



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

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

Avis n° 2017-ARA-AUPP-00317

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 25 juillet 2017, a donné délégation à son président, Jean-Pierre Nicol, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 1^{er} juin 2016 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis relative au projet de révision du plan local de l'urbanisme de la commune de Neuvecelle (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 Neuvecelle, le dossier ayant été reçu le 05 juillet 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 27 juillet 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

Neuvecelle est une commune d'environ 3000 habitants, située sur la rive Sud du lac Léman, qui fait partie de la communauté de communes du Pays d'Évian. La révision de son plan local d'urbanisme (PLU) se fixe notamment pour objectifs d'identifier les secteurs stratégiques du développement urbain, de valoriser l'architecture des bâtiments identitaires du patrimoine local et d'avoir une gestion adaptée des espaces naturels.

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'espace ;
- la préservation de la qualité paysagère du patrimoine naturel et bâti.

Le présent avis est ciblé sur ces thématiques ; au-delà des éléments généraux du contenu du dossier, les autres enjeux environnementaux ne sont pas traités dans le présent avis.

De façon générale, sur de nombreux points, le rapport de présentation ne répond pas, ou que très partiellement, aux exigences formulées au titre de l'évaluation environnementale par le code de l'urbanisme. L'Autorité environnementale en rappelle les éléments principaux et formule des recommandations à ce sujet.

En ce qui concerne la consommation d'espace (y compris les éléments qui l'impactent : population, logements), les éléments présentés sont dispersés et comportent un certain nombre d'insuffisances et d'incohérences. Il apparaît 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, les densités annoncées sont faibles par rapport au contexte local. L'Autorité environnementale recommande donc de structurer, clarifier et préciser les éléments présentés et d'engager une réflexion plus approfondie sur la détermination et la mise en œuvre des objectifs de densité de logements.

En ce qui concerne la préservation et la valorisation du paysage naturel et urbain, le projet de PLU assure une bonne prise en charge globale de cet enjeu.

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

Avis détaillé

1. Contexte, présentation et enjeux environnementaux.....	5
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	5
2.1. Contenu global du rapport de présentation.....	5
2.2. Consommation d'espace.....	7
2.2.1. État initial et évolutions passées.....	7
2.2.2. Objectifs de développement et surfaces urbanisées.....	7
2.2.3. Analyse de l'incidence de la consommation foncière et mesures d'évitement, réduction et compensation.....	9
2.3. Qualité paysagère du patrimoine naturel et bâti.....	9
3. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....	9
3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et lutter contre l'étalement urbain.....	9
3.2. Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain.....	10

1. Contexte, présentation et enjeux environnementaux

La commune de Neuvecelle est une commune d'environ 3 000 habitants (2014) ; elle fait partie de la communauté de communes du Pays d'Évian – Vallée d'Abondance 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 et, concernée par l'impluvium des eaux d'Évian, fait partie des communes adhérentes de l'APIEME (Association pour la protection de l'impluvium de l'eau minérale d'Évian).

La révision générale du plan local d'urbanisme (PLU) a été prescrite par délibération du 23 février 2015. Les objectifs énoncés dans cette délibération étaient, notamment, d'identifier les secteurs stratégiques du développement urbain, de valoriser l'architecture des bâtiments identitaires du patrimoine local et d'avoir une gestion adaptée des espaces naturels.

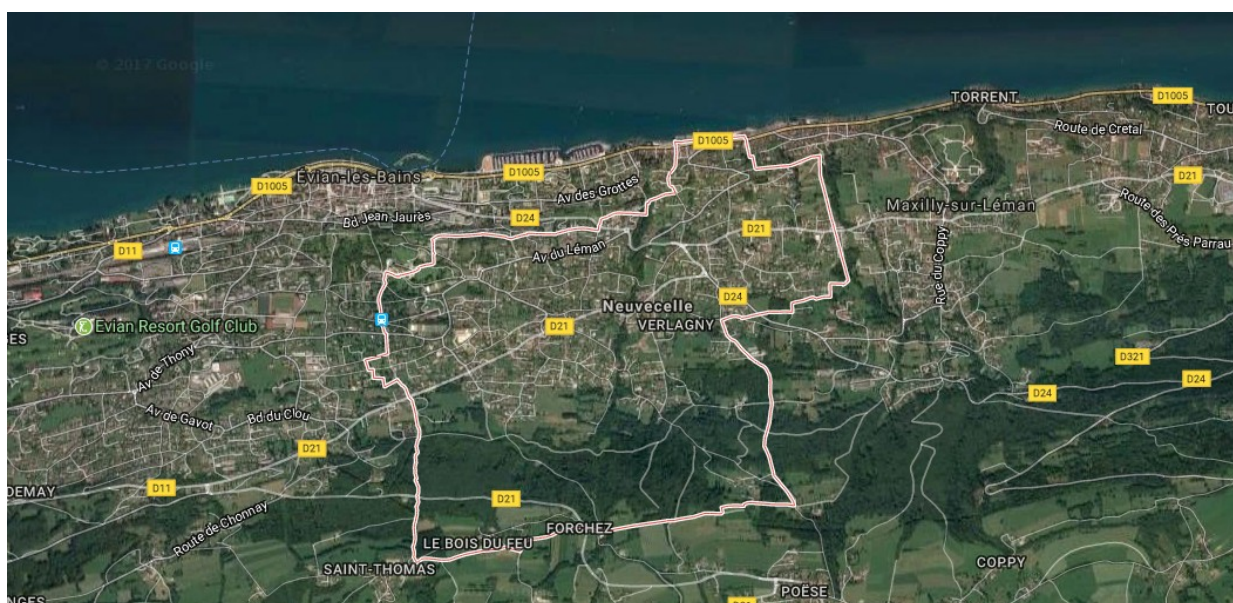


Illustration 1: Source : Google Maps

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'espace ;
- la préservation de la qualité paysagère du patrimoine naturel et bâti.

Le présent avis est ciblé sur ces thématiques ; au-delà des éléments généraux du contenu du dossier, les autres enjeux environnementaux ne sont pas traités dans le présent avis.

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

2.1. Contenu global 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.

Le rapport de présentation de ce projet de PLU est composé d'un seul document qui intègre les éléments relatifs à l'évaluation environnementale. Cette organisation est pertinente dans la mesure où elle permet de bien montrer l'intégration de l'évaluation environnementale dans la procédure d'élaboration du document d'urbanisme.

Le contenu formel du dossier appelle cependant les observations et recommandations suivantes :

- en ce qui concerne l'état initial de l'environnement, **l'Autorité environnementale recommande de mieux identifier les enjeux, de les territorialiser et de les hiérarchiser**, afin de pouvoir mieux évaluer la pertinence des dispositions proposées et permettre une bonne appréhension de ces enjeux par le public ;
- l'articulation du projet de PLU avec les documents d'ordre supérieur n'est pas présentée. Si certains documents comme le schéma régional climat air énergie ou le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux sont présentés dans le document, le rapport n'explique pas comment le PLU les prend concrètement en compte ou est compatible avec eux. **L'Autorité environnementale rappelle que, 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 compte³ ;**
- les choix retenus pour établir les politiques d'aménagement ne sont pas expliqués au regard des enjeux environnementaux en présence. **L'Autorité environnementale rappelle que, au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation doit « expliquer les choix retenus [pour le PADD, les OAP et le règlement] au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement »⁴ ;**
- si le dossier analyse les incidences du plan sur l'environnement, il ne présente pas les mesures permettant d'éviter, réduire ou compenser les éventuelles incidences négatives. **L'Autorité environnementale rappelle que le rapport de présentation doit faire apparaître la démarche qui, lors de l'élaboration du projet, a conduit en premier lieu, à éviter les incidences négatives du projet de PLU sur l'environnement, puis à les réduire et le cas échéant, en l'absence d'autre solution, à les compenser⁵.** Il est toutefois à noter que certaines mesures sont tout de même décrites de façon pertinente lors d'une analyse plus fine des secteurs de projets.
- les indicateurs de suivi sont nombreux et pertinents. Le tableau qui en fait la présentation indique la donnée de référence, la fréquence de la mesure et la source de celle-ci.
- le résumé non technique, d'une longueur pertinente, explique ce que doit être une évaluation environnementale de manière générale mais ne présente pas le projet de PLU lui-même. Il ne comprend par ailleurs aucune illustration. **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 compléter de façon à ce**

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.

3 cf. le 1° de l'art. R151-3 du code de l'urbanisme.

4 cf. le 4° de l'art. R151-3 du code de l'urbanisme.

5 cf. le 5° de l'art. R151-3 du code de l'urbanisme

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.

Il apparaît donc, au vu des éléments ci-dessus, que **le rapport de présentation ne répond pas, ou que très partiellement, aux exigences formulées au titre de l'évaluation environnementale par l'article R151-3 du code de l'urbanisme.**

2.2. Consommation d'espace

De façon générale, les éléments de diagnostic relatifs à la consommation d'espace sont dispersés dans le document, ce qui n'en facilite pas l'appréhension ; ils présentent également parfois des incohérences.

2.2.1. État initial et évolutions passées

Le chapitre 1 « *Diagnostic territorial et état initial de l'environnement* » du rapport de présentation présente les évolutions démographiques (p 39-40/96) et l'évolution de la composition des ménages pour la période 2008-2013 (p 40/96)⁶. Il présente également l'évolution totale du parc de logements (p 41), sans préciser comment ont évolué respectivement les résidences principales, les résidences secondaires et les logements vacants⁷.

Ce chapitre relatif à l'état initial ne présente aucun élément relatif à l'occupation de l'espace et à son évolution. On peut cependant trouver des éléments sur ce thème dans le chapitre 2 « *Choix retenus pour établir les politiques d'aménagement* » (p58) et dans le chapitre 4 « *Les objectifs chiffrés* » (p. 71-72). Il est indiqué p. 58 que, dans la période 2005-2015, on compte « *23,4 ha consommés pour construire 444 logements en 10 ans.* » Plus loin, p 71, il est indiqué qu'au cours des 10 dernières années (2005-2014) il a été produit 492 logements dont 25 issus du changement de destination, soit 467 logements nouveaux construits, ce qui est sensiblement supérieur au chiffre précédent alors que la période est identique, voire plus réduite⁸.

Quoi qu'il en soit, au cours de la dernière décennie, la consommation d'espace sur la commune a été significative (23,4 hectares d'après le dossier). Le dossier n'analyse pas précisément cette consommation d'espace. Outre qu'il serait intéressant de savoir comment celle-ci a été évaluée, il serait appréciable de savoir si cette urbanisation s'est faite principalement au détriment des surfaces agricoles ou naturelles et pour quel usage.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir l'analyse de l'état initial et des évolutions passées en matière de consommation d'espace, et d'en faire une présentation structurée, claire et complète.

2.2.2. Objectifs de développement et surfaces urbanisées

Deux scénarios d'évolution démographique sont présentés dans le chapitre 2 « *Choix retenus pour établir les politiques d'aménagement* » (cf. p. 57) :

- option 1 : « *+0,8 % à échéance du PLU ... soit 235 habitants supplémentaires à échéance 10 ans* » ;

6 NB : il semble y avoir une petite incohérence sur le nombre de ménages en 2013. Il est indiqué 1 204 ménages p 40. Il est indiqué par ailleurs (p 57) qu'il y a 2,34 habitants/logts en 2013, soit 1 215 ménages (pour 2 843 habitants). Ce dernier chiffre semble corroboré par le nombre d'habitations principales (p 41) : 75,0 % de 1619 logements = 1214 habitations principales.

7 NB : on peut trouver des éléments sur ces évolutions p 57, mais sur une période différente (1999-2013).

8 chapitre 2 : 444 logements pour la période 2005-2015 ; chapitre 4 : 467 logements pour la période 2005-2014.

- option 2 : « +1,4 % à échéance du PLU ... soit 424 habitants supplémentaires à échéance 10 ans ».

Le rapport de présentation indique que c'est l'option 1 qui a été choisie, sans expliquer pas la raison de ce choix ; il est simplement noté que ce taux de croissance était recommandé « dans la note d'enjeux des services de l'État ». Par ailleurs, le calcul du nombre d'habitants supplémentaires est fondé sur l'application du taux de croissance proposé pendant 10 ans sur la population 2013. Or, l'échéance du PLU est plutôt 2027 ou 2028. Les hypothèses d'évolution de la population semblent donc sous-évaluées⁹.

En termes de besoin de logements :

- le chapitre 2 indique (p. 58) que, pour les 10 ans à venir, le « point mort »¹⁰ est évalué à 247 logements et que, en tenant compte de ce point mort, le besoin en nombre de logements est estimé à environ 300 logements supplémentaires. Les hypothèses qui ont permis l'évaluation du point mort¹¹ ne sont pas précisées. Quoiqu'il en soit, on en déduit que le nombre de logements pour les 235 habitants supplémentaires s'élève à environ 300-247 = 53 logements, ce qui paraît très faible ;
- au chapitre 4, le point mort est évalué à 28+126 = 154 logements et le besoin total de construction de logements est évalué à 252 logements. Les différences avec les chiffres présentés au chapitre 2 ne sont pas expliquées. Les hypothèses ne sont pas toutes précisées. Certains éléments paraissent également douteux¹².

En matière de **besoins en foncier**, après une analyse assez fine (p. 73 à 75), le potentiel urbanisable à échéance du PLU est évalué à 12,7 ha¹³. Avec les densités retenues¹⁴, « à échéance du PLU, il est théoriquement possible de réaliser : 185 logements ». Ce potentiel de construction de logements n'est pas relié au besoin évalué (+300 ou +252 selon les cas) et aucune explication n'est donnée quant à cette différence.

L'Autorité environnementale recommande de clarifier l'explication du nombre de logements projetés par le projet de PLU.

9 NB : à raison de +0,8 %/an de croissance démographique, ce qui est très inférieur à la progression constatée ces dernières années (+2 %/an), on atteint 3178 habitants en 2027, soit +335 habitants par rapport à 2013, et non +235 comme indiqué p 57. On peut noter par ailleurs que la population 2014 s'élève déjà, selon l'INSEE, à 2959 habitants, soit +116 habitants en un an.

10 NB : le « point mort » correspond au nombre de logements qu'il est nécessaire de construire pour satisfaire les besoins de la population en place, hors croissance démographique, pour tenir compte du desserrement des ménages, du renouvellement urbain (démolition / reconstruction) et de l'évolution du nombre des résidences secondaires et des logements vacants.

11 Notamment : le taux moyen d'occupation des logements à l'échéance du PLU, et l'évolution des résidences secondaires et des logements vacants.

12 Ainsi, il est indiqué que les besoins pour la croissance démographique basée sur un taux de 1,4 % l'an s'élèvent à 98 logements. Même si l'on suppose que le taux utilisé est bien en réalité celui retenu de 0,8 % l'an (et non 1,4 %) et que la population supplémentaire est évaluée à +235 habitants, les 98 logements affichés pour cette population supplémentaire correspondent à un taux moyen d'occupation de 2,4 personnes/logmt, ce qui est supérieur au taux moyen d'occupation actuel dont on pense qu'il ne peut que baisser dans les années qui viennent.

13 10 ha de « dents creuses » dont on estime que seuls 75 % seront mobilisables, soit 7,5 ha, et 5,2 ha en secteur concerné par des orientations aménagement et de programmation (OAP), dont 1,3 ha en mutation urbaine.

14 entre 10 et 40 logements/ha selon les cas.

2.2.3. Analyse de l'incidence de la consommation foncière et mesures d'évitement, réduction et compensation

Une analyse de l'incidence de la consommation d'espace est produite et conclut que les incidences sont « contrôlées ». Cette formulation vague ne permet pas d'apprécier réellement les incidences du PLU, d'autant plus que le dossier ne présente pas les mesures dites « ERC » (évitement> réduction> compensation). En particulier, les densités visées n'y sont pas décrites.

2.3. Qualité paysagère du patrimoine naturel et bâti

Le chapitre 2 relatif aux choix d'aménagement explique pourquoi il est important de préserver le « patrimoine commun ». Cependant, il ne présente pas les motifs pour lesquels le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) a été retenu au regard de l'objectif de préservation du patrimoine naturel et bâti. **L'Autorité environnementale recommande de compléter le dossier avec la justification des choix retenus à cet égard pour établir le PADD.**

L'analyse des incidences du PLU sur le patrimoine naturel et bâti les qualifie de positives en raison des mesures de protection prises notamment concernant le bâti à valeur patrimoniale en zone agricole A.

Au sein de l'analyse plus fine des secteurs de projets, de nombreuses mesures concernent le paysage avec notamment des obligations de respecter les vues remarquables vers le lac Léman et les Monts du Jura. Elles proposent également, selon les cas, de limiter la hauteur des bâtiments, d'intégrer des traitements paysagers particuliers.

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

La description des objectifs chiffrés identifie 5,2 hectares de secteurs en OAP dont 1,3 hectares en mutation urbaine sur des secteurs déjà construits ainsi que 10 hectares disponibles en dents creuses. L'application du coefficient de rétention sur ces dents creuses ramène le potentiel à 7,5 hectares soit au total 12,7 hectares de consommation foncière.

Le projet de PLU prévoit pour l'habitat la construction de 185 logements répartis en :

- 111 logements dans les OAP soit une densité moyenne de 21 logements par hectare. Cette moyenne regroupe cependant des situations très diverses, puisque 4 OAP représentant 62 % de la surface des OAP ont une densité moyenne de seulement 12 logmts/ha ;
- 75 logements dans les dents creuses soit 10 logements par hectare.

Les densités proposées apparaissent faibles au regard du contexte local. Par ailleurs, comme indiqué dans la partie précédente, 185 logements est un objectif sensiblement inférieur au besoin estimé (252 ou 300 logements selon les endroits).

Quoi qu'il en soit, en raison des incertitudes et insuffisances relevées dans la partie précédente, il apparaît 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, les densités annoncées sont faibles par

rapport au contexte local et l'Autorité environnementale recommande d'engager une réflexion plus approfondie sur la détermination de ces valeurs.

3.2. Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain

Sur ce territoire, la préservation des espaces naturels et la qualité du paysage sont fortement liées. Le PADD prévoit notamment de protéger les espaces naturels en milieu urbain, de préserver les vues, de gérer les espaces naturels artificialisés, d'identifier et gérer les secteurs humides et de protéger le patrimoine bâti par une gestion adaptée.

Au plan opérationnel, le règlement graphique classe plusieurs parcelles de l'enveloppe urbaine en secteur naturel, notamment la ripisylve du ruisseau de Forchez et des secteurs en zone naturelle Nj¹⁵ « zone naturelle destinée à l'accueil de jardin familiaux et aux petites activités de maraîchage ».

Par ailleurs, les OAP prévoient un certain nombre de prescriptions paysagères notamment :

- un traitement paysager des aires de stationnement, des cheminements piétons, des limites des parcelles ;
- une intégration paysagère de cours d'eau ;
- la préservation des cônes de vue grâce à la limitation des hauteurs.

Enfin, sur quatre parcelles, le patrimoine bâti en zone agricole est identifié au plan de zonage.

Ainsi, il apparaît que le projet de PLU assure une bonne prise en compte globale de l'enjeu relatif à la préservation du paysage naturel et urbain.

Plus dans le détail, le secteur d'OAP « Grande Rive » en bordure du lac Léman pose cependant des questions de préservation de la qualité du paysage. Les prescriptions de l'OAP ne semblent pas très approfondies au vu de l'enjeu d'un tel site d'implantation. **L'Autorité environnementale recommande de détailler plus précisément la prise en compte de l'enjeu paysager dans le traitement de ce secteur.**

15 Environ 3 hectares.