



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet d'élaboration du plan local d'urbanisme
de la commune d'Évian-les-Bains (Haute-Savoie)**

Avis n° 2016-ARA-AUPP-00206

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 18 avril 2017 à Lyon. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune d'Évian-les-Bains (Haute-Savoie).

Étaient présents et ont délibéré : Jean-Paul Martin, Jean-Pierre Nicol, Michel Rostagnat.

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.

Étaient absents ou excusés : Catherine Argile, Patrick Bergeret, Pascale Humbert.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par la commune d'Évian-les-bains, le dossier ayant été reçu complet le 18 janvier 2017.

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 et a produit un avis le 02 février 2017.

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.

Le document d'urbanisme approuvé devra comprendre une note sur la manière dont il a été tenu compte du présent avis.

Synthèse de l'Avis

La commune d'Évian-les-Bains compte un peu plus de 8 800 habitants (2014). Située sur la rive Sud du lac Léman, proche de la frontière suisse, elle fait partie de l'unité urbaine de Thonon-les-Bains, commune située à une dizaine de kilomètres, et du territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Chablais, approuvé en 2012.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux concernant ce territoire et son projet de plan local d'urbanisme (PLU) sont :

- la gestion économe de l'espace et la limitation de la consommation d'espaces agricoles et naturels ;
- la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques ;
- la préservation de la qualité paysagère du patrimoine naturel et bâti.

Le rapport de présentation du PLU, pièce essentielle du dossier dont le contenu est précisé par le code de l'urbanisme, présente de graves insuffisances. Notamment :

- l'absence de présentation de l'articulation générale et du contenu des différentes pièces qui le composent en rend l'exploitation particulièrement difficile. Son absence de structuration n'apparaît pas susceptible de permettre une bonne information du public ;
- l'articulation du projet de PLU avec les plans et programmes de niveau supérieur n'est pas présentée, sauf de façon incomplète pour le SCoT ;
- l'état initial de l'environnement, bien développé sur les aspects liés à l'eau et sur le paysage, n'aborde quasiment pas les autres aspects de l'environnement, notamment les milieux naturels terrestres, les continuités écologiques, la qualité de l'air, les déchets, les nuisances et les risques ;
- certains éléments présentés sont obsolètes, présentés de façon inadéquate, partiellement erronée ou partielle (évolution démographique, objectifs du SCoT). La justification des éléments présentés est souvent insuffisante ou absente. Aucun scénario de développement autre que celui prévu par le projet de PLU n'est présenté ;
- l'analyse des incidences notables probables du projet sur l'environnement souffre de graves insuffisances, et les conclusions qui sont présentées, indiquant des impacts faibles à nuls, n'apparaissent pas justifiées et ne peuvent être évaluées avec les éléments présentés ;
- le résumé non technique, extrêmement succinct, ne permet pas au public de se faire une idée correcte du contenu du dossier et de l'évaluation environnementale.

L'Autorité environnementale recommande que l'ensemble du rapport de présentation soit repris de façon approfondie, de façon à ce qu'il puisse assurer de façon satisfaisante les fonctions prévues par les textes et la bonne information du public.

Sur le fond, le projet de PLU prend en compte de façon approfondie l'enjeu de la protection et de la valorisation des paysages, ainsi que celui de la préservation de la ressource en eau.

Par contre, en ce qui concerne l'objectif de modération de consommation de l'espace, les densités prévues apparaissent faibles pour un pôle urbain comme Évian-les-Bains. Il apparaît douteux que le projet permette de converger vers les objectifs globaux du SCoT.

Par ailleurs, du fait des insuffisances de l'état initial de l'environnement, il n'est pas possible de savoir si les enjeux relatifs aux milieux naturels ont été correctement pris en compte, d'autant plus que le règlement de

la zone N, qui autorise un certain nombre de constructions, ne permet pas en soi d'assurer une parfaite préservation de la biodiversité.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Autorité environnementale sont présentées dans l'avis détaillé qui suit.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation et enjeux environnementaux.....	6
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	6
2.1. Organisation et contenu du rapport de présentation.....	6
2.2. Articulation du projet de PLU avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	7
2.3. État initial de l'environnement et perspectives de son évolution.....	8
2.4. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables.....	9
2.5. Analyse des incidences notables probables sur l'environnement et mesures pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives.....	12
2.6. Indicateurs de suivi.....	12
2.7. Résumé non technique.....	13
3. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....	13
3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et lutter contre l'étalement urbain.....	13
3.2. Préserver les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques.....	14
3.3. Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain.....	14
3.4. Préserver la ressource en eau.....	15
3.5. Permettre une mobilité douce au sein de la commune.....	15

1. Contexte, présentation et enjeux environnementaux

La commune d'Évian-les-Bains compte un peu plus de 8 800 habitants (2014) ; elle appartient à la communauté de communes du Pays d'Évian et est située dans le territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Chablais approuvé le 23 février 2012. Elle bénéficie d'une situation géographique particulière, sur la rive Sud du lac Léman, proche de la frontière suisse et s'inscrit en bout de sillon alpin, territoire marqué par le relief et axe fort de développement. La commune fait partie de l'unité urbaine de Thonon-les-Bains, commune située à une dizaine de kilomètres.

La transformation du plan d'occupation des sols (POS) de la commune en plan local d'urbanisme (PLU) a été prescrite par délibération du 29 mars 2010. Les objectifs énoncés dans cette délibération étaient notamment, à travers ce nouveau document d'urbanisme, d'inciter au renouvellement du tissu urbain et de préserver l'environnement et la qualité paysagère de la commune.

Le territoire de la commune d'Évian-les-Bains est particulièrement sensible du point de vue paysager, en raison de son positionnement entre un environnement lacustre et des coteaux. Elle bénéficie également d'un renom international en raison de son activité thermale et de la commercialisation de son eau minérale. La commune possède par ailleurs un patrimoine historique à préserver.



Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux concernant ce territoire et le projet de PLU sont :

- la gestion économe de l'espace et la limitation de la consommation d'espaces agricoles et naturels ;
- la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques ;
- la préservation de la qualité paysagère du patrimoine naturel et bâti.

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

2.1. Organisation et contenu du rapport de présentation

Le rapport de présentation du PLU doit comprendre les éléments prévus par les textes législatifs et réglementaires¹, notamment ceux rendant compte de la démarche d'évaluation environnementale².

1 Articles L151-4 et R151-1 à R151-4 du code de l'urbanisme.

2 cf. art. L104-4 et R151-3 du code de l'urbanisme.

Dans le cas présent, les différents éléments présentés sont éparpillés dans un certain nombre de pièces :

- un document intitulé « *Rapport de présentation* » qui ne présente que le contexte géographique, historique et administratif du territoire, son accessibilité grâce à ses différentes voiries, et des données socio-économiques ;
- un document intitulé « *État initial de l'environnement* » centré sur les thématiques de la géomorphologie, de l'eau et du paysage. À ce document sont annexés un atlas paysager et une analyse morphologique ;
- un document intitulé « *Rapport de présentation : évaluation environnementale* » qui présente brièvement :
 - un tableau de synthèse des incidences environnementales du plan,
 - une évaluation préliminaire des incidences des secteurs d'urbanisation future sur l'environnement,
 - la prise en compte de la trame verte et bleue,
 - des conclusions sur l'évaluation environnementale,
 - un résumé non technique extrêmement succinct ;
- un document intitulé « *Rapport de présentation : justification des choix retenus dans le PLU* » qui présente des développements relatifs au parti d'aménagement du PADD, à la consommation d'espace, aux différents types de zones, aux dispositions réglementaires, ainsi que des indicateurs de suivi. La structure de ce document n'apparaît pas clairement, et les développements qu'il contient paraissent parfois sans rapport avec son titre ;
- un tableau intitulé « *Projections chiffrées* » présentant quelques chiffres sur certains éléments partiels ;

L'absence d'une présentation de l'articulation générale et du contenu de ces différents documents³, qui au global sont censés constituer le rapport de présentation prévu par les textes, en rend l'exploitation particulièrement difficile. Ils s'apparentent plus à des documents de travail intermédiaires, partiels et provisoires, qu'à un document achevé. Outre les insuffisances de contenu relevées (cf. ci-après), son absence de structuration n'apparaît pas susceptible de permettre une bonne information du public.

L'Autorité environnementale recommande que l'ensemble du rapport de présentation soit repris de façon à clarifier l'articulation des différents éléments présentés, clarifier leur structure, faciliter la localisation des différents éléments prévus par les textes et, au global, permettre au public de disposer d'une présentation claire des éléments et des étapes de la démarche d'évaluation environnementale.

2.2. Articulation du projet de PLU avec les plans et programmes d'ordre supérieur

Au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation doit décrire l'articulation du projet de PLU avec les autres documents d'urbanisme et plans et programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte⁴. Il s'agit notamment, dans le cas présent :

- du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Rhône-Méditerranée 2016-2021,
- du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Rhône-Méditerranée 2016-2021,
- du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de la région Rhône-Alpes,
- du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) de la région Rhône-Alpes,
- du SCoT du Chablais.
-

3 NB : seuls les deux premiers documents disposent d'un sommaire.

4 Cf. 1° de l'art. R151-3 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne le SCoT :

- le document « *Rapport de présentation* » présente, pp. 48 à 53, certaines orientations et objectifs du SCoT et ses implications concernant Évian-les-Bains, sans présenter cependant la façon dont ces orientations et objectifs sont effectivement pris en compte ;
- le document « *Rapport de présentation : justification des choix retenus dans le PLU* » présente, pp. 9 à 11, un tableau mettant en regard certains objectifs du document d'orientations générales (DOG) du SCoT avec les orientations du PADD contribuant à leur mise en œuvre. Cependant :
 - l'examen des objectifs du DOG n'est pas exhaustif. Notamment, les objectifs du SCoT associés aux orientations relatives aux équilibres agri-environnementaux, à la gestion des risques et des nuisances, à l'équilibre social de l'habitat, et aux collectivités concernées par la loi Littoral ne sont pas présentés dans ce tableau ;
 - les éléments de prise en compte présentés restent très généraux et ne permettent pas d'apprécier le niveau effectif de prise en compte.
- des éléments ponctuels figurent par ailleurs à divers endroits⁵ concernant l'habitat, sans que soit présenté un bilan clair et précis de la prise en compte des objectifs du SCoT par le projet de PLU, notamment en matière de densité globale de l'habitat, de taux de résidences secondaires et de logements vacants.

En ce qui concerne les autres documents (SDAGE, PGRI, SRCE, SRCAE), rien n'est présenté dans les différents documents du dossier.

L'Autorité environnementale rappelle que le rapport de présentation doit décrire l'articulation du projet de PLU avec les autres documents d'urbanisme et plans et programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte.

2.3. État initial de l'environnement et perspectives de son évolution

Le document « *État initial de l'environnement* » présente de façon approfondie les aspects liés à la géomorphologie et l'hydrographie du territoire, à l'eau et aux paysages.

- Le contexte hydrogéologique expliquant la formation des eaux minérales de la commune est notamment expliqué. De même, les conséquences de la présence de cette eau minérale sur l'urbanisme d'Évian-les-Bains sont présentées. Le ruisseau du Forchez, seul ruisseau encore à ciel ouvert est identifié comme étant une connexion « bleue et verte » à aménager ou à préserver.
- Deux zones humides sont également répertoriées sur la commune. Le paragraphe spécifique sur l'hydrographie aborde la question des milieux naturels et des espèces animales présentes sur la commune.
- Concernant la gestion des eaux usées, le document indique qu'il n'y a, à ce jour, pas de schéma d'assainissement validé à l'échelon intercommunal. À l'échelle communale en revanche, un schéma est annoncé comme devant être élaboré parallèlement au PLU. Un des objectifs de la commune est de raccorder l'ensemble des habitations au système d'assainissement collectif. Il est précisé qu'« une procédure menant à l'établissement d'un schéma d'assainissement d'eaux pluviales devrait être envisagée ».
- La commune ne possède pas de plan de prévention des risques d'inondation mais fait référence à la carte d'aléas réalisée par les services de l'État. Cependant, cette carte annoncée sur « la page suivante » est absente⁶.

5 Cf. en particulier le document « *Rapport de présentation : justification des choix retenus dans le PLU* », pp. 12-13 et p. 38.

6 Carte disponible sur le site internet des services de l'État en Haute-Savoie : http://www.haute-savoie.gouv.fr/content/download/7079/36042/file/Evian-aleas_cle6ba898.pdf

- Enfin, l'importance du paysage est soulignée. Entre coteaux et lac, Évian-les-Bains est une commune marquée par le développement touristique lié à l'eau thermale. Trois types de paysages sont distingués : le paysage urbain, le paysage d'interface et le paysage naturel. Au sein du paysage urbain, l'état initial de l'environnement identifie la séquence paysagère emblématique d'Évian sur le front de lac. Les paysages naturels, situés à l'extrême Sud de la commune, sont principalement constitués de pâtures et de boisements. Enfin, le paysage d'interface situé entre les deux types précédemment décrits est considéré comme celui de plus fort enjeu pour la commune. En effet, contrairement au centre historique, ce secteur est en mutation et présente un intérêt stratégique. En parallèle, le fait qu'il soit visible depuis le lac constitue un enjeu paysager majeur à concilier avec son développement.

Par contre, ce document ne présente pas d'analyse des autres aspects importants en matière d'environnement que sont notamment les milieux naturels terrestres, les continuités écologiques, la qualité de l'air, les déchets, les nuisances (bruit) ou les risques⁷.

Le document « *Rapport de présentation : Évaluation environnementale* » présente quant à lui un tableau « *Synthèse des incidences environnementales du plan* » qui donne un certain nombre d'éléments de synthèse sur ces aspects. Mais les éléments de base dont ce tableau est censé faire la synthèse ne sont pas présentés, ni développés. Il n'est donc pas possible d'en évaluer la qualité ou la pertinence.

On trouve par ailleurs dans le reste de ce document des éléments ponctuels indiquant que des continuités écologiques auraient été identifiées, notamment sur le coteau boisé et le secteur des Mateirons, sans plus de précision. Les enjeux liés à la biodiversité (milieux naturels, espèces, continuités écologiques) ne sont pas cartographiés, ni même vraiment présentés. Ils ne semblent abordés sérieusement que sous l'angle paysager.

L'Autorité environnementale rappelle que le rapport de présentation doit présenter un état initial de l'environnement, ce qui n'est que très partiellement le cas en l'état actuel du dossier, ainsi qu'une analyse de ses perspectives d'évolution. Elle recommande également de mettre en exergue les enjeux correspondants, de les territorialiser et de les hiérarchiser afin de garantir une bonne appréhension du document par le public.

2.4. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables

Le document « *Rapport de présentation : justification des choix retenus dans le PLU* » présente les quatre orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et explique que le PADD doit respecter « *des objectifs parfois contradictoires* »⁸ fixés par le SCoT et la loi Grenelle 2, ce qui a conduit à ce que des scénarios favorisant des formes urbaines moins denses ou une consommation d'espaces naturels supérieure n'aient pas pu être retenus.

Il présente deux tableaux mettant en regard les dispositions de l'article L101-2 du code de l'urbanisme et du SCoT avec les orientations du PADD⁹. Ces tableaux restent cependant très généraux.

7 Hormis quelques éléments très limités sur les risques torrentiels, p 31 du document, dans la partie relative à l'assainissement des eaux pluviales.

8 NB : L'Autorité environnementale ne voit pas en quoi ces cadrages sont contradictoires.

9 NB : ces orientations sont placées dans une colonne intitulée « Orientations générales du PADD », mais ne correspondent pas aux quatre orientations générales du PADD, ni à ses orientations de 2ème niveau. Elles apparaissent plutôt comme des déclinaisons allant dans le sens des orientations du PADD, sans que leur lien avec les différentes orientations générales du PADD soit explicité.

Les principes d'utilisation économe de l'espace sont ensuite présentés¹⁰. En particulier : « *La Commune a décidé [...], à l'intérieur de l'enveloppe urbanisée qu'elle a délimitée, de fixer comme objectif de consommation de l'espace une utilisation optimale des espaces déjà construits, c'est à dire :*

- « *Étendre les zones les plus denses le long des axes structurants et sur le secteur urbain déjà bâti et desservi par les transports en commun ;*
- *Favoriser l'évolution de certaines zones pavillonnaires ordinaires vers des formes urbaines plus compactes et plus économes de l'espace ;*
- *Comblent les « dents creuses » dans le tissu bâti et les espaces interstitiels à l'intérieur de l'enveloppe urbanisée ;*
- *Limiter l'extension urbaine aux terrains déjà classés en zone d'urbanisation future, faisant l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP). »*

Sont également rappelés ici les objectifs de croissance démographique et de répartition de la typologie des formes urbaines fixés par le SCoT. Sur ces deux points, les éléments de comparaison avec la situation actuelle de la commune mériteraient d'être actualisés ou précisés :

- En matière d'évolution démographique, il est indiqué que « *l'objectif de croissance annuelle fixé par le [SCoT] est de 2 %. Cette croissance est supérieure à celle constatée depuis 1999 qui est de 0,9 %.* » Or, le chiffre de +0,9 % correspond à l'évolution moyenne entre 1999 et 2010. Les derniers éléments publiés par l'INSEE, fondés sur le recensement de 2015, montrent une croissance de la population communale de +2,03 %/an entre 2010 et 2014.
- En matière de répartition de la typologie des formes urbaines, le document indique que la commune a déjà 80 % de collectif, reprenant en cela un chiffre publié par l'INSEE, en le comparant à l'objectif du SCoT¹¹. Cependant, il n'est pas certain que ce chiffre puisse être comparé directement à l'objectif du SCoT, du fait de la catégorie « habitat intermédiaire »¹² du SCoT qui n'est pas prévue par l'INSEE. La répartition actuelle des types de logement semble en réalité sensiblement éloignée des objectifs 2030 du SCoT en ce qui concerne les logements individuels, ce qui n'apparaît pas clairement dans le document.

Plus loin dans le document¹³ sont présentés des éléments plus quantitatifs d'explication des surfaces mobilisables dans l'enveloppe urbanisée que la commune a délimitée et du nombre de logements qu'il est possible d'y construire :

- Renouvellement urbain : le document constate que, au cours des 10 dernières années, en moyenne 0,77 ha/an ont été mobilisés pour du renouvellement urbain. Tablant sur une poursuite de ce

10 cf. « *II – Justification des objectifs de consommation de l'espace compris dans le PADD* », p. 12 à 14 du document. On peut noter que le contenu de cette partie présente des éléments plutôt qualitatifs et de principe relatifs aux objectifs de consommation de l'espace, mais très peu d'éléments quantifiés, ce qui ne permet pas d'évaluer ce qui est proposé. D'autres éléments plus précis sont présentés dans le « *VI – Analyse de la consommation d'espace et du nombre de logements potentiels d'ici 2030* », pp.36 à 41. Ces deux parties sont séparées par des développements présentant les différents types de zonages et les dispositions réglementaires qui s'y appliquent, qui ne semblent pas de l'ordre de la « *Justification des choix retenus* » (qui est le titre de document).

11 Objectifs du SCoT à l'horizon 2030 : 80 % de logements collectifs, 10 % de logements « intermédiaires » et 10 % de logements individuels.

12 Le SCoT définit les logements « intermédiaires » comme « *deux (ou plus) logements mitoyens verticalement ou horizontalement (c'est à dire accolés ou superposés), avec des accès individuels (séparés depuis l'extérieur), un petit espace privatif extérieur (terrasse, balcon, jardin) si possible sans vis-à-vis gênant, et des parties communes réduites et conçues pour une gestion peu coûteuse* ». L'INSEE répartit les logements entre deux types, collectif ou individuel, l'individuel étant « *une construction qui ne comprend qu'un logement* ». Il est donc probable que, au sens du SCoT, une partie des 80 % soit en fait des logements non pas « collectifs » mais « intermédiaires ». Par définition, les 17,8 % de logements « maisons » recensés dans le même temps par l'INSEE sont des logements individuels. La situation actuelle semble donc assez éloignée des objectifs 2030 du SCoT (10 % d'individuel).

13 cf. « *VI – Analyse de la consommation d'espace et du nombre de logements potentiels d'ici 2030* », pp. 36 à 41.

même rythme dans les 15 prochaines années, le projet de PLU prévoit 11,55 ha de renouvellement urbain permettant, sur la base de la densité prévue par le SCoT pour les logements collectifs (66 logts/ha), la construction de 762 logements.

- Comblement de dents creuses : le document indique que 11,37 ha de « dents creuses » ont été recensés (NB : la façon dont ce recensement a été réalisé, et la cartographie correspondante, mériteraient d'être présentées). Le projet de PLU prévoit qu'y soient construits 210 logements, de type intermédiaire ou individuel, soit une densité moyenne de 18 logements/ha.
- Secteurs ouverts à l'urbanisation : le projet de PLU prévoit l'ouverture à l'urbanisation de trois secteurs, qui font chacun l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Il est prévu d'y construire 218 logements, soit d'après le document 26 logements/ha¹⁴.

Ce sont donc 1 190 logements nouveaux que le PLU prévoit de pouvoir construire d'ici 2030, auxquels s'ajoutent 1 407 logements réalisés depuis 2012 ou en voie de construction, soit un total de 2 597 logements potentiels pour la période 2012-2030. Ce total est comparé aux objectifs du SCoT pour 2020¹⁵ et 2030, mais les objectifs du SCoT, tels que présentés, semblent déduits du SCoT de façon inadéquate¹⁶.

La façon dont le projet de PLU fait évoluer la répartition globale des types de logements, la densité, le taux de résidences secondaires et celui des logements vacants, qui font l'objet d'objectifs dans le SCoT, n'est pas présentée. Il ne semble pas que, sur ces différents points, on se rapproche des objectifs du SCoT.

Le document présente (p. 40) un bilan de la consommation d'espace. Il totalise « 2,23 hectares de surfaces naturelles consommées dans le PLU. » Ces surfaces sont ensuite mises en regard des 2,61 ha anciennement classés en zone U et reclassés en zone N. Cependant, ces éléments ne permettent pas de connaître la réalité de la consommation d'espaces naturels. En effet, il s'agit d'une comparaison entre les surfaces classées en zone urbaine ou naturelle dans le projet de PLU par rapport au POS en vigueur, et non par rapport à la réalité de l'occupation du sol. La réalité de la consommation d'espace générée par le projet ne semble pas indiquée dans le document, ni d'ailleurs dans les autres documents du dossier.

Aucun scénario de développement autre que celui prévu par le projet de PLU n'est présenté¹⁷.

Par ailleurs, le rapport de présentation doit également expliquer les choix retenus [...] au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national. À ce titre, la façon dont la loi Littoral est prise en compte mériterait d'être présentée.

14 Cf. p. 37. Le document présente les OAP pp. 32 à 35 ; les surfaces correspondant à chaque OAP n'y sont cependant pas précisées. Plus loin, p 40, dans le « Bilan de la consommation d'espace », il est indiqué que « environ 7,8 ha seront ouverts à l'urbanisation dans le cadre des OAP », ce qui ferait une densité de 28 lgts/ha. Le document « Orientations d'aménagement et de programmation » ne précise pas les surfaces des différentes OAP.

15 NB : il est indiqué « ce qui correspond aux objectifs fixés par le SCoT, du moins si l'on s'en tient à ceux de l'horizon 2020 (2 060 logements supplémentaires). » Or, on compare les potentialités du SCoT en 2030 (dont la majeure partie se fait par renouvellement au rythme de celui-ci) à un objectif SCoT de 2020. Les deux chiffres ne sont donc pas comparables et l'affirmation de l'atteinte des objectifs du SCoT à l'horizon 2020 apparaît pour le moins curieuse.

16 Il est indiqué que « ce sont environ 1 400 logements qui resteraient à produire en extension de l'urbanisation pour atteindre l'objectif théorique de 4 040 logements en 2030 évoqué dans le SCoT. » Or, l'objectif du SCoT est d'atteindre 9 673 logements sur la commune en 2030, soit 4 040 logements de plus qu'en 2007, et non 2012. De ce fait, l'objectif du SCoT en matière de nombre de logements supplémentaires par rapport à 2012 est sensiblement inférieur à ce qui est affiché dans le document.

17 NB : Il semble (cf. p. 3 du document) que deux scénarios (formes urbaines moins denses et extension de l'urbanisation) aient été examinés mais que, du fait du SCoT, de la loi Littoral et de la loi Grenelle, ils n'ont pas été retenus. En tout état de cause, ces scénarios ne pourraient être considérés comme des « solutions de substitution raisonnables » prévus par le 4° de l'art. R151-3 du code de l'urbanisme, du fait qu'ils sont en contradiction avec la loi et les objectifs du SCoT

L'Autorité environnementale recommande d'actualiser et compléter le document pour clarifier les évolutions prévues, notamment par rapport au SCoT, et « *expliquer les choix retenus [pour le PADD, les OAP et le règlement] au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement [...] ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan* »¹⁸.

2.5. Analyse des incidences notables probables sur l'environnement et mesures pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives

Le document « *Rapport de présentation : évaluation environnementale* » présente un tableau intitulé « *Synthèse des incidences environnementales du plan* ». Cependant, outre le fait que les carences relevées supra dans l'état initial de l'environnement permettent difficilement une évaluation fondée des incidences du projet de PLU sur l'environnement, les éléments présentés dans la colonne « *Incidences prévisibles* » du tableau, mis à part quelques éléments très généraux¹⁹, ne sont pas à proprement parler la présentation des incidences, mais plutôt la présentation des mesures proposées pour éviter ou limiter les incidences négatives éventuelles. Les incidences elles-mêmes ne sont pas précisées.

De la même manière, dans les développements présentés à la suite du tableau relatifs aux incidences des secteurs d'urbanisation future (OAP) ou à l'armature verte et bleue, les incidences ne sont pas précisées ; seules les mesures proposées sont présentées.

En conséquence, les conclusions qui sont présentées indiquant notamment que « *les atteintes du projet sur les parcelles touchées par le déclassement sont donc très faibles* » ou que « *le PLU de la commune d'Évian n'engendre pas d'incidences significatives* :

- *sur les sites Natura 2000 [...],*
- *sur les continuités écologiques identifiées [...],*
- *sur les zones humides répertoriées* »

n'apparaissent pas justifiées et ne peuvent être évaluées avec les éléments présentés.

L'Autorité environnementale recommande de présenter les incidences prévisibles du plan sur l'environnement, de façon précise et spécifique, notamment sur les parcelles touchées par l'urbanisation et sur les habitats et espèces des zones Natura 2000²⁰, puis seulement ensuite les mesures proposées pour éviter ou limiter ces incidences, ou le cas échéant les compenser, et enfin préciser les incidences résiduelles.

2.6. Indicateurs de suivi

Le document « *Rapport de présentation : justification des choix retenus dans le PLU* » comprend une partie « VII – Les indicateurs de suivi » (pp. 42 et 43) qui présente des indicateurs de suivi selon quatre thématiques :

- dynamique des constructions dans les espaces urbanisés,
- caractéristiques socio-économiques des espaces urbanisés,
- caractéristiques de l'emploi,
- état de l'environnement.

18 cf. art. R151-3 du code de l'urbanisme.

19 exemples : « *Augmentation des eaux usées à traiter du fait de l'augmentation de la population* » ; « *Augmentation de l'imperméabilisation du sol par l'augmentation de la surface bâtie et des terrains imperméabilisés* » ; « *augmentation des flux motorisés générés par l'accueil de nouveaux habitants : cette évolution implique une augmentation des rejets dans l'air des véhicules motorisés* » ; « *Hausse de la production des déchets ménagers engendrée par l'augmentation de la population* ».

20 ZSC FR8201723 « Plateau de Gavot » et ZPS FR8212020 « Lac Léman ».

Les indicateurs proposés pour les trois premières thématiques semblent pertinents pris un par un ; l'absence d'une identification d'une hiérarchisation préalable des enjeux ne permet cependant pas d'assurer que, au global, cet ensemble permette de correctement suivre les points importants. En ce qui concerne le suivi de l'état de l'environnement, outre que la définition des trois indicateurs proposés mériterait d'être précisée ou adaptée²¹, l'absence d'identification des incidences négatives potentielles ne permet pas de savoir si le dispositif proposé est globalement adapté aux enjeux.

Par ailleurs, l'organisation de ce suivi et notamment sa gouvernance, la définition des sources de données mobilisées et la périodicité de leur recueil ne sont pas présentées. Il n'est donc pas possible de savoir si le dispositif proposé permet « *d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées* »²²

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir la conception du dispositif de suivi et de le compléter sur ces points.

2.7. Résumé non technique

Le document « Rapport de présentation : évaluation environnementale » comporte un développement intitulé « Résumé non technique » (p. 26). Vraiment très succinct (11 lignes), celui-ci ne permet pas au public de se faire une idée correcte du contenu du dossier et de l'évaluation environnementale.

L'Autorité environnementale rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel du rapport de présentation, qu'il a vocation à apporter au public les principaux éléments de compréhension du dossier et doit pour cela constituer une synthèse resituant le projet dans sa globalité. Elle recommande de le reprendre de façon à ce qu'il puisse assurer cette fonction et, autant que possible, d'y adjoindre une ou plusieurs cartes synthétisant les grands enjeux environnementaux sur le territoire communal.

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

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

Si l'on fait abstraction des incertitudes indiquées supra, le projet de PLU prévoit pour l'habitat :

- un rythme de renouvellement urbain identique à celui de ces dernières années, avec une densité de 66 logements/ha, pour 762 logements ;
- le comblement de 11,37 ha de « dents creuses », avec une densité moyenne de 18,5 logements/ha, pour 210 logements ;
- l'ouverture à l'urbanisation de 7,8 ha pour 218 logements, soit une densité moyenne de 28 logements/ha.

Pour les dents creuses et les secteurs ouverts à l'urbanisation, ces densités apparaissent faibles pour un pôle urbain comme Évian-les-Bains. Par ailleurs, hors les secteurs d'OAP, le règlement ne prévoit pas de disposition permettant de s'assurer que la densité prévue sera respectée ; il y a donc un risque non négligeable pour que la densité finalement constatée soit encore plus faible que celle prévue.

21 Par exemple, qu'entend-on par « Évolution des surfaces classées en zones N » ? Ces surfaces seront a priori constantes ; veut-on parler du suivi des constructions éventuelles sur ces zones ? de leur mode d'occupation ? Par ailleurs, suivre les surfaces EBC et « jardins protégés » ne semble pas suffisant pour s'assurer du bon maintien des fonctionnalités écologiques (continuités).

22 cf. art. R151-3, 6°, du code de l'urbanisme.

Le projet ne prévoit pas de disposition pour limiter le taux de résidences secondaires et de logements vacants, qui est actuellement supérieur à l'objectif du SCoT.

En matière d'espace pour les activités économiques, le dossier ne donne pas de précision. Il indique²³ que « il a été fait le choix de conserver le périmètre de la zone UX actuelle, tout en élargissant le champ des activités autorisées (commerces, bureaux, services ...) ». Cependant, aucun élément sur le taux de remplissage de la zone actuelle, le nombre d'emplois correspondants, les surfaces nécessaires ... n'est présenté.

Il est donc difficile d'apprécier pleinement la façon dont le projet de PLU met en œuvre l'objectif de modération de consommation de l'espace. En tout état de cause, il apparaît douteux que le projet permette de converger vers les objectifs globaux du SCoT.

3.2. Préserver les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques

Du fait des insuffisances de l'état initial de l'environnement (cf. supra), il n'est pas possible de savoir si les enjeux relatifs aux milieux naturels ont été correctement pris en compte.

On peut noter par ailleurs que le règlement prévoit que des constructions sont possibles en zone N, dans des proportions non négligeables. Le classement en zone N ne permet donc pas en soi d'assurer une parfaite préservation de la biodiversité.

3.3. Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain

Les qualités paysagères et patrimoniales de la commune d'Évian-les-Bains sont reconnues. De fait, deux orientations du projet de PADD concernent cet enjeu :

- préserver et valoriser le paysage, concilier paysage et environnement ;
- vivre ensemble et partager un cadre de vie exceptionnel.

Concernant le paysage naturel, le PADD met en exergue des enjeux qui relèvent soit de la préservation des vues sur le paysage, soit de la préservation de ce paysage lui-même. Dans ce dernier cas, le PADD se fixe comme objectif d'assurer le maintien des grandes entités paysagères en « *préservant notamment le coteau boisé au sud de la commune, véritable arrière-plan naturel structurant dans un rapport de co-visibilité depuis le lac. En protégeant, en outre, le système des villas-parcs littorales, ainsi que les espaces végétaux riverains* ». Cette orientation se traduit notamment par le maintien du classement en zone N des secteurs à préserver ou par le respect de la silhouette urbaine en prenant en compte l'épannelage du front de lac et du centre ancien. Le zonage des secteurs urbains, très détaillé, prend en compte les différentes formes urbaines en présence. Une carte de localisation des différentes entités paysagères visibles depuis le lac, permettant de localiser notamment les points émergents dans le paysage perçu, est appréciable.

Le patrimoine bâti, très riche, est clairement identifié dans le projet de PLU qui prévoit notamment de protéger le cœur historique, le front de lac, les parcs et jardins ainsi que les villas de prestige. Le PADD se propose d'aller plus loin que les servitudes de protection liées aux monuments historiques en assurant la préservation et le développement harmonieux des ensembles urbains et architecturaux emblématiques. Pour cela, le règlement du PLU fixe des hauteurs maximales de bâtiments. Afin de préserver et valoriser le patrimoine dans toute sa diversité, le projet de PLU prévoit d'assurer « *la protection des éléments architecturaux et des ensembles urbains témoignant de l'histoire de la ville et représentatifs de sa richesse.* » Pour cela, le plan de zonage fait figurer les villas ou immeubles remarquables à maintenir ou à préserver.

23 cf. p. 13 du document « Rapport de présentation : justification des choix retenus dans le PLU ». Ces éléments sont également repris p. 19 du même document.

En conclusion, le projet de PLU fait apparaître une prise en compte approfondie de cet important aspect patrimonial de la commune.

3.4. Préserver la ressource en eau

De par son activité thermale et la commercialisation de son eau minérale, la commune a acquis un renom international. L'eau est donc identifiée comme un atout majeur du territoire qui doit absolument être préservé. Afin de s'assurer de la protection des captages d'eau minérale, le PLU prend en compte le périmètre de protection des eaux minérales tel que défini par les décrets du 26/06/1926 et du 11/09/1964²⁴ pour la protection de la source Cachat. Le règlement reprend donc les dispositions de ces décrets et précise que « *toute excavation destinée à des opérations de constructions, ou d'aménagement [...] et située dans le périmètre de protection de la source, est limitée à 5m de profondeur et soumise à autorisation préalable* ». Ainsi, pour les parkings, il sera préféré un dispositif de demi-niveau encastré plutôt que des parkings entièrement souterrains.

L'ensemble de ces dispositions confère au projet de PLU un niveau satisfaisant, pour ce qui est de sa compétence, en termes de préservation de la ressource en eau.

3.5. Permettre une mobilité douce au sein de la commune

Le document dénommé « *Rapport de présentation : évaluation environnementale* » indique que l'accueil de la nouvelle population prévue sur la commune va augmenter les flux routiers au sein des espaces bâtis et donc entraîner une augmentation des rejets de gaz à effet de serre. Le PADD identifie donc un objectif « *3.1 : Favoriser les modes de déplacement doux et les modes de transports collectifs* ». Il propose pour ce faire plusieurs déclinaisons de cet objectif, notamment, pour relier la partie amont et la partie aval malgré la topographie spécifique de la ville, le développement d'un itinéraire dénommé « Tour de ville » ponctué d'équipements publics (parcs, squares). Le but est notamment de travailler sur la praticabilité d'un tel cheminement. Par ailleurs, conformément à la loi Littoral, la commune prévoit également de mettre en place un sentier le long des rives.

Pour développer l'usage des transports en commun, le PLU prévoit de densifier les secteurs proches des services de transport en commun²⁵. Bien que le PLU ne soit pas l'outil le plus indiqué pour ce faire, il préconise par ailleurs, une meilleure coordination des horaires entre les différents modes de transport, notamment au niveau du pôle de la gare.

En conclusion, même si les dispositions opérationnelles correspondantes n'apparaissent pas toujours clairement, le projet de PLU affiche une prise en compte appréciable des questions liées aux déplacements.

24 Il y a une coquille dans le PADD à la page 18, le décret est cité comme étant de 1924 au lieu de 1964.

25 Plus précisément, le PADD indique « *Limiter l'effort de densité aux secteurs proches des systèmes de transports en commun, aux pôles de services et commerces* », ce qui, accessoirement, conforte l'interrogation relative à la prise en compte de l'objectif de modération de consommation de l'espace.