



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 (11)**

n°saisine 2017-5082
n° MRAe 2017AO74

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 7 avril 2017 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 déclaration de projet emportant 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, réunie le 7 juillet 2017, formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

Cet avis est émis collégalement par l'ensemble des membres présents : Bernard Abrial, président par intérim, Georges Desclaux et Magali Gerino, qui attestent qu'ils n'ont aucun conflit d'intérêts avec le projet de document faisant l'objet du présent avis. La DREAL était représentée.

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 18 avril 2017.

Synthèse de l'avis

Bien que le rapport de présentation soit formellement complet et que des compléments aient été apportés par rapport au précédent dossier de mise en compatibilité, l'évaluation environnementale n'est pas conduite jusqu'à son terme. En l'état, la MRAe considère que le projet et la mise en compatibilité des documents d'urbanisme qu'il nécessite sont susceptibles d'entraîner des impacts significatifs sur l'environnement.

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 en particulier que soit justifiée la localisation retenue, au regard des incidences environnementales et des alternatives envisageables.

Elle estime nécessaire que des compléments déterminants soient apportés sur les impacts du projet sur le paysage, dès lors que le projet est situé dans un environnement remarquable et reconnu comme tel au plan national et international.

Concernant particulièrement les milieux naturels et les espèces protégées, la MRAe recommande de réévaluer les incidences résiduelles du projet au regard des enjeux forts identifiés dans son emprise et de rendre effectives dans les pièces opposables du PLU les mesures préconisées dans l'évaluation environnementale.

Enfin la MRAe recommande de démontrer la faisabilité du projet au regard de la disponibilité de la ressource en eau.

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 déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU de Narbonne et du SCOT de la Narbonnaise est soumise à évaluation environnementale sur un double fondement : sa localisation et les effets de la procédure de mise en compatibilité. En effet, d'une part la commune est une commune littorale et comprend sur son territoire des sites Natura 2000, et d'autre part concernant le PLU, la mise en compatibilité a pour effet de réduire une zone agricole, et concernant le SCOT, elle change les orientations du document d'orientations et d'objectifs (DOO).

Pour rappel, par dépôt de dossier le 28 septembre 2016, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Occitanie a été saisie d'une demande d'avis sur la mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU de Narbonne. La MRAe a rendu un avis le 27 décembre 2016.

La saisine du 7 avril 2017 porte sur un dossier de mise en compatibilité modifié par rapport à celui qui a été déposé le 28 septembre 2016.

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.

La MRAe rappelle par ailleurs, pour la bonne information du public sur l'articulation des procédures entre les codes de l'environnement et de l'urbanisme, que l'autorité environnementale (préfet de région) a été saisie par la société « Domaine et Demeure » d'une demande d'examen au cas par cas dans le cadre de sa demande de permis de construire du projet. Elle a rendu une décision de soumission à étude d'impact en date du 15 juin 2017.

En outre, il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », l'autorité compétente pour approuver un plan doit mettre à la disposition de l'autorité environnementale, du public et des autorités des autres États membres de l'Union européenne éventuellement consultés, les informations suivantes : le plan approuvé, une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées, et enfin, les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

En application de l'article R.104-25 du code de l'urbanisme, l'avis de l'autorité environnementale est joint à l'enquête publique.

II. Présentation de la commune et de la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU de Narbonne et du SCOT de la Narbonnaise

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 la création d'un « complexe oenotouristique » sur le domaine viticole du château Capitoul situé au sud-est de Narbonne.

Le projet du Capitoul consiste en l'aménagement 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 de 45 logements environ, 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 (3 hectares). Enfin, s'ajoutent les équipements connexes (bassins de rétention de 3 000 m³ et station de traitement des 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 s'inscrit dans le cadre de l'application de la loi littoral : le projet du Capitoul doit être réalisé sous la forme d'un « hameau nouveau intégré à l'environnement ». Ni le PLU de Narbonne, ni le SCoT de la Narbonnaise n'autorisent en l'état actuel cette forme d'urbanisation sur le site du Capitoul. De plus, le PLU classe le domaine du Capitoul en « zone agricole en espace proche du rivage » (Ap) avec un règlement 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 et du patrimoine ;
- la ressource en eau.

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.

Bien que des compléments aient été apportés dans le nouveau dossier, l'analyse produite doit être complétée sur la biodiversité et les paysages, dans le sens des recommandations formulées dans le présent avis.

De manière générale, la MRAe recommande, comme dans son avis du 27 décembre 2016, 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 en particulier que soit justifiée la localisation retenue, au regard des incidences environnementales et des alternatives envisageables.

Si la démarche d'évaluation environnementale préconise de manière pertinente des mesures d'évitement et de réduction des impacts concernant notamment la biodiversité et la ressource en eau, la traduction de ces mesures dans l'orientation d'aménagement et de programmation et le règlement du PLU n'est pas effective. 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 de traduire, dans l'orientation d'aménagement et de programmation et le règlement du PLU, toutes les mesures d'évitement et de réduction d'impacts proposées dans le dossier de mise en compatibilité, dans le sens des recommandations formulées dans le présent avis sur chaque thématique.

Les compléments d'analyse fournis sur le paysage et la biodiversité ne permettent pas de conclure à l'existence d'un impact résiduel faible sur ces enjeux environnementaux.

La MRAe recommande de réévaluer les impacts sur le paysage et la biodiversité et d'en déduire les mesures d'évitement et les mesures de réduction d'impacts proportionnées, dans le sens des recommandations formulées dans le présent avis.

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'illustrent 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.

Les éléments produits dans le dossier de mise en compatibilité apportent des précisions, en vue de répondre aux recommandations faites par la MRAe dans l'avis du 27 décembre 2016, sur l'intégration paysagère du complexe oenotouristique, du lotissement, des voies d'accès, des aires de stationnement et des équipements techniques liés à l'opération. En effet, plusieurs photo-montages ont été élaborés afin de montrer que l'impact visuel du projet depuis différents points de vue est modéré.

Toutefois, l'intégration paysagère du projet depuis le massif de la Clape et en vues plus éloignées depuis le domaine du Grand Castelou et le canal du Midi n'est pas établie. Ainsi, l'impact paysager du projet sur le site classé de la Clape n'est pas évalué. En outre, aucune prise de vue sur les points hauts depuis lesquels les aménagements liés au projet peuvent être vus n'est présentée.

S'agissant de l'aménagement des équipements techniques nécessaires à l'assainissement de l'eau, le dossier de mise en compatibilité doit également être complété afin de démontrer que son impact visuel est réellement faible.

En ce qui concerne l'entrée du domaine et les aires de stationnement, les pièces du dossier ne permettent pas d'appréhender l'impact réel de ceux-ci sur le paysage, dans la mesure où l'échelle de représentation des photomontages présentés n'est pas adaptée. La seule présentation d'un photomontage depuis la RD32 ne permet pas de restituer l'impact de cette entrée sur le paysage à une échelle plus large. Or, seule une telle représentation de points de vue plus lointains sur l'entrée et les stationnements peut permettre d'apprécier le degré d'impact réel global du projet sur le paysage.

La MRAe recommande de compléter le dossier par :

- des photomontages portant sur un nombre de points de vue significatif, en particulier depuis le massif de la Clape, le domaine du Grand Castelou, le canal du Midi, le roc de Conilhac et la véloroute La Littorale...

- des photomontages et / ou des bloc-diagrammes relatifs aux points hauts depuis lesquels les aménagements projetés sont particulièrement visibles.

- des photomontages présentant les points de vue sur l'entrée du domaine et les aires de stationnement à l'échelle du grand paysage.

Il conviendra de porter une attention particulière aux espaces de transition entre les aménagements techniques liés au projet (notamment assainissement) et le paysage environnant.

Elle recommande ensuite de réévaluer en conséquence les incidences sur le paysage à différentes échelles des aménagements projetés.

En tout état de cause, la MRAe considère que les compléments apportés dans le dossier ne permettent pas de conclure que l'impact global du projet sur le paysage ne serait que modéré, même après mise en œuvre des mesures d'évitement et des mesures de réduction.

En effet, d'une part, les éléments manquants précités remettent en cause une telle conclusion, d'autre part, le dimensionnement du projet est de nature à porter atteinte à la typologie traditionnelle du domaine agricole et, ainsi, à l'identité paysagère qui lui est associée, dans la mesure où le projet de lotissement est disproportionné par rapport au mas existant.

À ce titre, la MRAe rappelle que le domaine du Capitoul est inscrit en zone 4 du plan du parc naturel régional (PNR) de la Narbonnaise, qui correspond à une zone de préservation et de valorisation des terroirs et paysages agricoles. Ainsi, dans sa mesure 1-3-1 intitulée « connaître, préserver et valoriser les paysages, ses éléments identitaires et le bâti traditionnel », la charte du parc prévoit de restaurer et d'entretenir l'architecture des domaines viticoles.

Le projet de lotissement prévu est très dense, comporte un nombre élevé de logements (45) et de piscines (25) qui créent un contraste fort, malgré les mesures d'évitement et de réduction d'impacts proposées, entre le caractère traditionnel du domaine viticole et le caractère ordinaire du projet de lotissement. En effet, tandis que le domaine viticole offre des prises de vue lointaines et dégagées convergeant vers un mas traditionnel et son écrin paysager marqueurs de l'identité du territoire, le projet de lotissement expose une densité forte, un nombre de constructions important et des types de construction (notamment les 25 piscines) en rupture avec la typologie traditionnelle du domaine viticole. Cette rupture, qui serait créée par un effet d'appel visuel du lotissement depuis des vues lointaines, notamment depuis des espaces situés légèrement en surplomb de la vallée, apparaît incompatible avec le respect de la charte du PNR et de la vocation rurale et paysagère ayant présidé à l'inclusion de la zone de projet dans l'espace-tampon du bien UNESCO canal du Midi.

Compte tenu de l'absence de prises de vue depuis l'ensemble des points précités, des compléments à apporter sur l'intégration paysagère des installations techniques et de l'ampleur du projet, il apparaît que les impacts de celui-ci sont mal évalués au regard du caractère remarquable du contexte paysager et patrimonial.

La MRAe recommande d'approfondir l'analyse des incidences sur le paysage de l'ensemble des aménagements projetés dans le sens des indications ci-dessus et de démontrer que les impacts résiduels du projet sur le paysage sont faibles.

• V.2 Préservation des milieux naturels et des espèces patrimoniales

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, plus particulièrement pour leurs habitats qui risquent d'être impactés 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.

Les mesures d'évitement et de réduction proposées (notamment évitement 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) permettent de limiter les incidences des aménagements prévus sur le secteur du projet, mais la MRAe considère que les impacts résiduels ne sont pas faibles. En effet, le secteur devant accueillir les logements est situé sur une zone à enjeux forts pour les espèces présentes et potentiellement présentes (p.65-66 Evaluation environnementale), ce qui pourrait nécessiter pour le projet la demande d'une dérogation pour la destruction d'espèces protégées.

Des précisions ont été apportées, conformément aux recommandations de la MRAe issues de l'avis du 27 décembre 2016, sur la zone où les installations techniques doivent être réalisées. Ces compléments permettent d'apprécier le degré des enjeux sur ce secteur et le niveau d'impact du projet sur la biodiversité du secteur.

La MRAe souligne que l'analyse des fonctionnalités écologiques n'est pas menée dans la mesure où l'impact de la réalisation des aménagements dans le secteur du Capitoul n'est pas évalué à l'échelle plus large des trames vertes et bleues.

Les mesures d'évitement et/ou de réduction 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, déplacement de la station de traitement des eaux usées et du bassin de rétention des eaux pluviales au sud, etc) ne sont pas localisées dans l'orientation d'aménagement et de programmation, ni mentionnées 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 de réévaluer les impacts résiduels du projet, d'évaluer ses impacts sur la trame verte et bleue et d'aller au terme de la démarche d'évaluation environnementale en rendant effectives dans les pièces opposables du PLU les mesures (évitement/réduction) préconisées dans l'évaluation environnementale.

• V.3 Préservation de la ressource en eau

La MRAe réitère ses observations émises dans l'avis du 27 décembre 2016 car ses observations n'ont pas été prises en compte à l'exception de la mesure de réduction d'impact consistant à créer des jardins secs afin de limiter l'arrosage.

Le projet sera raccordé au réseau communal d'eau potable et engendrera une consommation d'eau potable estimée à 90 m³/jour en période de pointe, au lieu de 150 m³/jour si des jardins secs de type de méditerranéens sont aménagés. La MRAe relève que cette mesure n'est pas traduite dans

les pièces opposables du dossier de mise en compatibilité, l'orientation d'aménagement et de programmation et le règlement.

La MRAe recommande d'intégrer cette mesure de réduction d'impact sur la ressource en eau dans l'OAP et le règlement du PLU.

La consommation en eau des 25 piscines et de la piscine collective ne fait pas l'objet d'une analyse spécifique qui permettrait d'évaluer précisément l'impact sur la ressource en eau potable de ces aménagements.

La MRAe recommande d'apporter des précisions sur les besoins générés par les piscines et de réévaluer l'impact global du projet sur la ressource en eau en conséquence.

En outre, la nappe de l'Aude est aujourd'hui sujette à de fortes pressions de prélèvements comme l'indique l'inclusion de Narbonne dans une zone de répartition des eaux (ZRE), ce qui n'est pas indiqué dans le dossier de mise en compatibilité. Cette pression s'accroîtra de façon significative dans le cadre du développement prévu sur la commune, au point que le dossier souligne l'incertitude quant à la capacité de la commune de répondre au développement envisagé. À ce titre, le dossier de mise en compatibilité n'apporte pas suffisamment d'éléments, dès lors que les besoins en eau générés par le projet ne sont pas intégrés dans les besoins globaux de la ville à court, moyen et long terme. Ainsi, le dossier de mise en compatibilité ne démontre pas l'adéquation entre les besoins et les ressources en eau en situant le projet dans l'environnement de déficit quantitatif chronique qui affecte le bassin audois.

La MRAe recommande de démontrer, en tenant compte du développement de la commune dans les 10-15 prochaines années, que le projet n'exercera pas une pression significative sur la ressource en eau et sur les milieux naturels. Elle recommande également de préciser l'exutoire des eaux traitées et l'incidence éventuelle du rejet sur le milieu.