

PRÉFET DE LA HAUTE-SAVOIE

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement

Service Connaissance Études, Prospective
Évaluation

Anney, le **30 AOUT 2013**

Affaire suivie par : Sarah Olei
Unité Évaluation Environnementale
Tél. : 04 26 28 67 53
Courriel : sarah.olei@developpement-
durable.gouv.fr

Le préfet de la Haute-Savoie

à

Monsieur le maire de Thonon-les-Bains

OBJET : *Avis de l'autorité environnementale sur le projet de PLU de Thonon-les-Bains*

REFER : *S:\CEPE\EEPPP\08_EIPPE\Plans_programmes\Planification_urba\PLU\74\2013\thonon_les_Bains*

Vous m'avez transmis, pour avis, le projet de plan local d'urbanisme (PLU) de Thonon-les-Bains, arrêté par le conseil municipal le 24 avril 2013 et reçu par mes services le 29 mai 2013.

Les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ayant été débattues le 20/02/2013, ce projet de PLU est soumis aux dispositions des articles R. 121-14 et suivants du code de l'urbanisme tel que modifiés par le décret n°2012-995 du 23/08/12 portant réforme de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme (cf. article 11 de ce décret).

A ce titre, l'article R. 121-16 de ce même code soumet à évaluation environnementale tout projet de révision de PLU d'une commune dont le territoire est concerné par la loi Littoral ou par un site Natura 2000 (celle de Thonon-les-Bains étant concernée par les deux), ou susceptible d'avoir des incidences notables sur un (ici plusieurs) sites Natura 2000.

Dans ce cadre, les articles R. 121-14, R. 121-15 et R. 123-2-1 du code de l'urbanisme prévoient :

- l'obligation d'une évaluation environnementale complète du document ;
- une consultation spécifique du préfet sur l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.

1. Éléments de contexte

De nombreux enjeux environnementaux sont présents sur Thonon-les-Bains, en particulier par le site Natura 2000 du lac Léman, et celui (limitrophe) du delta de la Drance, et par l'application de la loi Littoral pour la protection du lac. Sur le plan de la biodiversité et des espaces naturels, la commune comporte aussi de nombreuses zones humides (dont une d'importance internationale au titre de la convention de Ramsar), espèces protégées et zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), une zone importante pour la conservation des oiseaux (ZICO), des continuités écologiques et des espaces naturels sensibles. Elle est également limitrophe de la réserve naturelle du delta de la Drance. Les enjeux paysagers sont également majeurs sur ce territoire et sont soulignés, outre l'application de la loi Littoral, par la présence de plusieurs sites inscrits et d'un site classé sur la commune, ou encore de parcs et jardins repérés à l'inventaire régional.

S'agissant de la gouvernance, on relèvera le rôle structurant de Thonon-les-Bains dans l'armature urbaine du SCoT du Chablais.

2. Évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation

Le rapport de présentation du projet de PLU comprend les différentes parties prévues à l'article R. 123-2-1 du code de l'environnement, dont une analyse des incidences sur les zones Natura 2000.

2.1. État initial de l'environnement

Sur le plan de la structure, l'état initial de l'environnement est principalement développé au chapitre du rapport de présentation qui y est dédié (partie 1.3 chapitre 2). Certains thèmes environnementaux sont toutefois abordés en annexe de la partie 1.3 (pour le climat), ou en partie diagnostic (pour le paysage, les espaces agricoles, les déplacements...).

Afin de fluidifier la lecture du document, il serait opportun de regrouper dans une même partie et/ou dans le même chapitre les thèmes abordés en 2 endroits du document (pour l'analyse paysagère, à la fois en parties « *diagnostic* », p.75, 89 et suivantes, et « *analyse environnementale* », p.94 ; pour le patrimoine bâti, en partie « *diagnostic* », p.36, puis p.75-135 ; pour les continuités écologiques, partie 1.3, chapitres 2.1, p.17-19, et 4, p.122-144). De même, le chapitre 2.3 « *zonages réglementaires* » (p.51 et suivantes) réunit des éléments hétéroclites (traitant successivement du patrimoine, de l'eau, de la biodiversité) qu'il aurait été plus pertinent de répartir dans chaque partie thématique correspondante. Cet assemblage d'éléments autour du seul fait d'être zonés ou protégés amène d'ailleurs à se demander pourquoi certains éléments inventoriés n'y figurent pas (les ZICO, les zones humides inventoriées au niveau départemental...). La question se pose également sur la synthèse des enjeux environnementaux (voir ci-après), là aussi en raison de l'organisation des chapitres. Enfin, la question du climat mérite d'être abordée dans le corps de l'état initial et pas seulement dans ses annexes.

Quelques améliorations de structure permettraient donc de fluidifier la lecture de cet état initial, donc l'approche par le public des enjeux environnementaux du territoire.

Le rapport de présentation comprend une partie plutôt proportionnée et pédagogique sur l'état initial de l'environnement, abordant la plupart des thématiques environnementales. On notera en particulier une approche très développée sur les déplacements, le patrimoine bâti, l'assainissement, les eaux du lac Léman, l'évolution de l'artificialisation de l'espace agro-naturel. Quelques thèmes mériteraient d'être davantage exposés, en particulier :

- le sol, sur la topographie (qui a notamment des conséquences sur le recours aux modes de transports doux, sur les trames vertes...) et les carrières ;
- la faune, les espèces abordées p.17 (partie 1.3) ne pouvant se limiter aux seules zones Natura 2000 (d'autres espèces remarquables ont été inventoriées sur le territoire, notamment en ZNIEFF), et à l'intérieur de ce site, à mentionner uniquement les oiseaux et les 2 espèces (Castor et au Sonneur à ventre jaune) de type « *Natura 2000* » ;
- l'eau, essentiellement en ce qui concerne les captages d'eau potable, dont leur périmètre de protection (servitudes), ainsi que les servitudes concernant les cours d'eau ;
- les risques, s'agissant essentiellement du transport de matières dangereuses par canalisation ;
- les implications de la loi Littoral sur le territoire communal.

Par comparaison avec la partie 1.2 « *diagnostic* », pour laquelle plusieurs thèmes font l'objet d'une partie enjeux, on peut regretter que l'essentiel de l'état initial (partie 1.3) n'ait pas prévu de synthèse des enjeux thématiques en conclusion de chaque chapitre, ou tout du moins qu'ils ne fassent pas l'objet d'une synthèse finale rappelant les enjeux par thème, en y associant une appréciation du degré de sensibilité environnementale. Si cette partie 1.3 du rapport comprend bien un point 2.11 sur « *les enjeux environnementaux majeurs du territoire* », il ne cite en effet que les zones humides, les paysages, Natura 2000 et les continuités écologiques (considérés comme enjeux majeurs), ce qui ne permet pas de résumer la sensibilité des autres problématiques environnementales (déplacement...). On peut en outre regretter que la consommation d'espaces (qui fait partie des problématiques

environnementales) ne soit pas traitée dans ces « enjeux environnementaux majeurs » (point 2.11), puisqu'elle est abordée après cette synthèse des enjeux majeurs (au point 3.2).

2.2. Analyse des incidences du projet sur l'environnement et mesures

Le chapitre 5 de la partie 1.3 du rapport fait apparaître (notamment de manière cartographique) les incidences du projet de PLU (au niveau des zones AU prévues et du projet de contournement) sur les espaces agricoles, les continuités écologiques (zones humides, ZNIEFF...) et zones Natura 2000 et l'artificialisation des sols. Elle porte donc essentiellement sur les enjeux précédemment qualifiés de majeurs par l'état initial. De ce fait, les mesures et les indicateurs de suivi annoncés ne portent eux-mêmes que sur les thématiques de la trame verte et bleue et de Natura 2000 (mais aucun sur le paysage, troisième enjeu qualifié de « majeur » par le projet de PLU).

Ce chapitre 5 mérite donc d'être étendu aux autres thématiques environnementales, dont le sol et le sous-sol, les autres thématiques eau (eau potable, assainissement...), les risques au-delà du seul ruissellement, le patrimoine bâti, les nuisances...

2.3. Compatibilité avec les documents cadres

L'analyse de l'articulation du projet avec les documents-cadre est initiée en partie 1.2 « diagnostic » (p.2). La partie 1.4 « explication des choix » analyse cette articulation, notamment avec le SCoT, et étend utilement cette analyse au projet d'agglomération franco-valdo genevois. Il convient cependant d'étudier aussi l'articulation du projet avec le SDAGE Rhône-Méditerranée.

2.4. Résumé non technique

Le rapport de présentation comprend 2 parties intitulées « résumé non technique » (partie 1.1 en entier et partie 1.3, p.7-9). Il convient donc de fusionner dans un même document (a priori dans la partie 1.1, plus complète) les éléments de ces 2 résumés.

2.5. Méthodologie

Sur la structure, plusieurs éléments relatifs à la manière dont l'évaluation environnementale a été conduite sont disséminés dans le rapport (en partie bibliographique, dans le résumé non technique en partie 1.3 et en partie 1.4 « explication des choix »). Afin de rendre cette méthodologie plus lisible, il aurait pu être intéressant de lui consacrer une partie ou un point spécifique du rapport.

Sur la forme, le rapport (dans sa partie 1.3, p.7-9 et sa partie 1.4, p.33) présente essentiellement la démarche d'évaluation environnementale du PLU comme étant centrée sur les incidences du projet sur Natura 2000. Bien que ces incidences constituent un point majeur de l'analyse, au regard de l'approche adoptée partie 1.3 (p.7-9), on rappellera que :

- suite à la réforme de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme (cf. introduction au présent avis), l'inscription du projet de PLU dans le champ de l'évaluation environnementale est justifiée aussi par l'application de la loi Littoral ;
- l'analyse des impacts du projet concerne toutes les thématiques environnementales, dont Natura 2000 et ses espaces de fonctionnalités sont une partie (voir point 2.3 ci-avant).

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

Sur le fond, la prise en compte de l'environnement appelle essentiellement les remarques suivantes, présentées par thème ou par secteur :

3.1. Assurer la gestion économe de l'espace (dont agricole) et préserver les sites Natura 2000

Le projet devant présenter et justifier des objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espaces, il est nécessaire de préciser les perspectives chiffrées de cette consommation et de les justifier (notamment par rapport aux objectifs de logements et à la taille des « dents creuses » pour les zones AUv, Uei et Ucx et dans l'orientation d'aménagement de la zone AUc de Corzent) au-delà des éléments présentés dans le tableau comparatif des zones entre le PLU actuel et le présent projet,

et de l'annonce des 51 ha recensés, dont 18 en zone à urbaniser -AU (partie 1.4, p.61 et 63). Ces perspectives nécessitent en outre d'y intégrer la déviation de Thonon, dont certaines parties sont classées en zones agricoles (A) et naturelles (N), ce qui ne correspond pas à la définition de ces zones par les articles R. 123-7 et R. 123-8 le code de l'urbanisme. Il pourrait également être intéressant d'associer aux objectifs de densité des logements des objectifs sur les formes urbaines.

S'agissant plus particulièrement de la protection des espaces agricoles, plusieurs points du règlement nécessitent d'être réinterrogés au regard du principe de préservation de ces terres que le PLU doit assurer, essentiellement :

- le classement d'un secteur agricole à forte valeur paysagère (donc à préserver des constructions), situé en face du château de Ripaille, dans une zone naturelle permettant certaines constructions « nécessaires à des équipements collectifs ». On rappellera ainsi que le projet d'aménagement d'un parking sur cette zone a déjà fait l'objet d'un avis défavorable de la CDNPS en 2013 et d'un refus ministériel. Un classement en zone A stricte serait donc plus adapté ;
- le règlement de la sous-trame Natura 2000, qui permet des changements de destination de bâti agricole et des constructions nouvelles y compris non agricoles. Outre les nécessités de mieux encadrer cette partie du règlement afin de pouvoir justifier l'absence d'incidences notables sur Natura 2000, on rappellera qu'aucun changement de destination n'est ici permis au regard des critères au titre de l'article L. 123-3-1 du code de l'urbanisme (ni repérage du bâti, ni justification sur ce point dans le rapport de présentation) et que l'essence de la zone A est de ne permettre que les constructions agricoles.

3.2. Respect de la loi littoral, préservation des sites et paysages et du patrimoine bâti et des continuités vertes

Sur le secteur du Corzent, le projet de PLU classe partiellement en zone urbaine la longue zone N parsemée de quelques villas remarquables, de part et d'autre de l'avenue de Corzent. Même avec des constructions en retrait de la bande des 100 m prévues par la loi Littoral, ces aménagements auraient des incidences notables sur le couvert végétal de la bande littorale et les trames vertes et bleues et fond peser un risque non négligeable d'urbanisation continue de cette bande côtière à terme. Ce classement en zone U ne semble cohérent ni avec les enjeux de préservation du bâti identifiés dans le rapport de présentation (partie 1.4, p.40) et de limitation des extensions urbaines dans le PADD (p.27), ni avec le principe de lutte contre l'étalement urbain (art. L. 121-1 du code de l'urbanisme). La préservation de ce secteur appelle également à un meilleur encadrement en matière de paysages et de vues sur le lac dans l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) du secteur AUc.

La zone urbaine Ut (à vocation touristique), qui couvre une superficie importante (8,7 ha) au bord du lac, pose question tant sur son dimensionnement et sa localisation que sur les règles qui y sont prévues, en particulier :

- sur l'encouragement par le règlement au développement sur la zone des constructions hôtelières, para-hôtelières ou de restauration (par création ou évolution, notamment des parkings). Ce règlement n'est pas adapté aux enjeux paysagers, littoraux et patrimoniaux de la zone, surtout pour la zone Ut triangulaire au sud-ouest du Château de Ripaille (par son impact sur un site classé et un monument historique) ;
- sur plusieurs points d'insertion urbaine et paysagère (respect des hauteurs de constructions actuelles, absence de règles d'implantation des constructions entre elles, nature des toitures et plus globalement l'article 11...), notamment au regard de la prescription (ici non reprise) du SCoT demandant d'inscrire dans une réflexion préalable de type approche environnementale de l'urbanisme les projets d'extensions ou de construction sur une surface supérieure à 5 000 m². Cette difficulté concerne en particulier la partie à l'est de la rue du Port, qui est ainsi soustraite aux règles de l'actuelle zone relative au bâti ancien (avec un impact indirect majeur sur le hameau des pêcheurs et le château de Rives - site inscrit et monument historique) ;
- sur le secteur de Rives, où le projet de parking souterrain dans le site inscrit n'est suffisamment encadré, ni dans l'OAP prévue sur la zone, ni dans le règlement écrit, pour pouvoir protéger le jardin existant (qui constitue le socle de la ville haute et la seule coulée verte jusqu'au lac), le

site inscrit et l'aménagement littoral. Il n'est en outre justifié, dans le rapport de présentation, par aucune analyse préalable de ses impacts sur les déplacements et sur les enjeux précités ;

- sur le déclassement de plusieurs secteurs actuellement en espaces boisés classés (EBC) (secteur des Rives, bande littorale de la Ripaille) au regard des enjeux de maintien et de continuité de la trame végétale le long de la côte.

Le règlement et le dimensionnement de la zone Ut, ainsi que ces déclassements d'EBC méritent donc d'être revus.

Sur le paysage urbain, outre les éléments exposés ci-avant, au niveau des OAP du quartier de la gare et de l'îlot Dessaix, il serait intéressant d'associer aux règles de densités des règles plus précises en termes de qualité urbaine et d'insertion du bâti projeté dans son environnement.

3.3. Prévenir les risques

Sur les risques technologiques, outre quelques compléments dans le rapport de présentation (cf. point 2.1 ci-avant), le règlement devra intégrer ces risques et notamment identifier au règlement graphique les secteurs présentant des risques technologiques dans lesquels des restrictions de constructions ou d'installations doivent être imposées, au titre de l'article R.123-11 (b) du code de l'urbanisme.

3.4. Prendre en compte les ressources du sol et les carrières

Le projet prévoit l'extension de la zone destinée à la carrière (l'ensemble étant zoné en secteur Nc). Il convient donc de compléter le rapport de présentation et notamment l'explication des choix et l'analyse des impacts du projet sur ce point. Pour information, une extension de la carrière devra faire l'objet (hors procédure d'une éventuelle mise en compatibilité du PLU) d'une autorisation de défrichement et d'une procédure ICPE. S'agissant du zonage, un zonage de type N avec une trame spécifique au titre de l'article R. 123-11 (c) du code de l'urbanisme est à privilégier sur le secteur de projet.

En conclusion, sur la forme, la retranscription de l'évaluation environnementale dans le rapport de présentation du projet de PLU montre un effort de pédagogie. Un effort de structuration de l'état initial de l'environnement permettrait cependant d'en améliorer la lisibilité. Quelques compléments sont également à apporter en matière de justification du projet (dont sur la consommation d'espaces) et d'analyse des impacts du projet sur l'environnement et mesures associées (voir notamment point 2.2).

Sur le fond, la prise en compte de l'environnement dans le projet appelle principalement à davantage d'encadrement du règlement écrit et graphique au regard des enjeux du littoral, des sites et paysages et du patrimoine bâti et des continuités vertes (voir observations aux points 3.1 et 3.2 ci-avant).

A cet effet, je vous rappelle que votre projet ne doit pas être modifié avant l'enquête publique et que cet avis devra être joint au dossier d'enquête publique.

Le Préfet

Pour le Préfet,
Le Secrétaire Général

Christophe Noël du Payrat

