



Mission régionale d'autorité environnementale

Provence-Alpes-Côte d'Azur

**Avis de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
de Provence-Alpes-Côte d'Azur
sur le plan local d'urbanisme (PLU) de Menton (06)**

**n° saisine 2017-1551
n° MRAe 2017APACA32**

Préambule

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires.

Elle donne lieu à l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales du plan par le responsable de ce dernier et a pour objectif de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Elle vise donc à permettre d'améliorer la conception du plan et la participation du public à l'élaboration des décisions.

Suivant la réglementation européenne l'avis d'une Autorité environnementale, en l'occurrence la mission régionale de l'autorité environnementale (MRAe) de la région Provence Alpes Côte d'Azur, apprécie la prise en compte de l'environnement par le plan et programme et la qualité du rapport sur ses incidences environnementales. Cet avis n'est ni favorable ni défavorable à la réalisation du plan ou du programme.

La MRAe s'appuie sur la DREAL pour élaborer son avis et dispose d'un délai de trois mois, à compter de la date de réception de la saisine, pour formuler son avis pour lequel elle consulte notamment l'Agence régionale de santé (ARS).

L'avis devra être porté à la connaissance du public par le responsable du plan au cours de l'enquête publique. Pour la complète information du public, une bonne pratique consiste à produire un mémoire en réponse dans lequel le responsable du plan indique comment il entend prendre en compte les recommandations de l'autorité environnementale. Enfin, le responsable du plan rendra compte, notamment à l'autorité environnementale, lors de l'approbation du plan de la manière dont il prend en considération cet avis.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-25, l'avis est également publié sur le site des MRAe : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr> et de la DREAL : <http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/avis-de-l-autorite-environnementale-r2082.html>

Sommaire de l'avis

| | |
|--|----|
| Préambule..... | 2 |
| Synthèse de l'avis..... | 4 |
| Avis..... | 5 |
| 1. Contexte et objectifs du plan, enjeux environnementaux, qualité du rapport sur les incidences environnementales et de la démarche d'élaboration du PLU..... | 5 |
| 1.1. Contexte et objectifs du plan..... | 5 |
| 1.2. Principaux enjeux identifiés par l'autorité environnementale (Ae)..... | 5 |
| 1.3. Qualité formelle du rapport sur les incidences environnementales..... | 6 |
| 1.4. Prise en compte de l'environnement dans la démarche d'élaboration du PLU..... | 6 |
| 2. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du plan..... | 6 |
| 2.1. Sur les besoins fonciers et la gestion économe de l'espace..... | 6 |
| 2.2. Sur la biodiversité..... | 8 |
| 2.3. Sur le paysage..... | 10 |
| 2.4. Sur l'eau potable et l'assainissement..... | 10 |
| 2.5. Sur les risques..... | 11 |

Synthèse de l'avis

La commune de Menton s'étend sur 1 405 ha et comptait 28 629 habitants en 2016. Elle s'inscrit dans un relief très prononcé entre monts, collines boisées, et reliefs alpins qui plongent dans la mer Méditerranée.

Le projet de Plan local d'urbanisme (PLU) envisage l'accueil de 1 887 nouveaux habitants et la création de 2 200 logements d'ici 2030. Cette estimation se base sur une perspective relativement basse de la taille des ménages, sans apporter de justification. De plus, l'adéquation entre les objectifs de croissance démographique, de construction de logements et de densification et la surface de foncier nécessaire mériterait d'être mieux démontrée.

Le projet de PLU traduit un effort de prise en compte des enjeux environnementaux à travers la préservation et la mise en valeur des espaces à vocation naturelle et agricole mais également des paysages remarquables. Les principes de continuités écologiques sont globalement bien intégrés dans le projet d'aménagement du territoire.

Néanmoins, les choix d'urbanisation méritent d'être mieux justifiés au regard d'une part de l'exposition du territoire aux risques naturels et d'autre part de l'enjeu de préservation de la biodiversité.

Recommandations principales :

- **Expliciter le potentiel de logements par densification puis la surface de foncier nécessaire à mobiliser pour atteindre les objectifs de construction de logements.**
- **Reconsidérer les secteurs ouverts à l'urbanisation dans les zones fortement exposées aux risques naturels.**
- **Le long du littoral, préciser, et traduire réglementairement, les mesures permettant une meilleure insertion paysagère des nouvelles constructions.**

Avis

Cet avis est élaboré sur la base du dossier composé des pièces suivantes :

- rapport de présentation (RP) ;
- projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ;
- orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ;
- règlement ;
- plan de zonage ;
- annexes.

1. Contexte et objectifs du plan, enjeux environnementaux, qualité du rapport sur les incidences environnementales et de la démarche d'élaboration du PLU

1.1. Contexte et objectifs du plan

Menton est une commune littorale, située à l'est du département des Alpes maritimes et à quelques kilomètres de la frontière italienne. Elle compte une population permanente de 28 629 habitants (2016) sur une superficie de 1 405 hectares, mais peut accueillir jusqu'à 90 000 personnes en période estivale.

Implanté sur un relief accidenté avec des pentes soutenues, le territoire mentonnais comprend des massifs en demi-cercle, séparés par des vallons étroits. L'extension urbaine s'est adaptée à cette topographie prononcée et s'est développée dans la plaine littorale, mais également dans l'axe des vallons et sur les crêtes, au détriment des espaces agricoles et naturels, engendrant une consommation foncière conséquente.

La commune dispose d'un patrimoine naturel riche, notamment des parcs et des jardins remarquables, ainsi que de nombreuses traces des paysages traditionnels tels que les anciennes cultures en terrasses.

Elle appartient à la Communauté d'Agglomération de la Riviera Française (CARF) et s'inscrit dans le périmètre du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Riviera Française et de la Roya, dont l'élaboration est en cours.

L'urbanisation de Menton est actuellement régie par un plan d'occupation des sols (POS) approuvé en 1987. Le projet de PLU a pour objectifs de :

- modérer la consommation de l'espace en développant une urbanisation maîtrisée ;
- protéger et mettre en valeur les paysages naturels et les bâtis remarquables, ainsi que de préserver les continuités écologiques ;
- développer l'économie locale.

1.2. Principaux enjeux identifiés par l'autorité environnementale (Ae)

Au regard des enjeux du territoire et des effets potentiels du plan, l'autorité environnementale identifie les enjeux suivants :

- la maîtrise et la justification de la consommation de l'espace, dans un contexte de relief contraint et de foncier rare ;
- la prise en compte des risques naturels dans les choix d'urbanisation ;
- la protection de la biodiversité et des continuités écologiques terrestres et aquatiques ;
- la préservation et la mise en valeur des paysages naturels et des entités patrimoniales, mais également des vues sur le littoral ;
- la préservation des milieux aquatiques, avec une maîtrise rigoureuse des eaux pluviales urbaines.

1.3. Qualité formelle du rapport sur les incidences environnementales

Le rapport de présentation est complet et illustré. Il démontre l'articulation du projet de PLU avec les plans et programmes suivants : la loi Littoral et ses modalités d'application traduites dans la directive territoriale d'aménagement (DTA) des Alpes-Maritimes, le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Rhône-Méditerranée, le plan local de l'habitat (PLH) de la CARF et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de la région PACA.

Le résumé non technique mériterait d'être complété, car l'évolution entre le POS et le PLU ainsi que l'explication des choix retenus ne sont pas suffisamment développés. La présentation d'une carte synthétique illustrant, à partir de l'état initial de l'environnement, les incidences du projet sur l'environnement, aurait facilité la compréhension du public.

1.4. Prise en compte de l'environnement dans la démarche d'élaboration du PLU

Certains choix du projet de PLU, les orientations du PADD et les prescriptions inscrites au règlement traduisent un effort de prise en compte des enjeux environnementaux, à travers notamment :

- la préservation des espaces naturels terrestres, qui bénéficient d'un classement en zone N avec des sous-secteurs protecteurs ;
- la protection d'éléments de patrimoine naturel et bâti ;
- la protection des espaces constitutifs de la trame verte et bleue.

2. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du plan

2.1. Sur les besoins fonciers et la gestion économe de l'espace

Sur un territoire physiquement très contraint, combiné à la présence de risques de mouvement terrain et d'inondation, l'urbanisation de Menton s'est étendue en continuité de l'enveloppe bâtie le long du littoral, des vallées et sur les crêtes. Les espaces artificialisés représentent une part importante du territoire communal avec 48 % de sa superficie.

Les activités économiques de la ville se concentrent sur deux pôles : le centre-ville et la zone d'activités du Careï au nord de la commune. Le développement de l'urbanisation s'est traduit par des formes urbaines très variées (habitat pavillonnaire diffus, petit et moyen collectif) et de densité allant de moins de 10 logements/ha à plus de 100 logements/ha.

Après avoir connu un essor démographique important jusqu'en 1990 (29 141 habitants), puis une décroissance jusqu'en 2013 (28 100 habitants), la commune croît de nouveau avec 28 629 habitants en 2016. L'objectif démographique est de porter la population communale à 30 960 habitants d'ici 2030 sur la base d'une croissance annuelle de 0,35 % (soit 1 887 nouveaux habitants).

Cependant, les années de références démographiques varient selon les pages du rapport de présentation et ne sont pas cohérentes. Le graphique (RP, tome 1, p.31) montre une diminution constante de la population entre 2008 et 2013, tandis que les perspectives démographiques retenues font référence à 29 073 habitants en 2012 (RP, tome 1, p.81), soit une population bien supérieure à celle de 2013. Par conséquent, les perspectives démographiques avec une croissance annuelle de la population de +0,35 % ne sont pas compréhensibles et semblent fausser les objectifs de production de logements.

Par ailleurs, le projet de PLU exprime la nécessité de créer 2 200 logements (120 unités par an) à l'horizon de 2030 en tenant compte du phénomène de desserrement des ménages (avec un taux particulièrement bas de 1,91 personnes par ménage), de la réutilisation de logements inoccupés et de l'accueil de nouveaux arrivants. Ces hypothèses conduisent finalement à la construction de plus d'un logement par habitant, sans que ne soit précisée la part des résidences secondaires.

Recommandation 1 : Clarifier les hypothèses démographiques, justifier la taille des ménages retenue, et ajuster en conséquence les objectifs de production de logements.

La commune souhaite développer l'urbanisation sur le potentiel foncier constructible dans les zones déjà urbanisées et ouvrir certains secteurs à l'urbanisation en bordure de zones urbanisées. Le rapport de présentation fait une analyse très détaillée des capacités foncières des zones NB et U du POS. Cependant, le dossier ne présente pas de synthèse sur le potentiel de logements en dents creuses et par divisions parcellaires au sein du tissu urbain, ainsi que celui prévu en extension de l'enveloppe urbaine. Le distinguo entre la production de logements au sein de l'enveloppe urbaine et celles en extension n'est à ce titre pas claire.

Le rapport annonce une capacité d'accueil de 2 250 logements dont la répartition est peu lisible :

- 894 logements sont annoncés sur 14,8 ha en « *espaces vierges urbanisables* », issus de la reconversion d'une partie des 100 ha des zones NB qui ont fait l'objet d'une analyse. La localisation de ces espaces n'est pas cartographiée, et il n'est pas possible d'établir clairement le lien avec l'analyse détaillée des zones NB présentée dans le rapport de présentation (RP tome 1, p.329).
- une densification des zones urbaines est également prévue. Le rapport cible un certain nombre de secteurs urbains et indique des densités bâties potentielles. Le nombre de logements potentiels par densification n'est pas exprimé, bien que l'on puisse supposer qu'il s'agisse des 1 356 logements nécessaires pour atteindre la capacité d'accueil annoncée de 2 250 logements.

Le tableau d'évolution des surfaces entre le POS et le PLU indique que la zone U du PLU intègre 95 ha de zones NB. Cependant, l'absence d'éléments cartographiques illustrant la localisation de ces zones et d'analyse de leur occupation actuelle ne permet pas de faire le lien avec les « *espaces vierges urbanisables* » identifiés précédemment.

Recommandation 2 : Mettre en évidence les évolutions de zonages entre le POS et le PLU par une cartographie à l'échelle adaptée, et présenter explicitement les zones retenues pour satisfaire les besoins fonciers (« espaces vierges urbanisables » et zones de densification). Préciser la surface de foncier nécessaire à mobiliser pour atteindre les objectifs de construction de logements. Expliciter le lien entre les 95 ha de zones NB devenues U au PLU et les 14,8 ha d'« espaces vierges urbanisables ».

Le projet de PLU comptabilise au total 487 ha de zones U et 8 ha de zones AU. Une seule zone IAU située au nord de la commune dans le secteur du Haut-Careï fait l'objet d'une Orientation d'aménagement et de programmation (OAP) de type sectoriel. Elle porte sur un nouveau quartier (écoquartier) en continuité de l'urbanisation existante pour une superficie de 3,8 ha, et fait l'objet d'un emplacement réservé pour mixité sociale (EMS). Il est regrettable qu'aucune autre OAP n'ait été définie dans le projet de PLU sur d'autres zones ouvertes à l'urbanisation, notamment les « espaces vierges urbanisables ».

La zone UF, zone à vocation mixte (commerces, services, équipements) située en front de mer dans la continuité du port de Garavan, est destinée à accueillir une opération de renouvellement urbain. Ce secteur est classé en périmètre d'attente pour un projet d'aménagement global (PAPAG) au titre de l'article L151-41-5 du code de l'urbanisme. Les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini dans le règlement y sont interdites, pour une durée de cinq ans. Or au terme de cette échéance, si aucune évolution du PLU n'est mise en œuvre pour traduire le projet d'aménagement, les dispositions du règlement deviendront applicables. Ainsi, les constructions pourront être réalisées sans limite d'emprise au sol sur des hauteurs de 7 m et 9 m. Ces règles n'apparaissent pas compatibles avec les orientations de la DTA et les modalités d'application de la loi Littoral notamment sur le principe d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proche du rivage. Il conviendrait de revoir le règlement de cette zone en conformité avec la loi Littoral.

Recommandation 3 : Revoir le règlement de la zone UF afin de garantir la conformité avec les orientations de la DTA et les modalités d'application de la loi Littoral.

2.2. Sur la biodiversité

La commune est marquée par une variété de paysages naturels (forêt, jardins, agrumes, terrasses...) faisant de celle-ci un lieu de rencontre entre mer et montagne, et de transition avec les paysages de l'arrière-pays. Elle dispose d'une grande richesse écologique, faunistique et floristique, composée de milieux forestiers (35 %), de milieux ouverts à garrigues (17 %), de ripisylves, de milieux côtiers ainsi qu'un milieu marin conséquent du fait de la localisation de la commune sur les bords de la Mer Méditerranée. Le projet de PLU fait passer la zone naturelle classée N de 49 % à 60 % du territoire.

Trois zones naturelles d'intérêt écologiques, faunistiques et floristiques (ZNIEFF) sont identifiées sur le territoire communal, et ainsi que deux sites Natura 2000 : zone spéciale de conservation habitat (ZSC) : « Vallée du Careï – collines de Castillon » et site d'intérêt communautaire (SIC) « Cap Martin ».

La protection de ces différents périmètres est prise en compte à travers :

- le recours à un zonage Np et Ap pour les espaces naturels et agricoles protégés au titre de la DTA des Alpes-Maritimes et des sites Natura 2000, et Nm pour le domaine public maritime ;
- le classement des boisements remarquables en espaces boisés classés (EBC), qui passent de 323 ha à 491 ha.

La prise en compte du SRCE est bien retranscrite, à la fois sur une carte identifiant les composantes de la trame verte et bleue (TVB) et dans les dispositions générales du règlement (un article relatif aux dispositions applicables dans les espaces de la TVB). Pour une meilleure lisibilité des incidences du projet de PLU sur les fonctionnalités écologiques de la trame verte et bleue, il serait utile de présenter une cartographie précise, superposant :

- le zonage du projet de PLU ;
- les périmètres patrimoniaux, réglementaires ou contractuels (ZNIEFF, sites Natura 2000) ;
- la TVB identifiée à l'échelle communale.

Recommandation 4 : Présenter une cartographie lisible superposant le zonage de PLU, les périmètres de protection et d'inventaire des milieux naturels, ainsi que la trame verte et bleue.

Le territoire agricole de Menton est d'une grande richesse et la culture des agrumes est directement lié à l'histoire de la commune. Pourtant, le développement de l'urbanisation a fortement contribué au recul de l'espace agricole et de son exploitation. Les activités agricoles sont morcelées sur le territoire communal. La commune a identifié l'enjeu important de protection de l'activité agricole, et augmente la superficie des zones A de 34 ha à 104 ha.

Le règlement prévoit une constructibilité très limitée en zone A et la quasi-inconstructibilité en zone Ap (zone protégée au titre de la DTA des Alpes-Maritimes et de la loi Littoral). Ces dispositions assurent une protection satisfaisante des espaces agricoles, utiles au fonctionnement des écosystèmes.

Deux secteurs naturels, reclassés en zone urbaine et à urbaniser, se situent sur des sites à enjeux environnementaux potentiellement importants : la zone UC du hameau de Monti (7,7 ha), anciennement ND dans sa partie ouest, et la zone adjacente IIAUz (zone naturelle, non équipée), future extension de la zone d'activités du Careï (2,7 ha), qui a vocation à accueillir de nouvelles entreprises.

Ces deux zones présentent des enjeux de biodiversité similaires : elles se situent en totalité dans la ZNIEFF de type I « Sainte Agnès », à proximité de la ZSC « Vallée du Careï – collines de Castillon » et de la ZNIEFF de type II « Chaînon frontaliers de Sospel à Menton ». Ces deux zones ont été identifiées à juste titre dans le réservoir de biodiversité de la carte communale de la TVB.

Il serait souhaitable que ces secteurs fassent l'objet de relevés de terrains faune-flore, afin d'éclairer les incidences sur l'environnement de ces choix d'urbanisation. D'autant plus qu'une étude sur l'évaluation des impacts et des incidences du PLU sur la zone d'activités du Careï de 2015¹ a mis en exergue des impacts significatifs. Des incidences ont été identifiées de manière avérée sur les habitats (destruction de la ripisylve) et sur la circulation des espèces (rupture d'un corridor écologique) et de manière potentielle sur les habitats et les espèces patrimoniales. Cette étude recommandait donc la réalisation d'inventaires naturalistes complets « afin de confirmer ou d'infirmer la présence des habitats et des espèces potentiels ».

¹ Rapport 2015 Ramboll Environ

Recommandation 5 : Préciser par des inventaires naturalistes adaptés, le niveau d'incidences de l'ouverture à l'urbanisation du projet de PLU, en particulier dans la zone IIAUz et la zone adjacente UC (hameau de Monti).

2.3. Sur le paysage

La configuration topographique de Menton offre de larges cônes de vues et d'échappées visuelles remarquables de la terre vers la mer et inversement. Ces cônes ont bien été identifiés, et le PLU impose une servitude de vue (article 11 du règlement) depuis les routes en corniche, qui limite la hauteur des constructions. Cependant, l'insertion paysagère des futurs aménagements sur le littoral n'est pas décrite de façon suffisante. Il aurait été utile de réaliser une analyse des hauteurs de constructions au regard du paysage littoral ainsi qu'une analyse typo-morphologique du tissu urbain, notamment en distinguant les hauteurs de construction en fonction des niveaux NGF (nivellement général de la France) de terrain. À titre d'exemple, les hauteurs sont réglementées dans certaines zones à des niveaux restant relativement élevés (jusqu'à 26,70 m en zone UA, soit l'équivalent d'un R+7, et 15 m en zone UBa), et de façon homogène par zone. L'incidence paysagère de telles constructions est potentiellement majeure.

Recommandation 6 : Réaliser une étude typo-morphologique du tissu urbain sur le littoral, afin de définir des prescriptions complémentaires à intégrer dans le règlement du PLU, de manière à garantir une meilleure intégration paysagère des nouvelles constructions.

Par ailleurs, Menton dispose d'un environnement naturel et bâti de qualité et compte de nombreux monuments historiques classés et inscrits. La commune a ainsi, procédé à un inventaire spécifique, annexé au dossier de PLU. Le cadre de vie et les éléments constitutifs de la qualité paysagère sont bien pris en compte à travers le recensement exhaustif des éléments de patrimoine et de paysage remarquables à protéger. Le règlement conforte ces protections dans son article 8 des dispositions générales, relatif à l'inventaire des éléments du patrimoine et paysager à protéger au titre des articles L151-19 et L151-23 du code de l'urbanisme mais également au sein de l'article 13 (Espaces libres et plantations) des zones réglementées.

2.4. Sur l'eau potable et l'assainissement

Le développement urbain au sein et en extension de l'enveloppe urbaine a des incidences sur les ressources en eaux potables, sur les rejets d'eau usées et sur l'augmentation du ruissellement par l'imperméabilisation des sols.

La commune prévoit l'extension des réseaux d'eaux pluviales et d'assainissement. Cependant, les emplacements réservés pour la création de réseaux d'eaux pluviales (E1) et de réseaux d'assainissement (E2) ne sont pas localisés sur le zonage.

Le projet d'extension de la zone d'activités du Haut-Careï (zone IIAUz) va accroître les risques de pollution du cours d'eau du Careï, classé en EBC. Le risque d'altération de la qualité des eaux est incompatible avec la restauration du bon état écologique de ce cours d'eau, que le SDAGE Rhône-Méditerranée impose à l'échéance 2027.

2.5. Sur les risques

Le territoire est concerné par les risques suivants : séisme, mouvements de terrain, inondations et incendie de forêts.

La commune est couverte dans sa partie sud par un plan de prévention du risque mouvement de terrain (PPRmt), approuvé en 2001. Il est rappelé que le PPR a valeur de servitude d'utilité publique et s'impose nonobstant les dispositions du PLU. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) a réalisé, en 2016, une étude sur la partie nord de la commune qui apporte une nouvelle connaissance des aléas mouvement de terrains, traduite par une cartographie et donnant lieu à des préconisations en matière d'urbanisation et de constructibilité.

Un des enjeux identifié par l'autorité environnementale sur le territoire de Menton est de prendre en compte les risques dans les choix d'urbanisation et de ne pas accroître la vulnérabilité des personnes et biens. Aussi, il n'est pas envisageable que deux emplacements réservés pour mixité sociale (n°3 et 4), dont les superficies sont les plus importantes après celui de l'Eco-quartier du Haut-Careï, se situent pour moitié en zone rouge (aléa fort) du PPRmt dont le principe est l'inconstructibilité. Ces projets devront être précisés ou ré-examinés.

De plus, la connaissance du risque apportée par l'étude du Cerema amène les observations suivantes :

- la zone UZb, zone d'activité du Haut-Careï, se situe, le long de sa partie ouest, en zone de glissement d'aléa de niveau 3 (G3, aléa fort). L'étude préconise un principe d'inconstructibilité dans cette zone. Au vu de ces éléments, aucun aménagement ne pourra y être autorisé.
- Les zones UC et IIAUz se situent pour partie en zone d'aléa faible (chutes de blocs et éboulement). L'urbanisation ne pourra être envisagée qu'après avoir réalisé des études techniques complémentaires de qualification et de confirmation du niveau de risque.

Une attention particulière doit être portée sur la zone IAU, éco-quartier du Haut-Careï. Ce secteur situé en fond de vallon est soumis au risque d'inondation par ruissellement. L'imperméabilisation des sols occasionnée par le développement de l'urbanisation engendrera du ruissellement supplémentaire et par conséquent le risque d'aggraver le risque d'inondation. À cela s'ajoute, dans la partie sud de cette zone, le risque mouvement de terrain identifié en zone d'aléa de niveau 3 (C3Ra2G2, aléa fort). Un principe d'inconstructibilité y est préconisé par l'étude du Cerema.

Recommandation 7 : Prendre en compte les risques de mouvements de terrain et d'inondation dans les choix d'urbanisation en fonction de l'état actualisé des connaissances et dans l'objectif de garantir la sécurité des personnes et la préservation des biens.