



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à la Déclaration de projet de la construction d'une résidence
seniors « Les Foulons » et mise en compatibilité du Plan local
d'urbanisme de la commune de Privas (Ardèche)**

Avis n° 2017-ARA-AUPP-00218

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), dans sa réunion du 14 mars 2017, a donné délégation à Michel Rostagnat, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 1^{er} juin 2016 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis relative à la procédure de déclaration de projet relative à la construction de la résidence senior « Les Foulons » emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Privas (Ardèche).

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par la commune de Privas, le dossier ayant été reçu complet le 1^{er} février 2017.

Cette saisine étant conforme à l'article R.104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L.104-6 du même code, il en a été accusé réception.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-24 du même code, la directrice générale de l'agence régionale de santé a été consultée par courrier en date du 2 février 2017 et a transmis un avis le 3 février 2017.

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents de planification soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis, le mettre en ligne et le transmettre à la personne responsable. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (art. R104-25 du code de l'urbanisme).

Cet avis ne porte pas sur son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Le document d'urbanisme approuvé devra comprendre une note sur la manière dont il a été tenu compte du présent avis.

Avis de l'Autorité environnementale

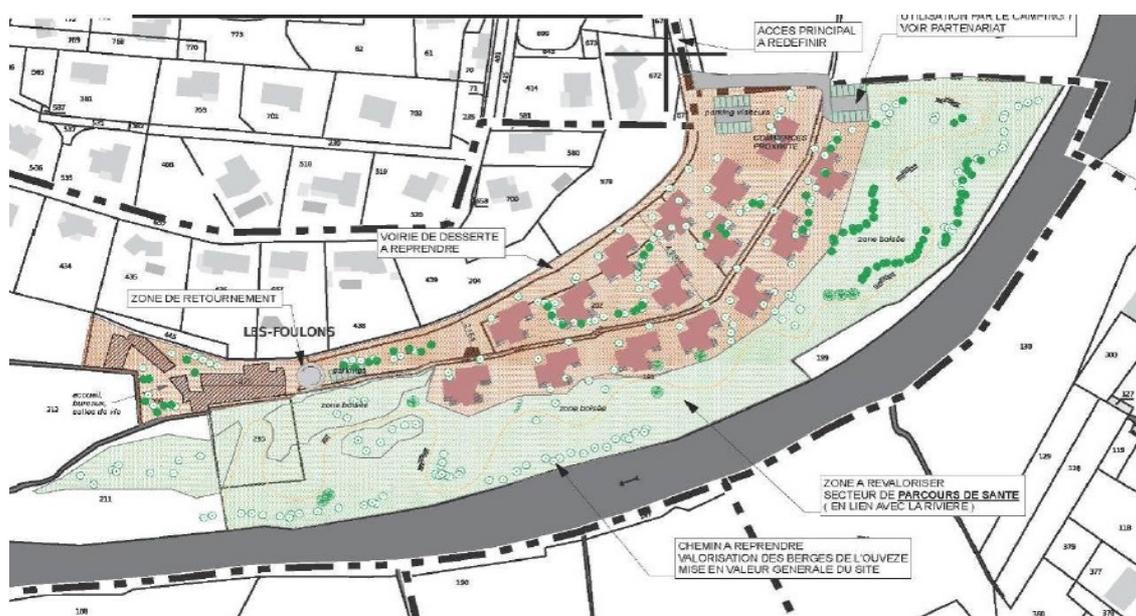
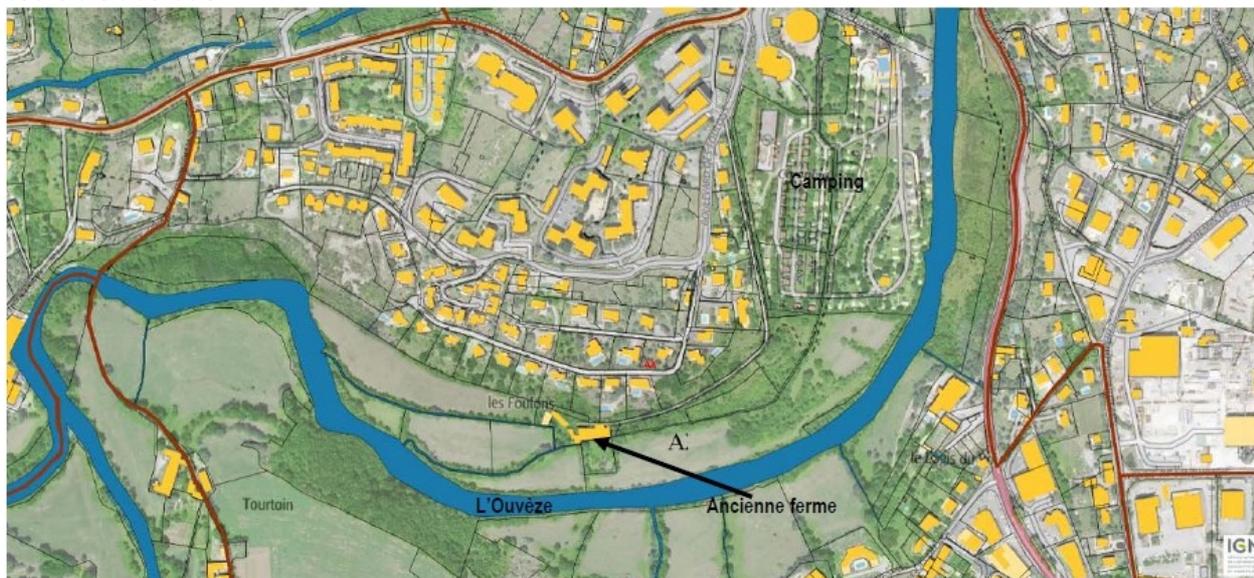
1. Contexte et présentation du projet de PLU.....	4
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	5
2.1. Articulation avec les autres plans ou programmes.....	6
2.2. Résumé non technique.....	6
2.3. Incidence du projet sur les zonages de protection de l'environnement.....	6
2.4. Présentation du choix retenu et des solutions de substitution.....	6
3. La prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....	7
3.1. Le fonctionnement urbain de la future opération.....	7
3.2. Maintien des fonctionnements écologiques de l'Ouvèze.....	8
3.3. La préservation des habitats et des espèces sur le secteur des « Foulons ».....	9
4. Conclusion.....	9

1. Contexte et présentation du projet de PLU

Privas est la ville préfecture du département de l'Ardèche. Sa population communale était de 8305 habitants en 2012. Son territoire structure une aire urbaine de 20 715¹ habitants. L'évolution démographique de la commune présente une perte de 0,6 % de population entre 2008 et 2013 alors que dans le même temps un gain de 457 personnes est enregistré au niveau de l'aire urbaine.

Le document d'urbanisme actuel est un PLU approuvé en date du 16 décembre 2013. Ce document fait d'ores et déjà l'objet d'une procédure de révision en cours à la date d'émission du présent avis. Nonobstant cette révision et sans attendre sa conclusion, pour les besoins propres à la réalisation de l'opération « Les Foulons », une procédure de déclaration d'intérêt général emportant mise en compatibilité du document d'urbanisme a été engagée parallèlement à la révision générale du PLU.

Privas fait partie intégrante de la communauté d'agglomération « Privas Centre Ardèche » rassemblant 44 communes. Privas est inclus au sein du projet de Schéma de Cohérence Territoriale « Centre Ardèche » en cours d'élaboration.



1 Aire urbaine selon définition de l'INSEE et en date de recensement de 2013.

La déclaration de projet vise à l'aménagement du secteur « des Foulons » situé le long de la rivière de « l'Ouvèze ». Le projet, détaillé dans le dossier, comporte la réalisation de logements seniors, la réhabilitation d'une ancienne ferme de Moulinage et la valorisation des bords de l'Ouvèze par une « mise en scène du site » notamment en y développant des promenades piétonnes.

Le projet d'évolution du zonage reclasse des parties de zones UCy de l'ancien PLU en zone UC (projet sur 1,6 hectares) et intègre certains espaces de la zone naturelle (N) en zone UC (6 000 m²).

L'autorité environnementale identifie trois enjeux environnementaux à examiner dans le cadre de cette déclaration de projet :

- **le fonctionnement urbain de la future opération ;**
- **le maintien des fonctionnalités écologiques en lien avec la rivière Ouvèze ;**
- **la préservation des habitats et des espèces présentes sur le secteur « des Foulons ».**

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

L'exercice d'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme est avant tout une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet de document d'urbanisme au regard des incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du plan. La retranscription de cette démarche de diagnostic, de choix, de déroulement et des mesures prises par la collectivité est attendue au sein du rapport de présentation.

Par ailleurs la retranscription de l'évaluation environnementale s'effectue au sein du rapport de présentation du PLU dont le contenu est fixé à l'article R.151-3 et qui vient compléter les informations attendues aux articles R.151-1 et R.151-2.

En commentaire liminaire de cette partie de l'avis de l'Autorité environnementale, on attirera l'attention sur les thématiques de l'environnement telles que visées par l'article L.104-1 du code de l'urbanisme, renvoyant lui-même à la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à *l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement*, ainsi que ses annexes. Ces thématiques ne concernent pas exclusivement la faune et la flore, mais aussi la biodiversité, la population, la santé humaine, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages, et les interactions entre ces thèmes.

L'évaluation environnementale se doit d'être proportionnée aux enjeux de mise en œuvre du document d'urbanisme, mais ici, les thématiques des paysages et des déplacements, importantes dans le contexte de l'implantation d'une résidence pour personnes âgées dans une banlieue pavillonnaire a priori excentrée, auraient pu être utilement être abordées. L'évaluation environnementale présentée au sein du rapport de présentation adopte une approche exclusivement « naturaliste », n'apparaissant pas comme une approche intégrée².

L'autorité environnementale recommande de compléter le rapport de présentation selon les dimensions non naturalistes de l'évaluation, notamment la thématique déplacements, qui apparaît comme un thème d'intérêt vis-à-vis de la localisation du site et de la population de ses futurs occupants.

2 Ainsi beaucoup de documents graphiques sont intitulés « volet naturel de l'étude d'impact » ;

2.1. Articulation avec les autres plans ou programmes

L'article R.151-3-1° précise que le rapport de présentation « décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ».

Cette partie est absente du rapport de présentation. Il est parfois relevé certaines mentions de contraintes réglementaires issues de plans-programmes au sein du rapport de présentation par le biais d'une entrée thématique³, mais dont le développement demeure très insuffisant pour qu'il puisse être considéré comme satisfaisant aux obligations réglementaires du code de l'urbanisme.

L'Autorité environnementale recommande que l'analyse de l'articulation du PLU avec les plans ou programmes mentionnés aux articles L.122-4 et R122- 17 du code de l'environnement fasse l'objet d'un développement spécifique au sein du rapport de présentation.

2.2. Résumé non technique

Le code de l'urbanisme dispose que le rapport de présentation d'un PLU « Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée ».

Ce résumé non technique constitue une pièce essentielle pour l'information du public et son appropriation de la démarche poursuivie par la procédure concernée. Or celui-ci n'apparaît pas dans le dossier transmis à l'Autorité environnementale.

L'Autorité environnementale rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel du rapport de présentation, qu'il a vocation à apporter au public les principaux éléments de compréhension du dossier et doit pour cela constituer une synthèse resituant le projet dans sa globalité. Elle recommande d'y adjoindre une ou plusieurs cartes synthétisant les grands enjeux environnementaux sur le territoire proche du site concerné et les principales conclusions de l'évaluation environnementale.

2.3. Incidence du projet sur les zonages de protection de l'environnement

L'exposé des conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier les zones Natura 2000, est présent au sein du rapport de présentation. On retrouve bien formellement cette partie accompagnée de cartographies et des analyses des effets sur ces protections⁴. Toutefois les informations et cartographies concernant les zonages Natura 2000 sont incomplets. Ainsi le zonage Natura 2000 « Rivières de Rompon, Ouvèze, Payre » ne se situe pas à 1863 m, mais à moins de 400 mètres à l'Ouest du site d'étude, tel que les dernières évolutions de contour de ce zonage intervenues en septembre 2016 le font apparaître.

L'Autorité environnementale recommande dans ce cadre de modifier les mentions de référence au sein du rapport de présentation selon l'évolution récente du zonage Natura 2000 voisin

2.4. Présentation du choix retenu et des solutions de substitution

L'évaluation environnementale doit expliquer les choix retenus mentionnés au premier alinéa de l'article L. 151-4 au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan.⁵

3 Mention de conséquence juridique du SRCE sur l'enjeu n°19 en page 103 du rapport de présentation.

4 Contenu de la partie 4.2.3 du rapport de présentation « Périmètres de protection et d'inventaires pour le patrimoine naturel »

Or ce volet de l'évaluation environnementale n'est pas présent au sein du rapport de présentation, lequel présente le projet et en exprime les enjeux⁵, sans pour autant les justifier « au regard des objectifs de protection de l'environnement ». Le projet apparaît comme une seule opportunité foncière, sans alternative. Pour autant, les contraintes environnementales du site sont par ailleurs reconnues par la collectivité et exposées dans l'évaluation environnementale.

L'autorité environnementale recommande de compléter le rapport de présentation par ces justifications au regard des solutions alternatives envisageables.

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

3.1. Le fonctionnement urbain de la future opération

Le projet prévoit la réalisation d'une opération de résidence senior, dans la partie supérieure Est du site d'étude. Celle-ci comportera 14 bâtiments de logements collectifs en rez-de-chaussée permettant d'accueillir 50 à 60 personnes âgées. La réhabilitation d'une ancienne ferme de moulinage présente sur site est prévue au sein de l'opération. La localisation de services sociaux et médicaux à proximité directe, locaux de loisirs et activités et de petits commerces de proximité est évoquée. L'accès au site se fait depuis une route qui longe le camping situé au Nord-Est et desservant la ferme.

Il est souvent relevé au sein du document des incertitudes concernant la teneur des éléments de projet. La connexion aux réseaux et la gestion des eaux ne sont évoqués qu'en termes d'éléments « confortant la possibilité du projet »⁷. La réalisation de l'aménagement du secteur Sud est évoqué comme « une idée » et la réalisation d'une passerelle reliant le site au centre-ville est évoquée à peine comme faisant partie du scénario des possibles⁸. Ces éléments peu définis de la présentation de la teneur du projet et de ses composantes nuit à la qualification de l'intérêt général du projet qui doit pourtant procéder de la prise en compte de l'environnement.

L'opération semble déployer des solutions adaptées aux contraintes des résidents futurs, par une construction en rez-de-chaussée, et l'identification de pièces et équipements communs aux constructions. Il n'en demeure pas moins que la densité développée par l'opération est inférieure à 9 logements par hectare. Ce qui n'est pas une mesure d'économie de consommation de foncier au sein d'un espace se révélant de qualité naturelle élevée.

Le cadre naturel du site « des Foulons » apparaît facilement comme un lieu de valorisation d'une implantation de logements, mais le manque de connexion et l'éloignement de cette opération aux équipements et commerces du centre-ville de Privas orientent les déplacements à venir de cet espace vers la pratique unique du véhicule personnel motorisé, ce qui est peu compatible avec les caractéristiques de la future population résidente.

L'Autorité environnementale préconise que l'évaluation environnementale expose de manière claire les éléments de justification du projet qui aura été défini et validé dans son ensemble par la collectivité.

5 R.151-3-4° du code de l'urbanisme

6 Pages 5 et suivantes du rapport de présentation

7 Page 5.

8 Page 8.

Elle recommande que les variantes étudiées et le choix opéré par la collectivité, prenant en compte les effets sur l'environnement, soient complétés. En effet, ce projet, de par sa localisation et ses caractéristiques, présente des contraintes importantes qui doivent inciter le maître d'ouvrage à justifier de son intérêt général au regard des critères environnementaux.

3.2. Maintien des fonctionnements écologiques de l'Ouvèze

L'Ouvèze constitue avec ses abords un milieu naturel et un élément structurant de l'espace communal reconnu par la ville de Privas. Le cours d'eau est référencé au sein du Schéma Régional de Cohérence Écologique⁹. La basse vallée de l'Ouvèze y est en effet reconnue comme « réservoir de biodiversité » pour la trame verte et bleue. L'Ouvèze et ses affluents y sont inventoriés en tant que « cours d'eau d'intérêt écologique reconnu pour la trame bleue à préserver ». Leurs abords y sont aussi inventoriés en tant qu'« espaces perméables terrestres (liés aux milieux aquatiques) : continuités écologiques fonctionnelles assurant un rôle de corridor entre les réservoirs de biodiversité ».

Autant il apparaît que la réalisation de l'opération de logements au Nord du site d'étude est suffisamment éloignée de l'Ouvèze et de ses espaces liés, autant le projet d'aménagement dit « de valorisation de site » de la zone Sud, avec réalisation d'espace sportifs, de cheminements... est en interaction directe avec ce milieu de qualité reconnue par l'évaluation environnementale¹⁰. Pour autant, la définition de ce « projet d'aménagement » bien que souvent abordée au sein de la déclaration de projet, n'est pas claire et ses effets sur l'environnement ne peuvent, par conséquent, pas être caractérisés.

Les zones humides qui ont été identifiées au terme des campagnes de prospection de l'évaluation environnementale ont vocation à faire l'objet de mesures de conservation. Si elles sont appelées à être réduites ou détruites dans le cadre du projet (construction des logements ou aménagement de la zone tampon), des mesures adaptées devront être proposées par le maître d'ouvrage, conformes aux orientations du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux Rhône Méditerranée 2016-2021 (arrêté par M. le Préfet coordonnateur de bassin le 3 décembre 2015). Ce document définit la doctrine en matière de protection de zones humides. Son orientation fondamentale 6B et notamment les dispositions 6B04 prévoient :

« Après étude des impacts environnementaux et application du principe «éviter-réduire-compenser (ERC)», lorsque la réalisation d'un projet conduit à la disparition d'une surface de zones humides ou à l'altération de leurs fonctions, les mesures compensatoires prévoient la remise en état de zones humides existantes ou la création de nouvelles zones humides. Cette compensation doit viser une valeur guide de 200 % de la surface perdue selon les règles suivantes :

- Une compensation minimale à hauteur de 100 % de la surface détruite par la création ou la restauration de zone humide fortement dégradée, en visant des fonctions équivalentes à celles impactées par le projet. En cohérence avec la disposition 2-01, cette compensation doit être recherchée en priorité sur le site impacté ou à proximité de celui-ci. Lorsque cela n'est pas possible, pour des raisons techniques ou de coûts disproportionnés, cette compensation doit être réalisée préférentiellement dans le même sous-bassin (cf. carte 2-A) ou, à défaut, dans un sous bassin adjacent et dans la limite de la même hydro-écorégion de niveau 1 (cf. carte 6B-A) ;*
- Une compensation complémentaire par l'amélioration des fonctions de zones humides partiellement dégradées, situées prioritairement dans le même sous bassin ou dans un sous bassin adjacent et dans la limite de la même hydro-écorégion de niveau 1 (cf. carte 6B-A). »*

9 Atlas régional, p. 4 et planche I02.

10 Le site d'étude de l'évaluation environnementale est reconnu à 63 % de sa superficie comme occupé par des habitats naturels d'enjeu de conservation « fort » et pour 5 % de sa superficie comme « majeur » (page 43 du rapport de présentation).

L'Autorité environnementale préconise de justifier que l'éventuel aménagement du secteur Sud du site le long de l'Ouvèze prend en compte la qualité des milieux naturels présents et garantit la préservation des fonctions écologiques assurées par cet espace. Elle recommande que soient précisées les mesures de compensation écologique corrélatives.

3.3. La préservation des habitats et des espèces sur le secteur des « Foulons ».

Le projet de construction s'accompagne sur le secteur le plus au Sud, d'aménagements et de « mise en valeur » des berges de « l'Ouvèze ». La réalisation de cheminements piétons et de plateaux sportifs sur une partie ou la totalité de ces espaces est prévue.

Le maître d'ouvrage a procédé à une analyse détaillée du site ayant permis de dresser un état initial de la faune, de la flore et des habitats présentant de forts enjeux de biodiversité et de conservation. Ces investigations sont un point fort de l'évaluation environnementale qui, malgré des campagnes de prospection incomplètes et parfois trop restreintes, a suffi à démontrer une richesse de la flore et la faune du secteur. La commune de Privas propose dans ses mesures ERC (mesures d'évitement, de réduction ou de compensation) et mesures de suivi, de prolonger ces investigations qui devraient confirmer le caractère de qualité de cet espace en termes de faune et de flore.

Malgré les mesures de réduction des impacts proposées par la personne publique responsable du projet de document d'urbanisme, il restera toutefois un impact résiduel global modéré sur les boisements mésophiles alluviaux à frêne à feuilles étroites ainsi qu'en termes de fonctionnalités, sur ce corridor écologique permettant de relier les réservoirs de biodiversité situés plus en amont à la vallée du Rhône.

Tel qu'il est dit précédemment, la définition du programme de travaux permis par la mise en œuvre du document d'urbanisme est encore insuffisamment connue.

Eu égard aux espèces protégées contactées sur le site, la réalisation du projet et sa gestion ont vocation à être conçus pour être les moins impactants sur celles-ci, notamment en ce qui concerne les martin-pêcheurs d'Europe dont la présence en bordure de la zone d'étude est avérée, étant noté que cette espèce protégée est connue pour sa sensibilité aux dérangements fréquents.

De nouvelles prospections aux périodes favorables pourraient être utilement être envisagées pour déterminer la présence ou non de la diane (lépidoptère protégé). Les ruines qui seront réhabilitées devront faire l'objet d'une prospection concernant les chiroptères. Dans le cas de présences confirmées, il y aura lieu de demander les dérogations « espèces protégées » nécessaires, procédure qui aura vocation à présenter les mesures adaptées à la bonne conservation des espèces, que ce soit pour la phase travaux ou pour la phase exploitation.

L'Autorité environnementale préconise donc de prolonger les investigations concernant les espèces présentes sur le site du projet, visant à mettre au point les mesures permettant la conservation des espèces à enjeu.

4. Conclusion

L'évaluation environnementale de la déclaration de projet s'est focalisée sur les thématiques du milieu naturel et n'a pas abordé de façon intégrée l'ensemble des thèmes qui sont normalement attendus dans le cadre de cet exercice.

Par ailleurs, le projet que le PLU permettra par sa mise en œuvre, ne semble pas être totalement finalisé alors qu'il est censé justifier une mise en compatibilité anticipée du PLU, alors même que le PLU en vigueur n'a que 3 ans et que sa mise en révision a d'ores et déjà été engagée.

Si l'on se focalise sur l'impact du projet sur le milieu naturel, la qualité du secteur « des Foulons » comme des abords de l'Ouvèze engendre de fortes contraintes environnementales, que l'évaluation environnementale a partiellement appréhendées. Il est préconisé de prolonger les réflexions autour des aménagements organisés sur ce site, notamment :

- en intégrant les objectifs de préservation du Schéma Régional de Cohérence Écologique Rhône-Alpes ;
- en complétant les analyses sur les espèces d'intérêt recensées sur le site par des campagnes supplémentaires et en procédant à la mise au point des mesures d'intégration environnementale qui pourraient s'avérer nécessaires à leur égard, au prix, si nécessaire de demandes de dérogations au titre de l'article L411-2 du code de l'environnement ;
- en proposant des mesures adaptées visant à la préservation des zones humides recensées sur le site, conformément aux objectifs du SDAGE Rhône-Méditerranée.

Sur la forme, l'autorité environnementale rappelle qu'il importe de compléter l'évaluation environnementale en ce qui concerne les parties réglementaires obligatoires mentionnées comme absentes.