

Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes relatif à la révision du plan local d'urbanisme de la commune de Vulbens (Haute-Savoie)

Avis n° 2018-ARA-AUPP-00502

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 26 juin 2018, a donné délégation à son président, 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 l'avis relatif à la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Vulbens en Haute-Savoie.

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 Vulbens, le dossier ayant été reçu complet le 19 juin 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 en date du 27 juin 2018 et a transmis un avis le 09 juillet 2018.

Ont en outre été consultés le directeur départemental des territoires de Haute-Savoie qui a produit une contribution le 04 septembre 2018.

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis.

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.

Avis de l'Autorité environnementale

1.	Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux	.4
	1.1. Démarche et contexte	.4
	1.2. Présentation du projet de PLU	.5
	1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe	.5
2.	Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport d	
	2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale	.5
	2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution	.6
	2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitutio raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement	
	2.4. Articulation avec le SCoT « Porte Sud de Genève »	.7
	2.5. Analyse des incidences notables probables du PLU sur l'environnement, et des mesures prévue pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives	
	2.6. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets	.9
	2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale et résumé non technique	.9
3.	La prise en compte de l'environnement par le projet de PLU	.9
	3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain	.9
	3.2. Préserver les milieux naturels à forte valeur écologique présents sur la commune1	LO
1	Conclusion	ın

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

1.1. Démarche et contexte

La commune de Vulbens est une commune limitrophe de la Suisse, elle comptait 1521¹ habitants en 2015 après une très forte croissance démographique depuis 2006 (Sa population a augmenté de 9,5 % par an entre 2010 et 2015²). Elle s'étend sur une superficie de 12,5 km² et son urbanisation s'est développée principalement le long de la route départementale 1206.

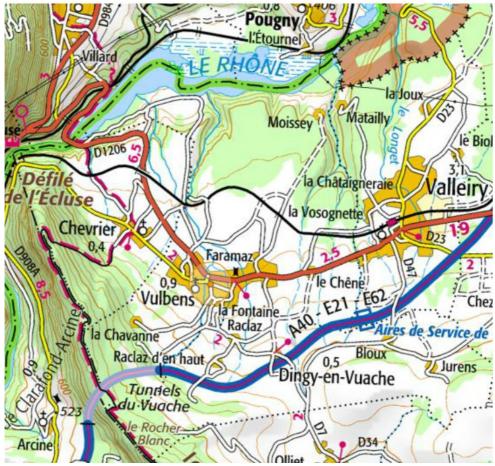


Illustration 1: Localisation Vulbens, source : rapport de présentation

La commune de Vulbens fait partie de la communauté de communes du Genevois et se situe dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Porte Sud de Genève approuvé le 16 décembre 2013.

En termes de patrimoine naturel, le territoire de la commune est concerné par les sites Natura 2000³

¹ Donnée INSEE.

² Donnée INSEE.

³ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) 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 inventoriés 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

« Etournel et défilé de l'Ecluse » et « Massif du Mont Vuache »⁴, deux zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF⁵) de type I et une de type II, et douze zones humides. La commune est par ailleurs concernée par un corridor écologique identifié comme étant « à remettre en bon état » dans le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Rhône-Alpes.

1.2. Présentation du projet de PLU

Le PLU actuellement en vigueur a été approuvé en 2005. La commune a prescrit sa révision le 20 mai 2015.

La commune s'est fixé comme objectif de contenir la croissance démographique à un taux annuel moyen de 3 %. Ce rythme de développement démographique signifierait l'accueil de 600 nouveaux habitants en 10 ans ce qui nécessiterait la construction de 280 logements. En termes de consommation d'espace, la commune prévoit un développement de l'habitat en dents creuses et en extension du bourg sur une surface de 15,2 hectares.

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Les principaux enjeux environnementaux retenus par l'Autorité environnementale concernant ce projet de PLU sont :

- la maîtrise de l'étalement urbain et la gestion économe de l'espace dans un contexte de très forte pression démographique ;
- la préservation des milieux naturels à fortes valeurs écologiques présents sur la commune;

Le présent avis se concentre uniquement sur les principaux enjeux identifiés ci-dessus.

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

2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale

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. Le rapport de présentation doit 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.

En ce qui concerne le rapport de présentation (RP), il comprend l'ensemble des éléments relatifs à l'évaluation environnementale mentionnés à l'article R151-3 du code de l'urbanisme.

D'une manière générale, le document est clair dans son contenu et bien illustré. Néanmoins, l'enjeu de

de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

⁴ Sites d'importance communautaire et zones de protection spéciale.

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.

maîtrise de l'étalement urbain et de gestion économe de l'espace n'étant pas explicitement identifié à l'issue de l'état initial de l'environnement, il n'est pas traité comme un enjeu important dans le rapport de présentation. Enfin, l'identification des impacts du projet de PLU se fait principalement par comparaison avec ce qui était autorisé par le PLU en vigueur, élaboré dans un contexte très différent de celui d'aujourd'hui et antérieur aux lois Grenelle, et non au regard de l'état actuel de l'environnement.

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

Les éléments attendus à ce sujet sont présentés dans les parties II « État initial de l'environnement » et IV.2 « Analyse des perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en exposant notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ».

Bien illustré, l'état initial traite les thématiques attendues de façon claire. Les atouts, faiblesses et enjeux sont identifiés pour chaque sous-partie. Enfin, les enjeux sont synthétisés, hiérarchisés et territorialisés. Cette présentation est particulièrement appréciable. Sur le fond, il serait toutefois souhaitable que l'enjeu de maîtrise de l'étalement urbain et de gestion économe de l'espace soit clairement identifié comme majeur dans cette commune soumise à une très forte pression démographique.

Le fait de présenter explicitement une partie dédiée aux perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement clarifie l'exposé du projet de PLU. La présentation choisie à l'aide de cartographies et de tableaux est particulièrement appréciable. Des zooms plus précis sur les futures zones à urbaniser permettraient toutefois une meilleure appréhension des zones potentiellement impactées par le projet. Il serait également indiqué de parler des potentiels impacts du projet en dehors de la zone du fuseau routier et du bourg.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le rapport de présentation sur ces points.

Par ailleurs, l'Autorité environnementale souligne l'absence de données claires concernant la consommation d'espace qu'engendrerait la mise en œuvre du projet de PLU. En effet, le document met en avant une réduction des surfaces urbanisables par rapport au PLU de 2005. La consommation d'espace prévue par le projet de PLU n'est cependant pas présentée. De plus, le nombre d'hectares urbanisables retirés du PLU n'est pas toujours le même (il varie de 14,7 à 16,7 à quelques pages d'écart⁶).

L'Autorité environnementale recommande de compléter et clarifier le rapport de présentation quant à la consommation d'espace effective qu'engendrerait la mise en œuvre du projet de document d'urbanisme.

2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

Les informations concernant ce sujet sont disponibles à la fois dans la partie III du RP intitulée « Justification des règles du PLU » et dans la partie IV.1 « Explication des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement ».

Les premiers paragraphes de la partie III sont globalement clairs et pédagogiques, ils permettent d'expliquer le projet de PLU et de montrer la cohérence entre les enjeux identifiés dans l'état initial de l'environnement et les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

^{6 14,7} hectares à la page 159, 16,7 hectares aux pages 164 et 165.

Le dossier présente également de façon précise les liens entre les grandes orientations du PADD et leurs traductions réglementaires. Cela permet utilement de montrer la cohérence d'ensemble du PLU.

Toutefois, le document n'explique pas les raisons de la mise en place de la zone d'agrément Na ni son rôle précis. Il serait souhaitable de compléter le rapport de présentation sur ce point.

Enfin, les derniers paragraphes de la partie III qui concernent principalement la consommation d'espace mériteraient d'être clarifiés. Ces paragraphes tentent de montrer la compatibilité du PLU avec le SCoT et présentent pour cela un tableau prenant en compte les surfaces consommées depuis fin 2013⁷. Ainsi, la surface consommée par le PLU n'est pas donnée clairement. En effet, il semble que les 15,2 hectares identifiés prennent en comptent les années 2014-2018. Par ailleurs, le PLU prévoit des taux de rétention élevés (de 50 % dans les dents creuses et de 30 % en extension de l'enveloppe urbaine) et peu compréhensibles compte tenu du contexte de forte pression démographique dans lequel se trouve la commune de Vulbens.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le rapport par la justification des coefficients de rétention foncière au regard de l'enjeu de limitation de la consommation d'espace.

Les choix liés aux enjeux environnementaux et à l'évaluation environnementale sont présentés à part dans la partie IV. Ces informations sont pédagogiques et de bonne qualité mais auraient pu être directement présentées en partie III. En effet, cela aurait permis de montrer l'intégration de la démarche d'évaluation environnementale dans l'élaboration du projet.

Le rapport présente deux solutions de substitutions (cf. page 154). Toutefois, celles-ci sont présentées très succinctement et il aurait été appréciable de voir concrètement l'évolution du projet ou les différentes options étudiées à l'aide de plusieurs versions du plan de zonage ou des orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

2.4. Articulation avec le SCoT « Porte Sud de Genève »

La partie IV.6 « Articulation du projet avec les autres plans et programmes supra-communaux en lien avec l'environnement » présente une sous-partie consacrée au SCoT « Porte Sud de Genève ». Cependant, le document ne précise pas certains éléments d'information comme le fait que le SCoT autorise l'urbanisation de 5 hectares pour l'habitat en extension de l'enveloppe urbaine existante pour la commune de Vulbens entre 2014 et 2024⁸. Il aurait été intéressant de présenter ici le nombre d'hectares déjà consommés en extension depuis 2014 et ainsi montrer en quelle mesure le PLU est compatible avec le SCoT sur ce point.

Cette analyse est présente dans la partie concernant la justification des règles du PLU mais de manière peu compréhensible. D'une part, le document semble indiquer qu'entre fin 2013 et début 2018, 3,5 hectares ont été consommés⁹ mais il ne précise pas si cette consommation s'est faite en extension de l'enveloppe urbaine et si elle est donc à soustraire des 5 hectares autorisés par le SCoT. Dans ce cas, cela impliquerait une consommation d'espace en extension restante de 1,5 hectares jusqu'en 2024.

D'autre part, le document précise que les demandes d'autorisation d'urbanisme de 2014-2018 « ont bien été reportées dans le tableau exposant les capacités d'accueil du PLU »¹⁰. Il faut donc, pour arriver à la

- 7 D'après la page 123 du RP.
- 8 Page 10 du DOO du SCoT Porte Sud de Genève.
- 9 Page 123 du RP.
- 10 Idem.

conclusion de cette analyse, se reporter à un autre tableau¹¹. Cette présentation ne facilite pas l'appréhension du document par le public. De plus, ce sont en réalité environ 8 hectares qui sont identifiés en extension de l'enveloppe urbaine, ramenés à 5,3 hectares par l'application d'un taux de rétention foncière élevé et que le dossier ne justifie pas.

De même, une analyse plus précise de la compatibilité du PLU avec le SCoT relative au développement de 8 hectares dans la zone d'activités économiques des Grands Chavanoux¹² prévu par ce dernier serait appréciable.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le rapport de présentation avec une analyse précise de l'articulation entre le projet de PLU et le SCoT sur la thématique de la consommation d'espace.

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

Les effets de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement sont présentés dans la partie IV.2 « Analyse des perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées ». Cette dernière rappelle utilement les enjeux identifiés dans l'état initial de l'environnement avant d'analyser les effets du projet de plan.

Les impacts potentiels du PLU au niveau du bourg sont identifiés par comparaison à l'état initial et par comparaison au PLU actuellement en vigueur. Cette deuxième analyse, pour intéressante qu'elle soit, apparaît peu pertinente comme mesure de l'impact du projet de PLU sur l'environnement. Ainsi, l'impact du projet sur le corridor du schéma régional de cohérence écologique Rhône-Alpes (SRCE) est jugé positif lorsque le nouveau PLU est comparé à celui en vigueur, car la superficie de la zone d'activité des Grand Chavannoux qui se trouve dans ce corridor y est moindre. Toutefois, le projet de PLU prévoit tout de même de conserver en zone Ux des terrains qui ne sont pas encore urbanisés et qui se trouvent dans le corridor. Ainsi, l'effet du projet de PLU sur le corridor (c.a.d les possibles incidences des aménagements qu'autorise le PLU) apparaît en réalité négatif et non positif.

De la même manière, on constate que la plupart des effets du projet de PLU sont négatifs lorsqu'il est comparé à l'état initial de l'environnement et positifs lorsqu'il est comparé au PLU en vigueur. Or dans la conclusion de cette partie, seuls les impacts négatifs sur le paysage et la ressource en eau sont retenus, les autres impacts négatifs étant éludés.

Les mesures pour éviter, réduire et compenser les effets du PLU sont présentées dans la partie IV.3. Le RP rappelle utilement le principe de cette démarche dite « ERC » (éviter>réduire>compenser) qui semble bien comprise. Il est annoncé que le projet de PLU ne prévoit pas de mesure de compensation. Les mesures d'évitement et de réduction sont présentées à l'échelle communale et ensuite par thématique.

Il aurait été souhaitable de rappeler explicitement les effets identifiés au regard de l'état initial pour assurer la cohérence entre effets et mesures. De plus, quelques illustrations permettant de montrer plus concrètement les mesures prises, pourraient améliorer la qualité du dossier. A titre d'exemple, il serait souhaitable de faire figurer l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) n°6 afin de montrer comment elle permet de gérer la transition avec l'espace agricole.

En termes de méthode, il aurait aussi été souhaitable que toute cette démonstration ne soit pas

¹¹ Tableau page 133 du RP.

¹² Page 63 du DOO du SCoT Porte Sud de Genève.

uniquement centrée sur le bourg et ses secteurs urbanisés. Les effets du PLU et des mesures concernant les autres parties du territoire de la commune (le Rhône et ses affluents, la plaine agricole et le piémont du Vuache) auraient également dû être examinés. En particulier, il serait souhaitable que le dossier précise les impacts de la zone d'agrément Na ou encore de la zone de loisir NI qui sont absents de cette analyse.

L'analyse des incidences du projet sur les sites Natura 2000 « Etournel et défilé de l'Ecluse » et « Massif du Mont Vuache » conclut clairement à l'absence d'incidences du projet de PLU sur ces sites. Toutefois il aurait été souhaitable d'évoquer leur proximité immédiate respective avec les zones NI (zone naturelle de loisir) et Uz (domaine autoroutier) ne serait-ce que pour la bonne appréhension du document par le public.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le rapport de présentation sur ces points.

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

Le RP présente les indicateurs de suivi du PLU et les indicateurs de suivi pour la thématique environnementale comme deux listes d'indicateurs distinctes. Il aurait été appréciable de réunir ces indicateurs afin d'avoir une vision globale de la feuille de route du projet de PLU. Cela aurait également permis aux indicateurs réputés « non environnementaux » d'être traités comme les indicateurs environnementaux, c'est-à-dire de façon plus précise, avec notamment une connaissance de la périodicité de la mesure et de la source de celle-ci. L'indicateur concernant la consommation d'espace est un calcul de densité mais le suivi de la consommation d'espace total à l'échelle de la commune n'est pas prévu.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le rapport de présentation sur ce point.

2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale et résumé non technique

La méthodologie employée est décrite de façon claire dans le préambule de la partie consacrée à l'évaluation environnementale.

Le résumé technique est quant à lui de bonne qualité. Il est illustré et permet de connaître à la fois les principaux éléments du projet de PLU et les éléments saillants de l'évaluation environnementale. Sur le fond, il présente toutefois les mêmes écueils que le reste du document à savoir qu'il aurait été appréciable d'y faire figurer la consommation d'espace prévue de 15,2 hectares, élément majeur de l'impact du projet, alors que la seule mention du déclassement des 14,7 hectares ¹³ par rapport au PLU en vigueur, si elle n'est pas inintéressante, n'est pas pertinente en termes d'impact et peut donc prêter à confusion.

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

3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain

Le projet de PLU s'inscrit dans un contexte de forte pression démographique due à la position frontalière de la commune avec la Suisse. Le rapport de présentation précise que la croissance démographique retenue pour la période 2018-2028 est de 3 % par an ce qui devrait conduire à l'accueil de 600 habitants

¹³ La valeur de 16,7 hectares est parfois donnée pour quantifier ce déclassement.

supplémentaires et la construction de 280 logements.

Le potentiel urbanisable identifié est de 15,2 hectares. Il s'agit du potentiel identifié sur le règlement graphique par les secteurs non urbanisés des zones U et par les zones AU. La densité moyenne prévue est par conséquent d'environ 18 logements par hectare. Le projet de PLU annonce cependant une densité de 30 logements par hectare en appliquant une rétention foncière qui ramènerait la consommation d'espace pour l'habitat à 9,4 hectares.

Le PADD ne donne aucun objectif chiffré de consommation d'espace. Il cite simplement les objectifs du SCoT. Les OAP au sein de l'enveloppe urbaine proposent des densités appréciables. Toutefois, les deux OAP qui concernent les deux zones en extension de l'enveloppe urbaine annoncent des densités de 15 et 20 logements par hectare. Ces niveaux sont faibles au regard des enjeux de gestion économe de l'espace.

Par ailleurs, le projet de « zone d'agrément » prévu par l'emplacement réservé (ER) n°2, portant sur une emprise de 8,4 hectares, n'est pas justifié. Il est décrit très succinctement et son impact en termes de consommation d'espace n'est pas analysé.

L'Autorité environnementale recommande de mieux justifier et, le cas échéant, de réexaminer les niveaux de densité des logements dans les zones d'extension urbaine ainsi que le projet de « zone d'agrément ».

3.2. Préserver les milieux naturels à forte valeur écologique présents sur la commune

Les éléments à forte valeur écologique présents sur la commune ont été identifiés lors de l'état initial de l'environnement et les enjeux liés à la préservation de ces espaces sont identifiés. Globalement, les espaces d'intérêt écologiques sont protégés et classés en zone N.

Cependant, l'analyse des effets du plan sur ces espaces n'est pas correctement menée (cf supra). Ainsi, il est difficile d'affirmer que le projet de PLU prend bien en compte cet enjeu. Il aurait par exemple fallu expliquer plus clairement en quoi consistent les zone Na et Nl. De même, le corridor, identifié au schéma régional de cohérence écologique, et affiné sur le plan de zonage, est impacté par une partie de l'extension de la zone d'activité des Grands Chavannoux.

4. Conclusion

Le rapport de présentation est globalement de bonne qualité, bien illustré et clair dans sa structure. Il est néanmoins regrettable que la plupart des analyses menées omettent les parties du territoire qui ne sont pas urbanisées et que l'identification des impacts soit basée sur la comparaison du projet de PLU avec le PLU en vigueur et non avec la situation actuelle.

Sur le fond, le taux de rétention appliqué pour calculer le besoin de consommation d'espace du PLU n'est pas justifié au vu de la forte pression démographique qui s'exerce sur la commune. Avec une identification de 15,2 hectares de potentiel urbanisable et deux OAP en extension de l'enveloppe urbaine présentant de faibles densités, l'enjeu de limitation de la consommation d'espace n'apparaît pas bien pris en compte par ce projet de PLU. Enfin, l'enjeu de préservation des espaces naturels est globalement bien pris en compte mais pourrait être affiné sur certains secteurs.