



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de la région Occitanie
sur la mise en compatibilité par déclaration de projet
du plan local d'urbanisme de Narbonne et
du SCOT de la Narbonnaise**

**N° saisine 2016-4582
MRAe 2016AO55**

Préambule

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document, 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 projet. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du plan ou du document et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 28 septembre 2016 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Occitanie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable a été saisie pour avis sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de Narbonne et du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) de la Narbonnaise pour le projet oenotouristique du Capitoul, situé dans le département de l'Aude.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

Cet avis est émis le 27 décembre 2016 après délibération en collège composé de Bernard Abrial et Magali Gerino, qui attestent qu'ils n'ont aucun conflit d'intérêts avec le projet de document faisant l'objet du présent avis.

Conformément aux articles R. 104-23 et R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'avis a été préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé Occitanie le 4 octobre 2016.

Synthèse de l'avis

La MRAe considère que la mise en compatibilité des documents d'urbanisme prévue pour permettre la réalisation d'un projet touristique et immobilier autour du château du Capitoul, sur la commune de Narbonne, est susceptible d'entraîner des impacts significatifs sur l'environnement.

Bien que le rapport de présentation soit formellement complet, des approfondissements sur des points majeurs de l'évaluation environnementale sont attendus.

De manière générale, la MRAe recommande que l'évaluation environnementale de cette mise en compatibilité aborde de manière plus rigoureuse et plus aboutie les incidences environnementales, notamment à l'échelle du périmètre de la commune et du ScoT. Elle recommande en particulier que soit justifiée la localisation retenue, au regard des incidences environnementales et des alternatives envisageables.

La MRAe recommande que la mise en compatibilité mette en application la doctrine « éviter, réduire, compenser » afin de minimiser les incidences environnementales.

Elle recommande que l'analyse de l'état initial et l'évaluation des incidences porte sur un périmètre élargi intégrant l'ensemble des composantes du projet (y compris les aménagements connexes) et les périmètres pertinents pour aborder correctement les incidences environnementales, en particulier sur le paysage et les fonctionnalités écologiques du site naturel dans lequel il est inclu.

Concernant particulièrement les milieux naturels et les espèces protégées, la MRAe recommande d'apporter des précisions à l'état initial et à l'évaluation des incidences et de rendre effectives les mesures préconisées dans l'évaluation environnementale dans les pièces opposables du PLU.

La MRAe estime que les impacts paysagers ont été sous-évalués par rapport au caractère « remarquable » du contexte paysager et patrimonial. Des précisions sont attendues sur l'analyse des aménagements connexes et l'intégration paysagère du projet.

Enfin la MRAe recommande de démontrer la faisabilité du projet au regard de la disponibilité de la ressource en eau, de la gestion du ruissellement et de la capacité des milieux à recevoir les eaux traitées.

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

Avis détaillé

I. Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale

Conformément à l'article R. 104-9 du Code de l'urbanisme, la mise en compatibilité du PLU de Narbonne et du SCOT de la Narbonnaise par la procédure de déclaration de projet est soumise à évaluation environnementale car concernant le PLU, elle a pour effet de réduire une zone agricole et concernant le SCOT, elle change les orientations du Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO).

Par dépôt de dossier auprès de la DREAL le 28 septembre 2016, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe), autorité environnementale compétente en application de l'article R. 104-21 du Code de l'urbanisme, a été saisie d'une demande d'avis sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de Narbonne et du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) de la Narbonnaise pour un projet touristique et immobilier à proximité du château du Capitoul.

Le présent avis sera publié sur le site internet de la MRAe (www.mrae.developpement-durable.gouv.fr) ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie.

En outre, il est rappelé qu'en application de l'article L. 122.9 du code de l'environnement, le plan et le schéma modifiés devront être accompagnés d'une déclaration indiquant notamment comment il a été tenu compte du présent avis de la MRAe. Les documents approuvés ainsi que cette déclaration devront être mis à la disposition du public et de la MRAe.

Enfin, en application de l'annexe à l'article R 122-2 du code de l'environnement¹ et au vu du tableau des surfaces présenté p.77 du rapport d'évaluation environnementale et des déboisements nécessaires, le projet est soumis à examen au cas par cas. Il convient de saisir l'autorité environnementale en charge des projets (Préfet de région) afin qu'elle se prononce sur la nécessité de réaliser une étude d'impact.

II. Présentation de la commune et du projet

Localisée dans le département de l'Aude, le long de la côte méditerranéenne, la commune de Narbonne compte 52 800 habitants (chiffres INSEE 2013). Cette ville est le moteur économique de l'agglomération du Grand Narbonne (38 communes). Du fait de sa situation géographique, de l'activité touristique et d'une bonne accessibilité routière, Narbonne connaît une croissance démographique importante liée à l'apport migratoire.

Pour diversifier l'offre et conforter l'activité touristique locale, la ville de Narbonne soutient un projet « oenotouristique » sur le domaine viticole du château Capitoul situé au sud-est de Narbonne.

Ce projet consiste en la construction d'un « complexe résidentiel oenotouristique », avec la création d'environ 6 000 m² de surface de plancher s'ajoutant aux 3 000 m² existants. Il programme la rénovation et la réhabilitation du château et des communs, ainsi que la création d'un hameau résidentiel de 45 logements environ. Sont également prévus : la construction de 25 piscines privées et d'une piscine collective, l'aménagement de voies d'accès, d'aires de stationnements et d'aires d'activités (tennis) aboutissant à l'imperméabilisation de 30 000 m². Enfin, s'ajoutent les équipements connexes (2 bassins de rétention de 3 000 m³ et station de traitement de eaux usées, aménagements de fossés, réserves d'eau pour la lutte contre l'incendie de 120 m³).

La commune de Narbonne étant une commune littorale, le projet relève de la loi littoral : il devrait être réalisé sous la forme d'un « hameau nouveau intégré à l'environnement ² » que ni le PLU de Narbonne ni le SCoT de la Narbonnaise n'autorisent en l'état actuel. De plus, le PLU classe le domaine du Capitoul en « zone agricole en espace proche du rivage » (Ap) avec un règlement

¹ Rubriques actuelles n°33 ou 35 de l'annexe du décret du 30-12-2011 ou futures : n°39 du décret du 11-08-2016 (entrée en vigueur au 01-01-2017)

² La création d'un hameau nouveau intégré à l'environnement doit faire l'objet de dispositions spécifiques dans le PLU, qui préciseront notamment les raisons pour lesquelles la collectivité déroge au principe d'urbanisation en continuité et crée un hameau nouveau intégré à l'environnement (CE, 3 avril 2014, n° 360902, Cne de Bonifacio)



interdisant toute construction. C'est pourquoi la mise en compatibilité vise à la fois le PLU et le SCOT.

III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte au travers de la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU de Narbonne et du SCOT de la Narbonnaise sont :

- la préservation des milieux naturels et des espèces patrimoniales ;
- la préservation des paysages ;
- la disponibilité de la ressource en eau et la gestion des eaux usées.

IV. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

Le rapport de présentation contient globalement les éléments énumérés à l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme pour un PLU soumis à évaluation environnementale. Il est cependant à approfondir sur certains points.

Le périmètre d'étude doit être élargi pour prendre en compte l'ensemble du projet incluant les aménagements connexes. L'objectif est d'identifier et de cartographier les zones d'enjeux naturalistes les plus sensibles et de mener l'analyse des effets directs et indirects du projet. Par exemple, la station de traitement des eaux usées et le bassin de rétention au nord doivent être intégrés au périmètre d'étude et à l'analyse des incidences. Le bassin de rétention au sud ne semble pas être totalement intégré au périmètre et se situer pour partie sur une zone à enjeu très fort pour des reptiles protégés (lézard ocellé et psammodrome d'Edwards).

La démarche « éviter, réduire, compenser » est insuffisamment explicitée : les documents fournis ne permettent pas de juger comment les évolutions envisagées pour permettre la réalisation du projet ont été analysées et discutées selon ces trois filtres pour minimiser les incidences environnementales résiduelles.

Les cartes jointes au présent avis en annexe 1 révèlent un décalage entre d'une part l'étendue du projet et, d'autre part, l'analyse des sensibilités et la traduction dans l'OAP qui concernent un périmètre plus restreint.

Le MRAe recommande d'élargir le périmètre d'étude pour inclure la totalité du projet et de ses aménagements connexes (notamment eau potable, assainissement, électricité, bassins de rétention) afin d'en analyser les incidences cumulées sur l'environnement. Elle recommande par ailleurs que l'analyse soit menée à une échelle plus large incluant en particulier les zones pertinentes à l'évaluation des fonctionnalités écologiques du site et de sa sensibilité paysagère.

De manière générale, la MRAe recommande que l'évaluation environnementale de cette mise en compatibilité aborde de manière plus aboutie l'insertion du projet dans son environnement, notamment à l'échelle du périmètre de la commune et du SCoT. Elle recommande de démontrer l'application de la doctrine « éviter, réduire, compenser » à ce niveau également. En particulier, les incidences environnementales de la localisation retenue sont-elles justifiées au regard des alternatives envisageables ?

La démarche d'évaluation environnementale a permis l'adaptation du projet à certaines sensibilités naturalistes sur une partie du site, en particulier la prise en compte des chauves-souris présentes dans le bâtiment principal. En revanche, une partie du secteur identifié dans l'état initial comme étant à enjeu très fort pour le lézard ocellé n'est pas évitée. Pour au moins une espèce d'oiseau, le rapport de présentation ne permet pas de savoir si les enjeux sont correctement pris en compte. Il en est ainsi de l'habitat de nidification de l'engoulevent d'Europe, espèce déterminante de la Zone de Protection Spéciale « Montagne de la Clape ». Enfin, si la démarche d'évaluation environnementale préconise de manière pertinente la conservation de certains éléments naturels et paysagers qui accueillent des espèces d'oiseaux ou de reptiles à forts enjeux, les outils permettant d'acter ces préconisations ne sont pas mobilisés dans les pièces opposables du PLU. De ce fait, la MRAe estime que la démarche d'évaluation environnementale n'est pas allée à son terme comme cela sera développé ci-après.

La MRAe recommande d'approfondir la démarche de minimisation des incidences environnementales en démontrant de manière claire que le projet évite de porter atteinte à tous les enjeux naturalistes forts, de revoir les mesures de réduction et la caractérisation des impacts résiduels, le cas échéant. Elle recommande également de mieux justifier la prise en compte du schéma régional de cohérence écologique, le projet étant localisé sur un corridor écologique identifié.

Ces précisions sur les enjeux naturalistes doivent être apportées en cohérence avec l'analyse des incidences patrimoniales et paysagères. Les terrassements induits et le respect des obligations de débroussaillage pour le risque incendie sont de nature à rendre visible le site depuis plusieurs points situés dans des secteurs à forts enjeux paysagers.

La MRAe recommande, comme développé ci-après, d'approfondir l'analyse des incidences sur le paysage et le patrimoine en tenant compte de l'ensemble des aménagements envisagés (notamment tous les aménagements connexes). Cette analyse doit permettre une intégration plus fine du projet dans le site. Il s'agit d'aller au bout de la démarche d'évaluation environnementale en proposant des mesures proportionnées d'évitement et de réduction des impacts.

Concernant le dispositif de suivi des effets de la mise en compatibilité des PLU et SCOT par déclaration de projet, certains indicateurs sont plutôt des objectifs généraux et ne sont pas mesurables (par ex. « valorisation effective de l'identité du site » ; « valorisation effective de l'agriculture locale »). D'autres ne relèvent pas du suivi des documents d'urbanisme (par ex. « lutte contre les espèces envahissantes »). D'autres également correspondent plutôt à des conditions préalables à la mise en œuvre du projet. Par exemple pour l'assainissement des eaux usées ou la ressource en eau, l'indicateur « mise en place effective des mesures pour répondre aux pressions sur le réseau d'eau potable » est trop général et non quantifiable. Il serait plus pertinent de cibler les volumes prélevés ou le rendement des réseaux.

L'indicateur « nombre d'espèces à enjeu sur la zone » accompagné du commentaire « inventaire à réaliser » laisse penser que les enjeux naturalistes n'ont pas été correctement identifiés. De plus il semblerait plus pertinent de cibler le suivi des habitats d'espèces, par types d'espèces.

Enfin, le dispositif de suivi doit présenter un « état zéro » chiffré à la date d'approbation du document d'urbanisme.

La MRAe recommande de préciser et compléter le dispositif de suivi pour être en cohérence avec les enjeux identifiés inhérents à la modification des documents de planification et à la réalisation du projet ainsi qu'avec les sensibilités environnementales locales.

V. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU

V.1 Préservation des paysages

Le projet s'inscrit dans un contexte paysager et patrimonial remarquable : le site est situé en zone d'influence de préservation du bien UNESCO ; il est situé au pied du site classé du massif de la Clape, à 2 km du site classé du canal du Midi, inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO et sur la route touristique RD 32 de Gruissan (site inscrit), comme l'illustre les cartes ci-après. Il s'agit donc d'un secteur à forts enjeux paysagers. A l'ouest, depuis le canal du Midi, les paysages sont très ouverts et tout relief est visible depuis des points éloignés. A l'est, le projet est en contrebas de la RD 32 au pied du massif de la Clape et tout aménagement sera également très visible.

Tel que présenté, et malgré la recherche de qualité architecturale, le projet paraît disproportionné par rapport à son contexte et susceptible de créer un impact sur les sites protégés. Il prévoit en effet le remaniement du relief et de sa composition (zone boisée en partie défrichée) pour intégrer sous forme de terrasses, des murs de soutènements de 25 piscines à l'ouest et l'aménagement d'accès depuis la RD32, de tennis, stationnements et voies de desserte à l'est. Il s'agit dès lors de se poser la question de la capacité du site à accueillir autant de piscines.

L'appréciation du dossier sur les espaces sensibles n'est pas satisfaisante et le bilan avantages/inconvénients n'aborde pas les aspects patrimoniaux paysagers (limité à la valorisation du château et son vignoble). Globalement, les impacts paysagers ont été sous-évalués par rapport au caractère « remarquable » du contexte paysager et patrimonial.

Des précisions sont attendues concernant l'ensemble des aménagements connexes et l'intégration paysagère de leurs implantations :

- les réserves d'eau pour lutter contre les incendies,
- les bassins de rétention (2000 m³ au sud et 1000 m³ au nord) et les fossés,
- les réseaux et les ouvrages associés (station de traitement, poste de transformation, local surpresseur...),

La création du hameau induit une augmentation des enjeux et des contraintes liées à la prise en compte du risque incendie : les obligations de débroussaillage sont à considérer dans l'analyse de l'intégration paysagère.

L'intégration paysagère reste donc à démontrer pour ce projet tant depuis le massif de la Clape et la RD32, que depuis le canal de la Robine, le canal de la Réunion, la route entre Grand Poste et Saint-Jean et en vues plus éloignées depuis le domaine du Grand Castelou.

La MRAe recommande d'approfondir de manière significative l'analyse des incidences sur les aspects patrimoniaux et paysagers de l'ensemble des aménagements (incluant les aménagements connexes) envisagés dans le cadre du projet. Elle recommande que des informations précises soient fournies concernant la restructuration paysagère du site.

V.2 Préservation des milieux naturels et des espèces patrimoniales

L'analyse des incidences du projet sur les populations de chauves-souris localisées dans le cadre des inventaires menés sur le site de projet et plus particulièrement sur le bâti existant est proportionnée aux enjeux. Les mesures proposées (p 114 à 117 de l'évaluation environnementale) paraissent appropriées sous réserve de leur actualisation à l'issue des compléments d'inventaires.

Les différentes cartes de synthèse présentées dans l'évaluation environnementale révèlent sur la zone de projet des enjeux forts à très forts pour les espèces recensées et les espèces potentiellement présentes (liste pp 57 et 58, cartes p.54 et 56), plus particulièrement pour leurs habitats qui risquent d'être impactés (p 100) par le projet. La MRAe constate par ailleurs que le projet est situé sur un corridor écologique défini par le schéma régional de cohérence écologique Languedoc-Roussillon.

L'implantation du projet a été réfléchi pour prendre en compte certains enjeux (carte p 112) (éviter des pinèdes de pin d'Alep au sud-est de la zone, d'une zone à enjeu très fort pour le lézard ocellé au nord-ouest mais qui ne correspond pas à l'ensemble du secteur d'habitat identifié pour cette espèce, à enjeu de conservation très fort. Le périmètre d'étude et de caractérisation des enjeux naturalistes n'est pas en cohérence avec le périmètre de l'ensemble du site ayant vocation à accueillir le projet et ses aménagements connexes, ce qui constitue un manque dans l'évaluation environnementale. (voir paragraphe IV et Annexe 1).

La MRAe recommande d'approfondir l'état initial sur un périmètre d'étude élargi comprenant le projet et ses aménagements connexes et permettant d'analyser de manière pertinente les fonctionnalités écologiques du site d'implantation et de démontrer la prise en compte du SRCE.

Des mesures d'évitement et de réduction sont préconisées dans l'évaluation environnementale : conservation des murets en pierres pour le lézard ocellé, conservation de certains arbres de haute tige pour des espèces d'oiseaux. Mais ces éléments ne sont pas localisés dans l'orientation d'aménagement et de programmation, ni mentionnés dans le règlement (ce qui pourrait pourtant être le cas dans l'article 13 «espaces libres et plantations ») ; ni dans le plan de zonage au titre des articles L 151-19 et R 151-43 du code de l'urbanisme.

La MRAe recommande d'aller au terme de la démarche d'évaluation environnementale en rendant effectives dans les pièces opposables du PLU les mesures (éviter, réduction, compensation) préconisée dans l'évaluation environnementale.

A l'issue du travail d'approfondissement sur un périmètre élargi incluant l'ensemble des aménagements liés au projet, il conviendra de statuer sur l'éventuel dépôt d'une demande de dérogation pour destruction d'espèces protégées.

V.3 Disponibilité de la ressource en eau et gestion des eaux usées

L'orientation d'aménagement et de programmation indique qu' « un bureau d'étude est en charge de proposer (une) implantation » pour le système d'assainissement collectif. Or, l'étude de faisabilité « Aménagement des réseaux secs et humides » localise une station de traitement hors de la zone sur laquelle a porté l'évaluation environnementale. Les différentes pièces du dossier sont à mettre en cohérence en intégrant ces aménagements à la zone de projet étudiée.

La MRAe recommande d'analyser les incidences de ces aménagements et d'apporter les précisions nécessaires dans les pièces opposables du PLU sur l'implantation et la faisabilité de l'assainissement sur ce secteur ainsi que des éléments de programmation garantissant la compatibilité des calendriers entre réalisation de l'assainissement et projet.

Le projet sera raccordé au réseau communal d'eau potable et engendrera une consommation d'eau potable estimée à 150 m³/jour en période de pointe, avec en particulier 25 piscines individuelles et une piscine collective. Ce besoin est estimé non significatif par le rapport d'évaluation environnementale. Toutefois, le rapport indique également que les prélèvements actuels et autorisés dans la nappe de l'Aude au niveau du captage de Mousoulens n'assurent que la moitié

des besoins de la ville de Narbonne (p.66). Il n'est pas indiqué comment est assuré le reste de l'approvisionnement.

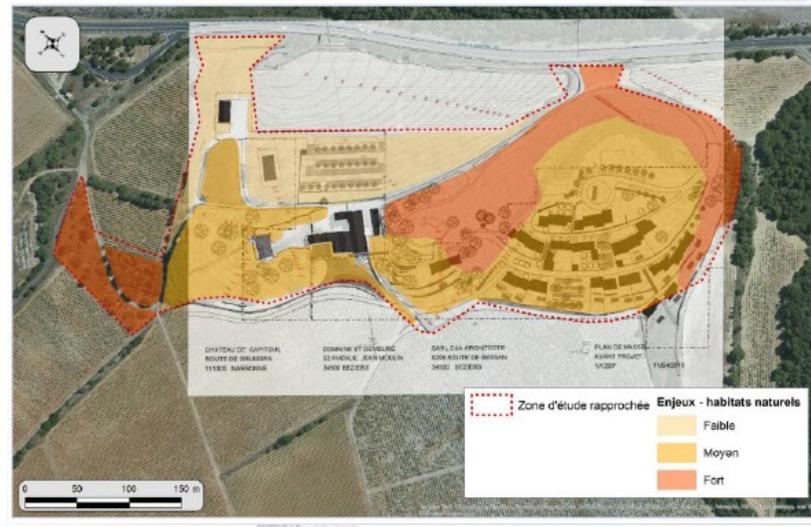
Compte tenu de l'importance de la consommation en eau du projet,, la MRAe recommande que des précisions soient apportées sur les besoins en eau occasionnés par ce projet et sur l'approvisionnement en eau potable de la ville de Narbonne en général et du projet en particulier, et que soient analysées les incidences d'une augmentation des prélèvements dans la nappe de l'Aude, d'ores et déjà soumise à de fortes pressions de prélèvement. Il convient en effet de démontrer la soutenabilité à long terme de l'augmentation prévue des prélèvements.

La MRAe recommande que soient proposées des mesures de réduction de la consommation en eau (récupération des eaux pluviales, irrigation des espaces verts...). Elle recommande également que soient proposées des mesures visant à limiter l'imperméabilisation des espaces aménagés.

Habitat d'espèce lézard ocellé



Superposition projet/enjeux naturalistes



Plan d'aménagement des réseaux induits par le projet

