



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 modification n°7 du plan local d'urbanisme de Villeneuve-
Loubet (06)

**N° MRAe
2023APACA50/3533**

PRÉAMBULE

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 modification n°7 du plan local d'urbanisme de Villeneuve-Loubet (06) 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 la commune de Villeneuve-Loubet 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 20 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 de révision de la communauté d'agglomération Sophia Antipolis (CASA). Son PLU a été approuvé le 26 septembre 2013. Elle est soumise aux dispositions de la loi Littoral.

L'objectif de la modification n°7 du PLU est de permettre la réalisation d'un projet urbain mixte incluant la création de logements, de commerces de proximité et de services, l'aménagement d'un parc public ainsi que d'espaces publics, dont l'élargissement et la requalification de l'avenue de la Bermone.

Elle porte uniquement sur la partie sud du secteur de l'Ermitage, d'une superficie d'environ 1,5 ha. La partie nord est concernée par une déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU pour la construction d'un centre éducatif fermé (projet porté par l'État), menée parallèlement à la modification.

La modification n°7 consiste notamment en la création d'une OAP « Ermitage secteur sud » qui encadre l'aménagement du secteur, la réduction de la zone UB, secteur UBc, au profit de la zone naturelle Npr (pour une superficie d'environ 11 000 m²) et la création d'un espace boisé classé d'une superficie d'environ 10 000 m².

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 pour la biodiversité, liés principalement à sa mosaïque de milieux naturels (friches et boisements) et à son rôle d'espace 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 UBc afin de garantir la préservation des habitats naturels à enjeux. Elle recommande également de compléter le dossier avec une analyse des incidences de la modification sur les continuités écologiques locales et, le cas échéant, la proposition de toute mesure complémentaire qui serait nécessaire pour assurer le maintien 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, articulation avec les dispositions de la loi Littoral et cohérence avec le PADD.....	9
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.....	11
2.1.4. Effets cumulés.....	11
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). Son PLU a été approuvé le 26 septembre 2013. Elle est soumise aux dispositions de la loi Littoral.

La modification n°7 du PLU concerne le secteur de l'Ermitage, situé dans le quartier de la Bermone, au nord-est de la commune, à proximité de la limite avec 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.

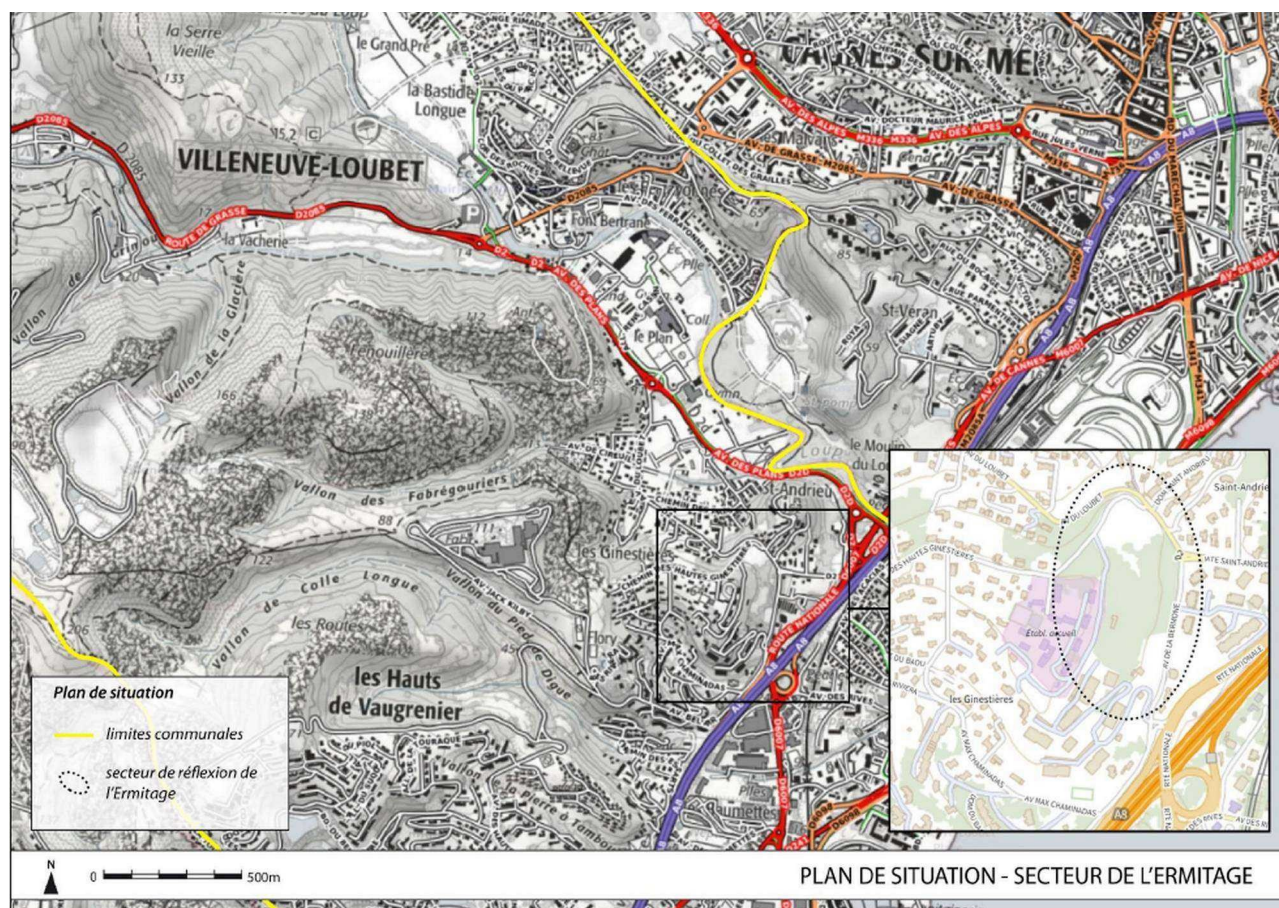


Figure 1: Plan de situation - secteur de la modification n°7 du PLU (source : rapport de présentation)

L'objectif de la modification n°7 du PLU, prescrite par délibération du conseil municipal du 9 mars 2023, est de permettre la réalisation d'un projet urbain mixte incluant la création de logements, de commerces de proximité et de services, l'aménagement d'un parc ainsi que d'espaces publics (dont l'élargissement et la requalification de l'avenue de la Bermone).

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 modification n°7 porte uniquement sur la partie sud du secteur de l'Ermitage d'une superficie d'environ 1,5 ha. La partie nord est concernée par une déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU, menée parallèlement à la modification, pour la construction d'un centre éducatif fermé (projet porté par l'État).

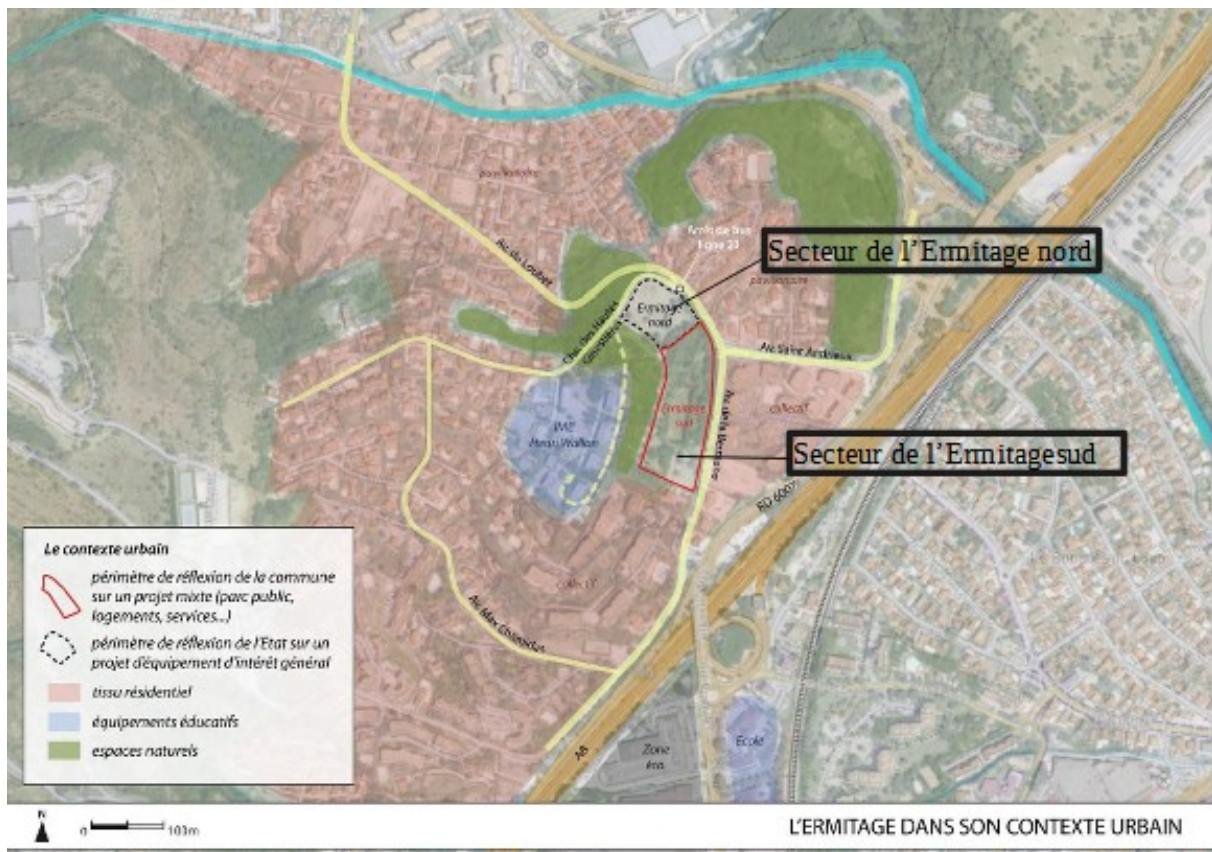


Figure 2: Contexte du secteur de l'Ermitage (source : rapport de présentation)

La modification, située en zone urbaine UB, sous-secteur UBc¹, apporte les évolutions suivantes au PLU en vigueur :

- création d'une OAP « Ermitage secteur sud » qui encadre l'aménagement du secteur ;
- réduction de la zone UBc au profit de la zone naturelle Npr (pour une superficie d'environ 11 000 m²) et création d'un espace boisé classé d'une superficie d'environ 10 000 m² ;
- suppression de l'emplacement réservé (ER) E4 relatif au projet urbain de la Bermone et élargissement de 12 m à 14 m de l'ER V22 portant sur l'avenue de la Bermone ;
- modification de la servitude de mixité sociale SMS 5.

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

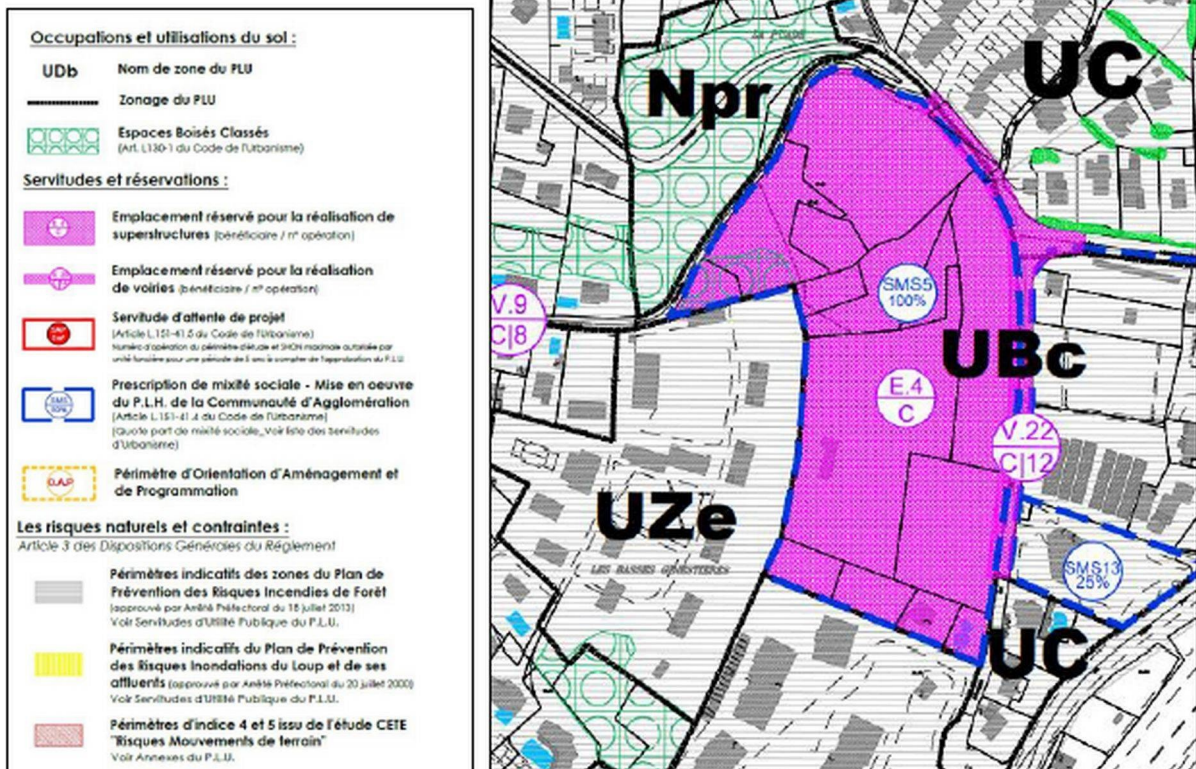


Figure 3: Zonage du secteur de l'Ermitage (secteurs nord et sud) avant la modification (source : rapport de présentation)

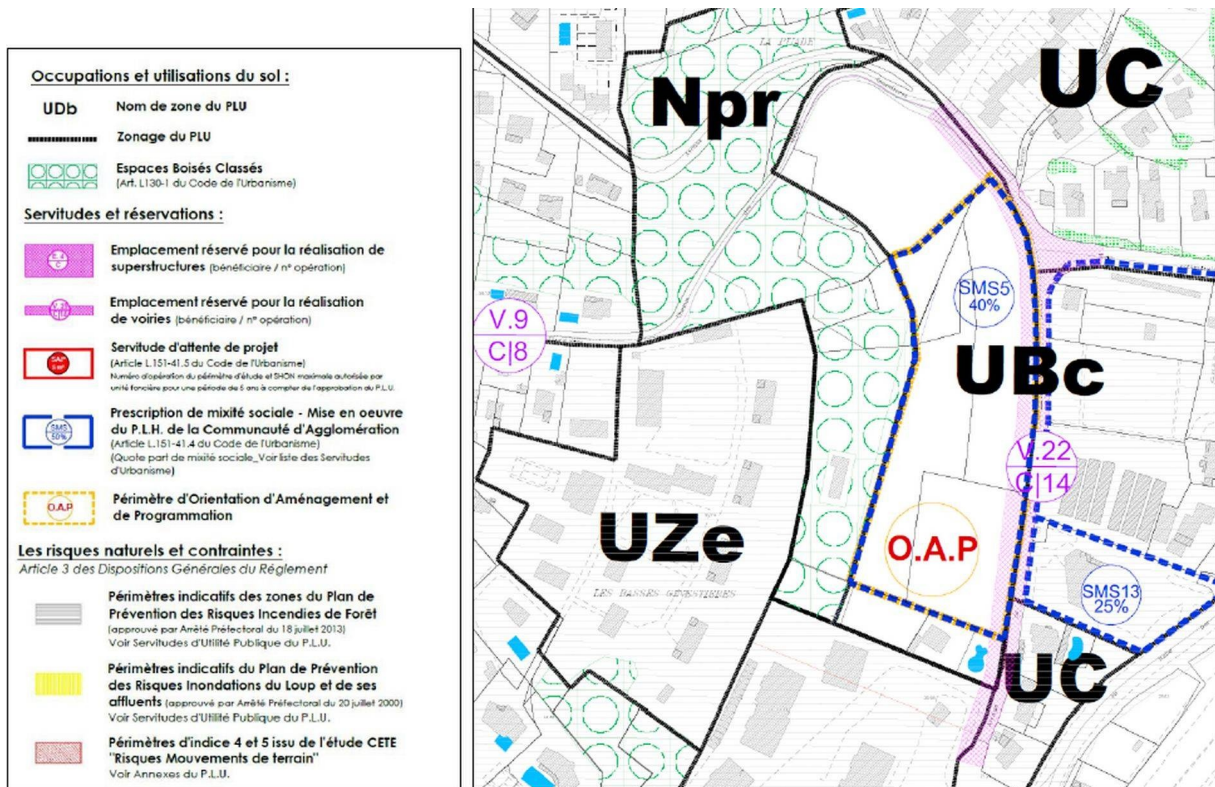


Figure 4: Zonage du secteur sud de l'Ermitage suite à la modification (source : rapport de présentation)



Figure 5: Schéma d'aménagement de l'OAP "Ermitage - secteur sud"

Au vu des enjeux, le conseil municipal de la commune a pris la décision de soumettre la modification n°7 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 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.

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

Il est expliqué dans le dossier que la CASA n'est pas dotée d'un schéma de cohérence territoriale, le SCoT adopté en 2008 étant devenu caduc. L'élaboration d'un SCoT « modernisé » intégrateur et valant PCAET² a été prescrite en 2020.

Par conséquent, le dossier analyse la compatibilité de la modification 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 de modification n°7 avec le PADD du PLU en vigueur : la modification s'inscrit dans les objectifs portés par trois orientations : le besoin en logements (2^e orientation), la préservation des espaces naturels et la prise en compte des enjeux de biodiversité (1^{re} orientation), la mise en place de mobilités douces (4^e orientation). La MRAe souscrit à cette analyse.

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 secteur 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.

Le site de l'Ermitage 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, hormis pour la Lavatère ponctuée (incidence modérée), la réalisation du projet permise par la modification du PLU induisant la destruction des 150 pieds observés sur la partie sud du secteur.

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 modification n°7).

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

Deux mesures d'évitement, onze mesures de réductions et deux mesures d'accompagnement sont proposées.

La MRAe souligne favorablement la préservation de 10 000 m² s de secteurs forestiers délimités dans la PLU au titre des « espaces boisés classés »⁴, qui permet de maintenir une continuité avec les espaces boisés situés au nord du secteur.

Néanmoins, elle regrette le caractère imprécis et peu contraignant de la mesure d'évitement E1 « *maintenir autant que possible les divers boisements et haies retrouvées sur le site, qui servent d'habitats de chasse et de transit pour les chiroptères et de zones de nidification pour l'avifaune commune, notamment au niveau du futur parc* ». Cette mesure gagnerait à être complétée en ayant recours aux dispositions de l'article L151-23 CU⁵ ou en identifiant précisément les habitats naturels à enjeux dans le schéma d'aménagement de l'OAP, afin d'en assurer leur préservation.

Par ailleurs, la MRAe note favorablement que l'OAP impose que ces mesures de réduction et d'aménagement soient mises en œuvre au stade du projet d'aménagement permis par la modification.

Malgré ces mesures, des incidences résiduelles significatives sont attendues sur deux espèces : 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 recommande de compléter le règlement de la zone Ubc 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 que la commune anticipe, dès le stade de la modification, l'identification dans le PLU des parcelles qui pourraient être mises en réserve pour assurer la compensation des incidences 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.

4 Il est fait application des dispositions des articles L113-1 CU (« *Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, appartenant ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies ou des plantations d'alignements.* ») et L113-2 CU (« *Le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements. Nonobstant toutes dispositions contraires, il entraîne le rejet de plein droit de la demande d'autorisation de défrichement prévue au chapitre 1er du titre IV du livre III du code forestier. [...]* »)

5 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.* »

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 de la modification n°7 restent à préciser assorties éventuellement de mesures ERC

La MRAe recommande de compléter le dossier avec une analyse des incidences de la modification n°7 du PLU 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 ZSC⁶ « Rivière et gorges du Loup » et à proximité de la ZSC « Dôme de Biot » et de la ZPS⁷ « Préalpes de Grasse ». L'évaluation des incidences s'appuie sur la faible superficie du site de la modification et sur l'absence de lien fonctionnel entre celui-ci 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'incidence :

- incidence forte sur la Lavatère ponctuée (destruction de 200 pieds) et modérée 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 d'incidence 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 des projets 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 inscrit⁸ « 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 modification de PLU, d'insertion paysagère de la future opération d'aménagement.

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

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

8 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#scroll-nav__1)

L'OAP réglemente l'emplacement et la hauteur des constructions en fonction de la topographie du site. Il est également prévu l'aménagement d'un parc public paysager au nord du secteur concerné par la modification. Le dossier met également en avant la préservation de 10 000 m² de boisements, ce qui contribue, selon le dossier, à inscrire les futures constructions dans un environnement naturel.

Il est conclu à une incidence positive de la modification sur le paysage.

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