



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 plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI)
du Bas Chablais (74)**

Avis n° 2019-ARA-AUPP-800

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) s'est réunie le 29 octobre 2019, à Lyon. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Bas-Chablais.

Étaient présents et ont délibéré : Jean-Paul Martin, Joël Prillard, Pascale Humbert.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, 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 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 communauté d'agglomération « Thonon Agglomération », pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 2 août 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 et a transmis un avis le 23 août 2019.

L'unité départementale de l'architecture et du patrimoine de Savoie et de Haute-Savoie, consultée, a produit une contribution le 17 septembre 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 détaillé

1. Contexte, présentation du projet de PLUi et enjeux environnementaux.....	4
1.1. Présentation du territoire.....	4
1.2. Présentation du projet de PLUi.....	5
1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe.....	7
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	7
2.1. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	8
2.2. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	9
2.3. Articulation avec les documents d'ordre supérieur.....	11
2.4. Analyse des incidences notables probables du PLUI sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	12
2.5. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	13
2.6. Résumé non technique.....	13
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLUI.....	13
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	13
3.2. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques.....	15
3.3. Préservation et valorisation du paysage naturel et urbain.....	16
3.4. Déplacements et mobilité durable.....	17

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

1.1. Présentation du territoire

Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Bas Chablais concerne dix-sept communes réparties sur un territoire de 13 175 hectares, s'étendant de la rive sud du lac Léman jusqu'à la chaîne montagneuse des Voirons.

La proximité de l'agglomération de Genève et son bassin d'emploi et, dans une moindre mesure, des agglomérations de Thonon-les-Bains et d'Annemasse exerce des influences notables sur le territoire du PLUi du Bas Chablais, en termes de pression foncière et de fréquentation des axes de déplacements.

Le territoire connaît une dynamique démographique forte. Il comptait 38 903¹ habitants en 2015 et a connu un taux de croissance annuelle moyen de 2,1 % entre 2008 et 2015. La forte croissance démographique s'est traduite par une extension importante de l'urbanisation.

Le territoire du PLUi du Bas Chablais est inclus dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Chablais, qui concerne un territoire plus vaste comprenant 62 communes. Suite à sa révision, le SCoT a été arrêté dans sa nouvelle version le 14 février 2019². Le Bas-Chablais fait également partie du pôle métropolitain du Genevois français et de la communauté d'agglomération « Thonon-Agglomération », créée le 1^{er} janvier 2017.

Le Bas-Chablais se structure autour des quatre communes de Douvaine, Bons-en-Chablais, Sciez et Veigy-Foncenex, qui concentrent 52 % de la population du périmètre du PLUi et constituent les pôles urbains autour desquels s'organisent quatre des cinq bassins de vie du territoire. Le cinquième est constitué du secteur des rives du lac Léman.

En termes de desserte, plusieurs grands projets structurants sont en cours, parmi lesquels :

- la ligne ferroviaire du Léman express, qui reliera à terme Evian-les-Bains à Genève, en passant par Annemasse ;
- le projet de liaison autoroutière 2x2 voies, entre les communes de Machilly et de Thonon-les-Bains³ ;
- le projet de liaison à très haut niveau de service (THNS) entre les communes de Thonon-les-Bains et de Genève ;

Le territoire du PLUi est concerné par quatre arrêtés préfectoraux de protection de biotope (APB), quatre sites Natura 2000⁴, dix-neuf zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF)⁵ de type I et cinq ZNIEFF de type II. Le territoire compte également de très nombreuses tourbières et zones humides, dont la zone humide d'importance internationale découlant de la convention de Ramsar « Rives du Lac Léman ».

1 Rapport de présentation – Diagnostic- page 18.

2 Avis n° 2019-ARA-AUPP-00663 du 14 mai 2019 de la MRAE Auvergne-Rhône-AlpesL

3 Sur ce projet, avis Ae 2017-84 du 24 janvier 2018 de la formation d'Autorité environnementale du CGEDD.

4 Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 2009/147/CE « Oiseaux » et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites désignés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

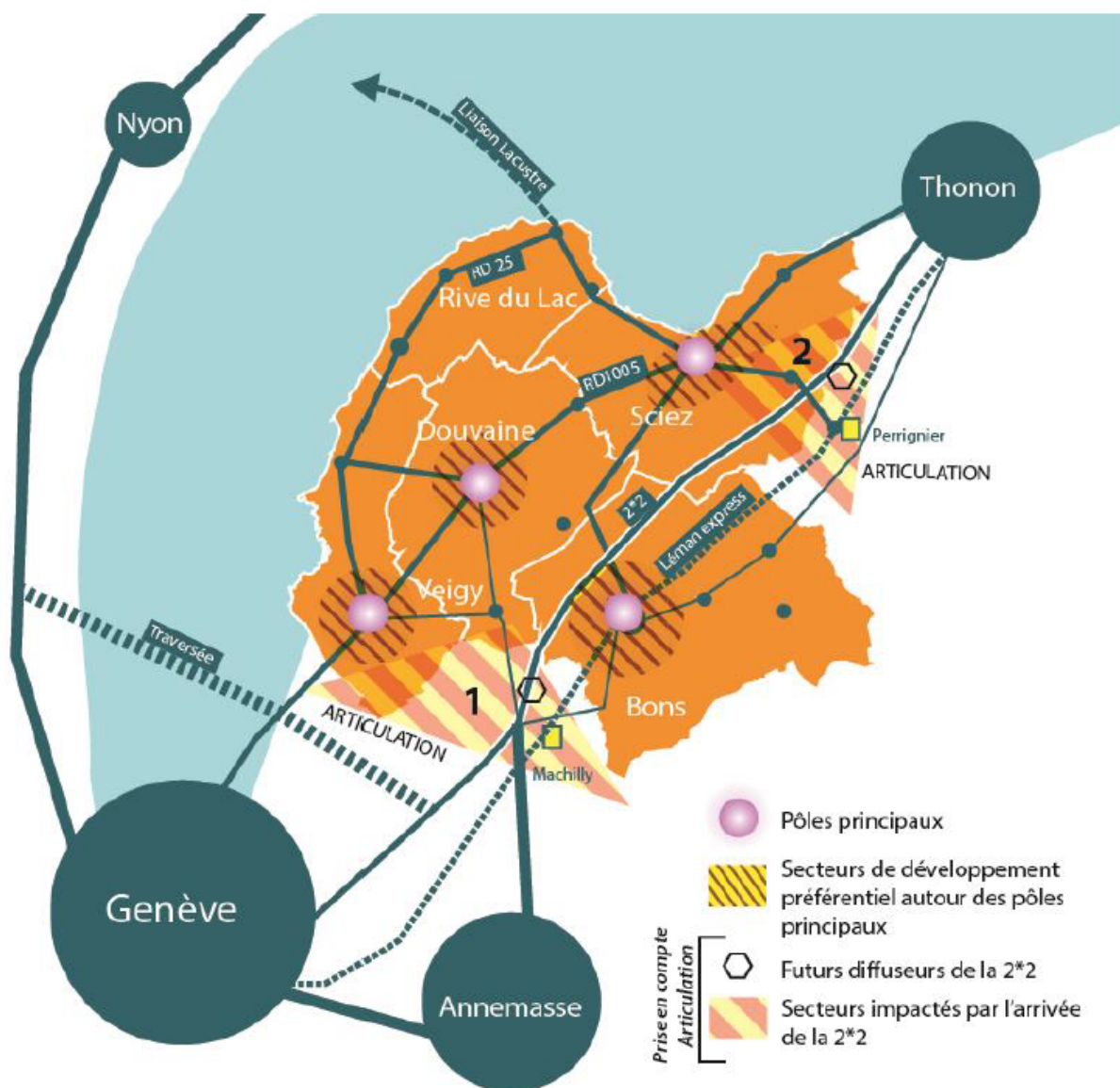
5 Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de ZNIEFF : les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

En ce qui concerne le patrimoine paysager et culturel, deux sites classés⁶ et douze sites inscrits sont recensés sur le territoire.

Le géoparc Chablais Unesco comprend le territoire du PLUi du Bas-Chablais, sur lequel le géosite⁷ du marais de Chilly est recensé.

Trois communes sont concernées par l'application de la loi Montagne (Bons-en-Chablais, Brenthonne et Fessy) et huit communes le sont par l'application de la loi Littoral (Anthy-sur-Léman, Chens-sur-Léman, Excenevex, Margencel, Messery, Nernier, Sciez et Yvoire).

Le territoire est également couvert par la directive territoriale d'aménagement (DTA) des Alpes du Nord.



Situation du territoire du PLUi, avec ses cinq bassins de vie (Carte extraite du PADD , page 7)

1.2. Présentation du projet de PLUi

La communauté d'agglomération « Thonon agglomération », créée au 1^{er} janvier 2017, est issue de la fusion de la communauté de communes du Bas Chablais - qui regroupait les 17 communes du Bas-Chablais -, de la communauté de communes des Collines du Léman et de la ville de Thonon les Bains.

6 Sites : « Tour de Langin et ses abords » et « Tilleul au sud de l'église de Douvaine ».

7 Etat initial de l'environnement – page 60.

La démarche de réalisation d'un PLUI du Bas Chablais avait été initiée par l'ancienne communauté de communes du Bas Chablais et concerne donc uniquement ce territoire, bien que le projet soit désormais porté par la communauté d'agglomération de « Thonon Agglomération »⁸.

Le projet de PLUI, prescrit par le conseil communautaire de la communauté des communes du Bas Chablais par délibération du 17 décembre 2015, a ainsi été arrêté par délibération du conseil communautaire de Thonon Agglomération en date du 16 juillet 2019.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) porte quatre axes stratégiques :

- conforter les capacités d'interconnexion du territoire ;
- créer les conditions favorables à une meilleure cohésion sociale ;
- garantir la pérennité des ressources territoriales ;
- accroître les capacités de création des richesses territoriales.

Le projet de PLUI porte notamment l'objectif de conforter la structure urbaine multipolaire du territoire en valorisant les 4 pôles structurants suivants⁹ :

- Bons-en-Chablais : caractérisé comme un pôle historique, pôle d'emplois, cœur commercial, à proximité de l'échangeur de la future autoroute 2x2 voies, point d'arrêt du Léman Express ;
- Douvaine : caractérisé comme un pôle d'emplois et d'équipements majeur, cœur commercial et à proximité de la future ligne THNS ;
- Sciez : caractérisé comme un pôle d'emplois et d'attractivité commerciale, pôle touristique, avec une proximité immédiate de l'échangeur de la future autoroute 2x2 voies et la future ligne THNS ;
- Veigy-Foncenex : caractérisé par la proximité avec l'échangeur de la future autoroute 2x2 voies, avec la future ligne THNS, de l'agglomération genevoise avec desserte directe par les transports publics genevois.

L'objectif affiché dans le PADD est que ces 4 pôles structurants rassemblent plus de 40 % des capacités constructives.

Le scénario démographique retenu pour le projet de PLUI est fondé sur un taux de croissance annuel de 1,8 %¹⁰ sur une période de 12 ans. Ce taux de croissance est légèrement inférieur à celui observé entre 2008 et 2015 (2,1%¹¹). Cette hypothèse de croissance correspond à l'accueil d'environ 10 400 nouveaux habitants, ce qui porterait la population à 55 000 habitants sur le territoire du PLUI à l'horizon 2031.

Ce scénario prévoit la création d'environ 5 700¹² nouveaux logements avec un besoin de foncier estimé à 249 hectares pour l'habitat¹³.

Le projet de PLUI prévoit également la consommation foncière de :

- 31¹⁴ hectares à vocation d'activités économiques ;
- entre 12 et 21 hectares à vocation d'équipements.

8 Thonon Agglomération poursuit la démarche d'élaboration du PLUI du Bas Chablais, démarrée par la communauté de communes du Bas Chablais, avant d'engager l'élaboration d'un PLUI à l'échelle de l'agglomération, dès mi-2020.

9 PADD- page 8.

10 PADD-page 8.

11 Rapport de présentation – Diagnostic- page 18.

12 Rapport de présentation- Justifications- pages 180 et 181.

13 Il s'agit d'un besoin de foncier « brut », incluant une hypothèse de rétention foncière de 20 %. Le besoin de foncier « net » est de 208 ha.

14 Rapport de présentation- Justifications- page 189.

A noter que les importants projets structurants de mobilité (liaison autoroutière 2x2 voies, THNS , Léman express...) vont également générer une importante consommation d'espaces, qui n'est pas incluse dans ces chiffres.

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux concernant ce projet de PLUI sont, dans le contexte de forte pression démographique caractérisant le territoire :

- la limitation de la consommation d'espace et de l'étalement urbain ;
- la préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques ;
- la préservation des éléments du paysage naturel et bâti ;
- la création de conditions favorables à la mise en œuvre d'une mobilité durable, compte-tenu de l'importance des flux de déplacements vers les territoires extérieurs, et en premier lieu l'agglomération de Genève.

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, et ainsi à assurer une bonne prise en compte de l'environnement par le projet. Les documents transmis par le porteur de projet et portés à connaissance du public 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.

Le rapport de présentation du PLUI est constitué de quatre documents :

- un document intitulé « 1.1 / rapport de présentation / diagnostic », désigné ci-après par « RP1 -diagnostic », qui comprend l'analyse des dynamiques socio-démographiques et de l'habitat, des activités économiques, du système de mobilités et de l'urbanisation, avec son évolution entre 2004 et 2015 et la situation actuelle.
- un document intitulé « 1.1 / rapport de présentation / état initial de l'environnement », ci-après désigné par « RP1 - état initial », qui aborde les différentes thématiques environnementales : biodiversité, paysages, ressource en eau, déchets, sols et sous-sols, énergies et climat, qualité de l'air, bruit, risques naturels et technologiques.
- un document intitulé « 1.2 / rapport de présentation / justifications », ci-après désigné par « RP2 », qui comprend, outre les justifications du projet de PLUI, l'analyse de son articulation avec les autres plans et programmes, l'analyse des impacts potentiels du projet sur l'environnement et les mesures envisagées pour les éviter, les réduire ou les compenser, l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000, le dispositif de suivi des résultats de l'application du PLUI et un résumé non technique.
- un livret d'accompagnement du diagnostic comprenant les statistiques par bassins de vie.

L'ensemble des documents est de grande qualité, clair, pertinent et bien illustré.

Le rapport de présentation comprend l'ensemble des éléments attendus au titre de la démarche d'évaluation environnementale listés aux articles R. 151-1 à R. 151-4 du code de l'urbanisme.

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

Les éléments relatifs à l'état initial à l'échelle de l'ensemble du territoire se trouvent dans le RP1- « état initial », qui leur est entièrement consacré. Des éléments utiles pour cet état initial se trouvent également dans le RP1- diagnostic, en particulier en ce qui concerne les mobilités et l'analyse de la structure urbaine¹⁵.

L'état initial aborde l'ensemble des thématiques environnementales attendues (biodiversité, paysages, ressource en eau, sols et sous-sols, ressources énergétiques, qualité de l'air, déchets, bruit, risques naturels et technologiques ...). Les présentations et éléments d'analyse développés sont clairs et étayés.

Pour l'ensemble des thèmes, chaque partie s'achève par une conclusion dressant un bilan synthétique des atouts et faiblesses recensés sur la thématique, ainsi qu'un récapitulatif des enjeux retenus pour le PLUi. Ces synthèses sont utilement complétées par des cartographies des enjeux.

Les enjeux sont hiérarchisés (niveau modéré, moyen ou fort). Les enjeux forts relevés concernent en particulier les dynamiques écologiques (corridors, perméabilité ..) ; le paysage, au niveau de la relation du territoire avec le lac ; l'équilibre quantitatif de la ressource au regard de nouveaux prélèvements et de la nécessité de maîtriser les rejets ; l'énergie et les émissions de gaz à effet de serre, avec la recherche d'un bâti et de formes urbaines plus économes et d'une diminution de la part modale de la voiture.

Enfin, trois enjeux environnementaux transversaux¹⁶ sont relevés et sont mis en perspective par rapport à l'évolution « au fil de l'eau » :

- la structuration de l'espace pour une dynamique écologique fonctionnelle et la préservation de l'identité paysagère
- l'amélioration de la gestion qualitative et quantitative de la ressource en eau
- le développement d'une politique globale d'économie des ressources énergétiques et d'amélioration de la qualité de l'air.

Pour l'Autorité environnementale, cet état initial de qualité, identifiant bien les principaux enjeux environnementaux du territoire, apparaît comme un fondement solide de la démarche d'évaluation environnementale, qui a pu nourrir de façon pertinente les réflexions et la construction du PLUi. Le rapport indique à cet égard que « les enjeux ont servi de base de travail pour l'élaboration du PADD et des documents réglementaires¹⁷ du projet de PLUi ».

Cette analyse de l'état initial est complétée par celle des secteurs susceptibles d'être impactés par le projet de PLUi, qui se trouve dans le RP2, partie 7, et plus particulièrement en 7.2 (analyse des impacts).

Compte-tenu du nombre élevé de ces secteurs (près de 100 secteurs faisant l'objet d'OAP), auxquels s'ajoutent les STECAL, une première approche a conduit, en ce qui concerne les milieux naturels, à préciser une méthode permettant de hiérarchiser ces secteurs en fonction du niveau d'enjeux pressenti : les secteurs d'enjeu fort ainsi que la plupart des secteurs d'enjeu moyen ont fait l'objet d'une prospection de terrain.

L'analyse de l'état initial, pour ces différents secteurs, a fait l'objet d'une approche plus succincte pour les autres thématiques environnementales.

Le thème de la **consommation d'espace** fait l'objet d'un développement spécifique dans la partie 4 du RP 2, présentant les justifications du projet de PLUi.

15 RP1 – Diagnostic , parties C et D

16 Ces trois enjeux transversaux sont aussi ceux relevés à l'échelle du territoire du SCoT du Chablais, ce qui est cohérent.

17 État initial de l'environnement- page 190.

Le bilan de la consommation d'espace y est présenté de façon très succincte, pour la période 2004-2015¹⁸, sans explication précise sur la méthodologie employée. Une première estimation fait état de 218 ha de foncier consommé sur cette période pour l'habitat et l'équipement ; une seconde estimation donne 178 ha consommés à l'extérieur de l'enveloppe urbaine¹⁹, et 29 ha à l'intérieur de l'enveloppe urbaine. L'Autorité environnementale relève que le total de cette seconde estimation est de 207 ha ; le rapport n'apporte pas d'éclairage sur la différence de chiffre entre les deux estimations.

Pour le foncier consommé sur la même période pour « l'économie et le transport », le rapport indique le chiffre de 40,3 ha.

L'Autorité environnementale recommande de mieux préciser la méthode permettant de déterminer ces chiffres et ce qu'ils recouvrent et de présenter une analyse plus étayée de la consommation d'espace au cours de la période considérée.

2.2. 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

Le RP 2, parties 2,3,4, 5 et 6 est consacré à l'explication détaillée des choix du projet de PLUI, aux différents niveaux (PADD, OAP, règlement écrit et graphique, outils complémentaires), explication intégrant dans un certain nombre de cas des considérations environnementales.

La justification du projet urbain de PLUI (dimensionnement et armature urbaine) fait l'objet de la partie 4.

Une première étape de la réflexion a consisté à établir la croissance démographique permise par la mobilisation du foncier au sein de l'enveloppe urbaine. Le taux de croissance obtenu, évalué à + 1,4 % par an²⁰, a été jugé inadapté, car présentant un écart significatif par rapport au taux de croissance démographique réellement observé et ne permettant pas de répondre à la production attendue de logements sociaux, ni de prendre en compte les impacts futurs des grands projets d'infrastructures de mobilité.

Cette première étape a cependant permis de s'attacher à la capacité de l'enveloppe urbaine et témoigne d'une réflexion axée sur le développement prioritaire au sein de l'enveloppe urbaine.

A partir de ce premier constat, il est indiqué que la construction du projet s'est orientée vers l'étude de trois scénarios de développement²¹ fondés sur des taux de croissance de 1,4 %, 1,8 %, et 2,2 % .

Le scénario médian (croissance à + 1,8 % en moyenne) a été retenu car restant cohérent avec la croissance précédente tout en affichant un objectif de modération²².

Ce taux est appliqué de façon différenciée selon le positionnement des communes dans l'armature urbaine. En cohérence avec les objectifs du SCoT et du PLUI, un taux de croissance annuel de 2 % est retenu pour les 4 pôles structurants. Le taux de croissance retenu pour les villages ruraux et villages patrimoniaux est plus modéré (1,35 %).

18 RP2, pages 186 et 187, pour l'habitat et l'équipement ; page 189 pour l'économie.

19 Enveloppe urbaine définie par la DDT sur la base du cadastre 2004

20 En appliquant un niveau de densité moyenne de 27 logements par hectare aux 168 hectares identifiés dans l'enveloppe urbaine, et sans appliquer de taux de rétention, l'analyse conclut à la possibilité de réaliser environ 4 500 logements dans l'enveloppe urbaine, ce qui permettrait une croissance démographique annuelle de 1,4%.

21 Rapport de présentation- Justifications- page 178

22 Rapport de présentation- Justifications- page 121.

En se fondant sur l'hypothèse de croissance de 1,8 % par an, et en prenant en compte le renouvellement urbain, la vacance et les résidences secondaires, le scénario conclut à un besoin d'environ 5 700 nouveaux logements²³. Après application d'une densité moyenne de 27 logements par hectare et d'un taux de rétention de 20 %, le besoin de foncier est estimé à 249 hectares. Le rapport affiche une offre foncière permise par le PLUi à hauteur de ce niveau de besoin estimé de 249ha (dont 68 à l'extérieur de l'enveloppe urbaine). Il est précisé que, rapporté à la méthode de calcul de la consommation foncière retenue par le SCoT, ceci correspond à une consommation foncière pour l'habitat de 162 ha²⁴.

Pour mieux comprendre cette estimation, et apprécier le niveau de densité appliqué, il serait souhaitable en particulier que soient précisées les densités par niveau d'armature qui ont conduit au chiffre de 27 logements par hectare.

Pour la justification de la modération de la consommation foncière, le rapport compare les 68 ha estimés en extension de l'enveloppe urbaine dans le projet de PLUi aux 178 ha consommés en extension pour la période 2004-2015 (soit 193 ha ramenés à une période 12 ans identiques à celle du PLUi).

Il en déduit une diminution de l'ordre de 65 % de la consommation foncière pour l'habitat²⁵.

Cette évaluation de la réduction de la consommation foncière est à reconsidérer pour deux raisons. D'une part, la manière dont le chiffre de 68 ha en extension est établi n'est pas exposée, et ce chiffre diverge significativement d'autres éléments figurant dans le dossier²⁶, qui évaluent à 130 ha la consommation de foncier en extension. D'autre part, le ratio indiqué ne porte que sur la consommation en extension. En

ce qui concerne la consommation totale de foncier, les chiffres indiqués pour la consommation relative à l'habitat entre 2004 et 2015 sont de 207 ou 218 ha (cf partie 2.1 du présent avis), à mettre en parallèle avec les 249 ha rendus possibles par le PLUi (ou 208 ha en appliquant une rétention foncière de 20%).

L'Autorité environnementale recommande de clarifier dans le rapport les éléments permettant une comparaison entre la consommation de foncier pour l'habitat constatée entre 2004 et 2015 et celle permise par le PLUi 2019-2031. Pour qu'elle soit éclairante, il conviendra d'intégrer aussi les données du nombre de logements²⁷ correspondant pour les deux périodes.

Le rapport précise ensuite que le gisement foncier à destination économique du PLUi est de 31 hectares et celui du foncier à destination d'équipements entre 12 et 21 hectares, et les compare, pour les activités économiques, aux surfaces consommées entre 2004 et 2015 pour « l'économie et le transport », en en déduisant « une réduction de consommation de l'ordre de 25 % »²⁸. Il est précisé, concernant les transports, que l'arrivée de la 2x2 voies induit par définition une consommation foncière importante.

23 Rapport de présentation- Justifications- page 181.

24 Le gisement foncier total pour l'habitat (249ha) comptabilise l'intégralité du gisement foncier dans l'enveloppe urbaine et hors enveloppe urbaine, tandis que le calcul du SCoT exclut les gisements fonciers d'une superficie inférieure à 2500 m² lorsqu'ils se situent dans l'enveloppe urbaine. Ces méthodes de calcul sont présentées sous la forme d'un schéma en page 184.

25 RP2, page 188 : « Les gisements fonciers situés à l'intérieur de l'enveloppe urbaine ne sont pas considérés comme des espaces engendrant de la consommation foncière. Ainsi, la traduction du projet de PLUi répond à l'objectif de modération de la consommation foncière avec un ratio de l'ordre de 65 %. »

26 Le schéma RP2, page 184 (figurant également page 27 avec un tableau associé) met en évidence une consommation de foncier à l'extérieur de l'enveloppe urbaine de 130 ha.

27 Pour le bilan de la consommation d'espace entre 2004 et 2015, le rapport n'indique pas le nombre de logements correspondant.

28 RP2, p.189

L'Autorité environnementale recommande, pour ces données également, de clarifier les termes de comparaison permettant d'établir une conclusion étayée en termes de consommation d'espace. Elle recommande en outre d'apporter un éclairage sur les besoins auxquels le foncier dédié aux activités économiques répond.

Pour les autres aspects du projet, le rapport apporte des éléments de justification bien argumentés dans l'ensemble. Les orientations du PADD sont bien expliquées, en cohérence avec le SCoT et avec les enjeux identifiés pour le territoire dans l'état initial. La cohérence globale entre le PADD et sa traduction réglementaire, ainsi qu'avec les OAP et les outils complémentaires mobilisés par le PLUi, est également bien démontrée.

Le rapport comprend une partie – RP2, partie 7.1²⁹- spécifiquement consacrée à la justification des choix effectués, dans le PADD, le règlement écrit et graphique et les OAP, **au regard des objectifs environnementaux.**

L'adéquation entre les objectifs du PADD et les trois enjeux environnementaux transversaux identifiés sur le territoire est démontrée et est reprise en synthèse dans un tableau³⁰. La même approche - contenu du PLUi au regard des trois grands enjeux environnementaux - est reprise au niveau du règlement et des OAP, de façon pertinente, illustrée de cartographies ou schémas lorsque nécessaire, et accompagnée à chaque étape de conclusions claires.

L'Autorité environnementale souligne la qualité de cette restitution.

En partie 5.3 du RP2, des cartographies illustrent les évolutions réalisées dans le choix et la délimitation des zones urbanisables, au regard d'objectifs environnementaux, témoignant **d'une réelle démarche itérative** de prise en compte de l'environnement au cours de l'élaboration du projet de PLUi. Au final, il est indiqué que cette démarche a conduit à une diminution significative des sites de projet présentant un enjeu moyen (de 46 à 32), au profit de sites présentant un enjeu plus faible ou par abandon, et à une diminution (modérée : - 7ha) des surfaces de sites en extension.

2.3. Articulation avec les documents d'ordre supérieur

Dans sa partie 1, le RP2 tome 2 du rapport de présentation décrit l'articulation du projet de PLUi avec :

- les lois Montagne et Littoral ;
- le SCoT du Chablais ;
- le programme local de l'habitat (PLH) ;
- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée ;
- le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de la région Auvergne-Rhône-Alpes (SRADDET) ;
- le schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

Concernant le SCoT du Chablais, le rapport s'attache à l'analyse fine de la compatibilité du PLUi avec le SCoT révisé arrêté en février 2019, et encore en phase d'approbation, en considérant que ce SCoT révisé « *vient globalement préciser les aspects environnementaux du SCoT de 2012, tout en étant plus prescriptif* », et fait cependant le lien, à chaque étape, avec le SCoT de 2012 encore en vigueur. Un double niveau de lecture est ainsi proposé.

La méthodologie d'analyse de la compatibilité³¹ entre le SCoT et le PLUi est très affinée et cohérente. La démarche témoigne d'un travail méticuleux d'analyse de l'articulation des documents. Elle permet de détailler le contenu du PLUi au regard notamment des objectifs, prescriptions et recommandations du SCoT.

29 RP2, pages 308 à 350

30 RP2, pages 318 à 320

31 Rapport de présentation- Justifications- page 25.

Outre une approche par axe, objectif et mesure du SCoT, le rapport propose aussi une analyse complémentaire par grande thématique environnementale, confrontant sur chacune d'elles le contenu du PLUi aux dispositions du document d'objectifs et d'orientations (DOO) du SCoT .

L'ensemble de ces analyses est clair, étayé et pertinent. Il démontre la bonne déclinaison par le projet de PLUi du SCoT en cours d'approbation.

2.4. Analyse des incidences notables probables du PLUI sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives

Le tome 2 du rapport de présentation consacre les parties 7 et 8 à l'analyse des incidences du projet de PLUI sur l'environnement et aux mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) prévues.

En partie 7.2, les incidences sont analysées pour chaque thème environnemental. L'analyse se conclut par un tableau récapitulatif des incidences défavorables et précisant les mesures d'évitement, de réduction et de compensation prévues pour atténuer ces incidences. Au regard des mesures décrites, l'impact du PLUI après mesure relevant de la séquence ERC est ensuite précisé.

L'analyse des incidences est particulièrement détaillée en ce qui concerne la biodiversité, sur les différents secteurs de projet où des enjeux moyens à forts ont été identifiés dans l'état initial. Les impacts sont abordés sous l'angle des réservoirs de biodiversité, des corridors et de la nature ordinaire.

Un récapitulatif ³² synthétise les effets négatifs potentiels identifiés et les mesures prises au regard de chacun des trois grands enjeux transversaux identifiés pour le PLUi.

Le rapport offre ainsi, de façon très intéressante, différents niveaux de lecture pour l'approche des impacts du PLUi sur l'environnement.

L'ensemble des développements sont approfondis, clairs et pertinents, et illustrés par des cartographies adaptées. Ils permettent une bonne information du public sur les enjeux et incidences identifiés.

La partie 8 détaille l'étude des incidences du PLUI sur les zones Natura 2000, en particulier pour les secteurs d'urbanisation future et pour le projet de restructuration d'un équipement portuaire à Excenevex. Elle relève que les sites d'urbanisation actuelle et future (U et AU) ne recoupent pas les périmètres de sites Natura 2000, mais peuvent comprendre certains habitats communautaires et analyse donc à juste titre les incidences potentielles sur ces habitats. **Elle conclut, de façon étayée, à l'absence d'effet dommageable sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000.**

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

Le dispositif de suivi mis en place pour l'application du PLUI est présenté dans la partie 9 du tome 2 du rapport de présentation consacré aux justifications.

Les indicateurs retenus sont répartis par thématique. La méthode, l'unité, la fréquence et la source utilisées sont précisées.

32 RP2, tableaux pages 469 à 472

L'article R. 151-3 du code de l'urbanisme³³ 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 ; (...) ».

Concernant la consommation foncière, il est prévu une analyse qualitative et quantitative par traitement géomatique du nombre de permis de construire, avec un bilan annuel, ce qui sera précieux pour identifier précocément les éventuelles dérives par rapport aux objectifs fixés, en termes de nombre de logements, de densité, ou de phasage des secteurs d'urbanisation.

Globalement, le dispositif retenu semble pouvoir permettre de suivre les effets du plan et d'engager les mesures appropriées en cas d'impacts négatifs imprévus.

2.6. Résumé non technique

Le résumé non-technique constitue la partie 10 du tome 2 du rapport de présentation consacré aux justifications. Le document est axé principalement sur la démarche d'évaluation environnementale en présentant les conclusions de l'état initial de l'environnement et l'analyse des incidences du projet de PLUI.

Le résumé non-technique doit pouvoir être lu indépendamment de l'ensemble du rapport de présentation du PLUI, afin de permettre une information synthétique au public.

Dans cette optique, l'Autorité environnementale recommande de compléter le résumé par une introduction comprenant une présentation du territoire (données clefs, enjeux) et des objectifs principaux portés par le PLUI. Elle recommande également d'insérer des cartographies des enjeux du territoire.

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

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

Consommation à vocation d'habitat

Le PADD du PLUI porte comme objectif de « maîtriser le développement urbain et modérer la consommation foncière ». La poursuite de cet objectif s'appuie notamment sur la définition des enveloppes urbaines afin de prévoir un développement en priorité au sein du tissu bâti existant, l'encadrement du développement des tènements supérieurs à 2 500 m² et la limitation de la consommation foncière de l'ordre de 50 %³⁴.

Le projet de PLUI prévoit un taux de croissance démographique annuel moyen de 1,8 % sur 12 ans, se traduisant par l'accueil de 10 400 nouveaux habitants et la construction de 5 700 nouveaux logements. Pour répondre à ce besoin, il définit une enveloppe foncière brute pour l'habitat de 249 ha, soit, en retenant la méthode de délimitation foncière élaborée par le SCoT³⁵, environ 162 hectares.

33 Le RP2, page 484, mentionne de façon erronée l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme.

34 PADD, page 22.

35 Voir la note de bas de page n°24, en partie 2.2 du présent avis.

Les insuffisances et imprécisions du rapport de présentation sur ce point, relevées en partie 2.2 du présent avis, ne permettent pas de conclure quant à la maîtrise de la consommation foncière par le futur PLUi, au regard de la période précédente. Les consommations foncières potentielles restent en outre élevées en valeur absolue, et la densité moyenne de 27 logements par hectare est relativement faible pour le territoire considéré, soumis à une forte pression démographique.

Il est indiqué que « à l'intérieur des enveloppes urbaines, les tènements importants en superficie, structurés et continus, présentant un potentiel d'accueil de programme de logement ont été identifiés en zone 1AU. Ces secteurs sont tous encadrés par des OAP»³⁶.

En effet, le projet de PLUi prévoit 92 orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Pour chacune, les objectifs en termes de densité de logement et de type d'habitat sont définis. Des précisions quant aux dessertes du secteur sont également apportées et le schéma d'aménagement prévoit le cheminement de liaisons dédiées aux modes actifs. Les OAP sont classées selon leur niveau de priorité (allant de 1 à 3) et plusieurs OAP prévoient un phasage avec un aménagement en plusieurs tranches. 12 ha sont en outre réservés en zone 2AU.

La mobilisation de ces outils et en particulier le phasage de l'urbanisation, peut contribuer à la maîtrise de l'étalement urbain.

Cependant, la comparaison entre les objectifs de logements à réaliser et les gisements de foncier questionne en ce qui concerne les densités moyennes dans les différentes communes, au regard de l'armature urbaine³⁷.

Les densités dans les communes périurbaines comme Massongy, Messery, Loisin, ou encore Anthy-sur-Léman, en première couronne de Thonon-les-Bains, sont, de façon paradoxale, plus faibles que celles de certains villages.

Celles des quatre communes pôles, qui devraient accueillir 60 % des logements à réaliser³⁸, en cohérence avec la reconnaissance de leur rôle structurant dans l'armature territoriale, sont logiquement les plus élevées. Douvaine se distingue des trois autres avec un ratio nombre de logements à réaliser (1020) sur gisement foncier total (15,2 ha), hors rétention foncière de 67 logements à l'hectare, de loin le plus élevé. Or, le projet de PLUi ne définit sur cette commune que deux OAP à vocation habitat, pour la réalisation de 160 logements environ, soit 15 % du total. Ces deux OAP sont en outre classées en niveau de priorité 2, c'est à dire à urbaniser à partir de 2024. En l'état actuel, le projet de PLUi ne donne pas d'élément de cadrage permettant d'évaluer la manière dont la commune de Douvaine assurera la production de logements associée à son niveau de pôle structurant du territoire.

Consommation à vocation économique

La consommation prévue pour l'activité économique est de 31 hectares. Le bilan de la consommation pour l'économie et le transport sur la période 2004-2015 était de 40 hectares (soit une estimation de 43 hectares sur une période de 12 ans). Le projet de PLUi semble ainsi marquer un infléchissement de la consommation d'espaces pour l'activité économique. Ceci reste toutefois à relativiser compte-tenu des incertitudes sur les chiffres présentés (voir en 2.2).

Par ailleurs, l'OAP « LOI7 » prévue sur la commune de Loisin interroge quant à sa réelle justification. L'OAP concerne un secteur de 2,09 hectares accueillant actuellement une prairie agricole, située en dehors de

36 Rapport de présentation- Justifications- page 207.

37 Cf tableau , RP2, page 185

38 3446 logements pour un total à produire de 5685 sur l'ensemble du PLUi

l'enveloppe urbaine, que le PLUI prévoit de classer en zone 1AUy1. L'OAP vise à accueillir une zone commerciale périphérique, en extension de la zone d'activités déjà existante. Cet aménagement présente un enjeu paysager fort, notamment en raison de sa situation en tant que « porte d'entrée du Chablais ».

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir la réflexion quant à la nécessité et la localisation de ce secteur d'aménagement.

3.2. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques

Le projet de PLUI prévoit dans son règlement écrit un zonage « N » pour la zone naturelle et forestière à protéger. Il est indiqué que « afin de ne pas complexifier la lecture du zonage et du règlement, les zones d'enjeux pour la biodiversité et le paysage ont été identifiées en outils complémentaires³⁹ ».

Le règlement prévoit un sous-secteur protecteur « NL » qui correspond à la zone naturelle dédiée à la préservation du littoral. Elle correspond en grande partie à la bande littorale de 100 mètres autour du lac Léman.

L'article 5 du règlement écrit prévoit le repérage du patrimoine végétal et écologique.

Le plan graphique fait apparaître les prescriptions liées au patrimoine bâti et paysager dont :

- les coupures vertes ;
- les espaces de bon fonctionnement (EBF) du cours d'eau ;
- les réservoirs de biodiversité ;
- les cours d'eau et zones humides ;
- les corridors écologiques ;
- les alignements d'arbres et les arbres remarquables.

Les prescriptions du règlement pour la zone N et les outils complémentaires utilisés apparaissent comme proposant un niveau de protection globalement satisfaisant.

La création de trames matérialisant les secteurs concernés par un classement Natura 2000 ainsi que les périmètres des arrêtés de protection de biotope aurait été toutefois pertinente pour en assurer l'identification et la protection.

Par ailleurs, le projet de PLUI prévoit :

- une OAP « BON13 » située sur la commune de Bons-en-Chablais, sur une superficie de 8,2 hectares en extension de la zone d'activités . L'opération, en proximité immédiate du site Natura 2000 « zones humides du Bas Chablais », est susceptible d'impacter la zone humide « Les Bracots Sud Ouest » (hors site N2000). L'évaluation des incidences⁴⁰ indique que « *Ce site n'a pas à ce jour fait l'objet d'étude spécifique. [...]La topographie et les connaissances de cette zone humide ne permettent pas de préciser si l'urbanisation de la zone AUx aura un impact sur son fonctionnement hydrologique. Toutefois, l'urbanisation de cette extension de la ZAE des Bracots n'aura pas d'impact direct sur les milieux humides car l'OAP prévoit le maintien d'un espace végétalisé au Sud-Est, en limite de la zone humide.*»

39 Rapport de présentation- Justifications- page 193.

40 RP2, page 358

- une OAP « EX6 », située sur la commune d'Excenevex, pour une zone d'activité sur une superficie de 3,5 hectares en extension. Le secteur concerné est au contact direct de la zone humide identifiée par la convention de Ramsar « Les rives du Léman », également classée en secteur de ZNIEFF de type I.
- le classement en espace boisé classé (EBC) a été mobilisé comme outil complémentaire. Cependant, le projet de PLUI prévoit le déclassement de certains EBC avec ⁴¹ :
 - la réduction d'EBC existants sur une bande de 10 m de part et d'autre des cours d'eau, afin de ne pas gêner l'entretien des berges ;
 - la réduction dans les gisements résiduels.

Sur ces trois points, l'Autorité environnementale recommande :

- **de reconsidérer le développement de zones d'activités en extension sur des secteurs de zones humides ou à proximité de zones humides ;**
- **de reprendre la réflexion conduisant à une réduction des EBC déjà existants, afin de s'assurer de sa cohérence avec l'objectif de préservation des espaces naturels et de la biodiversité.**

3.3. Préservation et valorisation du paysage naturel et urbain

L'article 4 du règlement écrit prévoit le repérage du patrimoine bâti et paysager. L'article 6 vient préciser la mise en œuvre des coupures d'urbanisation du littoral.

Le règlement prévoit un sous-secteur protecteur « Ap » pour les zones agricoles présentant des enjeux paysagers.

A l'instar ce qui est prévu pour la protection de la biodiversité, le projet de PLUI mobilise des outils complémentaires au plan graphique et prévoit des prescriptions liées au patrimoine bâti et paysager dont :

- les coupures vertes et espaces verts ;
- espaces boisés classés (EBC) ;
- secteur bâti à protéger ;
- bâtiment typique et historique ;
- petit patrimoine ;
- les alignements d'arbres et les arbres remarquables ;
- points de vue et sentiers à conserver.

De façon globale, le projet de PLUI mobilise des outils pertinents pour assurer la prise en compte des enjeux de préservation et de valorisation du paysage naturel et urbain.

Cependant, la prise en compte des enjeux paysagers soulève toutefois des interrogations pour les opérations suivantes :

– **l'OAP « NER8 »** sur la commune de Nernier concerne une superficie de 1,6 hectares, actuellement agricole, située en dehors de l'enveloppe urbaine, que le PLUI prévoit de classer en zone 1AUt. Cette OAP, très imprécise, concerne un projet d'activité touristique.

41 RP2, page 292.

Située à proximité immédiate du site inscrit de la Chapelle Notre Dame du Lac et ses abords, et visible depuis le lac, elle présente un enjeu fort en matière de préservation du paysage et également en matière de lutte contre l'étalement urbain.

– la zone **2AU à proximité de la zone d'activités économiques « espace Léman »** sur la commune de Anthy-sur-Léman concerne un secteur d'environ 4 hectares. Cette zone se situe à proximité de zones concernées par la trame spécifique « coupure d'urbanisation », sans être elle-même concernée. Pour autant, l'ouverture à l'urbanisation de cette zone constitue un enjeu paysager fort en raison de sa localisation en lien visuel avec le lac.

– les **OAP** prévoient de façon générale le recours aux possibilités en construction en attique, cette possibilité mériterait d'être adaptée au regard du tissu dans lequel est prévu l'OAP afin d'assurer la pertinence de ce type de construction.

L'Autorité environnementale recommande de mener une réflexion sur les enjeux paysagers relevés sur les trois points ci-dessus afin d'assurer leur bonne prise en compte.

3.4. Déplacements et mobilité durable

Le PADD du PLUI porte comme premier axe stratégique de « conforter les capacités d'interconnexion du territoire ». L'objectif n°4 prévoit d'articuler le développement urbain avec l'offre de transport existante et à venir.

Le sujet de la mobilité, bien identifié dans le diagnostic territorial, est intégré dans le projet de développement porté par le PLUI, avec notamment une réflexion sur l'armature urbaine qui prend en compte la proximité d'infrastructures de mobilité, avec en particulier la gare ferroviaire de Bons-en-Chablais et l'axe et les arrêts du projet de ligne de bus à haut niveau de service.

Le développement des modes de déplacement « actifs » est envisagé. Cependant, peu d'emplacements sont prévus pour la création de voies cyclables ou de stationnements pour vélo. A titre d'illustration :

- le plan de zonage de la commune de Douvaine ne prévoit que trois emplacements réservés pour des pistes cyclables et aucun stationnement pour vélo ;
- le plan de zonage de la commune de Bons-en-Chablais ne prévoit aucun emplacement réservé pour pistes cyclables ou stationnements de vélo. Plusieurs emplacements réservés concernent des élargissements de voies, pour lesquels l'aménagement de voies pour piétons et cyclistes est uniquement mentionné comme une éventualité, en précisant qu'ils ne seront réalisés que « si possible ».

L'Autorité environnementale recommande de mener une réflexion plus poussée quant à la manière de traduire les objectifs du PADD en matière de mobilité durable dans le règlement du PLUI. Elle relève que les actions évoquées dans l'OAP thématique sur les déplacements constituent une première étape, qui aura vocation à être rapidement confortée par les résultats de l'étude de schéma directeur de mobilité lancée en 2019 par Thonon Agglomération.