



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Projet d'aménagement de la ZAC du complexe golfique sur la
commune de Villeneuve de la Raho (66)
déposé par la commune de Villeneuve-de-la-Raho**

**Avis de l'Autorité environnementale
sur le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique
présentant le projet et comprenant l'étude d'impact
(articles L122-1 et suivants du Code de l'environnement)**

**N° saisine: 2017-6255
Avis émis le : 29/06/2018**

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

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.

En date du 30 avril 2018, l'autorité environnementale a été saisie par Monsieur le préfet des Pyrénées-Orientales pour avis sur le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP) présentant le projet d'aménagement d'un complexe golfique à Villeneuve-de-la-Raho. Le dossier comprend une étude d'impact initiale datée de février 2008 et une étude d'impact complémentaire datée du 19 avril 2018. L'avis est rendu dans un délai de 2 mois à compter de la date de réception de la saisine et du dossier complet, soit au plus tard le 30 juin 2018.

Par suite de la décision du Conseil d'État n°400 559 du 6 décembre 2017, venue annuler les dispositions du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 en tant qu'elles maintenaient le préfet de région comme autorité environnementale, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

L'avis a été préparé par les agents de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de son président. Conformément à l'article R.122-7 du Code de l'environnement, ont été consultés le préfet de département, au titre de ses attributions en matière d'environnement, et l'agence régionale de santé Occitanie (ARS).

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie, réunie le 29/06/2018 à Montpellier, formule sur le dossier. Cet avis est émis collégalement par l'ensemble des membres présents : Philippe Guillard, président, Bernard Abrial, Jean-Michel Soubeyroux et Maya Leroy. En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner. La DREAL était représentée.

Conformément à l'article R.122-9 du Code de l'environnement, 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 DREAL Occitanie (Système d'information du développement durable et de l'environnement SIDE)¹ et sur le site internet de la préfecture des Pyrénées Orientales, autorité compétente pour déclarer le projet d'utilité publique.

¹ <http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/EXPLOITATION/DRMIDP/autorite-environnementale.aspx>

Synthèse

La MRAe est saisie pour avis sur un dossier de déclaration d'utilité publique (DUP) en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement de 150 hectares prévoyant la réalisation d'un golf de 63 hectares sur un secteur agricole et naturel présentant des enjeux environnementaux et de santé humaine globalement forts.

Le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique juxtapose une étude d'impact initiale de 2008 et une étude d'impact « complémentaire » de 2018 qui est en réalité une nouvelle étude d'impact non liée à celle de 2008.

L'étude d'impact actualisée en 2018, qui intervient au stade des études de réalisation d'un projet qui a été autorisé au titre de la loi sur l'eau en 2014, présente de nombreuses insuffisances et ne permet pas à la MRAe de se prononcer valablement sur la qualité de prise en compte de l'environnement.

Les insuffisances et manques de précisions concernent en particulier :

- la description du projet et des conditions de sa réalisation, et les scénarios alternatifs qui ont été abandonnés au regard des enjeux environnementaux,
- l'adéquation entre les besoins générés par le projet et la disponibilité de la ressource, notamment de la ressource en eau,
- les conditions de faisabilité sanitaires de réutilisation des eaux usées traitées pour l'arrosage du golf,
- les mesures d'évitement et de réduction, voire de compensation, concernant le milieu naturel (zone humide, nombreuses espèces protégées, fonctionnalité du corridor écologique...),
- le volet paysager, notamment en regard des objectifs inscrits dans le SCoT de préservation et de valorisation de l'espace à vocation agri-paysagère impacté par le projet et de préservation de la silhouette des villages « en site promontoire » dont fait partie Villeneuve-de-la-Raho.

L'ensemble des recommandations sont détaillées dans les pages suivantes.

Avis détaillé

1. Contexte et présentation du projet

Contexte

Le projet de Golf est pris en compte dans le plan d'occupation des sols (POS) approuvé de la commune de Villeneuve-de-la-Raho dès novembre 1994².

Le 19 janvier 2007, la commune délibère pour lancer la concertation en vue de créer une zone d'aménagement concerté (ZAC) pour un Complexe Golfique.

La ZAC du complexe golfique est créée par délibération de la commune de Villeneuve-de-la-Raho en date du 19 février 2008.

Le projet fait l'objet d'une demande de DUP³ de la commune qui la retire ensuite par délibération du 11 avril 2012.

Le 18 octobre 2012, le préfet des Pyrénées-orientales signe un arrêté de refus d'autorisation au titre de la loi sur l'eau, considérant notamment le manque d'analyse des incidences du projet sur la ressource en eau et le milieu naturel.

Le 29 décembre 2014, le préfet signe un arrêté d'autorisation au titre de la loi sur l'eau suite à la décision du 18 novembre 2014 par laquelle le tribunal administratif de Montpellier annulait l'arrêté préfectoral du 18 octobre 2012 portant rejet de la demande d'autorisation. Le jugement accordait par ailleurs l'autorisation sollicitée à la société Belin promotion. Ce nouvel arrêté préfectoral fixe les prescriptions environnementales, notamment celles relatives à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau.

Le 29 décembre 2017, le préfet signe un arrêté modificatif à l'arrêté d'autorisation au titre de la loi sur l'eau prorogeant le délai d'exécution du projet jusqu'au 29 décembre 2021 et transférant l'autorisation à la société d'aménagement de la ZAC golfique de Villeneuve-de-la-Raho.

Le 30 avril 2018, la MRAe est saisie pour avis sur un dossier de déclaration d'utilité publique (DUP) qui se compose de documents de présentation du projet (Notice descriptive, plan de situation, plan de périmètre de ZAC...), d'un dossier de mise en compatibilité du PLU, d'une étude d'impact de 2008, d'un « mémoire en réponse aux services de l'état » de novembre 2017, d'une « étude d'impact environnementale complémentaire » datée du 19/04/2018 et d'une « Fiche navette des modifications dans l'Etude d'impact » non datée.

La MRAe relève par ailleurs que le dossier de DUP fait référence à une demande d'autorisation préfectorale de réutilisation des eaux usées traitées (REUT) de la station d'épuration de Villeneuve-de-la-Raho pour l'arrosage du golf déposée le 26 juin 2017, demande qui est en cours d'instruction.

Elle constate que le dossier est d'un abord compliqué et que l'étude d'impact actualisée en 2018, qui intervient au stade des études de réalisation d'un projet qui a été autorisé au titre de la loi sur l'eau en 2014, présente de nombreuses insuffisances et ne lui permet pas de se prononcer valablement sur la qualité de prise en compte de l'environnement.

La MRAe recommande par conséquent à l'autorité décisionnaire⁴ de faire compléter l'étude d'impact et son résumé non technique avant de présenter le dossier à l'enquête publique.

Présentation du projet

Cette opération d'aménagement concerne 150 hectares d'espaces agricoles et naturels, dont une zone humide inscrite à l'inventaire ZNIEFF de type 1 (la mare temporaire « Els Estanyots »), au Nord-Ouest du territoire communal de Villeneuve-de-la-Raho pour permettre la réalisation d'un golf de 18 trous sur 63 hectares, de 595 logements et d'équipements associés, notamment touristiques en lien avec le golf.

² Voir chapitre 3 « raisons du choix du projeté » pages 100 à 104 de l'étude d'impact complémentaire.

³ DUP est l'acronyme de déclaration d'utilité publique.

⁴ L'autorité décisionnaire compétente pour déclarer le projet d'utilité publique est le préfet des Pyrénées-Orientales.

Il est indiqué que le projet prévoit la réalisation « à court et moyen terme une urbanisation sous forme principalement d'habitat et d'hébergement touristique liée à la réalisation d'un parcours de golf » et « les équipements publics, les activités et les services qui en sont le complément normal ».

Les parties constructibles de la ZAC représentent environ 30 ha répartis sur 3 îlots générant une imperméabilisation d'environ 16 ha.

L'étude d'impact de 2018 précise au paragraphe 2.1 page 2 que « 55 ha situés en rive droite du Réart ne seront pas aménagés afin de conserver une ceinture verte complétant au Nord le parcours de golf ».



Plan de masse du projet présenté page 3 de l'étude d'impact.

Il est par ailleurs indiqué⁵ que la zone humide « Els Estanyots », d'une emprise supérieure à 7 ha, est évitée par le projet et « fera l'objet d'un suivi décennal permettant de s'assurer de sa pérennité et du maintien des espèces végétales protégées en son sein ».

Le coût des mesures prises en faveur de l'environnement⁶ est estimé à 1 625 000 € HT hors mesures d'accompagnement, soit environ 4,5 % du montant global du projet de ZAC estimé à 35 millions d'euros HT pour les travaux d'infrastructure, notamment de réalisation des voiries et réseaux divers.

La MRAe relève que les mesures d'accompagnement intégrées aux coûts des « mesures en faveur de l'environnement » tels que les aménagements paysagers, l'aménagement des carrefours routiers et que la réalisation d'équipements publics (extension école, création d'une salle associative...) sont des éléments inhérents à la réalisation de tout projet urbain.

⁵ Voir § 5.1 page 18 de l'étude d'impact complémentaire.

⁶ Voir § 9.2 page 23 de l'étude d'impact complémentaire et document 07 appréciation sommaire des dépenses.

Présentation de la mise en compatibilité du document d'urbanisme

Au regard du plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 7 août 2009, une partie du projet de ZAC est située en zone 3AU2 bloquée et ne peut être autorisée à ce stade.

Le dossier de mise en compatibilité du PLU vise notamment à ouvrir cette zone à l'urbanisation et permet à terme, sur l'ensemble du périmètre de la ZAC, la réalisation de 595 logements ainsi que l'implantation d'activités économiques et de services en lien avec le golf.

Les évolutions nécessaires pour assurer la compatibilité du PLU avec le projet concernent :

- le règlement de la zone 3AU1 qui doit être modifié, ainsi que celui de la zone N, au sein de laquelle le règlement du secteur Ng nécessite quelques modifications.
- les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), dont le texte et le plan doivent être adaptés afin de tenir compte de l'évolution du zonage, et de l'évolution du projet de ZAC depuis l'approbation du PLU.
- le plan de zonage, sur lequel les zones 3AU1 et 3AU2 sont regroupées en une seule zone 3AU1 qui comprend deux secteurs 3AU1a et 3AU1b.
La mise en compatibilité porte également sur la réduction de quatre Espaces Boisés Classés (EBC) et la suppression de l'emplacement réservé n°7.

Le dossier de mise en compatibilité indique page 17 que le PLU de Villeneuve-de-la-Raho identifie 128,1 hectares de zones urbaines et prévoit « un développement de l'urbanisation de l'ordre de 66,4 hectares (soit 52 % d'emprise urbaine supplémentaire), destiné à de l'habitat, des équipements et diverses activités » et précise qu'après mise en compatibilité, « les superficies des zones urbaines et à urbaniser restent identiques ».

L'objectif affiché de la mise en compatibilité est de permettre « d'ouvrir immédiatement à l'urbanisation environ 16 hectares de plus que le précédent zonage ».

La MRAe relève qu'aucun chapitre spécifique de l'étude d'impact ne fait le lien avec l'évaluation environnementale de cette mise en compatibilité à l'échelle du document d'urbanisme.

2. Principaux enjeux environnementaux identifiés par l'Ae

Cette opération d'aménagement prévoit une extension urbaine en lien avec l'aménagement d'un golf sur un secteur agricole et naturel présentant des sensibilités écologiques (mosaïque de milieux, zones humides, présence d'espèces protégées, espace identifié au SCoT⁷ comme « corridor ou continuité non bâtie à maintenir ») et paysagères avérées. Sa mise en œuvre est susceptible d'incidences notables sur des espèces protégées, leurs habitats et les fonctionnalités écologiques, ainsi que sur le paysage et les milieux aquatiques.

L'intégration environnementale de ce projet est également à mettre en regard des capacités à mobiliser les ressources nécessaires pour satisfaire les besoins générés par un projet mi-résidentiel, mi-touristique qui nécessite notamment la mobilisation d'un volume annuel estimé à 200 000 m³ d'eau pour le seul arrosage du golf.

3. Qualité de l'étude d'impact

Le dossier comporte l'étude d'impact initiale de 2008 et une « étude d'impact complémentaire » datée d'avril 2018. Cette dernière est une étude nouvelle étude impact actualisée qui comprend la plupart des éléments exigés au titre du R122-5 du code de l'environnement mais la MRAe observe qu'elle ne fait pas le lien avec l'étude d'impact initiale et qu'aucun document ne permet d'identifier les compléments qu'elle apporte.

La MRAe relève que l'étude de 2018 est par ailleurs accompagnée d'une « fiche navette des modifications dans l'Etude d'impact » qui identifie des modifications apportées en réponse à des observations faites dans le cadre de l'instruction de la procédure DUP.

Cette juxtaposition de documents et d'informations complique fortement l'appréhension de l'évaluation environnementale du projet par le public.

⁷ Voir § 3.8 page 80 de l'étude d'impact complémentaire

La MRAe recommande de présenter une étude d'impact unique, regroupée, présentant l'historique et les évolutions du milieu et du projet, en développant la démarche itérative conduite pour arrêter les choix d'aménagement de moindre impact environnemental.

La MRAe relève l'absence d'étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone prévue à l'article L300-1 du code de l'urbanisme et d'étude préalable sur les mesures de compensation collective agricole prévue aux articles L.112-1-3 et D.112-1-18 du Code Rural et de la Pêche Maritime.

Elle constate, par ailleurs, que la description proposée de l'opération d'aménagement et de sa mise en œuvre, notamment des secteurs urbains du projet, est assez sommaire et donne peu d'indications sur la qualité des équipements et des constructions envisagés pour un projet qui en est au stade des études de réalisation.

Certains travaux et ouvrages et leurs effets ne sont pas présentés dans l'étude. C'est le cas des travaux d'enfouissement d'une ligne électrique à haute tension et de réalisation d'une conduite d'amenée de l'eau issue de la station d'épuration jusqu'au site de l'opération sur un linéaire de l'ordre de 3 km.

La MRAe recommande de compléter l'étude d'impact par une description de toutes les composantes du projet et des conditions de sa mise en œuvre permettant de qualifier valablement ses impacts, et de définir précisément les mesures envisagées pour les éviter et les réduire, voire les compenser.

4. Prise en compte de l'environnement

L'autorité environnementale constate que le manque de caractérisation du projet ne permet pas d'évaluer correctement ses impacts et de définir les mesures appropriées qui sont de fait envisagées de manière générale avec une mise en œuvre reportée sur des engagements futurs, notamment en ce qui concerne la phase de réalisation du projet.

La MRAe recommande de compléter l'état initial et de préciser les impacts du projet ainsi que les mesures⁸ associées, notamment ceux concernant les principaux enjeux identifiés.

Le paysage

Le document d'orientations et d'objectifs du SCOT de la Plaine du Roussillon stipule que les silhouettes villageoises méritent d'être préservées et valorisées notamment pour les villages « en site promontoire » dont fait partie Villeneuve-de-la-Raho. Il identifie par ailleurs le secteur de projet comme un espace à vocation agri-paysagère à valoriser.

Le projet de ZAC golfique prévoit notamment l'urbanisation, en discontinuité du bourg actuel, des crêtes du lieu dit « Els Rocs » (îlot 1) et du versant nord du Puig Sergés (tranche 2) offrant ainsi de nombreuses covisibilités proches et éloignées.

La MRAe relève de l'étude d'impact propose quelques coupes de principe de l'aménagement du site complétées de croquis proposant des vues d'artiste ne permettant pas d'appréhender l'impact de l'opération sur le paysage. Elle constate plus généralement un traitement insuffisant du volet paysager, notamment dans la définition des co-visibilités et des effets du projet sur la perception de l'espace agri-paysager et de la silhouette villageoise de Villeneuve-de-la-Raho.

La MRAe recommande de compléter le volet paysager en présentant de façon plus illustrée les points de vue proches et éloignés significatifs, de proposer des photomontages d'insertion du projet dans son environnement et de traduire les ambiances paysagères offertes depuis chaque point de vue remarquable identifié.

Zones humides, habitats naturels, faune et flore

Le site est concerné par une Zone Naturelle d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF) de type 1 « Els Estanyots » et des zones humides (mare des Estanyots et ripisylve du Réart). Il est par ailleurs recensé à l'inventaire départemental des espaces naturels sensibles (ENS) qui ont pour principal objectif de préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels. Cinq habitats d'intérêt communautaire, dont deux prioritaires et plusieurs espèces de faune et de flore protégées ont été recensés sur le périmètre du projet, leur présence attestant du fort intérêt écologique du site.

⁸ Mesures présentées selon la séquence ERC : 1 Éviter, 2 Réduire et, en cas d'impossibilité, 3 Compenser

La MRAe souligne que l'emprise du projet a été réduite par rapport à sa version d'origine⁹, notamment pour éviter la mare temporaire des Estanyots, le talus d'El's Rocs et la ripisylve du Réart.

Elle relève cependant que les mesures d'évitement et de préservation de la mare des Estanyots (définition des modalités de gestion, désignation de la structure gestionnaire...) méritent d'être précisées, notamment en regard de son rôle dans le fonctionnement des continuités écologiques du site, que ce soit pendant le chantier ou en phase d'exploitation du golf.

Elle relève par ailleurs que le projet prévoit des volumes de terrassement de 150 000 m³ hors terre végétale dont la réutilisation est prévue « pour les aménagements paysagers avec régalage sur site en respectant les zones inondables ». A ce sujet, il est précisé qu'environ 34 hectares de terre végétale seront décapés sur une épaisseur d'environ 33 cm environ et que l'excédent, estimé à 44 000 m³, servira à « renapper sur une épaisseur de 20 cm les 22 hectares du site dépourvus de terre végétale ».

Ce décapage de la terre végétale est susceptible d'avoir un impact direct sur des espèces protégées, notamment les reptiles et leurs habitats identifiés sur le site, et ce en dépit des mesures de réduction proposées d'adaptation de la période de réalisation du chantier.

La MRAe recommande d'approfondir l'analyse de la fonction de corridor écologique de la zone humide des Estanyots et, plus généralement, de préciser les incidences du projet et les mesures d'évitement et de réduction, voire de compensation de ses impacts sur le milieu naturel pour conclure valablement sur le respect de la stricte protection des espèces.

Disponibilité de la ressource en eau

L'étude indique¹⁰ que l'ouverture à l'urbanisation des zones du Complexe Golfique va générer un apport de population nouvelle de l'ordre de 1200 à 1400 habitants et conclut que les besoins en eau potable de cette nouvelle population pourront être assurés par les installations de production et de distribution existantes.

La MRAe recommande de démontrer que l'augmentation de la consommation en eau potable reste compatible avec les volumes disponibles compte tenu des prélèvements effectués par les autres collectivités et de leur croissance démographique envisagée.

L'étude indique ensuite que « l'arrosage du golf sera réalisé à partir des eaux traitées de la station d'épuration de Villeneuve-de-la-Raho » et précise¹⁰ que « l'arrosage par aspersion ne génère pas d'infiltration vers la nappe » et que « des compléments seront apportés depuis le réseau d'eau brute de BRL¹¹ ». Elle fait référence à la demande d'autorisation préfectorale d'utiliser des eaux usées traitées (REUT) de la station d'épuration pour l'arrosage du golf qui est en cours d'instruction.

Le chapitre 5.1 page 143 de l'étude indique que les eaux qui seront utilisées pour l'arrosage du golf seront des eaux usées traitées par la station d'épuration, dont le traitement est complété « par une filière tertiaire composée d'une filtration, d'un réacteur UV et d'une chloration », ce qui est identifié comme une mesure de réduction dans l'étude¹².

La MRAe recommande de préciser les modalités de mise en œuvre et de suivi des mesures envisagées pour garantir dans le temps l'absence de toxicité et de diffusion d'éléments pathogènes de l'arrosage du golf par la réutilisation des usées traitées.

⁹ Voir chapitre 3 « raisons du choix du projeté » pages 100 à 104 de l'étude d'impact complémentaire.

¹⁰ Voir § 4.4.1 page 122 de l'étude d'impact complémentaire.

¹¹ La société BRL est concessionnaire du grand réseau hydraulique de la Région Occitanie. Elle assure notamment la maîtrise d'ouvrage des travaux de modernisation et d'extension de ce réseau.

¹² Voir « Bilan général des impacts du projet et des mesures associées » page 158 de l'étude d'impact complémentaire.