Autorité environnementale

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le plan de prévention des risques naturels (PPRN) « inondations de la Divonne (Versoix) et de ses affluents », sur la commune de Divonne-les-Bains (01)

n°Ae : 2024-141

Avis délibéré n° 2024-141 adopté lors de la séance du 27 mars 2025

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae[1] s'est réunie le 27 mars 2025 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan de prévention des risques naturels (PPRN) « inondations de la Divonne (Versoix) et de ses affluents », sur la commune de Divonne-les-Bains (01).

Ont délibéré collégialement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Christine Jean, Noël Jouteur, François Letourneux, Laurent Michel, Olivier Milan, Serge Muller, Jean-Michel Nataf, Alby Schmitt, Laure Tourjansky, Eric Vindimian.

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, 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 le présent avis.

Était absente : Véronique Wormser.

* *

*

L'Ae a été saisie pour avis par le préfet de l'Ain, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 23 décembre 2024.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 15 janvier 2025 :

- *la préfète de l'Ain,*
- *le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) Auvergne-Rhône-Alpes, et a pris en compte la contribution du xx.*

Sur le rapport de Laurent Michel et Véronique Wormser, une visite sur site avec la maîtrise d'ouvrage ayant eu lieu le 7 mars 2025, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

[1] Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

Synthèse de l'avis

Divonne-les-Bains est une commune de l'Ain de 33,9 km² et 10 137 habitants (Insee 2021), située à la frontière suisse, à l'extrême est de la communauté d'agglomération du Pays-de-Gex. Elle est sujette à des crues de rivières torrentielles comme à des crues de plaine rapides, du fait des pentes existantes, ce qui a conduit l'État à élaborer un plan de prévention des risques naturels d'inondations (PPRNI) « de la Divonne (Versoix) et ses affluents ». Le PPRNI qui est présenté se substituera aux règles actuellement en vigueur pour la prévention de ces risques (PLUIH de 2020 et porter à connaissance de l'État de 2021). La communauté d'agglomération est en outre engagée dans la définition d'un programme d'actions de prévention des inondations (Papi).

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux sont la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens, dans un contexte de changement climatique, la préservation des enjeux naturels (habitats naturels, faune, flore et zones humides), et la maîtrise de l'urbanisation.

L'évaluation environnementale est proportionnée aux enjeux mais ne comporte pas les études hydrauliques gessiennes, ce qui limite l'information du public et de l'Ae. Elle comporte de nombreuses illustrations ainsi que des encadrés résumant chaque partie, ce qui permet d'en saisir rapidement l'essentiel. Elle décrit les effets du PPRNI, lequel ne comprend pas de travaux. Le PPRNI est dans l'ensemble cohérent et applique les référentiels usuels en vigueur. Pour améliorer le contenu du PPRNI et de son évaluation environnementale, l'Ae recommande principalement :

- de justifier les périmètres géographique et thématique du PPRNI,
- de présenter les évolutions apportées au zonage du fait des échanges avec les collectivités et les habitants et de les justifier en particulier au regard de leurs incidences environnementales, et de compléter l'évaluation environnementale par une étude des effets de l'évolution prévue des règles et des zonages par rapport à celles portées par le seul PLUIH puis, depuis 2021, également par le porter à connaissance de l'État,
- d'exposer comment l'impact du changement climatique est pris en compte dans l'étude de l'aléa puis du risque d'inondation, de documenter l'évolution des aléas d'inondation du territoire au vu des données existantes et de fournir le calendrier dans lequel le PPRNI sera revu, en application du plan national d'adaptation au changement climatique,
- de justifier le caractère non significatif de l'augmentation possible des enjeux dans le centre urbain et, à défaut, de revoir le zonage et le règlement sur ce secteur,
- de présenter les mesures prises pour améliorer les performances du réseau de gestion des eaux pluviales sur la commune, et en particulier d'indiquer si des évolutions des ouvrages (seuils, buses, bassins, etc.) sont prévues et d'en évaluer les incidences le cas échéant,
- d'évaluer l'évolution de la vulnérabilité des biens et des personnes découlant des exceptions prévues par le règlement au principe général d'inconstructibilité en zone rouge,
- d'évaluer les incidences de la possibilité de faire des parkings souterrains sur l'écoulement des nappes souterraines et sur le niveau de l'aléa et de présenter les mesures prises pour y remédier,
- de veiller à inscrire dans le futur PLUIH, en cours de révision, des dispositions de nature à prévenir les risques d'inondation, en sus des seuls zonage et règlement du PPRNI.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae sont présentées dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

Le présent avis concerne le plan de prévention des risques naturels (PPRN) « inondations de la Divonne (Versoix)[2] et de ses affluents » sur la commune de Divonne-les-Bains (01). Sont analysées la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de plan.

Pour la bonne information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, l'Ae fait précéder ces deux analyses par une présentation du contexte général de l'élaboration de ce PPRN : cette présentation est issue de l'ensemble des documents transmis à l'Ae et des renseignements recueillis par les rapporteurs. Un rappel du cadre procédural dans lequel s'inscrit le PPRN est également fourni, toujours pour la complète information du public.

1 Contexte, présentation du schéma et enjeux environnementaux

1.1 *Contexte de l'élaboration des PPRN*

Les PPRN sont définis par les articles L. 562-1 et suivants du code de l'environnement qui chargent l'État de leur élaboration et de leur mise en application. Lorsqu'ils sont approuvés, ils valent servitude d'utilité publique. Ils sont annexés au plan local d'urbanisme (PLU) ou à la carte communale. Documents opposables, ils comportent une partie règlementaire qui s'impose aux règlements (écrit et graphique) des documents d'urbanisme comme aux autorisations individuelles d'occupation du sol pour les zones du territoire soumises à des aléas.

Un PPRN comprend une note de présentation, un plan de zonage réglementaire, un règlement et des annexes. Son objectif est de maîtriser l'urbanisation future en zone de risques et de réduire la vulnérabilité des zones réglementaires en définissant les principes qui s'appliquent aux constructions ou en les interdisant.

Les zones correspondent ainsi à une réglementation de la prévention des risques, les plus exposées étant définies comme « zones rouges ». L'aléa est issu d'un croisement des phénomènes constatés par le passé et de modélisations, le risque étant le produit de l'aléa, des enjeux et de leur vulnérabilité. En zone « rouge », le principe d'inconstructibilité prévaut, sauf exception. En zone « bleue », les constructions sont possibles sous conditions. La zone « blanche »[3] est une zone non concernée par le PPRN.

1.2 *Présentation du PPRNI de Divonne-les-Bains*

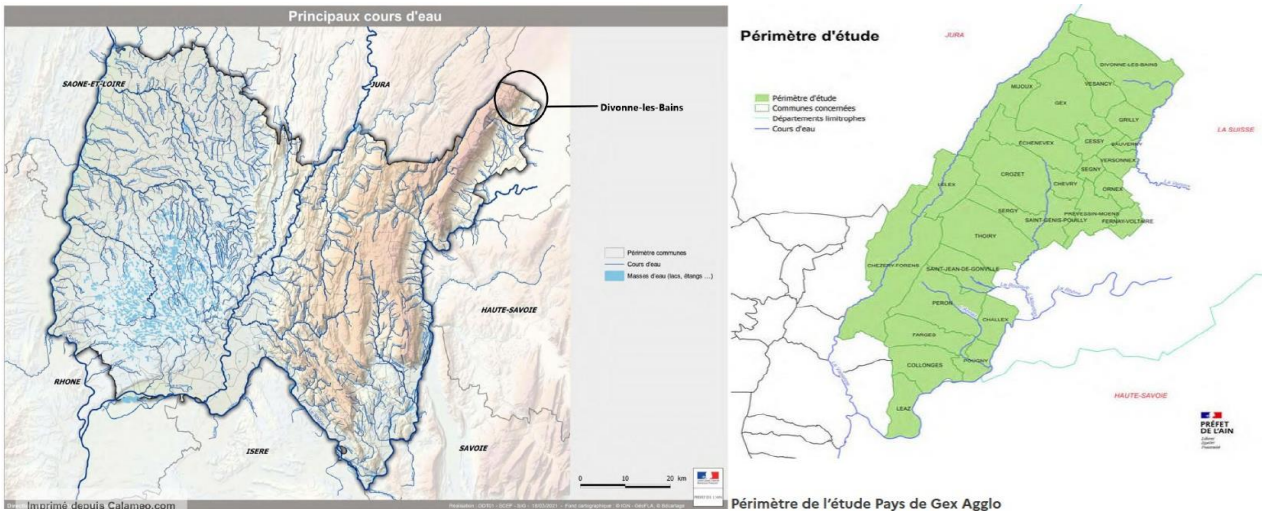
1.2.1 Le contexte de Divonne-les Bains

La commune de Divonne-les-Bains (Ain) s'étend sur 33,9 km² et fait partie de la communauté d'agglomération du Pays de Gex, au nord-est du département de l'Ain. Elle est bordée au nord-ouest par la réserve naturelle de la Haute Chaîne du Jura (le relief avoisinant la commune culmine à

[2] Autre dénomination de la Divonne

[3] Les zones « rouge », « bleues » et « blanches » sont les dénominations couramment utilisées, certains PPRN peuvent utiliser d'autres désignations ou introduire d'autres nuances ou couleurs pour identifier des situations particulières.

1 500 m) et au sud-ouest par le mont Mussy (culminant à 700 m) ; elle est frontalière de la Suisse au nord et à l'est ; la ville de Divonne est principalement en plaine à une altitude comprise entre 480 et 550 m. La commune compte 10 137 habitants en 2021 ; sa croissance démographique est de 1,5 % (taux annuel moyen entre 2015 et 2021, Insee).



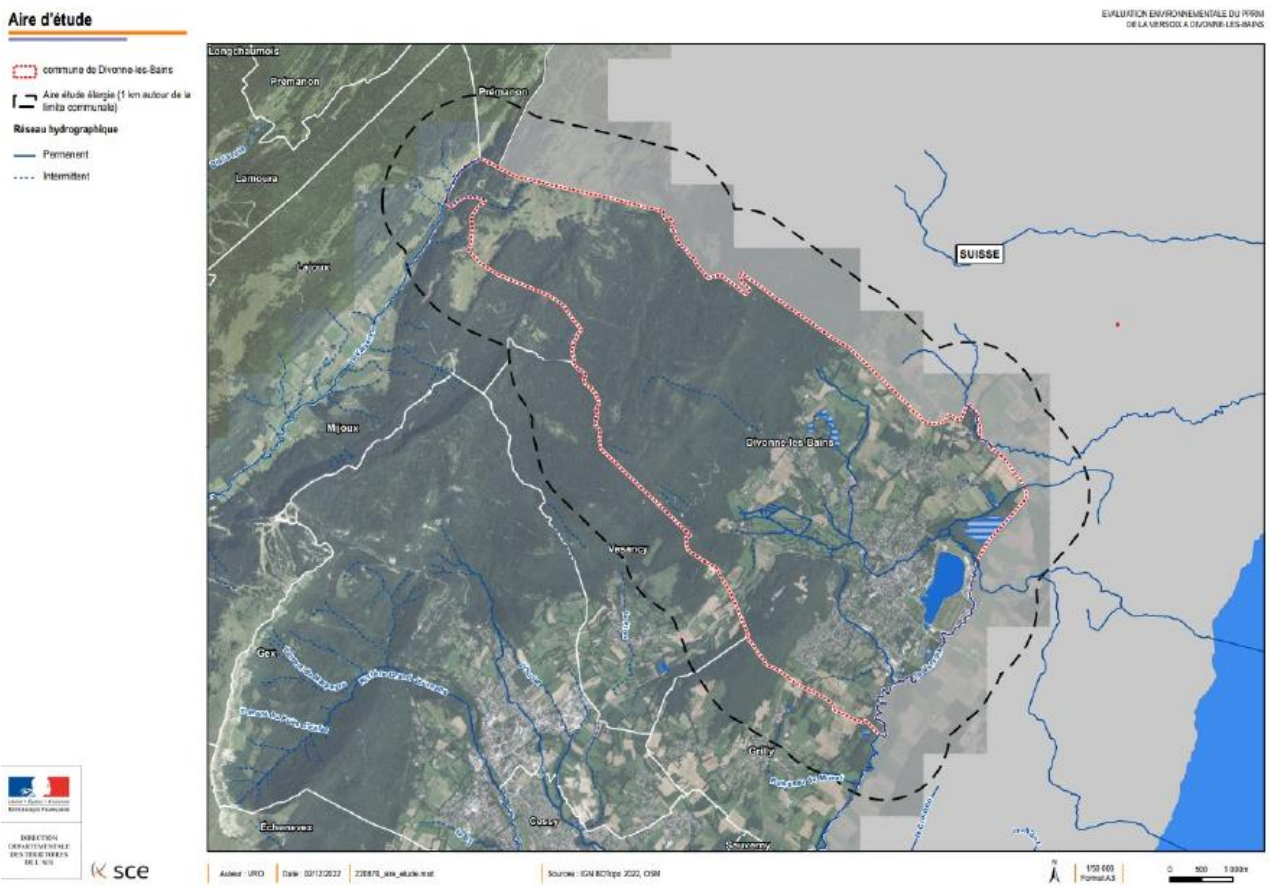


Figure1 : localisation de la commune de Divonne-les-Bains au sein du département de l'Ain, de la communauté d'agglomération du Pays de Gex et aire d'étude du PPRNI (source : dossier)

Sa proximité avec l'agglomération de Genève, rend ce territoire très attractif entraînant une importante pression foncière, malgré une desserte en transports en commun peu développée et uniquement routière. Près de 20 % de sa surface sont urbanisés, 50 % sont des forêts et 28 % des surfaces agricoles, prairies permanentes et haies.

La Divonne prend sa source sur les pentes du Jura et traverse la commune en contournant le lac artificiel de Divonne. Elle longe ensuite la frontière franco-suisse (canton de Vaud) en traversant une zone humide boisée puis elle rejoint le canton de Genève pour se jeter dans le lac Léman.

Le territoire communal est soumis aux inondations de la Divonne et de ses affluents. Le bassin versant de la Divonne a une superficie d'environ 90 km² ; il fait partie des bassins versants constituant le Papi « Pays de Gex-Léman ». La Divonne a connu des crues importantes au XIXe siècle et en janvier 1910. Plus récemment, on compte cinq arrêtés portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle « inondations et/ou coulées de boue » entre 1990 et 2007. La commune de Divonne-les-Bains a été également touchée par deux crues d'occurrence décennale les 4 et 22 janvier 2018. Une localisation des secteurs impactés par cette dernière crue a été réalisée par la communauté d'agglomération du Pays de Gex.

Cette dernière a souhaité faire un état des lieux et un diagnostic des cours d'eau de son territoire, en particulier définir leur espace de bon fonctionnement[4], afin de définir les zones inondables sur :

- la plaine gessienne, partie du bassin versant « Pays de Gex -Léman », comprenant 24 communes,
- la partie du bassin versant de la Valserine concernant les communes de Chézery-Forens, Mijoux et Lélex.

Une modélisation hydraulique a été réalisée en 2019, prenant la crue centennale comme référence, en l'absence de crue historique plus dimensionnante. La carte d'aléa en découlant a fait l'objet d'un porter à connaissance de la préfète de l'Ain adressé en 2021 à chaque commune concernée.

La communauté d'agglomération porte un programme d'études préalables (PEP) au programme d'actions de prévention des inondations (Papi) « Pays de Gex - Léman », sollicité en 2020 et validé par la préfète de l'Ain le 18 avril 2023. Dans ce cadre, une modélisation hydraulique complémentaire a été conduite pour compléter et affiner les connaissances de l'aléa de référence sur certains secteurs de la plaine gessienne, notamment sur la commune de Divonne-les-Bains au niveau du ruisseau du Clézet et du ruisseau du Marais des Broues, affluents de la Divonne.

Plus récemment, en 2024, c'est le secteur du projet d'aménagement de loisir Grand Lac porté par la commune de Divonne qui a fait l'objet d'une modélisation dans le même objectif, affiner la connaissance de l'aléa de référence sur ce secteur.

Ces trois études s'appuient sur les mêmes hypothèses hydrauliques. Les aléas (fort, moyen, faible) résultant de ces trois études font l'objet d'une carte récapitulative, carte des aléas de référence du PPRNI (cf. figure 2). Les études elles-mêmes ne sont pas fournies dans le dossier (en dehors d'une annexe de synthèse), ce qui empêche de s'assurer de leur bonne prise en compte dans le projet de PPRNI.

L'Ae recommande d'intégrer au dossier les études hydrauliques sur lesquelles se fonde le projet de PPRNI.

[4] https://www.eaurmc.fr/upload/docs/application/pdf/2017-05/2016-guide-ebf-cours-d-eau-bdef.pdf

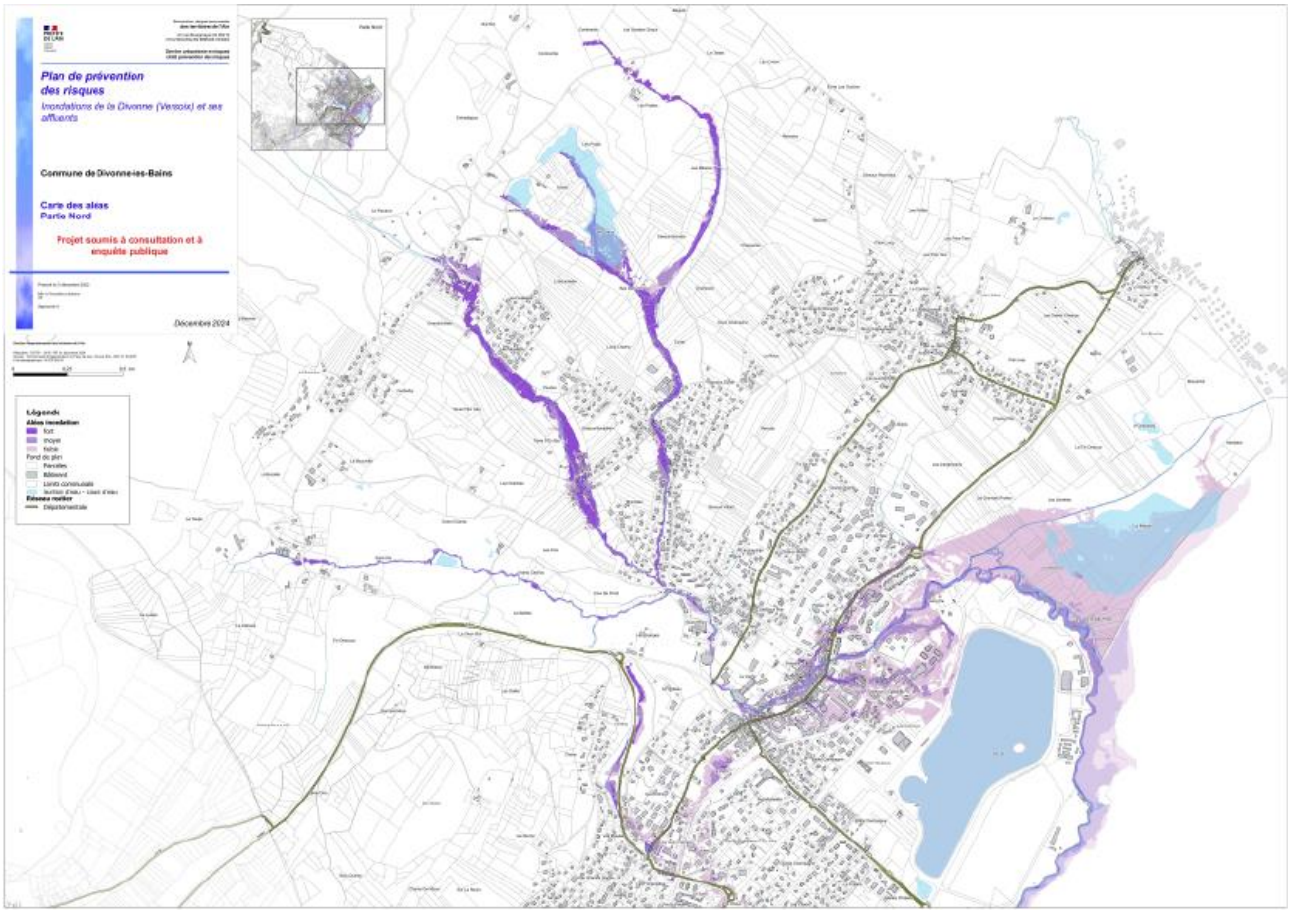


Figure 2 : Carte d'aléas du PPRN de Divonne-les-Bains – vue générale (source : dossier).

1.2.2 Portée du plan

Phénomènes pris en compte

L'élaboration du PPRNI de Divonne-les-Bains a été prescrite par arrêté préfectoral du 22 décembre 2022. Il doit porter sur l'ensemble de la commune et réglementer les zones soumises à l'aléa « inondations de la Versoix et de ses affluents »[5]. Cet aléa couvre des « crues de rivières torrentielles » comme des « crues de plaine rapides », du fait des pentes[6].

Le phénomène de remontée de nappes n'est pas explicitement pris en compte ; celui de mouvement de terrain, mentionné dans le porter à connaissance[7] et le dossier départemental des risques majeurs[8], non plus.

Le projet de PPRNI se substituera aux règles actuellement en vigueur qui découlent du « porter à connaissance » que l'État a adressé à la commune et de la note présentant les principes d'application

[5] Cf. l'arrêté de prescription du PPRNI : https://www.ain.gouv.fr/contenu/telechargement/17700/123906/file/20221222arreteetannexesprescriptionpprndivonneraa.pdf

[6] Le site georisques.gouv.fr indique toutefois que le PPRNI de la commune ne couvre que les crues à débordement lent de cours d'eau, ce qui doit être corrigé.

[7] https://www.ain.gouv.fr/contenu/telechargement/15735/114081/file/2021courrierpacaleainondationpaysgexmaires.pdf

[8] https://www.georisques.gouv.fr/mes-risques/connaitre-les-risques-pres-de-chez-moi/rapport2/01143/Divonne-les-Bains/commune/01220

de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme à laquelle il renvoie[9]. Pour comprendre l'évolution des règles et zonages qui découlent de cette substitution, il est nécessaire que le dossier décrive cette évolution.

L'Ae recommande de compléter le dossier par la présentation des règles et zonages actuellement en vigueur pour prévenir les risques naturels sur la commune de Divonne-les-Bains et leur comparaison avec celles du projet de PPRNI.

Zonage réglementaire

L'analyse distingue, en termes d'enjeux, le centre urbain, les autres zones urbanisées (hors centre urbain et incluant les zones industrielles ou d'activité) et les zones peu ou pas urbanisées. Ces dernières sont des zones de loisirs ou aménagées, agricoles ou naturelles, jouant un rôle d'expansion des crues pour la plupart, et des bâtis (habitat-équipement-activité) isolés. L'ensemble des zones urbanisées couvre *a priori*[10] environ 20 % du territoire communal, le reste étant couvert de forêts (50 %), cultures et prairies, haies, zones humides et marais. La notion de zone urbanisée a été appréciée en fonction de la réalité physique constatée de l'urbanisation au moment de l'élaboration du PPRN et non en fonction d'un zonage opéré par un document d'urbanisme, en l'occurrence le plan local d'urbanisme valant programme local de l'habitat (PLUiH) du Pays de Gex, approuvé en 2020 (en cours de révision). Les enjeux ponctuels (au nombre de 36) ont été localisés.

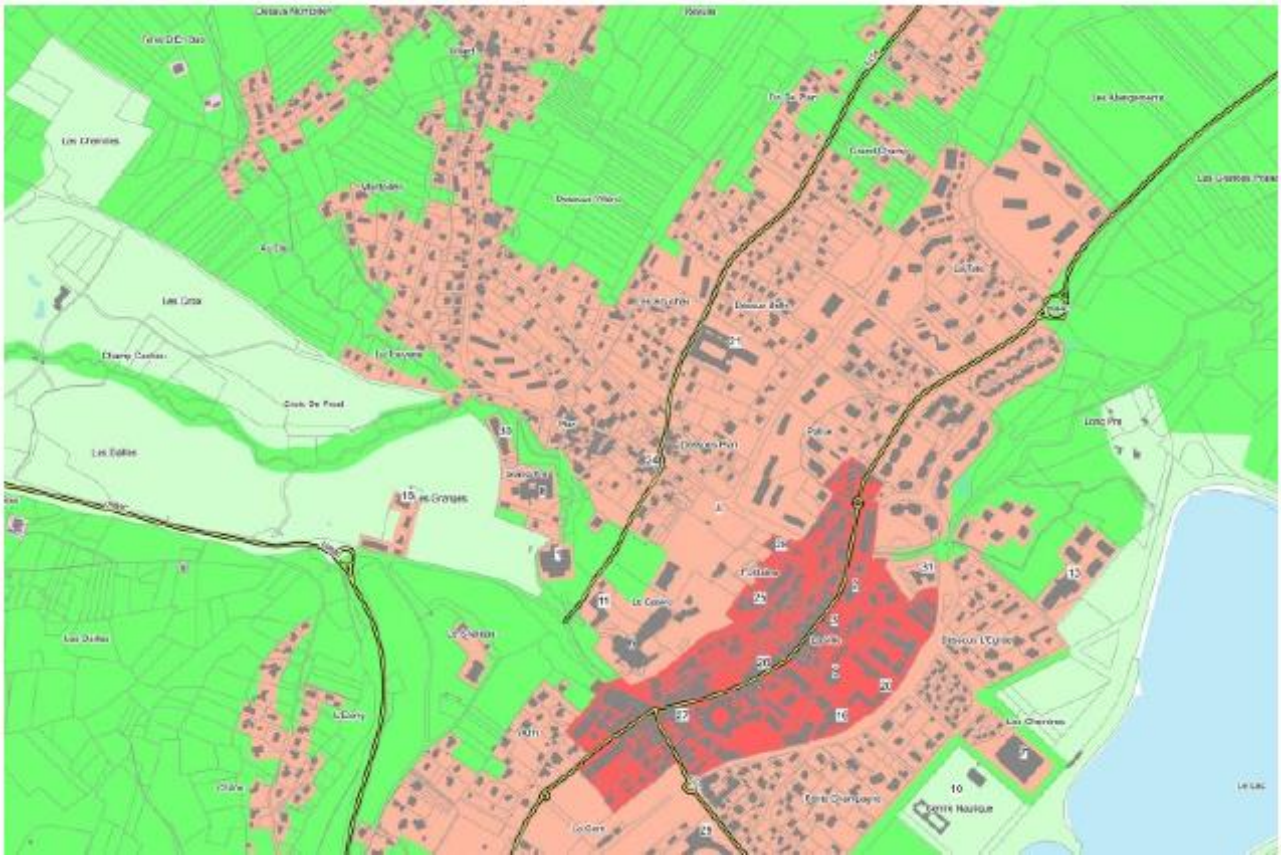


Figure 3 : Extrait de la carte des enjeux de la commune de Divonne-les-Bains (source : dossier) – les numéros correspondent à des enjeux ponctuels – en rouge foncé, centre urbain, en rose-orangé, autres zones urbanisées, en rose, bâtis isolés (par exemple au nord-ouest), en vert soutenu, zones naturelles ou agricoles, en vert clair, zones de loisirs ou aménagées (golf, centre nautique, etc.)

[9] https://www.ain.gouv.fr/contenu/telechargement/20511/144369/file/2021noteprincipesr1112urbanismealeainondationpaysgexvf.pdf

[10] Le dossier ne précise pas si ces données relèvent du zonage du PLUIH ou de l'analyse associée au PPRNI.

Le zonage réglementaire du PPRNI est défini selon les règles présentées en figure 4. La zone rouge Ri est à préserver de toute urbanisation nouvelle soit pour des raisons de sécurité des personnes et des biens (secteurs d'aléas forts), soit pour la préservation des champs d'expansion et d'écoulement des crues. La zone bleue Bi permet la poursuite de l'urbanisation de manière encadrée et sécurisée, l'évolution des biens existants sous conditions et la réduction de leur vulnérabilité aux inondations. La zone bleue Bi comprend une sous-zone bleue Bi1 pour permettre « *la réalisation de parkings souterrains, uniquement dans le centre urbain de Divonne-les-Bains, afin de répondre de façon encadrée et proportionnée à l'objectif d'optimisation du potentiel foncier au regard d'un contexte très spécifique de pression démographique et économique* ».

Aléa		faible ou modéré	fort
Zones urbanisées	Centre-urbain	ZONE BLEUE Bi	ZONE ROUGE Ri
	Zone urbanisée hors centre-urbain	ZONE BLEUE Bi	ZONE ROUGE Ri
Zones non urbanisées		ZONE ROUGE Ri	ZONE ROUGE Ri

Figure 4 : Règles de zonage du PPRNI (source : dossier)

Les zones rouge et bleue concernent 130,5 ha de la commune, soit environ 4 % de la surface communale (cf. figure 6). Environ 7,2 % des zones déjà urbanisées sont impactés par l'aléa inondation.

Zonage réglementaire	Surface (ha)	Surface (% surface communale)
Ri	106,6	3,15
Bi	15,6	0,46
Bi1	8,3	0,25
Total	130,5	3,86

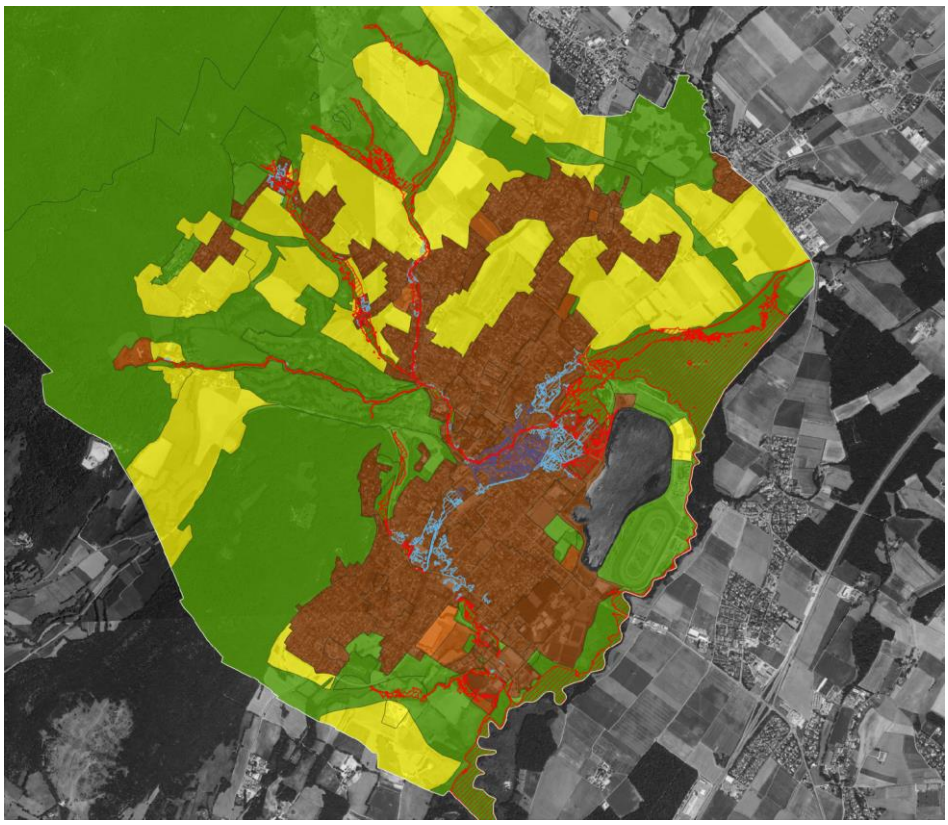


Figure 5 : Zonage du PPRNI de la commune de Divonne-les-Bains (source : dossier) – en hachuré rouge Ri, en hachuré bleu foncé Bi1, en hachuré bleu clair, Bi – en jaune les zones A du PLUiH, en vert les zones N du PLUiH, en marron foncé les zones U du PLUIH et en marron plus clair les zones AU.

Plusieurs secteurs sont vulnérables avec des bâtiments situés en aléa fort ou moyen : dans les quartiers de La Plaine – Grands Biolets, entre Tanie d'En Bas et Au Da, le long du ruisseau du Clézet, et dans ceux de Curtet (activités) et Villard, le long du ruisseau du marais des Broues[11] et également le long de la Divonne et de la RD984C, dans le centre urbain (Le Casino, Fontaine, La ville, Dessous l'Eglise et Pallue, tous concernés par un aléa moyen et plus ponctuellement fort, y compris une partie des voiries). Les quartiers de La Gare et La Croix D'Arbère sont également concernés plus ponctuellement. Ils sont tous identifiés en tant que tels par le règlement du PPRNI.

Le règlement écrit du PPRN

Des prescriptions communes aux zones rouge et bleue sont édictées. Les principes en vigueur d'inconstructibilité en zones rouges et de constructibilité sous conditions en zones bleues sont assortis d'exceptions. Pour protéger les constructions face aux écoulements de l'eau, des cotes de référence sont à respecter par niveaux d'aléa ; elles sont fonction de la pente (inférieure à 1 %, supérieure à 6 % ou comprise entre les deux). Elles s'appliquent « *sauf impossibilité technique à démontrer* » et sauf dérogation. Une liste des projets admis et interdits en zone urbanisée et en zone non urbanisée, et en zone Ri et Bi est établie. Elle se décline en fonction des types de projets : remblais, logements, campings, aires de loisirs, sports et de jeux, bâtiments nécessaires aux activités agricoles, établissements recevant du public, établissements dangereux, équipements d'intérêt public (transformateurs, pylônes, voirie, réseaux, station d'épuration...) et des situations rencontrées : création, extension, changement d'affectation ou destination, reconstruction.

[11] Une carte comportant la dénomination de l'ensemble des cours d'eau du territoire communal objet des études et observations du dossier serait fort utile.

Des précisions relatives au respect de la cote de référence sont fournies. La condition que le maître d'ouvrage prenne les mesures nécessaires pour limiter la vulnérabilité des constructions et des biens face au risque d'inondation est systématique. Le maître d'ouvrage doit le cas échéant justifier son choix d'implantation hors d'une zone d'aléa moindre, celui de placer son plancher sous le niveau de la cote de référence et présenter les mesures nécessaires pour limiter la vulnérabilité des biens et des personnes jusqu'à la cote de référence. Des exemples généraux (maison individuelle) sont fournis.

En zone rouge par exemple, l'extension des établissements recevant du public (ERP) de catégories 1, 2 et 3[12], des établissements potentiellement dangereux[13], des campings, des aires et terrains familiaux destinés à l'accueil des gens du voyage, des établissements abritant des personnes vulnérables ou difficiles à évacuer et des établissements nécessaires à la gestion de crise, n'est pas autorisée. Il en est de même pour des changements d'affectation vers des établissements de ce type. Les extensions (sauf pour des nouvelles habitations) sont admises sous conditions de surface (moins de 20 m²) et de niveau de plancher. Les reconstructions après sinistre sont admises, sauf si le bâtiment a été détruit par une crue, et si elles sont accompagnées de mesures visant à limiter la vulnérabilité de l'ensemble des biens et des personnes abritées par les bâtiments. La reconstruction des établissements potentiellement dangereux, des établissements abritant des personnes vulnérables ou difficiles à évacuer et des établissements nécessaires à la gestion de crise n'est pas autorisée. Les constructions légères (cf. R. 421-2 du code de l'urbanisme), les aménagements de nature à réduire les risques ou à assurer de la mise aux normes sont possibles.

En zone bleue par exemple, des prescriptions relatives au niveau du plancher habitable ou fonctionnel par rapport à la cote de référence sont édictées pour les nouvelles constructions. Les interdictions sont de même ordre que celles existant en zone rouge. Les parkings souterrains ne sont autorisés qu'en sous-secteur Bi1 et sous conditions constructives, de fonctionnement (alimentation et matériel hors d'eau) et organisationnelles (alerte).

Les prescriptions communes aux zonages sont relatives aux règles de construction et d'aménagement (résistance, stabilité, sécurité, confort, limitation des impacts sur la zone inondable par exemple par une distance minimale de 10 m aux berges, des clôtures sans impact sur les écoulements, des bâtiments orientés dans le sens des écoulements) et d'utilisation et d'exploitation qui s'imposent (pour limiter les pollutions, les embâcles, etc.). Le projet de PPRNI ne fait toutefois pas état de la nécessité d'une étude préalable et d'une attestation à fournir au stade de la demande d'autorisation d'urbanisme pour assurer que le projet prend en compte les conditions de réalisation.

Le règlement précise par ailleurs les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde obligatoires à la charge des collectivités et des particuliers et leur délai maximal de mise en œuvre. L'adoption du PPRNI rendra certaines mesures de réduction de la vulnérabilité qu'il impose éligibles

[12] Soit recevant plus de 300 personnes.

[13] Selon le glossaire du règlement du PPRN, établissement présentant des risques particuliers pour la sécurité des personnes et pour l'environnement :

- les installations comportant des dépôts de substances inflammables ou toxiques susceptibles de créer par danger d'explosion ou d'émanation de produits nocifs des risques pour la santé ou la sécurité des popula-tions voisines et pour l'environnement. Concernant les stations-services, il est considéré que seules les cuves de stockage constituent un équipement dangereux ;
- les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), hormis les ICPE d'élevage ;
- les dépôts et installations de traitement d'ordures ménagères et de déchets industriels.

à une subvention de l'État, au titre du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, aussi dit « Fonds Barnier »). Il a été indiqué aux rapporteurs que la communauté d'agglomération apportera des aides complémentaires dans certains cas (diagnostics par exemple). Le règlement est complété par des recommandations, non prescriptives donc, en zone inondable et en dehors[14].

1.3 *Procédures relatives au PPRNI*

L'élaboration du PPRNI de la commune de Divonne-les-Bains, prescrite le 22 décembre 2022, est soumise à évaluation environnementale en application de la décision de l'Ae du 23 juillet 2021, confirmée après recours gracieux introduit par la préfète à son encontre

L'Ae est l'autorité environnementale compétente pour émettre un avis en application de l'article R. 122-17 IV 1° du code de l'environnement.

Le projet de plan sera soumis par la Préfète à une enquête publique dans les formes prévues par les articles L. 123-1 et suivants et R. 123-1 et suivants du code de l'environnement.

Le PPRNI étant susceptible d'affecter des sites Natura 2000[15], le dossier comporte une évaluation des incidences à ce titre[16].

1.4 *Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae*

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux sont :

- la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens, dans un contexte de changement climatique,
- la préservation des enjeux naturels (habitats naturels, faune, flore et zones humides),
- la maîtrise de l'urbanisation.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale est proportionnée aux enjeux. Elle comporte de nombreuses illustrations et encadrés résumant chaque partie, ce qui permet d'en saisir rapidement l'essentiel.

2.1 *Articulation avec les autres plans et programmes*

Le PPRNI doit être compatible avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Rhône-Méditerranée en vigueur (2022-2027). Les dispositions du PGRI ayant une portée sur le PPRNI sont étudiées et le dossier conclut à la compatibilité. Le schéma directeur

[14] Par exemple : « *il convient de prendre en compte la possibilité de remontée d'une nappe phréatique ou d'inondations causées par des débordements de réseaux ou des ruissellements de surface. Il est donc recommandé, notamment en limite de la zone inondable, d'éviter la construction de parkings souterrains qu'ils soient d'intérêt public ou privé et la création de sous-sols* »

[15] En particulier le site « Crêts du Haut-Jura » classé à la fois ZSC et ZPS, et la ZSC « Marais de la haute Versoix et de Brou ».

[16] Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) du bassin Rhône-Méditerranée comporte des dispositions concernant la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Elles sont communes avec celles du PGRI. Le dossier aboutit à la même conclusion.

Le programme d'actions de prévention des inondations (Papi)[17] Pays de Gex – Léman, est en cours d'élaboration. Il devrait comporter un programme d'aménagements hydrauliques pour réduire le risque d'inondation dans la plaine gessienne. Selon les informations données aux rapporteurs, la définition d'éventuels aménagements sur la commune de Divonne-les-Bains n'est pas adoptée à ce jour, des premières études n'ayant pas été conclusives sur la capacité à aménager de nouvelles zones d'expansion des crues et devant être poursuivies. La communauté d'agglomération porte aussi la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi), compétence portant sur l'aménagement des bassins versants, l'entretien et l'aménagement des cours et plans d'eau, la défense contre les inondations, et la protection et la restauration des zones humides.

Après l'adoption du PPRNI, la commune disposera d'un délai de deux ans pour adopter son plan communal de sauvegarde (PCS) qui recense et décrit l'organisation, les moyens et les mesures pour faire face à un événement affectant la commune ou dans le cadre d'une opération dont l'ampleur ou la nature nécessite une large mobilisation de moyens. Il a été indiqué aux rapporteurs que le PCS était en cours d'élaboration.

Le dossier conclut également à la compatibilité du projet de PPRNI avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Auvergne-Rhône-Alpes.

Un plan de gestion de la ressource en eau a été établi en 2018 ; l'analyse de l'articulation du PPRNI avec ce plan n'est pas exposée. Le PLUIH du Pays de Gex est en cours de révision (récemment lancée, en vue d'une adoption à horizon 2028-2029, sans donc qu'un projet concret soit déjà élaboré à ce stade). Le PPRNI lui sera annexé, comme le schéma directeur d'assainissement et le zonage associé.

Le dossier n'évoque pas la cohérence du projet de PPRNI avec les politiques de prévention des inondations menées à l'aval en Suisse et d'éventuels engagements réciproques de la France et de la Suisse au travers de conventions internationales le cas échéant.

L'Ae recommande de démontrer la cohérence du projet de PPRNI avec les éventuels engagements franco-suisses sur les inondations.

2.2 *Solutions de substitution et justification du projet de PPRNI*

La commune de Divonne-les-Bains est sujette en particulier aux risques d'inondation, de remontée de nappe, de mouvement de terrain. Seul l'aléa inondation est pris en compte sans justifier que les mouvements de terrain ne le soient pas et sans être explicite sur les remontées de nappe. Si le projet de PPRNI doit limiter la vulnérabilité des personnes et des biens face au risque d'inondation, le dossier ne dit pas pourquoi les autres aléas, potentiellement liés, n'ont pas été traités dans la même démarche.

[17] https://www.ecologie.gouv.fr/prevention-des-inondations

Le périmètre géographique du PPRNI, communal, n'est pas justifié. Le choix de ne pas élaborer un PPRNI à l'échelle retenue pour les études, la plaine gessienne, ou à l'échelle des sous bassins versants n'est pas explicité. Le dossier n'indique pas non plus sur quelles communes de la communauté d'agglomération l'État a lancé ou prévu d'élaborer un PPRNI ni selon quel calendrier[18].

L'Ae recommande de justifier les périmètres géographique et thématique du PPRNI.

Le règlement et le zonage ont évolué suite aux études complémentaires et aux échanges avec les collectivités et les habitants. Les mesures retenues (au nombre de trois) et celles non retenues (au nombre de trois également) sont décrites avec le motif de leur rejet. En revanche, l'évolution du zonage lui-même n'est pas décrite.

L'Ae recommande de présenter les évolutions apportées au zonage du fait des échanges avec les collectivités et les habitants et de les justifier en particulier au regard de leurs incidences environnementales.

2.3 *État initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence de PPRN, incidences du plan et mesures prises pour les éviter, les réduire et les compenser*

2.3.1 Observations générales

Le PPRNI s'imposera, lors de l'instruction des demandes d'autorisation, aux règles actuellement en vigueur dans le PLUIH et se substituera à celles du porter à connaissance de l'État en vigueur depuis 2021 : il est nécessaire que le dossier décrive l'évolution des règles et zonages qui en découlent et que l'évaluation environnementale porte sur les effets de cette évolution.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale par une étude des effets de l'évolution des règles et des zonages à la suite de l'approbation du PPRNI par rapport à celles portées par le seul PLUIH et, depuis 2021, également par le porter à connaissance de l'État du PLUIH.

L'évaluation des incidences a été effectuée à partir de questions évaluatives : Comment le PPRNI améliore-t-il la prise en compte du risque d'inondation ? Le PPRNI permet-il de ne pas augmenter l'exposition au risque des personnes et des biens, de réduire la vulnérabilité des populations installées et des biens existants ? Améliore-t-il la résilience du territoire ? Le PPRNI participe-t-il à maintenir des écoulements hydrologiques naturels ou les modifie-t-il ? Elles portent également sur l'équilibre quantitatif des eaux, sur la qualité des eaux, la consommation d'espace. Concernant les milieux naturels, la question est la suivante : comment le PPRNI participe-t-il à protéger les milieux naturels remarquables et les fonctionnalités écologiques ? Ainsi posée, aucune réponse concernant les incidences négatives possibles du PPRNI ne peut être apportée.

[18] Il a été indiqué aux rapporteurs que, concernant les communes traversées par la Divonne en aval de Divonne-les-Bains les zones exposées aux débordements sont agricoles et naturelles et sans enjeu de bâti exposé, ce qui ne nécessite pas l'élaboration d'un PPRI. Ceci devrait être précisé dans le dossier.

2.3.2 Aléas naturels et changement climatique – Réduction de la vulnérabilité

Malgré les incertitudes existantes, l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des évènements climatiques extrêmes (qualifiés jusqu'ici d'« exceptionnels ») du fait du changement climatique est avérée et doit être prise en compte[19]. Or, l'étude de l'aléa inondation ne tient pas compte du changement climatique (ou du moins pas explicitement). Les projections d'évolution climatique (par exemple celles présentées par Météo France dans l'outil Climadiag) font apparaître pour la commune de Divonne-les-Bains une augmentation prévisible des pluies intenses en hiver, période où ont été recensées les crues importantes affectant la commune.

L'Ae recommande d'exposer comment l'impact du changement climatique, qui est avéré, est pris en compte dans l'étude de l'aléa et du risque d'inondation. Le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC3) adopté par le gouvernement le 10 mars 2025 prévoit dans son action 3 de la mesure 3, « *Protéger la population des inondations en adaptant la politique de prévention des risques* », l'adaptation des référentiels de la prévention des risques naturels, notamment par la réévaluation des niveaux d'aléa pris en référence pour chaque territoire, en cohérence avec la Tracc[20], et la révision des plans de prévention des risques naturels sur la base d'une méthodologie renouvelée.

L'Ae recommande de documenter l'évolution future des aléas d'inondation du territoire au vu des données et incertitudes existantes sur le changement climatique et de fournir le calendrier dans lequel le plan de prévention des risques sera revu, en application du plan national d'adaptation au changement climatique, sur base d'un aléa réévalué.

Les ouvrages de type seuils, ponts, buses, bassins etc. ont été cartographiés et pris en compte dans les études sans que le dossier apporte d'explication. Le projet de PPRNI ni plus largement le dossier ne font pas état de possibles évolutions de ces ouvrages alors que les ouvrages seraient concentrés sur le Clézet, en aval du Villard et d'Au Da, et sur le Viex. Le PPRNI ne fait pas état d'un programme de travaux qui seraient associés à sa mise en œuvre alors que les inondations en amont sur le ruisseau du Clézet sont massives. Le dossier n'indique pas si des modifications de ces ouvrages sont envisagées dans le cadre du Papi et, le cas échéant, quelles seront leurs incidences sur l'exposition des personnes et des biens.

L'Ae recommande d'indiquer si des évolutions des ouvrages (seuils, buses, bassins etc.) sont prévues afin de diminuer l'exposition des personnes et des biens et, dans l'affirmative, d'en évaluer les incidences, ou, dans la négative, de le justifier.

Le dossier indique, dans sa définition du centre urbain, qu'il « *s'agit de zones denses dans lesquelles il reste peu de zones non construites et où, par conséquent, les constructions nouvelles n'augmenteront pas de manière substantielle les enjeux exposés* ». Ceci reste à démontrer, sur la base d'une évaluation du potentiel de construction supplémentaire et, plus largement, de l'augmentation possible des enjeux sur le secteur. Les cartes fournies font apparaître un certain potentiel de densification (cf. figures 3 et 6).

[19] Cf. le 6e rapport d'évaluation (Sixth Assessment Report, AR6) du Giec (groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), Groupe de travail I, Changement climatique 2021. Les bases scientifiques physiques. Résumé à l'intention des décideurs, p.15.

[20] Trajectoire de référence pour l'adaptation au changement climatique, cf. https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/trajectoire-rechauffement-reference-ladaptation-changement-climatique-tracc.

L'Ae recommande de justifier le caractère non significatif de l'augmentation des enjeux dans le centre urbain et, à défaut, de revoir le zonage et le règlement sur ce secteur.

Sinon, le zonage appliqué apparait de façon générale cohérent avec les niveaux d'aléa et d'enjeu des secteurs concernés, excepté pour deux secteurs : le zonage Bi1 retenu pour l'est du secteur de La Gare, le quartier concerné étant en limite du centre urbain dont le dossier ne précise pas qu'il convient de l'étendre, ainsi que pour l'absence de zonage Ri dans le quartier Fontaine (secteurs entourés en jaune sur la figure 6).

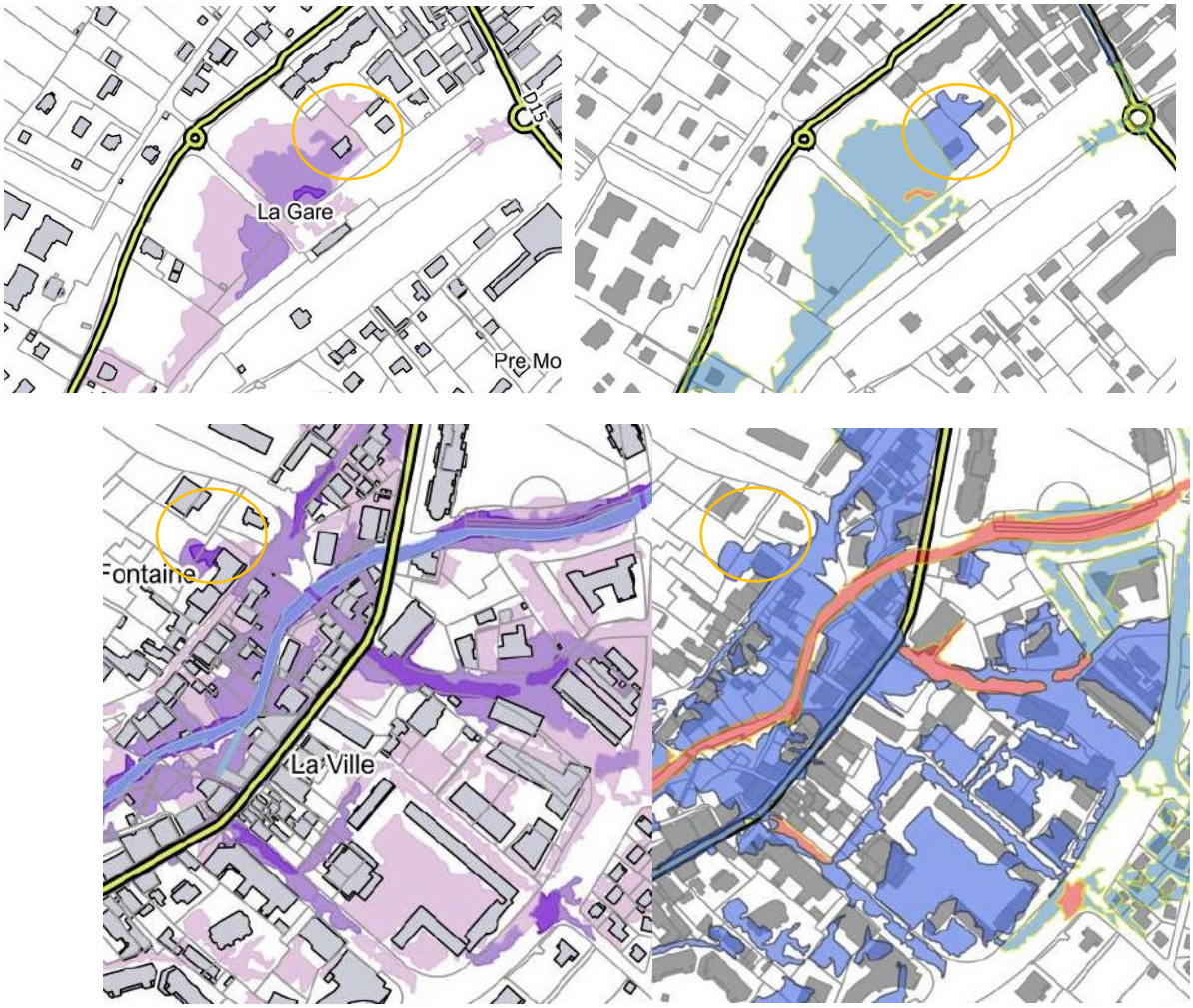


Figure 6 : Zonage des enjeux à gauche et réglementaire à droite, en haut pour le secteur de La Gare, en bas pour le centre urbain (source : dossier)

L'Ae recommande de vérifier la cohérence des zonages du PPRNI pour l'est du secteur de la gare et le quartier Fontaine.

Le réseau de gestion des eaux pluviales, intercommunal, est l'objet de dysfonctionnements, en particulier de débordements à proximité du réseau hydrographique. Des zones d'aléa fort correspondent également à des secteurs de débordement du réseau d'eaux pluviales. Le dossier n'évoque pas les mesures à l'œuvre ou envisagées pour les réduire et limiter la conjugaison de ces phénomènes augmentant l'exposition des personnes et des biens.

L'Ae recommande de présenter les mesures prises ou prévues pour améliorer les performances du réseau de gestion des eaux pluviales sur la commune.

Les nombreuses dérogations aux interdictions de construire en zone Ri, dans le champ d'expansion des crues en particulier, les imperméabilisations possibles et la non augmentation de l'exposition des personnes de façon plus générale, ne sont ni justifiées ni évaluées.

Par exemple, les exceptions au principe d'inconstructibilité comprennent notamment la possibilité d'installer des constructions et installations agricoles en zone rouge qui peuvent même être assorties d'une occupation humaine permanente. La raison d'un tel choix n'est pas fournie et ses incidences (évolution des biens et des personnes soumises à un aléa fort) ne sont pas évaluées, pas plus que celles découlant des autres exceptions prévues au règlement.

L'Ae recommande d'évaluer l'évolution de la vulnérabilité des biens et des personnes découlant des exceptions prévues par le règlement au principe général d'inconstructibilité en zone rouge.

Les caractéristiques physiques des nappes souterraines, et en particulier la hauteur du toit de la nappe au niveau du centre urbain, ne sont pas fournies. Il n'y a pas d'information sur sa variation saisonnière. Les possibles incidences de la possibilité de faire des parkings souterrains en zone Bi1 sur l'écoulement de la nappe et donc les remontées de nappe en particulier ne sont ni évoquées ni évaluées.

L'Ae recommande d'évaluer les incidences de la possibilité de faire des parkings souterrains sur l'écoulement des nappes souterraines et sur le niveau de l'aléa et de présenter les mesures prises pour y remédier.

2.3.3 Milieux naturels et eaux

La commune recèle d'importants enjeux liés aux milieux naturels. Le rapport environnemental présente de manière assez détaillée les milieux naturels protégés et d'intérêt, parmi lesquels on relève en particulier :

- sur la commune et à proximité, onze Znieff[21] de type 1, dont sept sur le territoire de la commune, et cinq Znieff de type 2, dont trois sur le territoire de la commune, parmi lesquelles des marais (« Marais des Bidonne, rivière de la Versoix et marais de Prodon » de superficie de 122 ha, « Marais de Saint-Gix », « Marais des Broues » en Znieff de type 1, « Marais de la Versoix » en Znieff de type 2 (surface de 263 ha dont la moitié sur la commune), ainsi que les Znieff sur les monts du Jura (« Haute Chaîne du Jura », Znieff de type 1 qui couvre la moitié nord de la commune),
- l'espace naturel sensible du Marais de la Versoix (Bidonnes, Broues, Prodon), de 173 ha, géré par le Département,
- quatre sites couverts par des arrêtés de protection de biotope, dont trois sur la commune (deux concernant les marais respectivement de Bidonnes et des Broues et un la protection des oiseaux rupestres),
- treize zones humides recensées sur le site http://sig.raseau-zones-humides.org, dont des marais, bois humides, la Divonne, le lac de Divonne,

[21] L'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff: les Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

- deux sites Natura 2000 qui sont compris en tout ou partie dans le périmètre de la commune, le site « Crêts du Haut-Jura », à la fois ZSC et ZPS, le site « Marais de la Haute Versoix et de Brou », ZSC. Les autres sites Natura 2000 les plus proches se situent à environ 30 km de la commune.

Le dossier présente aussi les réservoirs de biodiversité et éléments de continuités et corridors écologiques tels qu'identifiés dans les documents de planification (Sraddet, Scot, PLUIH). Le territoire est ainsi marqué par un grand réservoir de biodiversité inscrit dans la trame verte au niveau de la Haute Chaîne du Jura, des zones boisées et bocagères plus en plaine, des espaces prairiaux qui relient les espaces boisés.

Dans la plaine et en particulier dans le territoire soumis au risque inondation, les enjeux concernent donc en particulier les zones humides, dont les marais, et la préservation des corridors écologiques. Le dossier signale aussi l'enjeu de la préservation des espaces naturels dans la zone urbanisée.

Le PPRNI aboutit à rendre inconstructibles 4,1 % de la superficie des Znieff de type 1, 3,6 % des Znieff de type 2, 63,2 % du site Natura 2000 du Marais de la Haute Versoix et de Brou. Aucun espace naturel remarquable n'est situé en zone bleue du PPRNI, où les possibilités de construction sont plus importantes. Il ne prévoit pas de travaux hydrauliques.

Le PPRNI apparaît donc comme n'ayant aucune incidence négative sur les milieux naturels et la biodiversité, voire ayant des incidences positives, en préservant certains milieux naturels de la possibilité de construction et en maintenant donc les espaces naturels les continuités écologiques et les écoulements naturels des eaux. Les prochaines étapes de la politique de prévention des inondations du territoire, dont les éventuels travaux d'aménagement qui découleront du Papi en cours d'élaboration, devront prendre en compte au juste niveau les enjeux naturels, très forts, identifiés sur le territoire.

2.3.4 Maitrise de l'urbanisation

Le dossier présente une carte et un tableau de superposition du projet de zonage réglementaire du PPRNI avec l'actuel zonage du PLUIH.

Zonage PLUi	Surface concernée par le PPRI					
	Ri		Bi		Bi1	
	m²	%	m²	%	m²	%
N	934 444	3,90	129	0,0005	0	0
A	27 479	0,56	3 141	0,06	0	0
U	94 627	2,08	152 056	3,34	83 016	0,35
1AU	5 839	3,14	245	0,13	0	0
2AU	0	0	0	0	0	0

Le pourcentage pour un zonage est donné par rapport à la surface totale dudit zonage sur la commune.

Figure 7 : tableau de croisement des zonages du projet de PPRNI et de l'actuel PLUi (source : dossier)

Seuls 0,58 ha situés aujourd'hui en zone 1AU, destinée à une ouverture future à l'urbanisation, seront rendus inconstructibles par le PPRNI, ce qui est une surface faible et ne devrait pas selon le dossier générer de risque de report d'urbanisation sur des zones naturelles et agricoles.

Les orientations du futur PLUIH devront prendre en compte le zonage et le règlement du PPRNI, ainsi que les dispositions législatives et réglementaires relatives à la réduction de l'artificialisation nette. Au-delà et en conformité avec ces éléments réglementaires, elles devront être l'occasion d'étudier

les possibilités complémentaires, parmi celles offertes par un PLU, de réduire l'exposition des personnes et des biens, par exemple en facilitant l'expansion des crues et en intégrant par anticipation des augmentations possibles de l'importance des inondations du fait du changement climatique. Les résultats actuels des études hydrauliques ou les études complémentaires qui ont été ou seront conduites dans le cadre de l'élaboration du Papi seront à utiliser à cette fin.

Dans l'attente de l'adoption du PPRNI puis du PLUIH révisé, il sera utile de veiller à la limitation des constructions dans les zones inondables même constructibles, pour limiter l'augmentation des enjeux exposés à moyen et long terme et ne pas réduire les surfaces d'expansion des crues. Il a ainsi été indiqué par exemple aux rapporteurs qu'une nouvelle implantation était recherchée pour un projet de bâtiment initialement prévu à proximité de l'ancienne gare, en zone inondable, mais constructible ; ce type d'approche est à encourager[22].

L'Ae recommande à la communauté d'agglomération du Pays de Gex de veiller à inscrire dans le futur PLUIH, en cours de révision, des dispositions de nature à prévenir les risques d'inondation, en sus du zonage et du règlement du PPRNI, dans une optique de préservation des zones d'expansion des crues, d'anticipation des effets du changement climatique, de non augmentation et réduction des enjeux exposés, tout en évitant les reports d'urbanisation sur des zones naturelles ou agricoles.

2.4 *Évaluation des incidences Natura 2000*

Deux sites Natura 2000 sont présents sur la commune :

- le site « Crêts du Haut-Jura », FR 8201643 et FR821202, à la fois ZSC et ZPS,
- le site « Marais de la Haute Versoix et de Brou », FR8212025, ZSC.

Le dossier présente de manière synthétique les habitats et espèces, les vulnérabilités des sites et les objectifs (en termes résumés) de conservation fixés dans les documents d'objectifs approuvés (Docob).

Le site des « Crêts du Haut Jura » est hors zone inondable. Le site des « Marais de la Haute Versoix et de Brou » est au contraire en zone inondable. Il est décrit comme concerné par la déprise agricole, l'abandon des systèmes pastoraux et les intrusions de perturbations humaines, et ce malgré une couverture partielle significative par des arrêtés préfectoraux de protection de biotope. Les objectifs de conservation retenus concernent la restauration et le maintien des habitats herbacés humides, le bon fonctionnement et la qualité des zones de sources tufeuses et du ruisseau qui en découle, et visent à favoriser la naturalité des forêts humides.

Ainsi, 63,2 % de la superficie du site des « Marais de la Haute Versoix et de Brou » est classée en zone rouge Ri du PPRNI, et donc largement préservée de constructions. Le PPRNI devrait permettre de préserver le lit majeur du cours d'eau et les zones humides, la restauration de la morphologie des milieux aquatiques. Il ne devrait donc pas, selon le dossier, entraîner d'incidence négative significative sur ce site Natura 2000, mais présenter une plus-value potentielle. L'Ae n'a pas d'observation sur cette analyse.

[22] Il existe des dispositions d'intervention entre l'arrêt et l'approbation du PPRNI telles que celles décrites dans le R.562-6 du code de l'environnement

Ce souci de préservation, voire d'amélioration de l'état des sites Natura 2000, devra être pris en compte dans la poursuite de la politique de prévention des inondations sur le territoire, dont la finalisation du Papi, ainsi que celle du PLUIH révisé.

2.5 *Suivi de l'efficacité des mesures et pilotage*

L'élaboration du PPRNI a conduit les services de l'État, pilotes de la démarche, à associer étroitement les élus et acteurs du territoire, des experts et la population. La bonne mise en œuvre du PPRN repose sur l'application de ses dispositions, qui relève de la responsabilité du maire de la commune mais également de la communauté d'agglomération dans le cadre de son PLUIH en cours de révision. Un suivi des modalités de cette mise en œuvre est à mettre en place. Il ne peut être seulement le fait des services de l'État, ni n'être effectué que tous les six ans, comme indiqué dans le dossier. Sept indicateurs sont définis, concernant les risques, l'occupation du sol et la biodiversité. Ils sont sourcés, leur état zéro est fourni et leur fréquence de suivi annoncée est de dix ans. Cette fréquence n'est pas justifiée.

L'Ae recommande de revoir le dispositif de suivi de la mise en œuvre des prescriptions du PPRNI, notamment pour en partager la gouvernance, revoir sa fréquence et donc son efficacité.

2.6 *Résumé non technique*

Le résumé non technique reflète bien l'évaluation environnementale. Il va à l'essentiel et est abondamment illustré, ce qui en fait un document facile à s'approprier.

L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les suites données aux recommandations du présent avis.