



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

**Avis sur la déclaration d'utilité publique emportant mise en
compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de Gruissan
(Aude) concernant la création de la ZAC « La Sagne »**

N°Saisine :2022-011324

N°MRAe : 2023AO26

Avis émis le 21 mars 2023

PRÉAMBULE

Pour tous les plans et documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document d'urbanisme, mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que 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 projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 20 décembre 2022, l'autorité environnementale a été saisie par le préfet de l'Aude pour avis sur la déclaration d'utilité publique (DUP) emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Gruissan (Aude) relative à la création de la ZAC « La Sagne ».

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie

En application de l'article R. 122-17 du Code de l'environnement et du 2° de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté lors de la réunion conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 20 octobre 2020) par Marc Tisseire, Stéphane Pelat, Philippe Chamaret, Annie Viu et Jean-Michel Salles.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 8 septembre 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.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de son président.

Conformément à l'article R. 104-24 du Code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée le 21 décembre 2022.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du Code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹.

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html

SYNTHÈSE

Le Préfet de l'Aude a initié une déclaration d'utilité publique (DUP) emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Gruissan ayant pour objectif de permettre la réalisation de la ZAC « La Sagne ».

Le projet de ZAC de 32 ha se situe dans le quartier la Sagne, au nord du centre ancien et du port, en continuité du tissu bâti.

Le dossier présente une évaluation environnementale qui identifie correctement les principaux enjeux environnementaux ainsi que les incidences sur l'environnement. Toutefois, elle doit être améliorée par une démonstration de la compatibilité au SCoT du Grand Narbonne (aspect consommation de l'espace notamment) et à la Loi Littoral ainsi que la fourniture d'un résumé non technique adapté (essentiel pour une bonne information du public).

La MRAe souligne en particulier la nécessité de renforcer la justification de la localisation de l'ouverture à urbanisation par une analyse approfondie du potentiel de densification et de renouvellement urbain du bâti existant.

Sur la prise en compte de l'environnement, la MRAe attire l'attention sur la nécessité d'une meilleure intégration des enjeux environnementaux liés à l'étalement urbain, la préservation de la biodiversité (Natura 2000) et des paysages (massif de la Clape).

1 Présentation du projet

1.1 Contexte et présentation du projet

La commune de Gruissan, située dans le département de l'Aude, compte une population d'environ 5 131 habitants sur une superficie de 43,65 km². La commune est comprise dans le périmètre du SCoT du Grand Narbonne². La commune est dotée d'un PLU approuvé en mars 2008.

La population de la commune de Gruissan est en évolution constante depuis plus de 40 ans. Entre 2014 et 2020, par exemple, la population communale a affiché une augmentation de 5,29 % (Aude : +2,66 %, France hors Mayotte : +1,9 %). La commune est donc attractive notamment au sein du département audois.

Dans le cadre de son développement, la Commune de Gruissan a prévu une extension urbaine dans le quartier la Sagne, au nord du centre ancien et du port, en continuité du tissu bâti. Cette extension présente une superficie de 31,5 ha.



Fig. 1 : Plan de situation de la zone à urbaniser « la Sagne »

Le secteur de La Sagne est actuellement classé en zone 1AU. Il s'agit d'une zone d'extension future actuellement non ouverte à l'urbanisation.

La déclaration d'utilité publique objet du présent avis a pour objet de permettre l'aménagement de la ZAC de la Sagne par la création d'une zone 1AUa spécifique à une opération d'ensemble à vocation résidentielle. Cette zone présente une superficie de 31,5 ha.

La présente mise en compatibilité comprend également la formalisation d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) et d'un règlement écrit de la zone 1AUa.

Il est indiqué que le projet est conforme au Projet d'aménagement et de développement durables (PADD) qui ne nécessite donc pas d'être adapté.

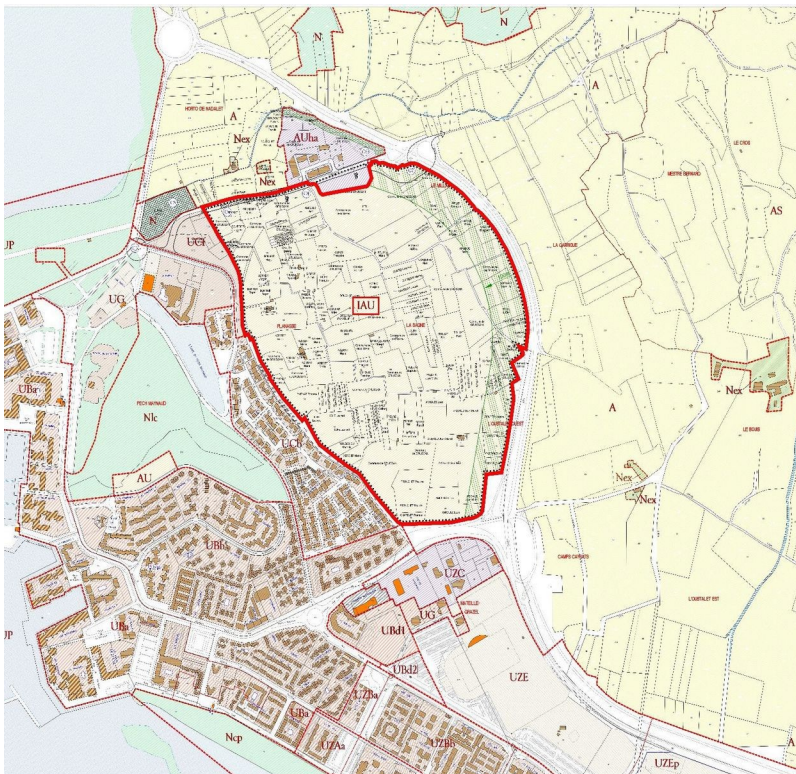


Fig 2 : extrait du plan de zonage avant modification

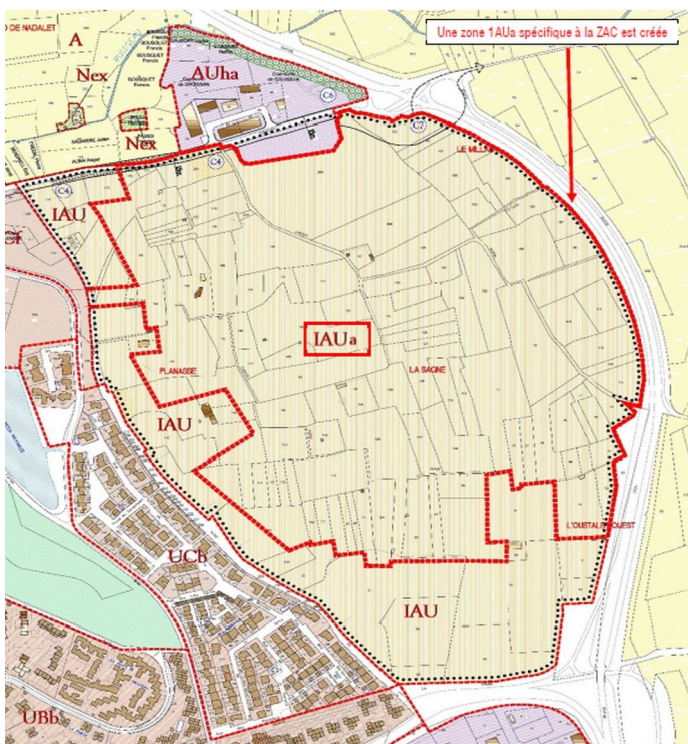


Figure 3 : extrait du plan de zonage après modification

Pour rappel, le projet de « La Sagne » est situé en secteur périphérique du village de Gruissan. Il est délimité au nord par la RD 332, voie passante longeant le littoral et le massif de la Clape.

Il est bordé :

- à l'ouest, par une zone d'activités agricoles ;
- à l'est, par une zone artisanale ;

- au sud, par un quartier résidentiel et le casino ;
- au nord, par la RD 332 et le massif de la Clape.

Le projet d'urbanisation s'étend sur une surface de 31,5 ha. Environ 730 logements seront construits dont 40 % de logements sociaux répartis comme suit :

- habitat collectif : 365 environ ;
- habitat intermédiaire : 120 environ ;
- habitat individuel : 240 environ.

Cette programmation permettra à terme l'accueil d'environ 1 500 habitants de plus sur la commune.

Le programme d'aménagement de la ZAC comprend également des hébergements touristiques ainsi que des équipements publics et des commerces de proximité afin de développer une véritable attractivité du quartier

La MRAe attire l'attention sur le fait que le projet de création de la ZAC a fait l'objet d'un avis en date du 23 mai 2022³. Cet avis interrogeait en particulier le maître d'ouvrage sur la nécessité de mieux justifier la localisation du projet à travers l'analyse de « solutions de substitution raisonnables ». La question de la cohérence au SCoT du Grand Narbonne a également été posée notamment à l'aune des dispositions en matière de gestion économe de l'espace.

Au-delà, la MRAe attire l'attention du maître d'ouvrage sur l'intérêt d'une « procédure commune ». Elle aurait présenté une meilleure garantie d'appréciation globale et de cohérence des deux démarches (création de la ZAC et mise en compatibilité du PLU).

1.2 Principaux enjeux relevés par la MRAe

Le présent avis sur ce dossier ne prétend pas à l'exhaustivité sur tous les champs de l'environnement, et se focalise sur les enjeux biodiversité, consommation de l'espace, paysage qui présentent une certaine sensibilité par rapport au projet d'urbanisation du secteur « La Sagne » objet de procédure de mise en compatibilité du PLU.

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

Conformément à l'article R. 104-18 du CU, le rapport environnemental doit contenir :

1° Une présentation résumée des objectifs du document, de son contenu et, s'il y a lieu, de son articulation avec les autres documents d'urbanisme et les autres plans et 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 ;

2° Une analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution en exposant notamment les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du document ;

3° Une analyse exposant :

a) Les incidences notables probables de la mise en œuvre du document sur l'environnement, notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages et les interactions entre ces facteurs ;

b) Les problèmes posés par l'adoption du document sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;

4° L'exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et 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 document ;

3 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2022apo59.pdf

5° La présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du document sur l'environnement ;

6° La définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du document sur l'environnement afin d'identifier, notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;

7° Un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

La MRAe constate que le rapport environnemental s'apparente davantage à une étude d'impact du projet qu'à une évaluation environnementale du PLU mis en compatibilité. De plus, sur la forme, le résumé technique fourni correspond à celui de l'étude d'impact de la ZAC de la Sagne.

De fait, le rapport environnemental ne présente pas de résumé non technique afférent à l'évaluation environnementale du PLU mis en compatibilité.

La MRAe rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel de synthèse de l'évaluation environnementale et un document d'information à part entière pour la bonne information du public.

La MRAe recommande de fournir le résumé non technique de l'évaluation environnementale du PLU mis en compatibilité en vue d'assurer une information du public adéquate.

L'état initial de l'environnement (EIE) identifie les champs environnementaux concernés par la mise en compatibilité du PLU. Les enjeux identifiés sont correctement caractérisés et hiérarchisés. Les enjeux de préservation de la biodiversité et d'insertion paysagère constituent notamment des enjeux forts du projet.

Le dossier décrit l'ensemble des incidences du projet sur l'environnement par thématiques (air, eau, risques, biodiversité...). Ce document présente une analyse des incidences d'un niveau de précision poussée qui est plus en adéquation avec ce qui serait demandé au stade du projet dans le cadre d'une étude d'impact.

Justification du projet

Il est indiqué que l'urbanisation du secteur de « La Sagne » est l'expression d'une volonté forte de la collectivité de maîtriser son urbanisation afin de répondre plus précisément à plusieurs enjeux essentiels dont notamment la modernisation du parc de logement et la production de logements sociaux afin d'être en capacité de rattraper le retard en la matière.

Il est précisé dans le dossier que la commune de Gruissan est soumise à de fortes contraintes qui conditionnent tout développement urbain (cf. figure 4). Suite à l'analyse et la compilation de ces nombreuses règles de protection, il est mentionné que le secteur « La Sagne » ressort comme étant le dernier secteur permettant d'envisager une urbanisation qui vienne en réponse aux enjeux de la commune en termes de logements.

Dans le détail, la commune met en exergue la forte sensibilité du territoire gruisannais au risque d'inondation et de submersion. À cet égard, il est ajouté que la montée du niveau de la mer constitue la contrainte la plus forte justifiant à elle seule l'urbanisation en zone rétro-littorale sur le secteur « La Sagne »⁴.

Il est en outre fait état d'autres sensibilités environnementales notamment de biodiversité qui limitent les possibilités d'urbanisation du territoire à l'instar des périmètres Natura 2000 (directives Oiseaux et Habitats) et des zones humides validées au titre de la Convention Ramsar (étangs littoraux avec une grande diversité de milieux : roselières, jonchaies, sansouires, steppes salées..., un lido⁵ d'une longueur d'environ 27 kilomètres...).

4 Sur ce point l'Observatoire National des Risques Naturels a recensé 11 reconnaissances de catastrophes naturelles sur la commune pour un coût estimé entre 10M d'Euros et 50M d'Euros.

5 Cordon littoral en position avancée à l'entrée d'une baie et pouvant isoler une lagune

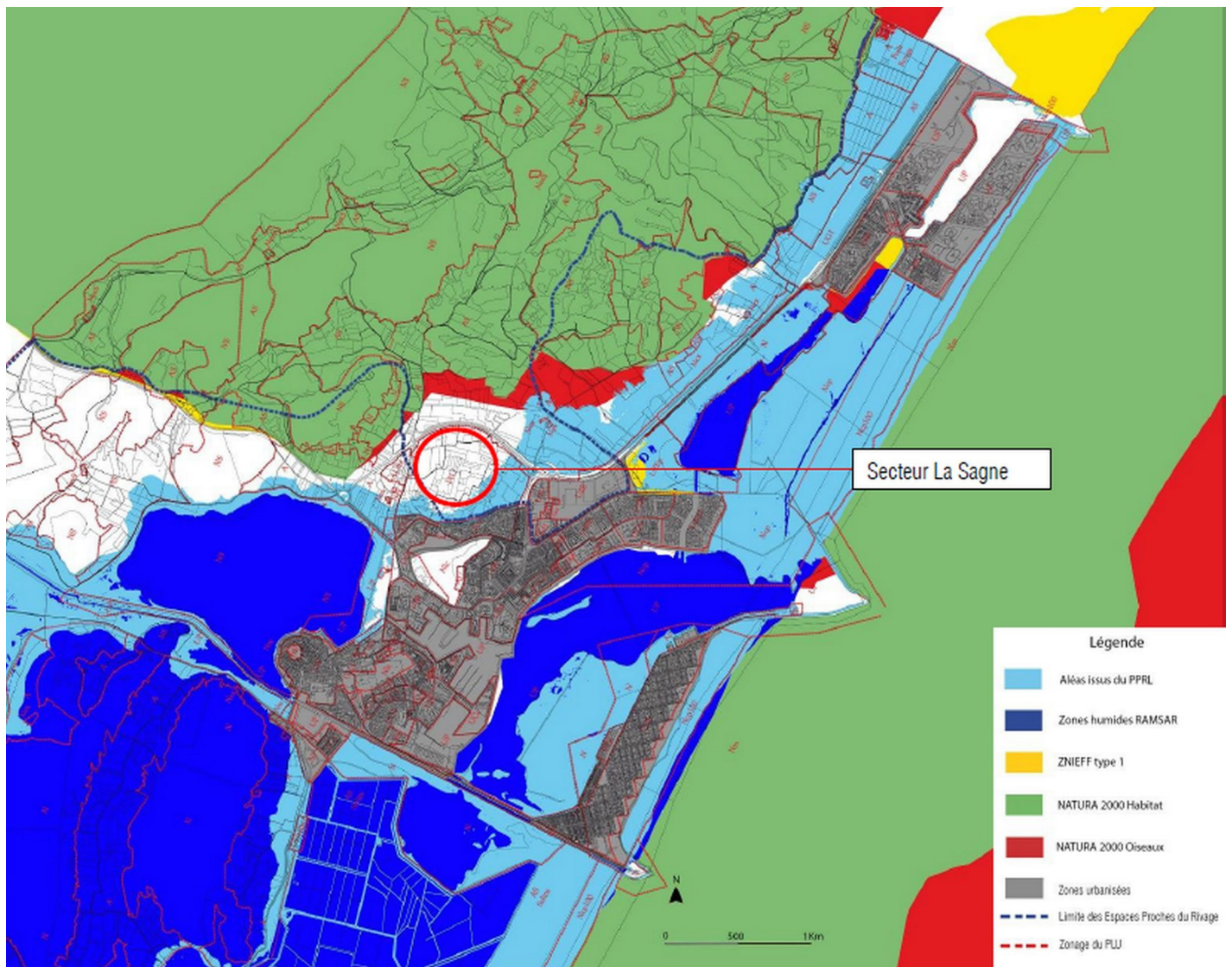


Fig.4 Localisation de la zone 1AUa et contraintes environnementales. Extrait du RP, p.61

La MRAe note favorablement cette démonstration au vu d'enjeux environnementaux de la justification de la localisation de la zone 1AUa. Pour renforcer celle-ci une analyse détaillée du potentiel de densification (notamment en termes de mobilisation des dents creuses) au sein des espaces bâtis doit être proposée.

La MRAe recommande de renforcer la justification de la localisation de la zone 1AUa projetée par une étude précise du potentiel de densification au sein des espaces bâtis.

L'articulation de la procédure d'urbanisme avec les documents de portée supérieure est également exposée.

Le SCOT du grand Narbonne révisé a été approuvé à l'unanimité en conseil communautaire du Grand Narbonne, par délibération du 28 janvier 2021.

Il est indiqué que le projet de ZAC de la Sagne à Gruissan est identifié au niveau du SCoT comme projet structurant à valoriser prévoyant une mixité d'habitat, des équipements publics et commerciaux, avec des enjeux écologiques forts et des boisements préservés.

La MRAe note que la question de la compatibilité au SCoT de la procédure de DUP emportant mise en compatibilité du PLU de Gruissan est peu développée notamment sur les enjeux de gestion économe de l'espace et de densité.

La MRAe recommande de s'assurer de la compatibilité du projet de mise en compatibilité du PLU de Gruissan avec les prescriptions du SCoT du Grand Narbonne relatives à la consommation foncière et la densité.

Concernant la Loi Littoral⁶ la zone 1AUa projetée est dans sa grande majorité à l'extérieur « des espaces proches du rivage » (EPR). Toutefois, le projet va empiéter sur les EPR sur une superficie d'environ trois hectares.

Pour rappel, dans les espaces proches du rivage : l'extension de l'urbanisation doit être limitée et prévue dans les documents d'urbanisme⁷.

À cet égard, il est simplement précisé que cette portion de secteur est prévue pour de l'habitat individuel. Il est également ajouté que la surface de plancher (SDP) estimée pour le secteur inclus dans les EPR représente environ 3 800 m² soit 5 % de la SDP totale de la ZAC (75 000 m²).

Le rapport environnemental se borne à fournir des données quantitatives mais omet de se prononcer clairement sur la compatibilité de la future zone 1AUa avec la Loi Littoral notamment au regard des prescriptions relatives à la préservation des EPR.

La MRAe recommande de se prononcer clairement sur la compatibilité de la zone 1AUa par rapport à la Loi Littoral (espaces proches du rivage).

3 Analyse de la prise en compte de l'environnement

3.1 Consommation d'espaces et artificialisation des sols

L'urbanisation de la zone 1AUa représente une surface d'environ 32 ha et va contribuer de manière importante à l'étalement urbain de la commune en dehors de la tache urbaine actuelle, en artificialisant des terres présentant actuellement un caractère naturel et agricole (présence de périmètre classés comme AOC⁸).

La MRAe rappelle que la lutte contre la consommation d'espace et l'artificialisation des sols – qui plus est avec une valeur agricole (AOC) à proximité d'agglomérations importantes – est un enjeu majeur, qui a conduit à l'élaboration en 2020 à la Stratégie régionale en faveur d'une gestion économe de l'espace en Occitanie⁹. Ce phénomène conduit à une diminution des espaces naturels et agricoles, altère la qualité des paysages, nuit à la biodiversité et aux écosystèmes, aggrave les risques de ruissellement, éloigne les populations des centralités, notamment pour les programmes de logements, mais également les zones d'activité, accroît le coût des équipements publics, allonge les déplacements, augmente les émissions de gaz à effet de serre et rend irréversible l'imperméabilisation des sols. L'enjeu de gestion économe de l'espace est également identifié dans la loi « Climat et résilience » n°2021-1104 du 22 août 2021 visant l'atteinte, en 2050, du « Zéro artificialisation nette », ainsi que dans le SRADDET Occitanie qui a pour objectif une réduction de 50 % de la consommation d'espace d'ici 2030.

La MRAe recommande d'expliquer comment le projet de mise en compatibilité du PLU de Gruissan prend en compte la trajectoire de limitation de la consommation d'espace et de lutte contre l'artificialisation définie par la loi Climat et résilience du 22 août 2022.

3.2 Habitats naturels, faune et flore

La zone à urbaniser de la Sagne s'inscrit dans un territoire à forts enjeux naturalistes. La zone d'étude n'est pas directement concernée par un site Natura 2000, mais se situe à proximité de nombreux : (moins de 1 km) zones spéciales de conservation (ZSC) au titre de la directive Habitats et de zones de protection spéciale (ZPS) au titre de la directive Oiseaux. Le périmètre de la zone d'étude est inscrit dans la ZICO¹⁰ « Montagne de la Clape ».

À cet égard, le rapport environnemental mentionne une évaluation d'incidence Natura 2000 qui n'est cependant pas fournie dans le cadre de la saisine de la MRAe.

La MRAe recommande de présenter l'étude d'incidences Natura 2000 citée, permettant de conclure sur l'absence d'incidence sur les espèces ayant justifié la désignation du site.

6 loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 dite « Loi littoral », cf. articles L. 121-1 et suivants et R. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme.

7 Il s'agit, dans des espaces où la présence de la mer est très prégnante, d'éviter des développements disproportionnés de l'urbanisation, mais aussi de les planifier dans des projets de territoires.

8 Appellation d'origine contrôlée

9 http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/srgee_vf_signee.pdf

10 Zone importante pour la conservation des oiseaux

3.3 Paysages

L'urbanisation de la zone 1AUa entraîne le remplacement de milieux principalement agricoles (vignes, friches, cultures) par des milieux urbains artificialisés (parcs et jardins, lotissements, zone commerciales, bâtiments, infrastructures).

De par sa position, en frange d'urbanisation et en entrée de ville, les futurs quartiers doivent optimiser leur intégration paysagère et environnementale. À cet égard, le projet a été conçu en intégrant la topographie du site, le patrimoine végétal existant et les covisibilités. De plus, l'opération prévoit dans sa conception la revégétalisation des espaces publics, des bordures de voiries, des bassins hydrauliques pour maintenir une trame verte au cœur de l'opération et garantir son insertion paysagère.

Il est également prévu une « colline plantée » qui constituera un accompagnement paysager important pour le futur quartier. Il se déploiera le long de la RD 332 pour en effacer les nuisances (bruit de la circulation, pollution, vents violents, etc.) et permettra en plusieurs points de bénéficier d'un belvédère donnant à voir La Clape ou des haltes paysagères tournées vers le quartier. Il est précisé que ce vaste espace naturel constitue également un corridor écologique, en prolongement des espaces naturels conservés au sud-est du quartier.

En outre, il est indiqué que pour une parfaite insertion du projet dans le site, il a été déterminé une hauteur maximale des bâtiments admissibles pour assurer une intégration parfaite des constructions futurs (14 m pour les logements collectifs et 8 m pour les logements individuels). Les bâtiments atteignant cette hauteur seront implantés préférentiellement dans les zones centrales du site.

Le projet intègre une démarche de forte végétalisation du site de projet dans une logique d'intégration paysagère globale du quartier dans l'environnement proche et lointain. Le projet prévoit notamment la plantation d'environ 1200 arbres sur les espaces publics. Les parcelles privées verront, elles, la plantation d'environ 800 arbres supplémentaires en pré-verdissement, soit en tout plus d'un arbre par futur habitant.

Enfin, un projet de création de jardins partagés (en remplacement des jardins existants) proposera, sur environ 5 800 m² de surface, différents types de parcelles, alimentées en eau, et intégrant un petit local en bois pour le rangement des outils.

L'OAP de la zone ainsi que le règlement écrit viennent donner une opérationnalité à ces mesures d'évitement et de réduction.

La MRAe prend acte favorablement de cette démarche d'insertion paysagère toutefois des points de vigilance sont émis par rapport à l'OAP qui devra préciser :

- que la hauteur de la « colline plantée » au bord de la RD 332 sera limitée et que cette dernière devra faire l'objet d'un travail d'accompagnement paysager complet (intervention d'un paysagiste concepteur). Ceci afin de ne pas apparaître comme un élément de remblai brutal, en contradiction avec les lignes paysagères plates qui bordent le littoral, dans un contexte lagunaire au pied du massif de la Clape. La conception de cet espace de parc mériterait d'intervenir en une seule et même phase et ne pas être scindée en deux phases différentes ;
- les principes d'aménagement paysagers, notamment en ce qui concerne les attendus en matière de végétalisation des espaces. Les essences devront être locales et composées de végétation méditerranéenne ne nécessitant pas ou de très faibles apports en arrosage.

La MRAe recommande de renforcer les prescriptions de l'OAP sectoriel de la zone 1AUa afin d'améliorer l'insertion paysagère de l'urbanisation future.