



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale

PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR

Avis délibéré
de la Mission régionale d'autorité environnementale
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sur la modification simplifiée n°2 du plan local d'urbanisme
métropolitain de Nice Côte d'Azur (06)

N° MRAe
2023APACA35/3489

MRAe

Avis du 8 août 2023 sur la modification simplifiée n°2 du plan local d'urbanisme métropolitain de Nice Côte d'Azur (06)

Mission régionale d'autorité environnementale
PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR

PRÉAMBULE

Conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 15 avril 2021), cet avis sur la modification simplifiée n°2 du plan local d'urbanisme métropolitain de Nice Côte d'Azur (06) a été adopté le 8 août 2023 en «collégialité électronique» par Philippe Guillard et Sylvie Bassuel, membres de la MRAe.

En application de l'article 8 du référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des MRAe approuvé par les arrêtés du 11 août 2020, 19 novembre 2020 et du 6 avril 2021 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.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de PACA a été saisie par la Métropole Nice Côte d'azur pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 22 mai 2023.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R104-23 du Code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 8 juin 2023 l'agence régionale de santé de Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui n'a pas transmis de contribution.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

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 du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou 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. Le présent avis est publié sur le [site des MRAe](#). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

SYNTHÈSE

La Métropole Nice Côte d'Azur regroupe 49 communes du département des Alpes-Maritimes, totalisant environ 540 000 habitants (recensement 2017), sur un territoire d'une superficie de 1 400 km².

La modification simplifiée n°2 du PLU métropolitain Nice Côte d'Azur a pour objectifs, dans le respect des orientations fixées par le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLUm en vigueur, de :

- modifier les dispositions générales du règlement écrit, afin d'en améliorer l'opérationnalité ;
- modifier les dispositions réglementaires écrites et graphiques (plans de zonage), afin de permettre la prise en compte de spécificités communales ainsi que la réalisation de projets métropolitains et communaux.

Le fait de ne pas avoir procédé à une analyse préalable qui permette de distinguer, parmi les nombreux points (environ 80), ceux qui peuvent avoir un potentiel impact environnemental, en indiquant simplement en face de chaque point « *n'est pas de nature à avoir des incidences négatives sur l'environnement* », a pour conséquence que cette évaluation environnementale n'apporte aucune plus-value au dossier, alors qu'elle est justement faite pour contribuer aux choix de développement et d'aménagement et s'assurer de leur pertinence au regard des enjeux environnementaux.

La MRAe constate que des modifications sont susceptibles d'engendrer des incidences sur l'environnement pour plusieurs secteurs du PLUm (zones naturelles Nb, communes de Saint-Etienne-de-Tinée, du Broc et de Saint-Laurent-du-Var).

Pour la MRAe, l'évaluation environnementale du projet de modification simplifiée n°2 du PLUm est à reprendre pour ces secteurs, sur la base d'inventaires et d'analyses complémentaires à effectuer concernant la biodiversité et le paysage, afin d'ajuster le projet de territoire au regard des enjeux et des incidences à identifier et de la définition de mesures d'évitement et de réduction adaptées.

La MRAe souligne que les mêmes types de recommandations avaient déjà été émises lors de la modification de droit commun n°1 du PLUm.

L'ensemble des recommandations de la MRAe est détaillé dans les pages suivantes.

Table des matières

PRÉAMBULE.....	2
SYNTHÈSE.....	3
AVIS.....	5
1. Contexte et objectifs du plan, enjeux environnementaux, qualité de l'évaluation environnementale.....	5
1.1. Contexte et objectifs du plan.....	5
1.1.1. Contexte du plan.....	5
1.1.2. Les objectifs de la modification simplifiée n°2 du PLUm.....	6
1.2. Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe.....	6
1.3. Complétude et lisibilité du dossier.....	6
1.4. Qualité de la démarche.....	6
1.5. Secteurs susceptibles d'incidences environnementales.....	7
1.5.1. Secteurs en zone N touchés par la modification des dispositions générales du règlement. .	7
1.5.2. Secteurs touchés par la modification du règlement écrit et graphique.....	8

AVIS

Cet avis est élaboré sur la base du dossier composé des pièces suivantes :

- rapport de présentation (RP) valant rapport sur les incidences environnementales ;
- orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ;
- règlement, plan de zonage, annexes.

1. Contexte et objectifs du plan, enjeux environnementaux, qualité de l'évaluation environnementale

1.1. Contexte et objectifs du plan

1.1.1. Contexte du plan

La Métropole Nice Côte d'Azur regroupe 49 communes du département des Alpes-Maritimes, totalisant environ 540 000 habitants (recensement 2017) sur un territoire d'une superficie de 1 400 km².



Figure 1: Territoire de la Métropole (source : site internet de la Métropole Nice-Côte d'Azur)

Le territoire métropolitain s'étend du littoral méditerranéen au massif du Mercantour : 32 communes sont soumises aux dispositions de la loi Montagne et huit communes aux dispositions de la loi Littoral.

Le plan local d'urbanisme métropolitain (PLUm), approuvé le 25 octobre 2019, a fait l'objet d'un [avis de l'Autorité environnementale nationale en date du 3 avril 2019](#). Il a fait l'objet d'une procédure de modification de droit commun n°1 approuvée le 6 octobre 2022 ([cf avis de la MRAe du 5 mai 2022](#)).

La Métropole a soumis de manière volontaire la modification simplifiée n°2 à évaluation environnementale.

1.1.2. Les objectifs de la modification simplifiée n°2 du PLUm

Selon le dossier, la modification simplifiée n°2 du PLUm a pour objectifs, dans le respect des orientations fixées par le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLUm en vigueur, de :

- modifier les dispositions générales du règlement écrit, afin d'en améliorer l'opérationnalité ;
- modifier les dispositions réglementaires écrites et graphiques (plans de zonage), afin de permettre la prise en compte de spécificités communales ainsi que la réalisation de projets métropolitains et communaux.

Le contenu de la modification, qui comprend environ 80 points différents, porte notamment sur les dispositions du règlement et les planches graphiques de zonage, sans nouvelles ouvertures à l'urbanisation.

1.2. Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Au regard des spécificités du territoire et des effets potentiels du projet de modification, la MRAe se concentre sur les enjeux environnementaux relatifs à la préservation de la biodiversité, à la qualité des paysages et à la prise en compte des risques naturels dans un contexte de développement urbain, démographique et économique.

1.3. Complétude et lisibilité du dossier

La localisation des évolutions prévues par la modification du PLUm est difficile dans la mesure où il manque une carte de synthèse à une échelle appropriée, par exemple au niveau de chaque grand ensemble territorial délimité dans le dossier du PLUm (et issu de la Directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes), à savoir le littoral artificialisé, le moyen-pays et le haut-pays.

1.4. Qualité de la démarche

L'évaluation environnementale du projet de modification conclut à une absence d'incidence sur l'environnement de la totalité des modifications apportées aux documents du PLUm.

La MRAe ne souscrit pas à cette conclusion ; elle relève des insuffisances importantes d'ordre méthodologique dans la mesure où l'évaluation environnementale présentée consiste en une succession d'affirmations non étayées du fait de :

- l'absence d'analyse de l'état initial et de définition d'enjeux hiérarchisés au regard des perspectives d'évolution induites par la modification ;
- l'absence d'évaluation des incidences, nécessaire pour la définition de mesures d'évitement et de réduction adaptées, dès le stade de la modification du PLU.

Si la majorité des points de la modification simplifiée n°2 ne présentent effectivement que peu d'incidences, certaines modifications prévues, identifiées par la MRAe et décrites ci-après, sont susceptibles d'impacts sur l'environnement pour plusieurs secteurs du PLUm. Il est attendu, pour ces dernières, une analyse proportionnée aux enjeux.

Ce constat avait déjà été fait lors de la modification de droit commun n°1 du PLUm pour laquelle l'avis de la MRAe du 5 mai 2022 indiquait en synthèse :

« La MRAe constate que six emplacements réservés se trouvent dans des secteurs naturels présentant des sensibilités au titre de la biodiversité et du paysage et sont donc susceptibles d'incidences, sans que le dossier ne les analyse. Le même constat concerne le changement de zonage sur le territoire de la commune de Saint-Etienne-de-Tinée, ainsi que les modifications réglementaires sur la commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat soumise à la loi Littoral. Pour la MRAe, l'évaluation environnementale du projet de modification n°1 du PLUm est à reprendre pour ces secteurs, sur la base d'inventaires complémentaires vis-à-vis des enjeux de biodiversité et paysagers, afin d'ajuster le projet de territoire au regard des enjeux et des incidences à identifier et au moyen de mesures d'évitement et de réduction adaptées. »

Le fait de ne pas avoir procédé à une analyse préalable qui permette de distinguer, parmi les nombreux points (environ 80), ceux qui peuvent avoir un potentiel impact environnemental, en indiquant simplement en face de chaque point « n'est pas de nature à avoir des incidences négatives sur l'environnement », a pour conséquence que cette évaluation environnementale n'apporte aucune plus-value au dossier, alors qu'elle est justement faite pour contribuer aux choix de développement et d'aménagement et s'assurer de leur pertinence au regard des enjeux environnementaux.

1.5. Secteurs susceptibles d'incidences environnementales

1.5.1. Secteurs en zone N touchés par la modification des dispositions générales du règlement

La MRAe a identifié deux modifications susceptibles d'incidences sur l'environnement.

Le projet de modification simplifiée n°2 prévoit de modifier les dispositions générales du règlement du PLUm par l'ajout d'un article n°48 permettant l'instauration, sur la station d'Auron à Saint-Etienne-de-Tinée, d'une servitude d'utilité publique relative au développement et à la protection des montagnes qui permet d'autoriser des installations liées à la pratique du ski (pistes de ski, locaux techniques, gares et supports de remontées mécaniques dont l'emprise au sol est inférieure à 4 m², équipements et installation de production de neige artificielle, etc).

La MRAe note que l'ensemble du site est concerné par des enjeux de biodiversité et soumis à de fortes tensions relatives à la ressource en eau. Cet espace est en partie inclus dans une ZNIEFF de type 2¹ avec présence potentielle de deux espèces de galliformes, le Tétraz-Lyre et le Lagopède Alpin², particulièrement sensibles aux dérangements, en particulier pendant la période hivernale. Par ailleurs, la commune est placée en « zone alerte sécheresse³ »).

De plus, la MRAe constate que plusieurs zones ne comportant pas d'installations pour la pratique du ski ont été incluses dans ce périmètre : zones Nf (équipements sportifs et de loisir de plein air), Nb

1 Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique de type 2 « Bassin de la haute Tinée » (930012659)

2 [Données Silene](#)

3 [Site de la préfecture des Alpes-Maritimes](#)

(zone naturelle avec autorisation de l'extension mesurée des habitations), Ufb4, 2AU et Uti (cf figure 2 ci-dessous).

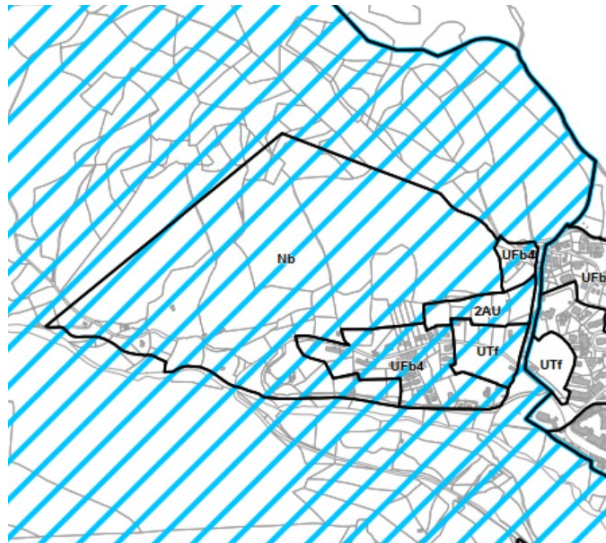


Figure 2: 2: Extrait du plan de zonage modifié, le hachurage bleu figurant le "périmètre pratique du ski" (source : rapport de présentation)

La MRAe recommande d'évaluer les incidences sur la biodiversité et sur la ressource en eau liées à la mise en place de la servitude « pratique du ski ».

Par ailleurs, le projet de modification modifie l'article 1.2.4 de la zone naturelle Nb en y autorisant des affouillements et exhaussements à condition qu'ils soient liés à une opération autorisée « *sur une même unité foncière* ». Le dossier considère que l'évolution favorise la protection de l'environnement, parce que « *limité à une seule unité foncière* ».

Pour la MRAe cette modification, qui concerne la totalité du territoire métropolitain, est susceptible d'impacts sur l'environnement, car elle implique l'autorisation des affouillements et exhaussements pour des opérations qui ne seraient pas autorisées en zone naturelle.

La MRAe recommande d'évaluer précisément les incidences à la modification de l'article 1.2.4 de la zone Nb.

1.5.2. Secteurs touchés par la modification du règlement écrit et graphique

Deux communes du PLUm sont concernées par des modifications susceptibles d'incidences sur l'environnement.

Sur la commune du Broc, le projet de modification n°2 prévoit d'autoriser les entrepôts uniquement dans la zone à urbaniser (1AUb) située au sein de l'OAP Plan de l'Estéron et de supprimer la mention « *aux métiers du bois et à l'agroforesterie* » comme condition nécessaire à la réalisation d'entrepôts.

La MRAe relève que ce secteur avait fait l'objet d'une étude de discontinuité qui présentait le projet comme étant dédié aux activités économiques respectueuses de l'environnement et prévoyait la création d'un pôle de valorisation de la biomasse forestière, ainsi qu'un centre de formation aux métiers du bois.

L'autorisation de tout type d'entrepôt sur ce secteur n'est pas compatible avec l'OAP qui traduit dans le PLUm les intentions de cette étude. Pour la MRAe, elle est susceptible d'incidences significatives sur l'environnement, en raison de la hausse des flux de transports que pourrait engendrer cette évolution, selon le type d'entrepôt qui sera construit et en raison de la localisation de ce site directement contigu aux zones de compensation environnementale du projet Coulomp (arrêté préfectoral de dérogation espèces protégées du 21 juillet 2017, modifié le 05 août 2022).

Il manque une analyse des incidences sur ce point.

La MRAe recommande d'évaluer les incidences de l'implantation d'entrepôts au niveau du secteur Plan de l'Esteron sur la commune du Broc.

Concernant la commune de Saint-Laurent-du-Var, le projet de modification n°2 prévoit de reclasser le secteur de la plage Cousteau situé en zone Nm (totalement inconstructible) en zone Np (zone de plage), afin de pouvoir y poursuivre le « *développement d'activités d'éducation sportives* », sans autre analyse.

La MRAe note que le rapport de présentation du PLU indiquait pour les zones Nm : « *Restaurer, protéger et développer une trame d'interface terre-mer dont le fonctionnement semble directement lié à la création ou à la conservation de réservoirs de biodiversité littoraux ou marins* »

La MRAe relève les enjeux suivants :

- au titre de la biodiversité : le site Natura 2000 « *Basse vallée du Var*⁴ » ainsi que l'arrêté préfectoral de protection de biotope « *embouchure Basse vallée du Var* » sont situés à proximité immédiate de cette plage. Ce secteur est donc potentiellement utilisé par l'avifaune, notamment les oiseaux d'eau qui y trouvent une halte migratoire, un site de nidification ou d'hivernage et qui ont justifié la désignation du site Natura 2000 ;
- le risque d'inondation : ce secteur est concerné par le porter à connaissance (PAC) relatif aux débordements du Var⁵ au droit des systèmes d'endiguement de Cap 3000 et de Grand Arénas. Ce PAC y interdit toute création d'établissement recevant du public (ERP) ou d'emprise au sol *ex-nihilo*.

La MRAe recommande d'évaluer les incidences du changement de zonage du secteur de la plage Cousteau à Saint-Laurent-du-Var sur la biodiversité et le risque inondation.

4 Zone de protection spéciale désignée au titre de la Directive Oiseaux.

5 [Porter à connaissance relatif aux débordements du Var au droit des systèmes d'endiguement de CAP3000 et du Grand Arenas](#)