

Commune de Val Cenis

(SAVOIE)



MODIFICATION N°1 DU PLAN LOCAL D'URBANISME

Commune déléguée de TERMIGNON

(parking de Bellecombe)

ENQUÊTE PUBLIQUE

du 8 octobre au 10 novembre 2021

CONCLUSIONS ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Décision TA : E20000145/38 du 20/11/2020

Arrêté : 163/2021 du 20/09/2021

Gérard Hovelaque Commissaire-Enquêteur

AVERTISSEMENT: le présent document, « conclusions et avis du commissaire enquêteur », se réfère au » document indépendant « rapport du commissaire enquêteur » auquel il convient de se référer pour avoir une connaissance détaillée du dossier, du déroulé de l'enquête publique, et des observations formulées par le public.

1. objet de l'enquête :

La commune nouvelle de Val Cenis a décidé de modifier le PLU de Termignon, qui est une de ses communes déléguées, en ce qui concerne le secteur de Bellecombe.

Il s'y trouve un vaste parking utilisé l'été par les randonneurs et les clients des refuges.

Cet endroit est situé en zone N du PLU approuvé, zone qui correspond aux secteurs à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels.

La modification du PLU est envisagée pour y créer un sous-secteur Nep qui permettra de régulariser voire d'aménager la zone de stationnements, et un sous-secteur Nep1 pour permettre de construire un petit bâtiment.

Par ordonnance du 20 novembre 2020, le tribunal administratif de Grenoble m'a désigné commissaire enquêteur pour mener cette enquête.

Mon rôle est essentiellement de m'assurer de la bonne information du public avant et pendant l'enquête, de relater les événements dans un rapport d'enquête et de donner un avis dans un document exposant mes conclusions motivées.

L'autorité organisatrice de l'enquête est le maire de Val-Cenis, également maître d'ouvrage du projet de modification du PLU.

L'enquête mentionnée à l'article L. 123-1 du Code de l'Environnement a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous éléments nécessaires à son information.

2- Appréciation générale du dossier

Le rapport d'enquête que j'ai établi en document séparé détaille le contenu du dossier et fait l'objet de commentaires de ma part.

Les documents constitutifs du projet du PLU sont en accord avec la réglementation et sont cohérents avec les objectifs assignés à cette procédure de modification par la délibération du maire de Val-Cenis du 17 août 2020.

La pièce essentielle du dossier est le document numéro 3 « notice », qui est clair, complet, et bien présenté. Cependant, l'ensemble du dossier manque de cohérence car il a été fait un amalgame de pièces provenant de sources diverses :

la pièce 3 « notice » reprend la quasi-totalité de la pièce 4, « dossier pour la Commission Départementale de la Nature des Paysages et des Sites pour dérogation au principe de l'urbanisation en continuité. » Ces deux documents sont quasiment les mêmes, mises à part quelques variations de détails. La pièce numéro 3 datée de septembre 2021 est en fait la copie conforme d'un document de mai 2021, document pour notification et consultation de l'autorité environnementale.

Comme le souligne la MRAE¹ dans son avis, le renvoi à certaines données contenues dans le dossier CDNPS², plus précises, ne facilite pas nécessairement la lecture d'ensemble.

La chronologie des événements me semble expliquer l'inconsistance du dossier : La décision de réaliser le bâtiment pour un espace scénographique a été prise à priori, il a fallu ensuite prévoir un passage en CDNPS et en CDPNAF³ pour des questions réglementaires liées à la création d'un secteur STECAL⁴. La procédure conduisant à une enquête publique, l'ensemble a ensuite été amalgamé dans un dossier comprenant une étude minimale au regard de l'environnement. Puis, il est apparu à la surprise du maître d'ouvrage que l'autorité environnementale, dans le cadre d'une saisine au cas par cas, a exigé une évaluation environnementale.

Il est certain que les choses auraient dû être faites dans l'ordre inverse et que l'évaluation environnementale aurait dû être entreprise en tout premier lieu.

Ceci aurait pu être évité en saisissant la MRAE en amont dans le cadre d'un cadrage préalable, comme prévu par le R122-19 du code de l'environnement :

Sans préjudice de sa responsabilité quant à la qualité de l'évaluation environnementale, la personne publique chargée de l'élaboration ou de la modification d'un plan, schéma, programme ou document de planification peut consulter l'autorité environnementale sur l'ampleur et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental.

L'autorité environnementale précise les éléments permettant d'ajuster le contenu du rapport sur les incidences environnementales à la sensibilité des milieux et aux impacts potentiels du plan, schéma, programme ou document de planification sur l'environnement ou la santé humaine [...]

Comme commenté dans mon rapport, la note de présentation est confuse, et comprend des erreurs de renvoi aux articles du code de l'urbanisme.

La notice fait une présentation du diagnostic territorial et de l'évaluation environnementale, qui a donné lieu aux commentaires suivants de la MRAE : *le dossier présenté comporte globalement les mêmes données déjà présentés au stade de la procédure antérieure (cas par cas). S'agissant de l'état initial de l'environnement l'analyse de ces enjeux apparaît sérieuse mais n'est centrée que sur le périmètre opérationnel du projet de stationnement et de son bâtiment d'accueil.*

J'ai questionné le maître d'ouvrage sur les différents points évoqués dans l'avis de l'autorité environnementale, par le biais de mon procès-verbal. Des réponses m'ont été apportées qui répondent globalement aux remarques faites. J'apprécie qu'il soit fait un effort pour la mise en place d'un comité de suivi qui évaluera régulièrement les différents indicateurs prévus.

1 Mission Régionale de l'Autorité Environnementale

2 Commission Départementale de la Nature, du Paysage et des Sites

3 Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers

4 Secteur de Taille Et de Capacité Limitées

3- avis sur la procédure :

La procédure mise en œuvre est celle d'une modification du PLU, pour créer un STECAL. Le dossier expose un projet que la commune souhaite mettre en œuvre dans le cadre du nouveau règlement, mais ce projet ne semble pas tout à fait finalisé et comporte encore de très nombreuses approximations.

C'est ce qui fait qu'une fois le PLU modifié, le résultat obtenu ne sera pas forcément celui qui a été affiché.

Pour une meilleure maîtrise de l'aménagement du site, je pense qu'il aurait été hautement préférable de prévoir la procédure de déclaration de projet valant mise en conformité du document d'urbanisme (DPMECDU⁵), ce qui aurait permis aux services administratifs, aux PPA⁶, et à la MRAE de se prononcer sur un dossier définitif.

4- l'enquête publique :

4.1 déroulement :

Comme le précise le dossier, il n'y a pas eu de concertation préalable.

L'enquête s'est déroulée conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur. Les consignes relatives aux mesures de protection contre la pandémie de la COVID19 ont été respectées et correctement mises en œuvre par la collectivité sur le lieu de l'enquête et pour sa durée totale.

Le dossier de présentation et les documents annexes ont été mis à la disposition du public en mairie de la commune déléguée de Termignon du 8 octobre au 10 novembre 2021 soit pendant 30 jours consécutifs. L'avis d'enquête et les pièces du dossier étaient également consultables sur le site internet de la commune.

Trois permanences ont été tenues aux dates et aux heures précisées dans l'arrêté d'organisation de l'enquête établi par le Maire de Val-Cenis. J'ai reçu une seule personne, qui s'est présentée à la dernière permanence.

les dispositions du code de l'environnement ont à ce sujet été respectées.

Je formule deux remarques :

► le mémoire en réponse du maître d'ouvrage à l'avis de l'autorité environnementale n'a pas été incorporé au dossier mis à l'enquête. Ce document n'existait pas et ceci s'explique par le fait qu'il s'agit d'une obligation nouvelle applicable à compter du 1^{er} août 2021. Le dossier avait été conçu bien avant et l'enquête avait été retardée car le maître d'ouvrage n'avait pas pensé que l'autorité environnementale exigerait une évaluation environnementale.

► Sur les derniers jours de l'enquête, le maître d'ouvrage m'a fait part de son intention d'augmenter la surface prévue pour le bâtiment d'accueil, le portant de 70 m² à 80 m². J'ai fait observer qu'il s'agissait d'une modification substantielle qui normalement devrait nécessiter une suspension de l'enquête, le temps de consulter à nouveau la MRAE et les PPA. Pour ne pas fragiliser le dossier, le maître d'ouvrage a décidé d'abandonner cette perspective.

5 Déclaration de Projet valant Mise En Conformité du Document d'Urbanisme

6 Personnes Publiques Associées

4.2 Les observations des Personnes Publiques :

Les personnes publiques associées ont été destinataires d'un dossier dans le courant des mois de mai et juin 2021. La notice du dossier présente un tableau de suivi qui m'a permis de contrôler la régularité de cette procédure. Leurs avis, connus avant le début de l'enquête publique, ont été incorporés dans la pièce numéro 2 du dossier.

Une synthèse des avis exprimés figure dans mon rapport d'enquête. Ces avis portent essentiellement sur la prise en compte des risques, le déplacement du bâtiment d'accueil pour qu'il soit déporté et semi enterré dans la pente, les accès aux parcelles agricoles et la continuité des itinéraires de randonnée.

Dans son mémoire en réponse la commune prend en compte ces remarques, dont la plupart ont déjà été traitées dans le dossier.

La plupart des intervenants soulèvent la question de la fréquentation du site et de la gestion de la navette routière. Sur ce point, les réponses du maître d'ouvrage sont loin d'être satisfaisantes : il semble que cette question soit en suspens depuis plusieurs années et il m'a été répondu qu'une étude est toujours en cours.

Ce sujet ne me semble cependant pas dimensionnant pour accorder la modification de zonage proposé, mais il est hautement souhaitable que le problème soit traité en amont de la phase opérationnelle, ce qui pourrait conduire à des modifications substantielles du projet.

4.3 synthèse des observations du public :

La participation du public à cette enquête a été quasi-inexistante. Au cours de mes 3 permanences, j'ai reçu 1 seule visite, de Madame Burdin Marie-Thérèse, propriétaire du refuge d'Entre deux Eaux, éloigné de la zone concernée, venu m'exposer les difficultés qu'elle rencontre pour obtenir l'autorisation d'aménager un bâtiment annexe. Je lui ai expliqué que son intervention sortait du cadre de l'enquête publique et lui ai donné quelques conseils en la renvoyant vers le maire. Elle a produit un courrier joint au registre d'enquête.

J'ai reçu également un courriel de Monsieur Bastien Régis, chargé de mission auprès du maire, qui faisait part de son souhait d'augmenter la surface de 70 m² dévolue au projet de construction, pour la porter à 80 m².

4.4 les réponses à mon procès-verbal de synthèse :

Le 16 novembre, j'ai rencontré à la mairie de Termignon le maire de la commune déléguée et le chargé de mission urbanisme. L'objet de la réunion était de remettre et commenter mon procès de synthèse sur le déroulement de l'enquête.

Le mémoire en réponse m'a été retourné par mail le 30 novembre 2021, sous forme de commentaires et d'annotations portées sur mon document.

Ce document est joint en annexe à mon rapport, dans lequel j'ai retranscrit les réponses et commentaires qui m'ont été apportées.

Ces réponses et commentaires du dossier précisent pour la plupart des éléments du dossier. La commune confirme que des études sont en cours concernant la gestion de la navette et la fréquentation du parking par les véhicules.

5- Mon avis sur cette modification du PLU, objet de l'enquête publique :

Le secteur de Bellecombe, situé en cul-de-sac à l'extrémité d'une route départementale de 12 km depuis le village de Termignon est très attractif pour les randonneurs, les promeneurs, ou les simples touristes faisant le trajet pour s'immerger au cœur du parc national de la Vanoise.

Le paysage est sauvage, authentique, et de toute beauté.

Le stationnement des véhicules occupe un peu moins d'un hectare pour une capacité de 280 places, uniquement pendant la période touristique d'été.

Le secteur est situé en zone naturelle du PLU de la commune

il m'apparaît bien pertinent de créer un sous-secteur de cette zone N consacrant son utilisation actuelle.

De même, il m'apparaît tout à fait légitime de pouvoir autoriser l'installation de sanitaires.

Mon sentiment est que le maître d'ouvrage a décidé avant tout de réaliser un bâtiment pour installer une exposition scénographique, des panneaux thématiques, etc.

Comme le PLU actuel rend cette installation impossible, le dossier envisage la réalisation d'un secteur STECAL pour aménager, ou améliorer le parking existant, réaliser des toilettes sèches, un abribus et ce bâtiment scénographique.

La dépense qui m'a été précisée par le maître d'ouvrage, supérieure à 800 000 € hors-taxes, est conséquente mais rendue possible par l'apport d'un certain nombre de subventions.

À la lecture du dossier et notamment l'évaluation environnementale, ce projet, décidé a priori, est démontré comme étant possible et compatible avec les différentes contraintes. Des variantes d'aménagement ont été évoquées, mais sont en fait des alibis pour mettre en avant la solution retenue.

Des éléments objectifs militent pour l'évolution du PLU en vue de la création d'un secteur spécifique :

- ▶ la volonté du parc national de la Vanoise d'aménager une « porte d'entrée » de son territoire, avec accueil du public et signalétique adaptée
- ▶ l'existence actuelle de la zone de stationnements qui occupe une surface proche de un hectare
- ▶ la nécessité d'un minimum d'hygiène en créant des toilettes publiques.

6- Avis critique sur l'aménagement prévu sur le site:

Un projet d'aménagement est présenté dans le dossier, exposant ce que la commune souhaite faire à cet endroit, une fois le PLU modifié. Ce projet, et les arguments présentés, me semblent très discutables.

Citations :

Page 51 de la notice : un espace scénographique avec panneaux comprenant le plan des sentiers, une information portant par exemple sur les écosystèmes et la vie en alpage et de l'histoire du site est prévue. Il pourra recevoir une copie des moulages des gravures rupestres du valloné, afin de les porter à connaissance du public.

Page 75 de la notice : la proposition de la figure 21 concernant l'aménagement du bâtiment semi enterré, rappelle également les forts militaires, particulièrement nombreux en Haute Maurienne.

Page 49 de la notice : les objectifs de la commune et du parc national de la Vanoise sont de mettre en valeur cette porte d'entrée du parc...

voici quelques appréciations personnelles :

► - La volonté de réaliser le projet pour « mettre en valeur le site ». Ceci peut être discuté, car le parking actuel, qui est nu, dépouillé, sans aménagement, a un impact modéré sur le paysage. Le fait de l'aménager, avec des traitements différenciés pour les surfaces, l'aménagement de cheminements piétons, la réalisation de murets en gabions, l'installation de barrières bois, de tables, d'espaces spécifiques pour celles-ci va fortement contribuer à l'artificialisation des lieux.

Pour se rendre compte du contexte, voir en pièce annexe 2 la vue googleearth du site actuel, hors fréquentation.

D'autres sites de Maurienne ont ainsi été « mis en valeur », tels les cols de La Croix de Fer, du Glandon, du Galibier, où le rapport « argent public investi » mis au regard du « résultat obtenu » sont loin d'être convaincants à mon avis.

► la réalisation d'un espace scénographique : l'utilité me semble très discutable, pour les raisons suivantes :

- un tel espace peut être aménagé dans le village même de Termignon, en réfléchissant à l'organisation de l'office de tourisme qui est situé sur la place du centre et au lieu de départ des navettes pour le site de Bellecombe
- l'exposition de gravures rupestres n'a pas forcément sa place sur le site de Bellecombe en plein cœur du parc, ceci peut être fait à l'office de tourisme
- l'architecture proposée, qui est sensée rappeler les forts militaires de la Maurienne, est en totale incohérence avec la nature et la qualité du paysage du vallon de Bellecombe.

► Constaté que le parking actuel est saturé en période de forte affluence et dépenser une somme conséquente pour faire des aménagements impactants qui conduiront à une diminution du nombre de places me semble quelque peu incohérent.

► Le projet présenté sous-tend une réflexion préalable pour maîtriser la fréquentation du site et optimiser le fonctionnement des navettes routières.

Le fait de créer un bâtiment d'exposition en altitude, qui figurera dans l'offre touristique, créera indiscutablement un afflux supplémentaire de visiteurs. Ces visiteurs viendront à coup sûr avec leur véhicule.

Il me semble beaucoup plus judicieux de créer ce bâtiment d'exposition au centre du village, voire réfléchir à son intégration au sein de l'office de tourisme. À cet endroit il y a des possibilités de stationnement qu'il faudra certainement améliorer, et c'est à cet endroit qu'il faudra proposer le parcours en navette gratuite jusqu'au site.

► De même, le dossier n'évoque même pas la possibilité de réguler l'afflux de visiteurs en rendant la route d'accès payante à certains moments de la journée ou de la saison. C'est ce qui se fait par exemple à Sixt Fer à Cheval, où les créneaux horaires surchargés sont payants, et où les accès sont gratuits pour les randonneurs qui, à priori, partent tôt le matin.

► Compte tenu de l'urgence climatique, il y a lieu de questionner la nécessité de mettre en œuvre un projet tel que celui-ci, qui va générer des activités génératrices de gaz à effet de serre, quand bien même celles-ci sont estimées comme étant négligeables.

► Enfin, il y a lieu de s'interroger sur le montant élevé d'une dépense publique (plus de 800.000€ HT) pour un résultat qui n'est pas forcément à la hauteur, et qui en tout état de cause va contribuer à diminuer le service puisqu'il y a diminution du nombre de stationnements.

En conclusion

Considérant les éléments qui militent en faveur de la modification du PLU: régularisation de l'existence de la zone de stationnement, volonté du parc national de la Vanoise de créer une porte d'entrée de Parc valorisant son activité, nécessité de créer un minimum de sanitaires pour des raisons évidentes d'hygiène ;

Considérant qu'aucun des services administratifs consultés, compétents pour apprécier les impacts paysagers et les impacts environnementaux, n'a émis d'objection à la création d'un secteur STECAL à cet effet ;

Considérant que le public ne s'est pas manifesté à l'encontre de ce projet, bien qu'il soit regrettable que l'on ait pas pu apprécier l'avis des usagers du parking en période touristique d'été ;

Estimant, au vu du dossier, des avis des services et des accords donnés par les commissions CDNPS et CDPENAF, et de visites sur place, que l'atteinte à l'environnement est modérée, l'enjeu étant surtout paysager ;

j'émet un avis favorable au projet de modification du PLU mis à l'enquête, qui a pour objet de créer un secteur Nep et un sous secteur Nep1 constructible dans la zone de Bellecombe.

Cet avis est assorti des **recommandations suivantes, qui concernent le projet d'aménagement** pouvant être mis en œuvre dans ce cadre :

- ▶ diminuer au maximum l'emprise du sous-secteur Nep1 destiné à la réalisation d'un bâtiment, pour le limiter à la seule emprise du bâtiment enterré ;
- ▶ mener une réflexion sincère et objective, en liaison avec les services administratifs, sur l'utilité d'un espace scénographique à cet endroit
- ▶ mener les aménagements prévus dans un souci majeur de diminuer au maximum l'artificialisation du site.

Fait le 7 décembre 2021
Le Commissaire Enquêteur
Gérard HOVELAQUE

