



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

Avis sur le projet de déclaration d'utilité publique de la ZAC Terra Vinea sur la commune de Marseillan (HERAULT)

N°Saisine : 2024-013884

N°MRAe : 2024APO128

Avis émis le 08 novembre 2024

PRÉAMBULE

Pour tous les projets 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, mais sur la qualité de l'étude d'impact et la prise en compte de l'environnement dans 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 9 octobre 2024, l'autorité environnementale a été saisie pour avis par la Préfecture de l'Hérault sur la reconnaissance de la déclaration d'utilité publique (DUP) de la zone d'aménagement concertée (ZAC) « Terra Vinea » au lieu-dit : « Pioche de Pire » dans le département de l'Hérault.

Le dossier comprend le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, le traité de concession d'aménagement entre l'aménageur (la S.A.S.U Marseillan Aménagement) et la commune, l'étude d'impact réalisée en 2020 dans le cadre de la réalisation de la ZAC et le dossier d'enquête parcellaire.

L'avis est rendu dans un délai de 2 mois à compter de la date de réception de la saisine et du dossier complet à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie.

En application du 3° de l'article R. 122-6 I relatif à l'autorité environnementale compétente et de l'article R. 122-7 I du Code de l'environnement, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté en collégialité électronique conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 07 janvier 2022) par Stéphane Pelat et, Bertrand Schatz.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, chacun des membres 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 sa présidente.

Conformément à l'article R. 122-9 du même Code, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique ou de la procédure équivalente de consultation du public.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹ et sur le site internet de la commune de Balaruc-les-Bains, autorité compétente pour autoriser le projet.

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

AVIS DÉTAILLÉ

1 Présentation du projet

1.1 Contexte et présentation du projet au regard de l'évaluation environnementale

La commune de Marseillan procède à une demande de déclaration d'utilité publique qui porte :

- sur les travaux d'aménagement de la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) Terra Vinea au lieu-dit « Pioch de Pire » d'une emprise de 15,8 ha, dont le concessionnaire désigné par la commune est la SASU Marseillan Aménagement² ;
- les acquisitions foncières nécessaires à la réalisation de cette ZAC dans le cadre d'une expropriation des terrains concernés, car la maîtrise foncière par la commune n'est pas assurée sur la totalité du périmètre concerné par le projet.

Par délibération en date du 2 mars 2017, la commune a décidé la création d'une ZAC sur le secteur « Pioch de Pire ». Elle a déposé le 15 janvier 2020 auprès de la MRAe son projet. Un avis a été donné par la MRAe le 15 février 2021³. Dans ce dernier, les recommandations suivantes étaient formulées :

- une recherche insuffisante de sites alternatifs de moindre impact environnemental, compte tenu des incidences fortes entraînant notamment la nécessité d'une demande de dérogation à la destruction d'espèces protégées et la perte de terres agricoles à forte valeur agronomique ;
- la nécessité d'un renforcement des mesures d'évitement, dans un contexte à la fois de diminution de la population sur la commune et de perte de 38 % de la surface agricole de la commune entre 2000 et 2010 (passant de 1 669 ha à 1 032 ha). Il était notamment préconisé la recherche d'une variante d'aménagement plus économe en consommation d'espaces agricoles et naturels et préservant les espaces à enjeux naturalistes forts ; des impacts négatifs résiduels étant mis en évidence, une mesure de compensation doit être intégrée pour parvenir à un gain écologique ;
- la nécessité d'évaluer les impacts du projet sur la ressource en eau notamment :
 - sur la disponibilité de la ressource ;
 - sur l'adéquation des capacités de traitement de la station d'épuration durant la période touristique ;
 - en démontrant l'efficacité des bassins de rétention prévus (nombre, positionnements, volumes...) et l'absence d'aggravation du risque lié à l'imperméabilisation de nouvelles surfaces pour les secteurs déjà soumis aux inondations à l'aval de la zone de projet ;
- la nécessité de conduire une étude approfondie sur la possibilité de développement en énergies renouvelables et de sobriété énergétique.

Afin de pouvoir réaliser le projet de ZAC, une modification du zonage des parcelles d'implantation était nécessaire. Marseillan a donc sollicité la MRAe afin d'ouvrir à l'urbanisation une zone 2AU dans le cadre de la modification n°5 de son PLU. Un avis MRAe a été rendu sur cette modification le 30 janvier 2024⁴. L'évaluation environnementale fournie dans le dossier reprend les éléments de l'étude d'impact du projet de ZAC. Les principales recommandations pointées par la MRAe dans l'avis sur la ZAC n'ont pas donné lieu à des éléments complémentaires dans le cadre du dossier de modification du PLU⁵.

2 La commune a décidé de faire réaliser l'aménagement du secteur « Pioch de Pire » dans le cadre d'une concession d'aménagement avant la création de ZAC. Cela permet à la collectivité de concéder à une société d'aménagement la maîtrise d'ouvrage de son projet et, notamment, de transférer la charge financière des aménagements, travaux et équipements prévus, tout en gardant la maîtrise et le contrôle sur la mise en œuvre de l'opération.

3 L'avis rendu est disponible à l'adresse suivante: https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avismrae_2020-008988_zacpiochpire_marseillan.pdf

4 L'avis rendu est disponible ici : <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2024ao16.pdf>

5 L'évaluation environnementale ne comporte toujours pas de recherche de sites alternatifs, ni une réduction de l'emprise foncière du projet qui conduirait à détruire des zones à forts enjeux de biodiversité. Elle ne démontre pas si le développement démographique permis par l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU est soutenable au regard de la ressource en eau potable, en matière d'assainissement et de l'aggravation du ruissellement du bassin versant amont.

La présente demande de déclaration d'utilité publique s'inscrit dans la continuité de la modification du PLU pour permettre les acquisitions foncières nécessaires à la réalisation des travaux de la ZAC. L'utilité publique y est principalement motivée par la volonté de répondre aux besoins de production de logement sociaux. En effet, Marseillan ne respecte pas aujourd'hui ses obligations réglementaires avec un parc de logement composé de 7,33 % de logements sociaux⁶. Le programme vise également à offrir plus de mixité d'habitat sur la commune.

Le site retenu s'inscrit en continuité des documents de planification du SCoT⁷ du Bassin de Thau, du PLU et du Programme Local de l'Habitat, dans lesquels le secteur « *Pioch de Pire* » a été identifié pour permettre le développement urbain de la commune. Le projet vise à répondre à la fois aux besoins urbains et à un contexte complexe d'un point de vue de l'environnement, compte tenu des contraintes et des sensibilités fortes du territoire du point de vue des risques naturels, de la biodiversité, de la ressource en eau et du paysage.

Le plan ci-dessous présente l'hypothèse actuelle de l'implantation des constructions :



Figure 1 : Hypothèse d'implantation des constructions (source : dossier d'enquête préalable à la DUP)

La typologie de logements proposés restent inchangés par rapport au dossier de 2020 de la ZAC. On y trouve des îlots denses composés d'habitat sous forme de collectifs en R+2/R+3 de type logements libres, logements locatifs sociaux et logements saisonniers. Ces îlots d'habitat collectif seront positionnés principalement dans la partie nord de la zone, permettant ainsi de marquer de manière architecturale son positionnement en entrée de ville. D'autres îlots d'habitat collectif seront positionnés à l'extrémité sud, à l'est et à l'ouest du projet.

Sur le reste du quartier, la ZAC propose diverses tailles de lots afin de permettre la diversification de l'offre de logements, l'urbanisation sera réalisée sous la forme de maisons individuelles en R+1 (groupées, jumelées, villas).

Dans le cadre du dossier de réalisation de la ZAC, le nombre de logements estimés dans l'opération est d'environ 623 logements. La surface de plancher globale prévisionnelle sur l'ensemble de la ZAC reste inchangée par rapport au dossier de création. Elle est estimée à 60 000 m².

6 données de 2019.

7 Schéma de cohérence territorial.

1.2 Cadre juridique

La procédure de Déclaration d'Utilité Publique (DUP) vise à prouver le caractère d'intérêt général du projet. À ce titre, l'enquête préalable à la DUP permet de présenter au public l'intégration du projet dans son milieu et son utilité publique.

L'utilité publique permet alors d'accorder à un maître d'ouvrage privé ou public la possibilité d'exproprier des terrains nécessaires à la réalisation d'un projet d'intérêt général. Conformément aux dispositions figurant à l'article L.110-1 du Code de l'expropriation, dans la mesure où cette DUP porte sur une opération susceptible d'affecter l'environnement, l'enquête qui lui est préalable est régie par les dispositions du Code de l'Environnement, articles L.123-1 à L.123-19 (sauf dispositions relatives à la composition du dossier et à la détermination des autorités compétentes), et, R.123-1 à R.123-27.

S'agissant d'une enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique, la décision d'organiser l'enquête est prise par le représentant de l'État en application de l'article L.123-3 du Code de l'Environnement.

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Compte tenu des terrains concernés, de la nature du projet et des incidences potentielles de son exploitation, les principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe sont :

- la consommation d'espaces agricoles et naturels, participant à l'artificialisation des sols ;
- la préservation des milieux naturels et des continuités écologiques ;
- la préservation de la ressource en eau ;
- la préservation et la mise en valeur des paysages ;
- la prise en compte des enjeux liés à la transition énergétique et au climat.

2 Contenu du dossier d'enquête préalable à la DUP et qualité de la démarche d'évaluation environnementale

2.1 Qualité et caractère complet de l'évaluation environnementale

Le dossier contient :

- une notice explicative, un plan de situation (enquête parcellaire), un plan général des travaux, les principales caractéristiques des ouvrages et une appréciation sommaire des dépenses, conformément à l'article R.112-4 et suivants du Code de l'expropriation ;
- une étude d'impact (article L.122-1 du Code de l'Environnement) et son résumé non technique, l'avis de l'autorité environnementale, le bilan de la concertation et les délibérations relatives à la procédure de ZAC et autres actes, conformément à l'article R.123-8 du Code de l'Environnement.

Par ailleurs, l'étude d'impact de la ZAC ayant révélé la nécessité de mettre en place des mesures de compensation écologique suite à la destruction d'habitats naturels et d'espèces faunistiques sur le site du projet, le dossier transmis contient une demande de dérogation pour la destruction d'espèces protégées. Cette demande inclut une convention cadre de coopération signée par le Conservatoire des Espaces Naturels d'Occitanie, Marseillan et Sète Agglopôle Méditerranée afin de trouver puis de procéder à l'acquisition foncière des parcelles, d'établir un plan de gestion des parcelles compensatoires et des diagnostics attendus, et enfin d'assurer la mise en œuvre des actions de génie écologique au travers d'un suivi de ce plan de gestion.

La MRAe considère sur la forme que le dossier est complet. Toutefois, la justification de l'utilité publique et de l'intérêt général du projet mérite d'être complétée. Le dossier d'enquête préalable à la DUP se contente de reprendre des éléments figurant déjà dans l'étude d'impact du dossier de ZAC et de modification n°5 du PLU, sans apporter d'éclairage nouveau aux regards des évolutions notables et favorables pour l'environnement qui sont proposées dans le cadre de mesures de compensation écologique.

L'argumentation est en partie présente dans le dossier de demande de dérogation au titre des espèces protégées, dans le cadre de l'acquisition foncière des parcelles de compensation et dans le plan de gestion des mesures compensatoires porté par le CEN. Le maître d'ouvrage justifie notamment l'absence d'autres solutions satisfaisantes moins impactantes à l'échelle du Bassin de Thau puis à l'échelle de la commune⁸, les raisons impératives d'intérêt public majeur⁹.

Aujourd'hui, seule l'analyse de ces annexes permet d'appréhender les gains de biodiversité qui sont proposés par l'acquisition et la gestion de parcelles compensatoires qui viennent contrebalancer la destruction de milieux naturels et d'espèces protégées patrimoniales et protégées situées sur des parcelles privées. Ce gain écologique favorable aux espèces, aux habitats naturels et aux habitants n'est pas suffisamment mis en valeur et doit impérativement être intégré à l'étude d'impact.

Le dossier de DUP doit également être complété par la démonstration d'abord à l'échelle du SCoT, puis à l'échelle de l'intercommunalité, de la recherche de sobriété foncière et de mutualisation des zonages à vocation d'activité afin de limiter l'artificialisation des sols et la consommation d'espace agricoles naturels et forestiers (ENAF). Cette démonstration n'est pas présente dans le dossier. Aucune variante dans le dossier n'envisage une moindre consommation d'espace naturel/ agricole ou l'évitement de zones à enjeux naturalistes forts (par exemple via un positionnement différent des secteurs d'habitat, la diminution de la part des parcelles destinées à l'habitat individuel, ou une densification plus importante...) au titre de la mise en œuvre de la séquence « éviter – réduire – compenser » (ERC). Au final, bien que les choix d'aménagements retenus soient utilement précisés et que la procédure de création de la ZAC soit globalement aboutie, la justification du nombre de logements envisagés n'en reste pas moins insuffisante au vu des tendances démographiques passées et des chiffres produits, malgré ce qu'indique la collectivité dans son mémoire en réponse à l'avis de la MRAe du 15 février 2021 sur le projet de ZAC¹⁰. Cette absence de démonstration de moindre impact environnemental de la solution choisie fragilise la justification de l'utilité publique de l'opération.

La zone de la DUP se situe sur deux aquifères présentant un enjeu fort en termes de ressource pour l'alimentation en eau potable et pour l'agriculture, au moins à l'échelle du département :

- la masse d'eau souterraine « *Sables astiens de Valras-Agde* », en état quantitatif médiocre, classée en zone de répartition des eaux (ZRE) du fait d'un déséquilibre prélèvements/ressources ;
- la masse d'eau souterraine « *Formations tertiaires et crétacées du bassin de Béziers-Pézenas* » en bon état quantitatif, avec comme pression à traiter la protection contre la pollution par les nitrates d'origine agricole.

Compte tenu des tensions prévisibles sur la ressource en eau, le dossier de DUP doit démontrer que l'ouverture à l'urbanisation de la zone est soutenable au regard de la ressource en eau potable. Pour cela, la collectivité doit réaliser une évaluation chiffrée de la disponibilité de la ressource en eau, qui prenne en compte ses perspectives de développement mais aussi celles des autres collectivités approvisionnées, dans un contexte d'aggravation du changement climatique.

Enfin, la poursuite de l'augmentation de sa population amène la commune aux limites de la capacité de traitement totale des deux stations de traitement des eaux usées (environ 44 500 Equivalents-Habitants). La MRAe relève que la commune peut accueillir jusqu'à 55 000 habitants en période estivale (avec une projection de 63 700 habitants en 2040). La MRAe s'interroge donc sur la capacité des équipements de traitement des eaux usées en période estivale dans un contexte où l'exutoire est l'étang de Thau et présente d'importants enjeux conchylicoles et de biodiversité.

8 p. 40 et suivantes de la demande de dérogation espèces protégées.

9 p. 34 et suivantes de la demande de dérogation espèces protégées.

10 Dans son mémoire en réponse, la commune indique qu'en ce qui concerne la justification du projet et l'analyse des variantes, « *l'étude d'impact sera complétée d'une justification du projet argumentée comme demandé, en tenant également compte des objectifs de développement plus large de la collectivité* ». Or, cela ne figure pas dans le dossier transmis

Afin d'améliorer l'information du public et d'être le plus démonstratif possible sur le caractère d'intérêt général et d'utilité publique de l'opération, la MRAe recommande :

- de présenter dans le détail les acquisitions foncières déjà réalisées et à venir qui s'inscrivent dans le cadre du plan de gestion écologique contractualisé qui permet la mise en place des mesures compensatoires susceptibles d'offrir un gain écologique ;**
- de compléter la démonstration d'abord à l'échelle du SCoT, puis à l'échelle de l'intercommunalité, de la recherche de sobriété foncière et de mutualisation des zonages à vocation d'activité afin de limiter l'artificialisation des sols et la consommation d'espace agricoles, naturels et forestiers. Cette démonstration devra également justifier les besoins en logements au regard de la tendance démographique constatée moins élevée que les projections retenues ;**
- de démontrer de manière chiffrée que l'ouverture à l'urbanisation de la zone est soutenable au regard de la ressource en eau potable disponible compte-tenu des tensions prévisibles, en prenant en compte les perspectives globales de développement du territoire et le contexte de raréfaction de la ressource liée au changement climatique ;**
- de démontrer que la capacité des équipements de traitement des eaux usées en période estivale sera suffisant pour répondre à l'évolution de la population.**