



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à l'élaboration du PLU
de la commune de Brives-Charensac (43)**

Avis n° 2018-ARA-AU-598

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 11 décembre 2018, a donné délégation à Mme Pascale Humbert, membre permanent, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 14 mars 2017 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 l'avis sur l'élaboration du PLU de Brives-Charensac.

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 la commune de Brives-Charensac, le dossier ayant été reçu complet le 27 novembre 2018.

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, l'agence régionale de santé a été consultée par courrier et a transmis un avis le 3 janvier 2019.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents de planification soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis, le mettre en ligne et le transmettre à la personne responsable. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (art. R104-25 du code de l'urbanisme).

Cet avis ne porte pas sur son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Sommaire

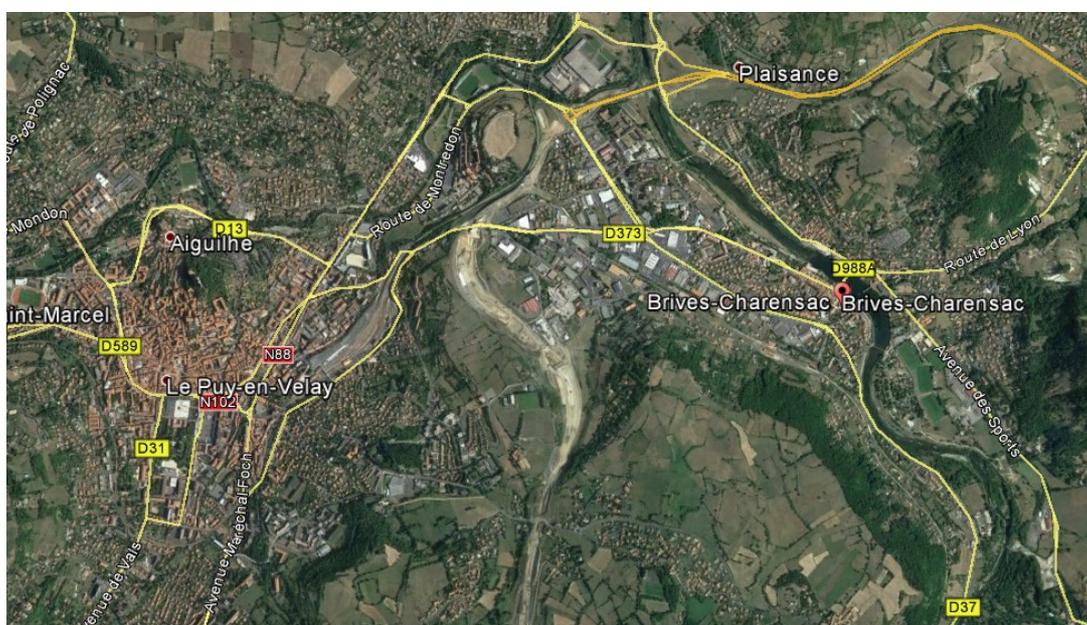
1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux.....	4
1.1. Contexte.....	4
1.2. Présentation du projet de PLU.....	5
1.3. Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe.....	5
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	6
2.1. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	6
2.2. Cohérence externe.....	7
2.3. Justification des choix.....	7
2.4. Analyse des incidences notables probables du PLU sur l'environnement,.....	8
2.5. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	8
2.6. Résumé non technique.....	8
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....	9
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	9
3.2. Préservation des espaces naturels, des continuités écologiques et du paysage.....	10
3.3. Risques naturels.....	10
3.4. Nuisances sonores.....	11

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

1.1. Contexte

Brives-Charensac appartient à la Communauté d'agglomération du Puy-en-Velay et est incluse dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays du Velay¹. Elle compte 4103 habitants (INSEE 2015) sur une superficie de 4,87 km², soit une densité de 842 hab/km².

Située en première couronne de l'agglomération du Puy-en-Velay, elle est identifiée par le SCoT comme commune du cœur urbain à renforcer. Elle est un pôle de développement économique et également le lieu d'activités de loisirs le long de la vallée de la Loire.



Son urbanisation s'est développée de part et d'autre de la Loire qui traverse le territoire du Nord au Sud sur toute la partie centrale. L'évolution du bâti est contraint par la zone inondable de la Loire. Le territoire comprend également des zones de protection ou de forte valeur environnementale : site inscrit du Puy-Polminhac à l'ouest, et zone naturelle d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF) de type 1 Mont Brunelet à l'Est.

Une vaste zone d'activités relie la commune de Brives-Charensac à celle du Puy-en-Velay.

En termes de risque naturel, la commune est impactée par un risque inondation fort. Le plan de prévention du risque inondation (PPRI) du bassin du Puy-en-Velay a été approuvé par arrêté préfectoral du 28 septembre 2015. Ce PPRI a valeur de servitude d'utilité publique et s'impose au PLU qui doit le prendre en compte dans la définition des prescriptions réglementaires.

1 SCoT de l'agglomération du Puy-en-Velay approuvé le 3 septembre 2018.

En matière d'habitat, une moyenne de 15,5 logements construits par an a été enregistrée entre 2007 et 2017. L'urbanisation, marquée par une densité plus ou moins forte selon l'ancienneté du bâti, a progressivement conquis l'espace, sans coupure. Les espaces dédiés aux activités sont mitoyens de la commune du Puy-en-Velay et s'étendent le long de la Loire. L'espace urbain, qui recouvre près des trois-quarts du territoire communal, a progressé sur les sites à forte sensibilité paysagère et environnementale des coteaux.

Depuis le début des années 2000, la commune a connu une baisse de sa population, passée de 4356 habitants en 1999 à 4103 en 2015.

1.2. Présentation du projet de PLU

En lien avec la situation de la commune dans le coeur urbain de l'agglomération, le projet de PLU repose sur un objectif ambitieux d'accueil de 230 nouveaux habitants d'ici 2028, soit un taux moyen d'évolution de la population de + 0,54 %/an. Le projet de PLU se base sur cet objectif pour justifier un besoin de 281 logements, dont 21 % pour le renouvellement du parc de logements, 36 % pour répondre au besoin de desserrement des ménages et 43 % pour l'accueil de nouveaux habitants.

Ainsi, dix zones d'urbanisation futures (AU) sont identifiées au sein ou en extension des zones bâties.

Le projet de PLU s'articule autour de 4 grands axes définis dans le projet d'aménagement et de développement durable :

- préserver et révéler les qualités du site naturel et du bâti,
- conforter la commune comme pôle de vie équilibré et attractif,
- conforter le rôle économique de Brives-Charensac dans l'agglomération,
- assurer aux différents modes de déplacements de bonnes conditions de sécurité et d'agrément.

Compte-tenu en particulier des enjeux de gestion économe de l'espace et des risques naturels caractérisant le territoire communal, le projet de PLU a fait l'objet, après examen au cas par cas, d'une décision de soumission à évaluation environnementale en date du 21 avril 2017.

1.3. Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe, compte-tenu des caractéristiques du territoire et du projet de PLU, sont :

- la maîtrise de la consommation d'espace et la lutte contre l'étalement urbain, au regard des surfaces prévues en termes de développement à la fois résidentiel et économique,
- la prise en compte des risques naturels,
- la préservation des paysages et des fonctionnalités des milieux naturels.

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

L'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme est avant tout une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet de document d'urbanisme au regard des incidences de la mise en œuvre du projet sur l'environnement. Les documents transmis par le porteur de projet doivent retranscrire cette démarche, intégrant notamment l'état initial, la justification des choix, l'évaluation des incidences et la description des mesures prises par la collectivité pour éviter, réduire ou compenser les éventuels effets négatifs.

Dans le présent dossier de PLU, les différents éléments attendus dans le rapport de présentation par l'article R.151-3 du code de l'urbanisme pour restituer cette démarche sont répartis dans trois documents :

- un document intitulé « rapport de présentation : partie 1 « Diagnostic territorial » (RP1), comprenant l'état initial de l'environnement ;
- un document intitulé « rapport de présentation ; partie 2 « Justification du PLU » (RP2),
- enfin, un document « évaluation environnementale »(EE), qui comprend un état initial de l'environnement, l'analyse de l'articulation du projet de PLU avec les documents de rang supérieur, une justification du PADD et des choix réalisés au niveau du règlement et des OAP, l'analyse des incidences prévisibles, la présentation d'indicateurs de suivi du PLU et de la méthodologie suivie.

Le tout est de présentation claire et comprend beaucoup d'informations de qualité, pertinentes, et proportionnées.

Cependant, les redondances, ou parfois a contrario l'absence de correspondance entre les deux tomes « rapport de présentation », et le document « évaluation environnementale » d'autre part, rendent difficile la perception globale de la démarche et la compréhension de la manière dont l'évaluation environnementale a pu conduire de façon itérative à des évolutions du projet de PLU.

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

Le document « évaluation environnementale » (EE) comprend un état initial de l'environnement qui, s'appuyant sur un diagnostic préexistant, apporte, de façon proportionnée, les compléments ou actualisations nécessaires. Certains de ces compléments ont fait l'objet de visites de terrain. Pour chaque thématique environnementale, il fait ressortir en conclusion les enjeux de façon claire et pertinente. Il présente aussi une cartographie de synthèse des principaux enjeux environnementaux.

Ces éléments sont repris dans le RP1, avec la carte de synthèse², à l'exception de la présentation des enjeux par thématique, qui aurait mérité de s'y trouver dans la mesure où elle éclaire bien les problématiques à prendre en compte dans le projet de PLU.

Les enjeux paysagers font quant à eux l'objet d'un chapitre particulier³ du RP1.

2 Rapport de présentation pages 52, 76, 81 et PADD, pages 12

3 Rapport de présentation, partie 1, page 92

L'évolution urbaine, présentée dans le diagnostic du territoire⁴, apporte un éclairage sur les enjeux de consommation d'espace. La tache urbaine se développe sur les sites à enjeux environnementaux forts, marqués par le relief⁵ : le site du Mont Brunelet et le site de la Haute Vallée de la Loire.

Au final, au-delà des questions d'articulation entre documents évoquées ci-dessus, l'autorité environnementale souligne la qualité de cet état des lieux et son caractère proportionné, en particulier sur les enjeux liés au milieu naturel.

2.2. Cohérence externe

Le document relatif à l'évaluation environnementale présente l'articulation du PLU avec le SCoT du pays du Velay arrêté en juin 2017 et avec les dispositions spécifiques à certains secteurs, notamment les prescriptions de la loi Montagne. La compatibilité du PLU avec le SCoT est analysée en termes généraux. Elle mériterait d'être étayée par des références aux objectifs quantitatifs fixés par le SCoT.

Le document se positionne également par rapport aux objectifs du programme local de l'Habitat (PLH) de la communauté d'Agglomération Pays du Puy-en-Velay, arrivé à échéance le 13 décembre 2018, dont la révision a été engagée depuis le 31 mars 2017. Il serait plus utile de situer le projet de PLU au regard des orientations du PLH en cours d'élaboration.

2.3. Justification des choix

Une explication des choix réalisés est présentée dans le rapport de présentation (RP2) et dans les parties 5 et 6 du document « évaluation environnementale », au niveau du PADD, puis du zonage et du règlement écrit, et enfin des orientations d'aménagement et de programmation des zones d'urbanisation future. Elle met en évidence une prise en compte des principaux enjeux environnementaux, et suggère aussi⁶ certaines améliorations pour consolider le PADD sur ces questions.

Au niveau du zonage, la démonstration est toutefois essentiellement fondée sur la comparaison avec le zonage du document d'urbanisme précédent, établi dans un contexte législatif et sociétal qui ne portait pas les mêmes exigences qu'actuellement au regard de la recherche d'une gestion économe de l'espace et de la prise en compte de l'environnement : cette seule comparaison ne saurait à elle seule attester de la qualité du projet de PLU au regard de ces enjeux.

Cependant, la justification des choix met en évidence une réelle amélioration par rapport au document précédent, comme en attestent par exemple la suppression du classement en zone à urbaniser d'une partie importante du secteur des Bories (ex zone Nas), ou le reclassement en zone naturelle N d'un secteur classé « zone urbanisée » sur la zone sensible de Montredon.

Elle présente également certaines évolutions du zonage du projet de PLU lui-même⁷ « suite aux inventaires

4 Rapport de présentation, partie 1, page 25

5 Cartographie Rapport de présentation, partie 1, pages 47 et 52

6 EE, pages 77 et 78

7 EE, pages 102 à 106

naturalistes» ; cette présentation intéressante mériterait d'être illustrée de façon plus concrète par la restitution des éléments qui ont conduit à l'ajustement de ces zones.

2.4. Analyse des incidences notables probables du PLU sur l'environnement,

L'analyse des incidences du projet de PLU sur l'environnement est présentée de manière claire⁸, que ce soit au regard des enjeux de gestion de l'espace, de la préservation de la biodiversité (trame verte et bleue) ou des éléments remarquables du patrimoine.

Cette présentation reste générale et les incidences du classement en zone à urbaniser de certains secteurs, au regard des milieux naturels et du paysage en particulier, auraient mérité d'être analysées de façon plus précise, et de faire l'objet, le cas échéant, de zooms cartographiés.

Toutefois, certains points de vigilance sont bien identifiés, comme celui concernant le secteur des Bories, concerné par la ZNIEFF de type 1 du Mont Brunelet. Pour celui-ci, l'évaluation environnementale recommande de n'ouvrir à l'urbanisation « qu'en dernier recours »⁹.

2.5. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets

Le document relatif à l'évaluation environnementale (p.126 à 128) liste des indicateurs mais le dispositif et l'organisation (mode de gouvernance, périodicité) de leur recueil et de leur exploitation ne sont pas définis.

Les huit thèmes retenus pour suivre les effets du PLU paraissent pertinents mais certains mériteraient d'être complétés : par exemple, l'indicateur de l'évolution de la consommation de l'espace pourrait différencier les zones réservées à l'habitat et celles liées aux activités. Il pourrait en outre être complété par l'analyse régulière des demandes de défrichements et celle de la disponibilité de la ressource en eau.

L'échéancier du suivi des indicateurs n'est pas précisé et ne permet pas d'assurer la régularité du recueil et du traitement des données.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir le dispositif de suivi sur ces points. Elle rappelle également que ce dispositif doit être opérationnel dans le but « d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'envisager, si nécessaire, les mesures appropriées »¹⁰.

2.6. Résumé non technique

Le résumé non technique doit permettre au public de prendre connaissance de façon synthétique, à la fois du contenu du projet de PLU et de son évaluation environnementale réalisée. Des illustrations, cartes en particulier, peuvent faciliter la compréhension du dossier.

L'Autorité environnementale constate l'absence de ce document et recommande, pour une bonne information du public, de compléter le dossier sur ce point.

8 Évaluation environnementale, page 107

9 Evaluation environnementale, page 125

10 Article R.151-3,6° du code de l'urbanisme.

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

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

La pression sur l'espace et la nécessité de contenir l'urbanisation est un enjeu bien identifié dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), notamment dans son premier axe « *préserver les qualités du site naturel et bâti, et l'ambiance fluviale* », et au sein de cet axe, dans l'objectif 1.3 : « *limiter et maîtriser les impacts des développements périphériques sur l'espace naturel* ». Cet enjeu est traduit aussi dans l'objectif 2.2 « *poursuivre les actions de réhabilitation et de renouvellement urbain en centre ancien* » et 2.3 « *Dégager au PLU une offre foncière adaptée aux objectifs de développement et à la diversité des besoins* » en mobilisant en priorité les réserves foncières existantes dans l'espace urbanisé et en optimisant les disponibilités foncières en renouvellement et en extension.

A l'examen du dossier, l'Autorité environnementale observe cependant que les dispositions réglementaires du PLU ne relaient que partiellement cet objectif, en particulier au niveau du règlement écrit, qui ne garantit pas le meilleur contrôle du processus d'urbanisation.

Ainsi, l'analyse des disponibilités foncières présentée dans le projet de PLU démontre l'importance des zones d'urbanisation futures délimitées dans le PLU. Le dossier affiche 4,5 ha¹¹ de disponibilité foncière en zone urbaine, pour un potentiel de 95 logements. Les zones à urbaniser permettraient d'accueillir 186 logements nouveaux, sur une superficie de 10 ha (rétention foncière comprise) soit plus du double des disponibilités foncières des zones urbaines.

Le règlement ne prévoit pas de dispositif permettant de favoriser en premier lieu la mobilisation de ce potentiel en zone urbaine, par rapport à l'urbanisation en extension.

En ce qui concerne les zones d'urbanisation future (AU), le PADD affiche la volonté de « *dégager au PLU une offre foncière adaptée aux objectifs de développement* »¹², notamment en conditionnant l'ouverture des zones à urbaniser (AU) à une programmation.

Au niveau réglementaire, le projet de PLU identifie dix zones d'urbanisation future en opérant un classement qui les répertorie en différents sous-secteurs (1 AUc, 2 AUc, 3 AUc ou 2AUb). Mais ce classement ne correspond pas à une priorisation de l'urbanisation susceptible d'assurer une gestion économe de l'espace. Toutes ces zones font dorénavant et déjà l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et semblent d'ouverture directe à l'urbanisation.

Certes, le règlement indique que les secteurs des Bories (deux zones « 2AUc » et une zone « 3 AUc ») sera ouvert à l'urbanisation en phase 2 (2023-2027) et que cette ouverture ne pourra se faire que « *lorsque les secteurs programmés en phase 1 du PLU seront totalement aménagés, et commercialisés à hauteur de 75 % du programme global* »¹³. Mais de meilleures garanties de respect de ce phasage seraient apportées par le classement de ces zones en zones AU « d'urbanisation stricte », dont l'ouverture à l'urbanisation serait encadrée par une procédure de modification du PLU.

L'Autorité environnementale recommande donc d'approfondir la réflexion sur les zones AU, en définissant par exemple des zones d'urbanisation future strictes, dont l'ouverture à l'urbanisation sera conditionnée à une procédure d'évolution du PLU. Ces dispositions pourraient permettre également

11 Rapport de présentation, partie 1, page 34

12 PADD, page 20

13 Règlement, pages 44 et 45 : ceci est cohérent avec les préconisations de l'évaluation environnementale, qui invite à n'envisager l'urbanisation de ces secteurs qu'en dernier recours.

d'ajuster dans le temps et dans l'espace l'offre de foncier à l'arrivée effective de population sur la commune.

En ce qui concerne les densités, les objectifs de densité fixés dans les OAP – de 12 à 20 logements/ha – constituent un progrès significatif par rapport à la période précédente, tout en restant encore relativement faibles au regard de la rareté de l'espace disponible.

3.2. Préservation des espaces naturels, des continuités écologiques et du paysage

Le premier axe affiché par le PADD est la préservation des espaces naturels dans le projet d'aménagement.

Le projet de PLU respecte globalement bien la trame verte et bleue identifiée sur le territoire. Sont ainsi identifiés le maintien d'espaces boisés, la préservation de points de vue paysagers et les limites d'urbanisation.

Les dispositions réglementaires proposent des mesures spécifiques pour préserver la trame verte (espaces boisés classés le long de la Loire, sur les coteaux, continuités végétales à protéger). Ces mesures sont déclinées également à l'échelle des OAP. Les objectifs de préservation des points de vue paysagers, présents dans les OAP « Pimprenelle » et Les pinèdes » (ou « Les pénides ») gagneraient cependant à être déclinés plus systématiquement, au regard du paysage depuis les secteurs à urbaniser, mais aussi des vues de l'extérieur vers les zones d'urbanisation.

Enfin, dans le secteur sensible du Mont Brunelet, des petits secteurs des « Bories » sont maintenus en ouverture à l'urbanisation. La nécessité de leur urbanisation, au regard d'autres options possibles, n'est pas clairement démontrée dans le dossier, et à tout le moins, cette ouverture devrait n'intervenir, en tant que de besoin, qu'en dernier lieu, si les autres possibilités ouvertes par le PLU ont été mobilisées (cf ci-dessus, paragraphe 3.1).

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir la réflexion sur ces points afin de mieux prendre en compte ces enjeux environnementaux.

3.3. Risques naturels

La commune est soumise à un fort risque inondation de la Loire qui a fait l'objet d'un plan de prévention du risque inondation du Bassin du Puy-en-Velay. Le périmètre de ce PPRi a été reporté sur le plan de zonage. Les zones concernées par ce risque sont donc identifiables. Elles ont été pour la majeure partie classées en zone naturelle inconstructible ou constructible sous condition, notamment pour la zone Ns à vocation sportive.

Toutefois, en plus de ces zones naturelles, une zone d'urbanisation future est directement impactée par ce risque, il s'agit de la zone 2Aub « Le Garay ». Si l'orientation d'aménagement prend en compte le risque inondation par débordement, on peut s'interroger sur la nécessité d'ouvrir à l'urbanisation un secteur dont l'emprise totale est concernée par un risque avéré d'inondation par ruissellement et présente donc un risque de cumul fort avec les zones d'aléa inondation à l'immédiate proximité.

Le fait que cette zone soit urbanisable directement en première phase ne paraît pas répondre à l'orientation 31 du SCoT, qui prescrit notamment de prioriser les projets de développement urbain en dehors des zones à risques couvertes par les dispositions du PPR.

3.4. Nuisances sonores

La commune de Brives-Charensac est concernée par 2 arrêtés de classement sonores des voies routières (Arrêté du 23 décembre 2009). Les marges de recul correspondantes sont globalement bien reportées sur le plan de zonage dans les secteurs non bâtis.

Le règlement n'impose toutefois le plus souvent pas de disposition particulière dans les zones constructibles en limite de ces voies identifiées comme bruyantes ; seules quelques marges de recul ou plantations d'arbre à conserver sont localisées aux abords de ces voies.

La question se pose en particulier sur les secteurs de « Breuil de Doue » et du « Garay ». Bien que tous deux fassent l'objet d'une OAP, le dossier ne met pas en évidence la manière dont les propositions d'aménagement auront un impact positif sur la limitation de l'exposition des habitants aux nuisances sonores.