sont pas fournis.

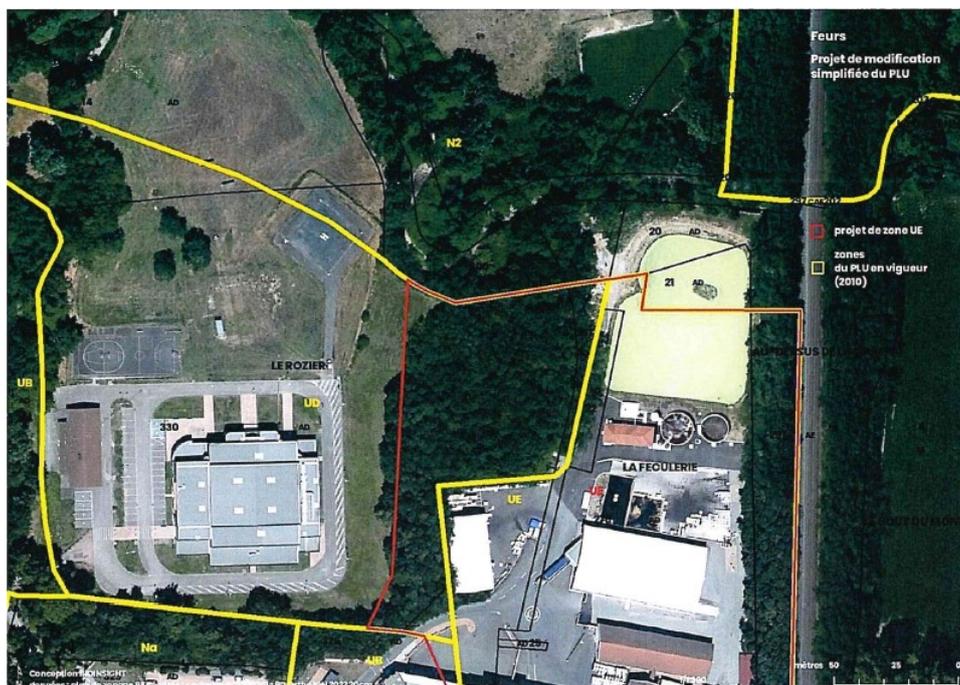
Or, le secteur concerné est boisé sur les photographies aériennes figurant dans le dossier (voir vue aérienne ci-dessous). Il convient de noter que, sur des photographies aériennes récentes, l'emprise semble avoir fait l'objet d'une coupe. Le dossier indique également que « *le périmètre du projet de zone UE [est] en cours de défrichement* » (p.92) : ce point devra être précisé et les milieux présents au droit de l'emprise concernée caractérisés dans leur état initial, soit avant toute opération de défrichement.

De plus, ces parcelles sont longées à l'est par le Béal, affluent de la Loise⁴ (p.21). Aucune description de celui-ci n'est effectuée, le dossier se limitant à indiquer qu'il n'est pas considéré comme un cours d'eau du fait de son caractère intermittent.

Par ailleurs, le site est bordé au nord par le cours d'eau de la Loise, qui conflue avec la Loire sur le territoire communal à l'ouest du site, et sa ripisylve. Ce secteur, classé en zone naturelle (N2) sur le plan de zonage du PLU, est également identifié comme corridor écologique et fait l'objet d'une matérialisation spécifique sur le plan de zonage. Il est concerné par une OAP relative à la préservation et à la restauration des corridors écologiques situés le long des cours d'eau.

4 https://www.sandre.eaufrance.fr/geo/CoursEau_Carthage2017/K0714001

L'Autorité environnementale recommande que l'état initial écologique (avant toute coupe) de l'emprise concernée par la modification de zonage, située dans un secteur sensible (corridor écologique lié à un cours d'eau, ruisseau temporaire longeant le site, milieu boisé permettant le déplacement des espèces) soit caractérisé de manière précise.



Vue aérienne du secteur concerné par la modification (source : rapport de l'évaluation environnementale)

Par ailleurs, le rapport précise que « les abords de la Loise sont concernés par le risque inondation et font l'objet d'un projet de Plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation (PPRNPI) en cours d'élaboration » (p.45). L'état d'avancement de ce projet de plan nécessite d'être précisé. De plus, si l'emprise concernée par la modification semble se situer en dehors de l'enveloppe de la zone inondable identifiée, une analyse, à une échelle adaptée, nécessite toutefois d'être réalisée.

Enfin, l'entreprise Nigay est identifiée comme rejetant « des polluants potentiellement dangereux dans l'air, l'eau ou les sols » (p.51) : ce constat doit être précisé afin d'encadrer le développement de l'activité que la modification vise à permettre.

L'Autorité environnementale recommande que la démonstration soit apportée que la modification du PLU permettant le développement de l'entreprise Nigay spécialisée dans le caramel n'augmentera pas l'exposition de la population à des pollutions sur l'air, l'eau et les sols, et sinon de présenter les mesures permettant de l'éviter.

2.1.2. Évaluation des impacts et mesures

En l'absence d'identification des enjeux actuels de la parcelle en matière de milieux naturels (boisement, zones humides potentielles) et de potentialités d'accueil pour les espèces faunistiques (nidification, déplacements), la conclusion selon laquelle « le projet de modification du PLU de Feurs n'a pas d'incidences notables probables sur l'environnement [...] » (p.94) n'est pas démontrée.

Le dossier indique que « le caractère constructible de la zone urbaine UD est aujourd'hui comparable à celui de la zone urbaine UE (exception faite des occupations et utilisations du sol admises)

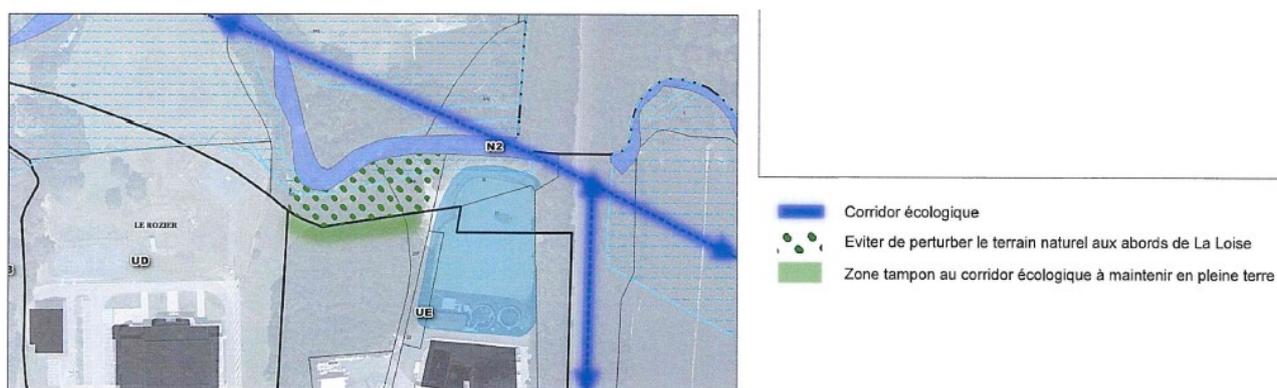
dans la mesure où les règles relatives à la volumétrie des constructions et aux espaces libres et plantations sont équivalentes ou très proches » (rapport de présentation, p.15). L'Autorité environnementale s'interroge sur cette affirmation, l'article 13 du règlement de la zone UD stipulant que « les plantations existantes doivent être maintenues ou remplacées dans la mesure du possible ». Il est ainsi nécessaire, tant que l'emprise est classée en zone UD, qu'une analyse soit menée afin de démontrer l'impossibilité de maintenir le boisement, ce qui ne sera pas le cas si celle-ci est reclassée en zone UE.

L'Autorité environnementale recommande que l'impact potentiel sur les milieux naturels de l'emprise concernée par la modification de zonage soit déterminé et que soient définies, si nécessaire, des mesures d'évitement et de réduction, et si besoin de compensation adaptées.

Par ailleurs, l'OAP définie sur le site (voir carte ci-dessous) vise à protéger le corridor écologique de la Loise situé en limite nord de la zone UE : maintien d'une zone tampon en pleine terre en partie nord de la zone UE, absence de perturbation du terrain naturel entre la zone UE et le cours d'eau (pas de stockage de remblais, notamment) et absence de rejet dans la Loise des eaux collectées et stockées dans les bassins de rétention de la zone UE. Des indicateurs de suivi sont prévus pour s'assurer de la bonne application de ces mesures : « longueur de ripisylve de la Loise ayant subi des abattages, des défrichements ou des remblaiements » et « qualité des eaux de la rivière Loise en aval de la zone UE », notamment (p.95).

De plus, ces dispositions sont rendues réglementairement applicables via deux ajouts dans le règlement écrit :

- Article 7 de la zone UE : retrait minimal de 5 m de la limite avec la zone N2 de toute construction, artificialisation et imperméabilisation ;
- Article 1 de la zone N : interdiction de mouvements de terre dans la zone N2 au contact avec la zone UE.



OAP introduite sur le secteur concerné par la modification (source : OAP)

De plus, aucun bilan carbone de la modification du PLU n'est présenté. Or le déstockage du carbone lié à la destruction de puits de carbone naturels doit être quantifié, et une mesure de compensation définie. L'autorité environnementale rappelle qu'un bilan carbone, associé aux données, hypothèses et méthodes qui ont permis de l'établir permet au territoire d'identifier les leviers sur lesquels il est en mesure d'agir et prévoit effectivement de le faire pour contribuer à l'atteinte des objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Enfin, si le dossier présente un état des lieux des risques technologiques actuels sur la commune, il n'évalue pas les impacts de la présente modification sur leur augmentation éventuelle, et notamment, au regard de l'activité de l'entreprise qui souhaite s'agrandir, le risque incendie.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le dossier par un bilan carbone de la modification du PLU.

2.2. Solutions de substitution raisonnables et exposé des motifs pour lesquels le projet de modification simplifiée a été retenu

Le dossier justifie la modification par la conformité de son objectif avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU en matière de confortement de la vocation économique du territoire, visant notamment à « *maintenir sur la ville de Feurs les établissements en activité* » et « *permettre le maintien et le développement des établissements artisanaux et industriels ponctuant le tissu urbain dense* ».

Aucune solution de substitution au projet (autre localisation de l'extension du site) n'est étudiée. Le site est inclus dans le tissu urbain, et le choix historique du lieu d'implantation a été guidé, il y a 150 ans, par la proximité de la voie ferrée et du Béal, apportant une énergie hydraulique.

2.3. Articulation du projet de modification simplifiée avec les autres plans, documents et programmes

L'articulation du PLU avec les autres documents de planification est étudiée succinctement (p.90-91) et ne porte pas spécifiquement sur la modification étudiée. En particulier, la contribution de celle-ci aux objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Auvergne-Rhône-Alpes, du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Loire-Bretagne et du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) Loire en Rhône-Alpes en matière de préservation des milieux boisés, des zones humides et des continuités écologiques aurait mérité d'être examinée.

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

La modification n°6 du PLU, si elle prend en compte les mesures d'évitement des impacts sur le corridor écologique de la Loire situé en limite nord préconisées par l'évaluation environnementale (rendues applicables par la définition d'une OAP sur le secteur et la modification du règlement écrit des zones concernées), est toutefois susceptible de générer un impact sur les parcelles concernées par le changement de zonage visant à permettre l'extension de l'activité industrielle voisine, dont l'état actuel (milieux naturels présents) n'est pas caractérisé. À ce stade, et en l'absence d'étude des dangers, il n'est pas assuré que la modification présentée prenne en compte l'ensemble des incidences sur l'environnement et la santé humaine qu'elle peut générer. Il n'est pas assuré que l'exposition des riverains à l'exposition d'effluents ou d'aléas ne soit pas augmentée.

L'Autorité environnementale recommande de renforcer les prescriptions et les orientations du PLU afin de s'assurer de ne pas exposer les populations aux risques pour la santé et de ne pas avoir d'incidences sur les milieux naturels.