

Département de la Haute Savoie Thonon Agglomération



Elaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal du BAS-CHABLAIS

Enquête publique

du 4 novembre au 6 décembre 2019

CONCLUSIONS MOTIVEES DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Commission d'enquête

Président

Michel PUECH

Membres titulaires

André BARBET

Denis ECARNOT

Philippe JACQUEMIN

Dominique MISCIOSCIA



Le projet de territoire s'appuie sur 5 bassins de vie (Douvaine, Sciez, Bons, Veigy et Rives du Lac) et décline :

- ⇒ L'urbanisation complémentaire des centres urbains ;
- ⇒ L'articulation du développement des pôles urbains principaux avec les nouvelles offres de mobilités ;
- ⇒ Les mesures visant à renforcer la mixité sociale ;
- ⇒ La préservation des ressources patrimoniales pour garantir leur pérennité face aux pressions économiques, sociales et climatiques ;
- ⇒ La valorisation des parcs d'activités existants pour améliorer l'offre d'emplois locaux

Le déroulement de l'enquête

Phases préalables

Conformément à l'arrêté du 4 octobre 2019 du Président de Thonon Agglomération, l'enquête publique s'est déroulée pendant une durée de 33 jours consécutifs, du lundi 4 novembre à 9h au vendredi 6 décembre à 17h.

En date du 20 août et 2 septembre 2019, le président du Tribunal administratif de Grenoble avait désigné la commission d'enquête pour conduire cette enquête (Décision initiale, puis décision modificative E19000273/38 portant à 5 le nombre de commissaires enquêteurs).

Les avis recueillis des personnes publiques associées et de l'autorité environnementale sont favorables au projet, ce qui tend à souligner une bonne collaboration en amont avec les services. Ils sont accompagnés de réserves. Celles de l'Etat portent en particulier sur la consommation d'espace. Tous les avis, dont celui de l'autorité environnementale, attentif au développement d'extension en conflit avec les intérêts environnementaux, ont été joints au dossier d'enquête.

L'enquête proprement dite

Les permanences ont été tenues selon le planning publié, une par commune, 4 dans les villes pôles et une au siège de l'enquête à Ballaison, soit un total de 30 permanences de 3 heures. Dans de nombreux cas, les permanences ont été prolongées pour tenir compte de l'affluence du public.

Le dossier d'enquête était disponible sur la plateforme du registre dématérialisé et sur le site de Thonon agglomération. Un dossier complet et un registre papier étaient également disponibles dans les mairies et au siège de Thonon agglomération pendant la durée de l'enquête.

Le registre dématérialisé a permis au public de déposer une contribution en ligne. Parallèlement, toutes les observations écrites (registres papier, courriers au président de la commission, courriels sur une adresse dédiée) ont été enregistrées et rendues publiques sur le registre dématérialisé.

A la fin de la période d'enquête, après regroupement de tous les registres et intégration au registre dématérialisé de toutes les contributions ainsi que leurs pièces jointes, les registres d'enquête ont été clos le lundi 9 décembre 2019.

La gestion des contributions du public

Lors des permanences, la commission d'enquête a reçu la visite de 459 personnes qui ont formulé un total de 425 observations orales. Le registre numérique a enregistré un total de 521 contributions.

Certaines contributions étaient accompagnées de pétitions. Il convient de signaler à :

- Yvoire : 2 pétitions de 60 signatures chacune concernant les STECAL Ace et les EBC.
- Bons : 1 pétition de 165 signatures concernant l'OAP BON 8 et 1 autre de 4 signatures (de la part des riverains de la zone artisanale)
- Veigy : 1 pétition de 5 signatures

Les contributions étaient parfois multithématiques. Ainsi, pour faciliter l'analyse, la commission d'enquête a séparé les contributions en observations, chacune s'exprimant sur une thématique et un secteur uniques. Après croisement de toutes les observations et regroupement des doublons, voire davantage, c'est un total de 864 observations différentes que la commission d'enquête a recensées et analysées.

Le registre numérique ne permettant d'effectuer un travail de tri que pour les contributions mises en ligne directement par le public, il a été nécessaire de rassembler la totalité des observations dans une application informatique unique. Elles sont classées dans 13 thèmes de façon à permettre un travail de synthèse par thème. Le maître d'ouvrage a été informé des principales observations lors d'une réunion organisée le 9 décembre 2019.

Remarque sur les délais

Le PV de synthèse a recensé toutes les observations. Il a été remis au porteur de projet le 16 décembre 2019. Thonon Agglomération a rendu un mémoire en réponse définitif à la commission le 6 janvier 2020.

Le présent rapport est édité le 17 janvier 2020.

L'avis de la commission d'enquête

Rappel de la démarche

L'enquête s'est déroulée pendant 33 jours consécutifs du 4 novembre au 6 décembre 2019. La commission a successivement :

- ⇒ Rencontré les élus du territoire en introduction à la conférence des maires du 15 octobre
- ⇒ Entendu les responsables du projet, élus et service technique
- ⇒ Pris en charge et étudié le dossier de l'enquête
- ⇒ Pris connaissance et analysé les avis des personnes publiques associées et consultées
- ⇒ Assuré les permanences prévues dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête signé par monsieur le Président de Thonon Agglomération
- ⇒ Effectué une visite du territoire et notamment s'est rendue sur les sites qui ont suscité nombre de remarques
- ⇒ Enregistré, trié et analysé les observations du public dans un procès-verbal de synthèse transmis au maître d'ouvrage le 16 décembre 2019
- ⇒ Pris connaissance et analysé les réponses du maître d'ouvrage exprimées dans son mémoire
- ⇒ Répondu à l'ensemble des observations : orales, reçues par courrier, courriel ou inscrites sur le registre papier et enregistrées sur le registre dématérialisé

L'analyse de la commission d'enquête

Le scénario de croissance à l'échéance 2031 retient un taux de 1,8 %, qui correspond à une augmentation d'environ 10 500 habitants. Au taux d'occupation moyen de 2,27 habitants par logement, ce sont 5685 logements nouveaux qui devront être construits. Si la densité moyenne est de 27 logements/ha, 249 ha seront nécessaires pour assurer ce développement dont 70% peuvent être trouvés à l'intérieur de l'enveloppe urbaine définie selon les critères du SCoT du Chablais.

La commission constate que ce scénario intègre une modération de la croissance démographique tout en la répartissant de manière cohérente selon l'armature territoriale. Il intègre les objectifs ambitieux du PLH et satisfait les objectifs du SCoT en n'atteignant pas de manière volontaire le potentiel attribué. Le zonage proposé, se traduit en conséquence par une réduction importante des surfaces constructibles par rapport aux documents d'urbanisme en vigueur et par une modération substantielle de la consommation foncière.

La commission constate que le projet maîtrise le développement urbain de la communauté d'agglomération à l'aide des OAP sectorielles (orientations d'aménagement et de programmation) pour tous les secteurs urbanisables de plus de 2 500 m². Elles annoncent la diversification des types d'habitat et affichent les objectifs de mixité sociale. Ainsi, le projet assure 42% du développement des nouveaux logements dans les OAP.

Le projet vise à favoriser la mixité sociale. Les OAP et certaines zones urbaines sont affectées d'un taux de mixité sociale établi en fonction de la situation générale des communes. Les communes pôles, dans l'obligation de disposer d'un parc de logements aidés pour au moins 25% de l'offre globale, participent davantage que les villages. Constatant que le projet prévoit globalement la réalisation de 1800 logements sociaux, soit 32 % de l'ensemble des nouvelles constructions, la commission d'enquête estime cohérente la traduction des objectifs du PADD dans le règlement. Elle vérifie également que le projet assure la cohérence avec le PLH et les 2 SCoT (en vigueur et en cours d'approbation) par plusieurs mécanismes inscrits dans le règlement.

Parallèlement, elle constate que le règlement des zones U, principalement UC, favorise la densification escomptée, notamment au travers d'un renouvellement urbain soutenu par la pression foncière.

La commission constate que l'inégale répartition des équipements et services sur ce territoire, mise en évidence par le diagnostic, notamment en ce qui concerne les équipements sportifs, culturels ou de soins, ainsi que l'accès au débit numérique, reste une préoccupation du maître d'ouvrage que les objectifs de l'axe 2 tendent à atténuer pour créer les conditions favorables à une meilleure cohésion sociale.

Les enjeux mobilités du PLUi se focalisent essentiellement sur le développement des transports en commun et la sécurisation des déplacements en mode doux. Le dossier confirme la volonté de développer et d'organiser les aménagements nécessaires, toutefois la commission constate que la mise en œuvre des structures nécessaires aux déplacements sont renvoyés à des projets ou études ultérieurs : Schéma Directeur de la Mobilité en cours d'élaboration au niveau de l'agglomération, Déclaration de projet pour le BHNS, Pôle d'Echanges Multimodal (PEM) à Bons-en-Chablais et volet « Déplacements » du futur PLUi-HD à 25 communes.

Les objectifs économiques du territoire visent avant tout le rééquilibrage des emplois locaux/actifs résidents ; ce qui se traduit par des objectifs qualitatifs de développement des filières d'excellence et de pôles de compétences. La commission d'enquête vérifie que les espaces stratégiques d'envergure intercommunale repérés par le SCoT sont renforcés par le projet de PLUi. A ce titre, le projet identifie un gisement foncier disponible de 31 ha.

Face aux remarques souhaitant la préservation des terres agricoles, la commission constate que la définition stricte de l'enveloppe urbaine a fortement contribué à restituer des terres soit à la zone agricole, lorsqu'il s'exerce une activité agricole soit à la zone naturelle, pour le maintien d'espaces non construits. La commission note que le maître d'ouvrage se prononce favorablement au reclassement en A de tènements urbanisables lorsque les projets paraissent insuffisamment argumentés.

Enfin, les STECAL définis en zone A pour des situations particulières (aires de gens du voyage, centres équestres, équipements existants, parkings à revêtement naturel, activités existantes) ne sont pas contestés par la CDPENAF.

Globalement, la commission retient que les documents écrits du projet de PLUi soulignent l'intérêt porté aux relations avec le lac. Le classement NL de la bande de 100 m marque une avancée notable pour la maîtrise de l'urbanisation.

Pour ce qui concerne la trame verte et bleue, la commission retient que le maintien et la restauration des corridors écologiques constituent un enjeu environnemental majeur pour le PLUi du Bas Chablais. Elle note que le maître d'ouvrage propose de rétablir les EBC (réduits de 40% dans le projet de PLUi) et d'effectuer les corrections graphiques correspondantes.

L'OAP thématique patrimoine qui vise à protéger et mettre en valeur le bâti traditionnel du Bas Chablais affiche des principes architecturaux qui tendent à renforcer l'identité des sites et à enrichir la qualité urbaine.

La réappropriation des entrées de ville, les transitions entre les espaces bâtis et ouverts, le maintien de la diversité végétale, la mise en valeur du patrimoine architectural et des cœurs de villages historiques font partie des ambitions du PADD.

Enfin la commission note que les secteurs à enjeux patrimoniaux renforcés sont distingués dans le classement (UA, UH, UP). Une réglementation spécifique s'applique aux centres bourgs de Nernier et Yvoire pour permettre leur évolution en conservant le caractère patrimonial.

La commission retient que l'accroissement démographique va nécessiter une adaptation des réseaux de production et de distribution d'eau potable. De même, la gestion des eaux usées et pluviales va devoir être adaptée à l'augmentation de la population. Ces contraintes environnementales sont prises en compte par le projet de PLUi.

Les risques et les nuisances sonores des infrastructures (routières et ferrées) sont considérées dans le règlement.

Face aux préoccupations climatiques, la commission note que le projet de PLU n'est pas neutre. Il impose que 50% des besoins énergétiques des bâtiments supérieurs à 500 m² de surface de plancher devront être couverts par des énergies renouvelables. Les nouvelles constructions devront mettre en place des mesures favorables aux économies d'énergie (compacité des formes, conception bioclimatique...).

De la même façon, la collectivité s'engage à accentuer la réduction des déchets à la source et à valoriser la fraction organique des déchets ménagers.

A l'issu de cette démarche, la commission estime que :

- ❑ Le public a pu, dans de bonnes conditions, consulter les dossiers, s'informer au cours des 30 permanences et exprimer librement ses observations, doléances ou propositions sur les registres ouverts en mairie, ainsi que sur le registre dématérialisé dédié à cette enquête.
- ❑ Au plan réglementaire, l'enquête s'est déroulée conformément au texte qui la régit (art L123-6 à 19 du CE), notamment en ce qui concerne la publicité, le contenu du dossier, le déroulement proprement dit de la procédure.
- ❑ Sur la forme, la présentation du dossier est claire et complète, facilitant ainsi sa bonne compréhension. On peut cependant regretter que les documents graphiques réglementaires aient rendu difficile la localisation précise des parcelles.

- ❑ Les orientations générales de ce projet définies dans son PADD ont bien pris en compte, dans leur ensemble, les grandes orientations des documents supérieurs et des réglementations qui s'imposent :
 - Schéma Directeur d'Aménagement et Gestion des Eaux (SDAGE) du bassin Rhône-Méditerranée 2016-2020 ;
 - SCoT du Chablais ;
 - Les Loi Littoral et Loi Montagne qui s'appliquent sur une partie du territoire ;
 - Servitudes d'utilité publique ;

- ❑ Par ses orientations conformes au code de l'urbanisme, ce projet permet, de concilier, dans le respect des objectifs du développement durable :
 - Urbanisation et cohérence avec les schémas de mobilité ;
 - Urbanisation et préservation des espaces et paysages naturels et/ou agricoles ;
 - Urbanisation et mixité fonctionnelle et sociale ;
 - Urbanisation et préservation et/ou valorisation des éléments bâtis traditionnels ;
 - Urbanisation et préservation des ressources.

- ❑ Aucune des observations, tant du public que des Personnes Publiques Associées ou consultées, ne sont de nature à discréditer ce projet de PLUi dans sa globalité et tel qu'il a été présenté à l'enquête.

- ❑ Dans son mémoire en réponse, le maître d'ouvrage s'est attaché à répondre à pratiquement toutes les observations, sans parfois trancher de façon claire, mais en renvoyant à certaines études en cours. (Schéma directeur de mobilité, schéma d'implantation des ISDI, PCAET, inventaire de cônes de vues, ...)

Considérant que le projet PLUi du Bas Chablais à 17 communes constitue une étape importante vers l'élaboration du PLUi HD étendu à 25 communes de l'agglomération,

la commission émet un avis favorable au projet de Plan Local d'Urbanisme intercommunal du Bas Chablais

En complément, sur la base des thèmes développés dans son rapport, pour lesquels la commission a développé son appréciation, elle invite le maître d'ouvrage à tenir compte des remarques suivantes. Elle distingue les remarques à prendre en compte dans le cadre de l'approbation du présent PLUi et celles qui pourront être utilisées dans le cadre de l'élaboration du projet PLUi HD à 25 communes.

1. les remarques à prendre en compte dans le cadre de l'approbation du présent PLUi

A propos de l'OAP MAR3 de Margencel, estimant que ce site est mal choisi, la commission préconise de supprimer cette OAP ou à défaut de la réduire drastiquement. En cas d'aménagement, elle recommande une vigilance soutenue pour la gestion des eaux pluviales.

La commission recommande de reporter l'OAP BON8 jusqu'à ce qu'un accord soit intervenu pour un aménagement des circulations. La sécurité ne nous semble pas assurée pour une opération de cette envergure.

La commission recommande de revoir les systèmes de circulation à l'intérieur des OAP pour assurer les liaisons entre les quartiers et favoriser la perméabilité urbaine.

La mise en œuvre des structures nécessaires aux déplacements actifs doit être une priorité de la communauté de communes avant l'élaboration du PLUi HD à 25 communes. De même, doit être pris compte dès à présent l'établissement d'un schéma de liaisons en modes doux comportant des objectifs de rabattement sur les principaux nœuds de mobilité.

Les relations avec le lac (les accès directs au plan d'eau, la servitude de marchepied, les cônes de vue), sont à considérer avec attention dans la perspective de leur maintien, leur valorisation et, pour certaines, leur reconquête.

Les coupures d'urbanisation ménagées sur le linéaire du littoral pourraient judicieusement intégrer les espaces agricoles (ou naturels ordinaires) qui s'étendent vers l'arrière-pays, afin d'augmenter l'efficacité des corridors écologiques.

Les zones de stationnement nécessaires à proximité du littoral (pour les touristes et des frontaliers utilisant les transports lacustres) doivent être soumises à un règlement spécifique qui impose la perméabilité des revêtements et un traitement paysager ; à défaut d'encourager leur couverture végétalisée, voire leur installation en souterrain. Pourrait aussi être étudié un relatif éloignement avec un cadencement de navettes.

Elle recommande l'abandon du projet d'implantation de l'aire Ngv Caffetaz à Chens sur Léman ainsi que du centre équestre Ace2 d'Yvoire.

Le stand de tir de Lully existe mais ne saurait bénéficier d'encouragements à se développer car cette activité paraît incongrue dans une ZNIEFF de type 1.

La restauration des continuités écologiques au travers l'autoroute Machilly-Thonon ; la conciliation des usages de loisir et de fonctions naturelles ; le confortement des fonctions écologiques des espaces de « nature ordinaire » - agricoles, forestiers naturels, associés aux milieux aquatiques -- sont autant de points de vigilance que le projet de PLUi se doit d'intégrer. La commission recommande, pour se faire, de ne pas se limiter au seul examen des corridors écologiques entre zones nodales mais de s'intéresser aussi aux passages vers les zones d'extension et les zones relais. La cohérence entre les coupures d'urbanisation et les corridors écologiques est donc primordiale (tant dans l'axe Nord-Sud que dans l'axe Est-Ouest).

La commission constate que les entrées de ville sont mal identifiées et peu valorisées. Elle recommande de compléter les règlements pour préciser les objectifs attendus et les prescriptions essentielles à respecter. La commission conseille de prendre en considération et d'analyser les propositions des associations. (Terra Longini, Bons terre citoyenne, Mémoire et Patrimoine de Veigy).

Le stockage des déchets inertes n'est pas organisé sur le territoire et la commission insiste sur la nécessité d'ouvrir des sites localement et recommande au maître d'ouvrage d'en faciliter l'implantation.

Compte tenu de la particularité des centres équestres, la commission estime que le STECAL semble être l'outil le plus adapté permettant une étude au cas par cas des projets proposés. La commission recommande d'examiner les nouvelles implantations sur la base d'un recensement exhaustif des centres existants.

Le maître d'ouvrage ne valide pas l'ER 10, sans toutefois renoncer au projet. La commission souligne que l'implantation du port à sec d'Anthy (ER10) se situe dans la zone NL où l'activité d'entrepôt n'est pas autorisée. Elle recommande de retirer ce projet en zone NL dont l'intérêt collectif et une bonne insertion paysagère ne sont pas démontrés.

La commission recommande d'encadrer l'activité d'hôtellerie de plein air afin de limiter les nuisances et d'éviter leur possible évolution vers un habitat permanent ou secondaire.

La commission recommande au maître d'ouvrage de compléter sa stratégie de développement des activités économiques en prenant davantage en compte les besoins exprimés des activités artisanales de proximité (Ex Nernier).

2. Les remarques à prendre en compte dans le cadre de l'élaboration du projet PLUi HD à 25 communes

Pour limiter la consommation d'espace dans les zones économiques, la commission recommande la densification des espaces économiques en surélevant les bâtiments, en ajoutant des services adéquats afin de dynamiser le quartier. Compte tenu des proximités (ZAE, habitat), la commission estime que ces préoccupations devraient être intégrées dans la réflexion.

La commission recommande de multiplier les emplacements réservés pour la collecte des déchets notamment recyclables et encombrants corrélativement à la densification urbaine.

Ces conclusions sont remises à Monsieur le Président de Thonon Agglomération à Ballaison, le 17 janvier 2020.

Michel PUECH
Président de la commission d'enquête



Denis Ecarnot



Philippe Jacquemin



André Barbet



Dominique Miscioscia

