



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 déclaration de projet emportant la mise en compatibilité
n°2 du plan local d'urbanisme de Villeneuve-Loubet (06) liée à la
création d'un centre éducatif fermé

ANNULE ET REMPLACE L'AVIS N°2023PACA51/3534 DU 18 OCTOBRE 2023

N° MRAe
2023APACA51/3534-2

PRÉAMBULE

Cet avis annule et remplace l'avis de la MRAe n°2023APACA51/3534 après corrections d'erreurs matérielles : certaines mentions improprement relatives à la « commune de Villeneuve-Loubet » sont supprimées ou remplacées par le « Préfet des Alpes-Maritimes », autorité qui a saisi la MRAe pour avis sur la déclaration de projet emportant la mise en compatibilité n°2 du plan local d'urbanisme de Villeneuve-Loubet (06) liée à la création d'un centre éducatif fermé.

Conformément au règlement intérieur de la MRAe et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 21 septembre 2023), cet avis sur la déclaration de projet emportant la mise en compatibilité n°2 du plan local d'urbanisme de Villeneuve-Loubet (06) liée à la création d'un centre éducatif fermé a été adopté le 18 octobre 2023 en « collégialité électronique » par Sylvie Bassuel, Jacques Daligaux, Jean-François Desbouis, Johnny Douvinet et Jean-Michel Palette, membres de la MRAe.

En application de l'article 8 du référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des MRAe approuvé par arrêtés du 11 août 2020, 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 le préfet des Alpes-Maritimes pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 1^{er} août 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 3 août 2023 l'agence régionale de santé de Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui a transmis une contribution en date du 18 septembre 2023.

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 commune de Villeneuve-Loubet, située dans le département des Alpes-Maritimes, compte une population de 16 329 habitants (recensement INSEE 2020) sur une superficie de 19,6 km². La commune est comprise dans le périmètre du SCoT en cours d'élaboration de la communauté d'agglomération Sophia Antipolis (CASA). Elle est soumise aux dispositions de la loi Littoral.

Le préfet des Alpes-Maritimes souhaite mettre en compatibilité le PLU de Villeneuve-Loubet approuvé en septembre 2013, par l'intermédiaire d'une déclaration de projet (DP-MEC), afin de permettre la construction d'un centre éducatif fermé.

La DP-MEC porte uniquement sur la partie nord du secteur de l'Ermitage et la création d'un nouveau sous-secteur en zone UB, nommé « UBe », désormais concerné par une OAP spécifique, d'une superficie d'environ 0,6 ha. La partie sud est concernée par la modification n°7 du PLU, menée parallèlement à la DP-MEC, pour l'aménagement d'un projet urbain mixte.

L'avis de la MRAe se concentre sur les enjeux de préservation de la biodiversité et du paysage.

Selon le dossier, bien qu'entouré d'espaces artificialisés, le secteur de l'Ermitage revêt des enjeux importants en termes de biodiversité, liés principalement à la mosaïque de milieux naturels (friches et boisements) et à son rôle de refuge relictuel pour les espèces.

La MRAe souligne la bonne qualité de l'évaluation environnementale, proportionnée aux enjeux identifiés.

La MRAe recommande de compléter le règlement de la zone UBe afin de garantir la préservation des habitats naturels à enjeux. Elle recommande également de compléter le dossier avec une analyse des incidences de la DP-MEC sur les continuités écologiques locales et, le cas échéant, la proposition de toute mesure complémentaire pour assurer la pérennité de leurs fonctionnalités.

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
1.2. Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe.....	8
1.3. Qualité, complétude et lisibilité du dossier.....	8
1.4. Compatibilité avec le SRADDET, le SDAGE, les dispositions de la loi Littoral et cohérence avec le PADD.....	8
2. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des incidences du plan.....	9
2.1. Biodiversité (dont Natura 2000).....	9
2.1.1. Habitats naturels, faune et flore : analyse des zones touchées.....	9
2.1.2. Préservation des continuités écologiques : les trames vertes, bleues et noires.....	10
2.1.3. Étude des incidences Natura 2000.....	10
2.1.4. Effets cumulés.....	10
2.2. Paysage.....	11

AVIS

Cet avis est élaboré sur la base du dossier composé des pièces suivantes : rapport de présentation (RP) valant rapport sur les incidences environnementales, projet d'aménagement et de développement durable (PADD, 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

La commune de Villeneuve-Loubet, située dans le département des Alpes-Maritimes, compte une population de 16 329 habitants (recensement INSEE 2020) sur une superficie de 19,6 km². La commune est comprise dans le périmètre du SCoT en cours d'élaboration de la communauté d'agglomération Sophia Antipolis (CASA). Elle est soumise aux dispositions de la loi Littoral.

Le préfet des Alpes-Maritimes souhaite mettre en compatibilité le PLU de Villeneuve-Loubet, approuvé en septembre 2013, par l'intermédiaire d'une déclaration de projet (DP-MEC), afin de permettre la construction d'un centre éducatif fermé.

La DP-MEC concerne le secteur de l'Ermitage, dans le quartier de la Bermone, au nord-est de la commune, à proximité de Cagnes-sur-mer. Il s'inscrit dans une zone urbanisée, à l'ouest de l'autoroute A8. Il est bordé à l'est par l'avenue de la Bermone (cf.figure 1).

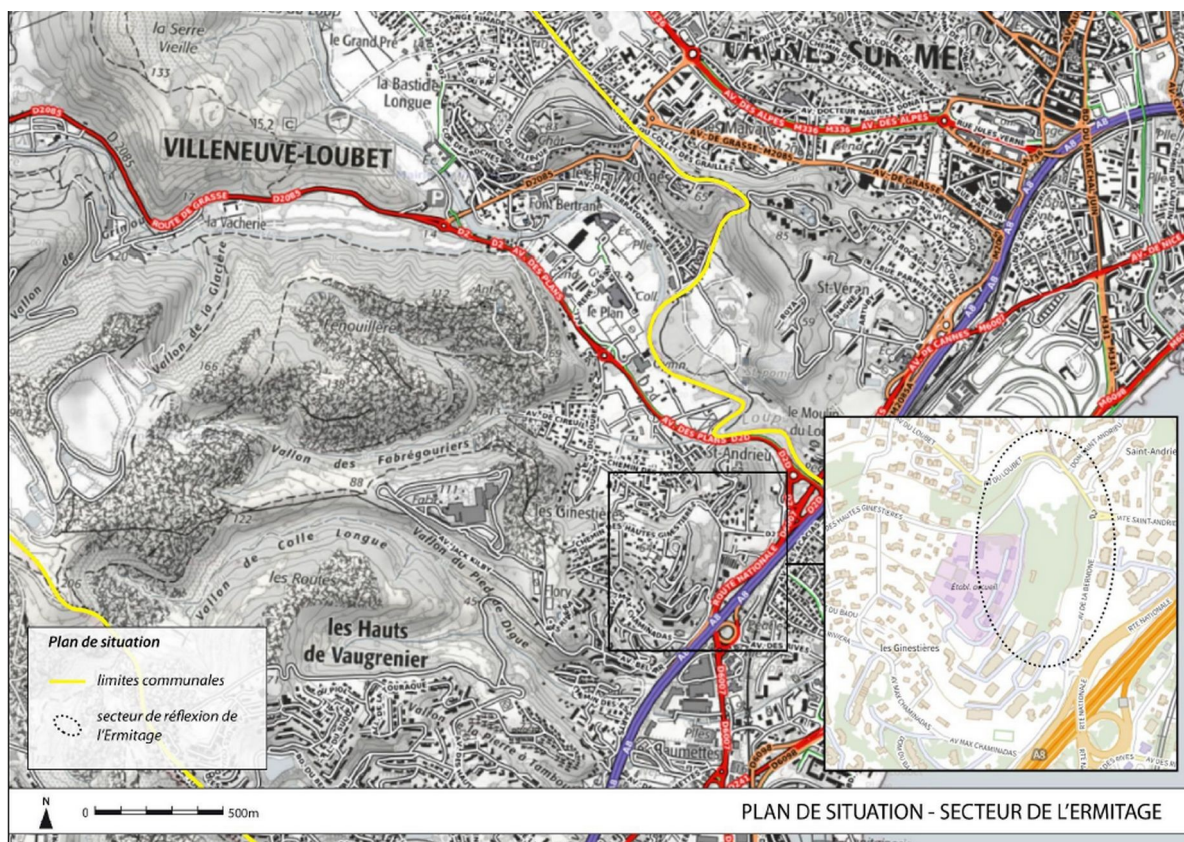


Figure 1: Plan de situation - secteur de la DP-MEC du PLU (source : rapport de présentation)

Selon le dossier, l'aménagement du secteur de l'Ermitage fait l'objet d'une réflexion d'ensemble menée par la commune conjointement avec l'État.

La DP-MEC porte uniquement sur la partie nord du secteur de l'Ermitage d'une superficie d'environ 0,6 ha. La partie sud est concernée par la modification n°7 du PLU, menée parallèlement à la DP-MEC, pour l'aménagement d'un projet urbain mixte.

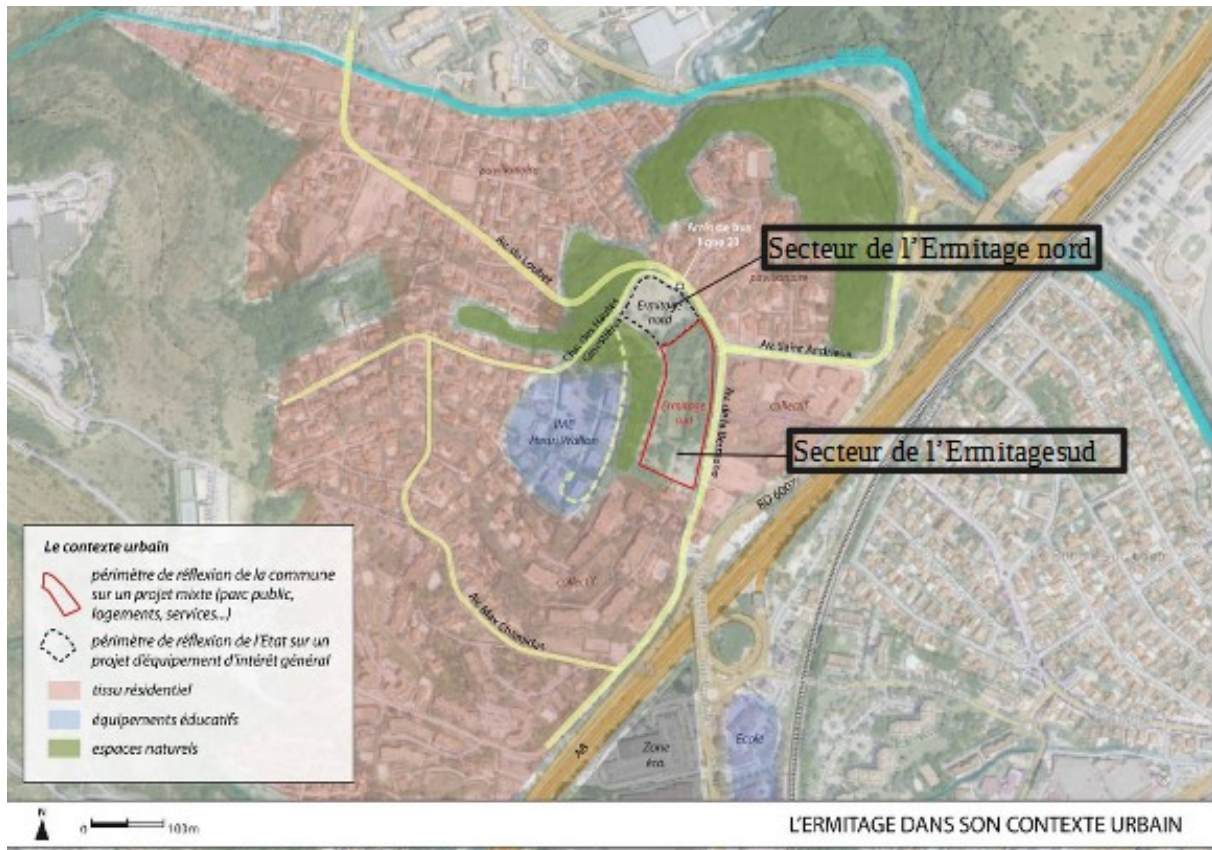


Figure 2: Contexte du secteur de l'Ermitage (source : rapport de présentation)

Le secteur de projet se trouve en zone urbaine UB, sous-secteur UBc¹ du PLU en vigueur, dont certaines dispositions du règlement ne sont pas compatibles avec le projet. Le secteur de projet est par ailleurs couvert par deux emplacements réservés (ER) à destination de la commune dont une servitude de mixité sociale pour la construction de logements sociaux.

La mise en compatibilité du règlement écrit et graphique consiste en la création d'un nouveau sous-secteur en zone UB, dénommé UBe, sur lequel les ER sont levés et qui est désormais concerné par une OAP spécifique « Ermitage – secteur Nord » contenant les principes d'aménagement du centre éducatif fermé.

1 Selon le règlement, il désigne le secteur de renforcement urbain de la Bermone.

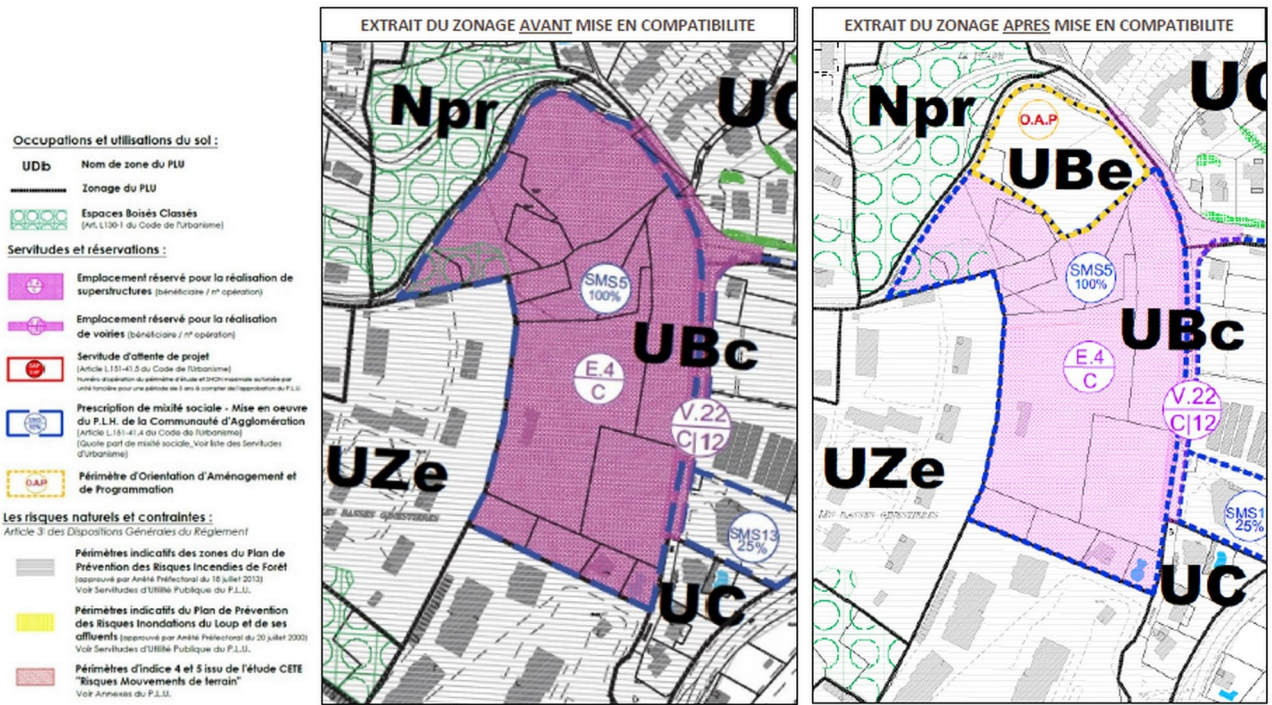


Figure 3: Zonage du secteur Nord de l'Ermitage avant et après la DP-MEC (source : rapport de présentation)

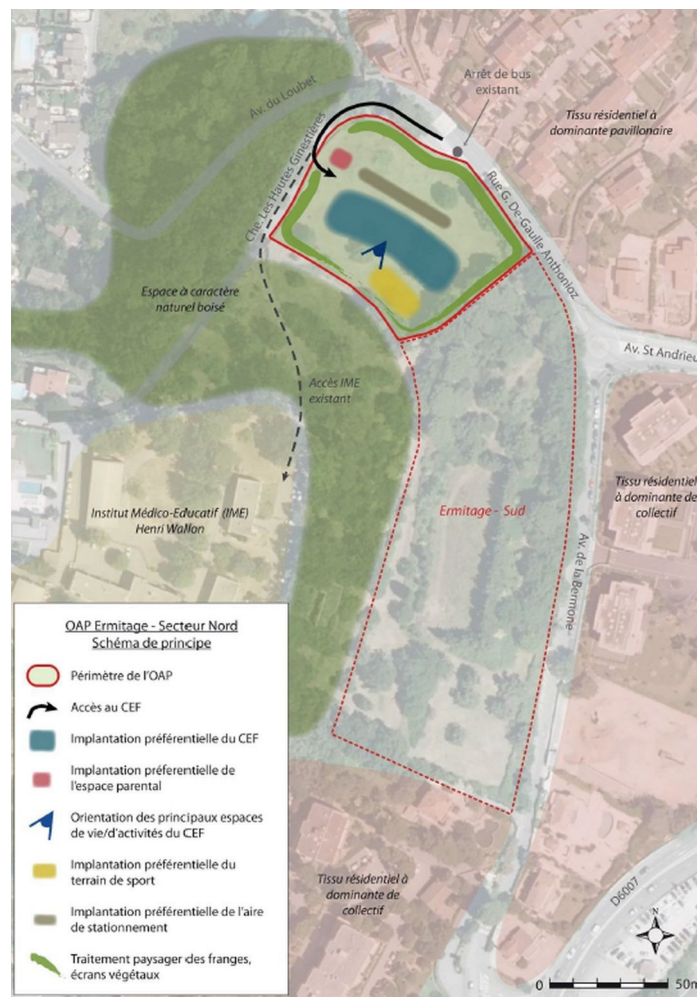


Figure 4: Schéma d'aménagement de l'OAP « Ermitage – secteur nord » (source : dossier de la DP-MEC)

Avis du 18 octobre 2023 sur la déclaration de projet emportant la mise en compatibilité n°2 du plan local d'urbanisme de Villeneuve-Loubet (06) liée à la création d'un centre éducatif fermé

Au vu des enjeux caractérisant le site et le projet, le préfet des Alpes-Maritimes a pris la décision de soumettre la DP-MEC du PLU à évaluation environnementale, sans saisine préalable de l'Autorité environnementale au titre de l'examen au cas par cas.

1.2. Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Au regard des spécificités du territoire et des effets potentiels du plan, la MRAe se concentre sur les principaux enjeux environnementaux suivants : la préservation de la biodiversité et la qualité du paysage.

1.3. Qualité, complétude et lisibilité du dossier

Le rapport de présentation contient les éléments énumérés à l'article R151-3 du Code de l'urbanisme relatif au contenu de l'évaluation environnementale. Il aborde l'ensemble des thématiques requises pour la caractérisation des enjeux concernés par le PLU.

La MRAe souligne la bonne qualité de l'évaluation environnementale, proportionnée aux enjeux identifiés.

La MRAe note que le dossier fait état de neuf sites alternatifs prospectés et justifie le choix du site de façon argumentée au regard des besoins spécifiques liés à l'implantation d'un centre éducatif fermé.

1.4. Compatibilité avec le SRADDET, le SDAGE, les dispositions de la loi Littoral et cohérence avec le PADD

Il est expliqué dans le dossier que la CASA n'est plus dotée d'un schéma de cohérence territoriale, le SCoT adopté en 2008 étant devenu caduc. L'élaboration d'un SCoT « modernisé » intégrateur et valant PCAET a été prescrit en 2020².

Par conséquent, le dossier analyse la compatibilité de la DP-MEC avec le SRADDET, ainsi qu'avec le SDAGE Rhône-Méditerranée³, sans que cela appelle d'observations de la part de la MRAe.

Selon la directive territoriale d'aménagement (DTA) des Alpes-Maritimes, qui précise les modalités d'application de la loi Littoral, le site de l'Ermitage est situé dans les espaces proches du rivage de la bande côtière et s'inscrit en extension de l'urbanisation en continuité des zones urbanisées. Il est compatible selon le dossier avec les dispositions de la loi Littoral.

Le dossier analyse la cohérence du projet avec les grandes orientations du PADD du PLU en vigueur et fait état de la faible superficie du secteur concerné à l'échelle communale, qui « *n'est pas de nature à modifier les équilibres du territoire et du projet communal* ».

La MRAe souscrit à cette analyse.

2 « Le SCoT de la Communauté d'Agglomération Sophia Antipolis a été approuvé le 05 mai 2008 sur un territoire de 16 communes représentant l'ancien périmètre de la CASA, qui compte aujourd'hui 24 communes. Le SCoT 2008 avait été élaboré à l'horizon 2020. » (source : rapport de présentation de la DP-MEC n°2 du PLU).

3 Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires de la région PACA et le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux du bassin Rhône Méditerranée

2. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des incidences du plan

2.1. Biodiversité (dont Natura 2000)

2.1.1. Habitats naturels, faune et flore : analyse des zones touchées

Selon le dossier, le site de l'Ermitage, bien qu'entouré d'espaces artificialisés, revêt des enjeux importants pour le maintien de la biodiversité locale liés principalement à sa mosaïque de milieux naturels, alternant friches (milieux ouverts) et boisements (milieux fermés) ainsi qu'à son rôle d'espace refuge relictuel pour les espèces.

Ce site a fait l'objet d'un diagnostic faune-flore sur quatre saisons durant l'année 2022, avec un passage complémentaire réalisé le 29 juin 2023.

Il ressort de ce diagnostic que les enjeux les plus importants se concentrent sur la partie nord du site et sur l'extrémité la plus au sud ; ils concernent en particulier la flore (présence de cinq espèces patrimoniales ou protégées dont la Lavatère ponctuée et le Kickxie de Sieber), les insectes (Grillon des jonchères, espèce protégée à enjeu de conservation élevé), les oiseaux (espèces migratrices et nicheuses forestières). Le site présente en outre plusieurs arbres à cavités favorables aux chiroptères.

Les incidences brutes de la mise en compatibilité sont qualifiées de globalement faibles, voire négligeables, sauf pour la Lavatère ponctuée (incidence modérée), la réalisation du projet permise par la MEC-DP induisant la destruction des 50 pieds observés sur la partie nord du secteur.

Onze mesures de réductions et deux mesures d'accompagnement s'appliquant au projet sont proposées. Le dossier indique que « ces mesures de réduction (R) et d'accompagnement (A) sont intégrées à l'Orientation d'aménagement et de programmation (OAP) [...], afin de garantir leur prise en compte par le projet ».

Malgré ces mesures, des incidences résiduelles significatives sont néanmoins attendues sur le Kickxie de Sieber et la Lavatère ponctuée. Cette dernière étant protégée, il est précisé qu'un dossier de demande de dérogation à la destruction des espèces protégées sera déposé et qu'il intégrera une mesure compensatoire (ainsi qu'une mesure spécifique pour le Kickxie de Sieber).

La MRAe note que l'OAP impose que ces mesures soient mises en œuvre lors du chantier de construction du centre éducatif fermé et lors de son exploitation. Il est également précisé que « le projet préservera dans la mesure du possible la végétation existante, notamment en limite avec le secteur sud de l'Ermitage. Les espaces non nécessaires à l'implantation des constructions et équipements seront laissés/remis à l'état naturel (mais débroussaillés) ».

Pour la MRAe, la préservation des arbres existants, prévue dans l'OAP, pourrait être renforcée en ayant recours aux dispositions de l'article L151-23 CU⁴

4 Article L151-23 CU : « Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu à l'article L. 421-4 pour les coupes et abattages d'arbres. Il peut localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés et les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent. »

La MRAe recommande de compléter le règlement de la zone UBe par l'identification d'éléments naturels à protéger pour des motifs d'ordre écologique (recours aux dispositions de l'article L151-23 CU) afin de garantir la préservation des habitats naturels à enjeux.

Par ailleurs, il serait pertinent, dès le stade de la DP-MEC de procéder à l'identification dans le PLU des parcelles qui pourraient être mises en réserve pour assurer la compensation des incidences résiduelles du secteur de projet sur la Lavatère ponctuée afin de garantir la mise en œuvre complète de la séquence ERC au stade de l'aménagement du secteur.

La MRAe recommande d'identifier dans le PLU des parcelles qui pourraient être mises en réserve pour assurer la compensation des incidences résiduelles du secteur de projet sur la Lavatère ponctuée.

2.1.2. Préservation des continuités écologiques : les trames vertes, bleues et noires

Le site de l'Ermitage est situé en bordure d'un réservoir de biodiversité (trame verte) « à remettre en bon état », identifié par le SRADDET, et de la trame verte et bleue communale, qui couvre les espaces boisés, encore relativement préservés, situés au nord du secteur.

Dans le cadre de l'état initial, l'analyse des continuités à l'échelle locale souligne le caractère déconnecté du secteur vis-à-vis des espaces naturels alentours (isolat).

Néanmoins, il indique également que le site comprend des prairies qui comptent parmi les dernières à proximité du littoral, ces milieux revêtant une grande importance pour les espèces qui y sont inféodées (tel que le Grillon des jonchères). De même, la mosaïque d'habitats naturels est recherchée par les passereaux et joue un rôle de réservoir de biodiversité au cœur d'une matrice urbaine.

La MRAe constate qu'en termes de continuités écologiques locales, si l'état initial a été étudié, les incidences restent à préciser assorties, éventuellement, de mesures ERC.

La MRAe recommande de compléter le dossier avec une analyse des incidences de la DP-MEC sur les continuités écologiques locales et, le cas échéant, la proposition de mesures complémentaires.

2.1.3. Étude des incidences Natura 2000

Le secteur de l'Ermitage est situé en limite de la ZSC⁵ « Rivière et gorges du Loup » et à proximité de la ZSC « Dôme de Biot » et de la ZPS⁶ « Préalpes de Grasse ». L'évaluation des incidences s'appuie sur la faible superficie du site de la DP-MEC et sur l'absence de lien fonctionnel entre ce secteur et les sites Natura 2000 pour conclure que la mise en compatibilité n'est pas de nature à porter des atteintes significatives aux objectifs de conservation des sites, ni à la conservation des habitats et des espèces communautaires ayant justifié leur désignation.

Cette conclusion n'appelle pas d'observation de la part de la MRAe.

2.1.4. Effets cumulés

Le dossier analyse les effets cumulés sur la biodiversité des deux procédures concomitantes portant sur le secteur de l'Ermitage et qualifie les niveaux d'incidences :

5 Zone spéciale de conservation, désignée au titre de la Directive « habitats, faune, flore »

6 Zone de protection spéciale, désignée au titre de la Directive « oiseaux »

- incidence forte sur la Lavatère ponctuée (destruction de 200 pieds) et modéré sur le Kickxie de Sieber (destruction de 250 pieds) ;
- incidence modérée sur l'habitat naturel de friche méso-xérophile pâturée (destruction de 0,98 ha).

Au regard du niveau des incidences sur la Lavatère ponctuée, la MRAe renvoie vers sa recommandation du paragraphe 2.1.2 d'identifier dans le PLU des parcelles à mettre en réserve pour assurer la compensation des incidences sur la Lavatère ponctuée.

2.2. Paysage

Le site de l'Ermitage se situe sur les hauteurs de Villeneuve-Loubet. Il est concerné par le site inscrit⁷ « Bande côtière de Nice à Théoule » qui couvre l'ensemble du territoire de la commune.

Le dossier identifie un enjeu, dans le cadre de la DP-MEC du PLU, d'insertion paysagère de la future opération d'aménagement. Pour apprécier les incidences de la DP-MEC sur le paysage, il fait état de la plus-value de l'OAP qui, par ses dispositions (implantation, orientation et hauteur des bâtiments en fonction de la topographie du site, maintien des espaces verts), est de nature à assurer la bonne insertion paysagère du projet autorisé par la DP-MEC.

Cette conclusion n'appelle pas d'observation de la part de la MRAe.

⁷ En site inscrit, les demandes d'autorisation de travaux susceptibles d'affecter l'espace sont soumises à l'Architecte des Bâtiments de France qui émet un avis simple, sauf pour les travaux de démolition qui sont soumis à un avis conforme (source : <https://www.ecologie.gouv.fr/politique-des-sites>)