

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

art. L411-1 et L411-2 du livre IV du code de l'environnement

Commission Espèces et communautés biologiques

Séance du 24 février 2023

Référence Onagre du projet : n°2023-01-29x-00014 Référence de la demande : n°2023-00014-011-001

Dénomination du projet : Aménagement de la ZAC « Ecoquartier de la Sagne »

Demande d'autorisation environnementale - Date de mise à disposition :

Lieu des opérations : -Département : Aude -Commune(s) : 11430 - Gruissan.

Bénéficiaire : Commune de Gruissan - M. Didier CODORNIOU

MOTIVATION ou CONDITIONS

Contexte du projet

Le projet est une ZAC visant à créer un *écoquartier* de 750 logements et voirie associée sur 31,5 hectares d'une mosaïque de milieux naturels, de terres et friches agricoles, incluant des zones humides rétro-littorales (golfe de Narbonne), en bordure de la ville de Gruissan, Aude. Le site projet se trouve au sein d'une ZNIEFF de type 2 et est extrêmement riche en faune et en flore. Il est également situé dans le Parc Naturel Régional de la Narbonnaise. Parmi les espèces les plus remarquables, on citera le Lézard ocellé, très représenté sur la zone, l'Ophrys bombyx, la Pie-grièche à tête rousse, le Criquet des dunes et une importante population de Magicienne dentelée. Le cortège d'oiseaux, de reptiles (9 espèces protégées), de chiroptères (16 espèces protégées) et d'orthoptères est particulièrement riche.

Présentation du dossier

De nombreuses cartes sont en très basse définition et illisibles.

Avis sur la raison impérative d'intérêt public majeur

La ville de Gruissan justifie cette condition d'octroi par :

1-« Répondre pleinement aux objectifs du SCoT de la Narbonnaise », dans lequel figure déjà le projet de la ZAC de la Sagne.

→ Le CNPN note que le ScoT s'accorde également à "définir des principes de limitation de la consommation d'espaces naturels ou agricoles et à la préservation des paysages" .

2-« Répondre au plan local d'habitat du Grand Narbonne » pour combler son déficit en logements sociaux.

→ D'autres projets en densification incluant des logements sociaux ont été évoqués en séance par le Maire de Gruissan et l'architecte du bureau d'étude, et devraient être détaillés ici pour comprendre leurs potentialités en matière d'atteinte des objectifs de la loi SRU à l'échelle communale. Ils sont au nombre de quatre et permettraient d'apporter 130

logements sociaux à la commune. Le CNPN comprend qu'il en faudrait 440 à l'échelle de la commune, ce que ce projet d'écoquartier est en effet en mesure d'apporter.

3-« Répondre aux objectifs du PLU de Gruissan »

→ Le CNPN précise que le PLU de Gruissan a notamment été modifié en raison de ce projet d'écoquartier, et ce malgré une enquête publique affichant une opposition majoritaire des habitants à la révision de ce PLU.

4- « Un projet issu d'une longue réflexion » notamment basée sur différentes démarches de concertation.

→ Or, outre l'enquête publique évoquée plus haut concernant le PLU, les réponses à la participation du public par voie électronique (<https://ville-gruissan.fr/wp-content/uploads/2022/09/La-Sagne-220912-Retours-PVE-complet.pdf>) sont en grande majorité défavorables au projet. Il est à considérer que le CNPN n'y a lu que sept avis favorables, et que ceux-ci proviennent de six adjoints ou conseillers municipaux de la majorité.

L'avis de l'association « sites et monuments » (société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France), saisie par des habitants de Gruissan, est également négatif.

En séance, monsieur le Maire a indiqué que le fait qu'il ait été réélu indiquait la validation de ce projet par ses administrés, contredisant ainsi sa volonté de donner de l'importance aux processus de concertation.

5- « pérenniser l'attractivité de la commune tout en accompagnant la croissance démographique » et répondre à la demande en logements.

6- « Encourager l'économie locale »

→ Le CNPN considère que ce projet n'est pas la seule manière d'encourager l'économie locale et que cet argument ne saurait être retenu au titre d'une RIIPM.

7-« Valoriser la Sagne »

→ Le CNPN ne considère pas qu'un aménagement urbain sur zone à caractère naturel constitue une quelconque « valorisation ». Il est notable que la ville considère que cette opération sera de nature à « valoriser l'entrée de ville » grâce à un merlon planté. Les paysages traditionnels de la Sagne paraissent nettement plus attractifs que ceux d'un quartier urbain artificialisé.

8- « Répondre au référentiel d'Ecoquartier »

→ Il est regrettable que ce référentiel n'ait pas évolué depuis 2012. En conséquence, le CNPN ne saurait le considérer comme pouvant constituer un argument pour une RIIPM, car il ne tient nullement compte des très nombreuses évolutions législatives et normatives en matière de bâti et d'expansion urbaine depuis cette date.

Si certaines des conditions ci-dessus peuvent être recevables pour justifier d'une RIIPM (en particulier la 2 et la 5), le CNPN considère au contraire :

- qu'un tel aménagement va à l'encontre des objectifs en matière de sobriété énergétique, en accroissant la dépendance à la voiture et l'éloignement des commerces, et contredit ainsi la stratégie nationale bas carbone (qui vise une réduction de 40% de la consommation en énergie en 2050) ;

- que le projet contrevient à l'esprit de la loi « Climat et résilience » par de nombreux aspects, et qu'un tel aménagement va à l'encontre de l'objectif Zéro Artificialisation Nette, et ce d'autant plus qu'aucune désartificialisation n'est prévue en compensation ;

- que celui-ci est prévu sur des espaces nourriciers actuellement utilisé par des habitants ;
- qu'il n'est pas plébiscité par les habitants ;
- que 80% des logements de la commune de Gruissan sont des résidences secondaires et qu'il s'agit du principal levier d'action pour les objectifs avancés par la commune ;
- que le projet semble surdimensionné par rapport aux besoins, en particulier au regard du bassin d'emplois.

Ainsi, compte tenu de ses impacts résiduels élevés sur la biodiversité, et des points développés ci-dessus, le CNPN estime que ce projet ne peut pas être considéré comme répondant à une RIIPM et ne remplit pas cette condition d'octroi à l'obtention d'une dérogation.

Avis sur l'absence de solutions alternatives satisfaisantes de moindre impact

Comme évoqué plus haut, plusieurs opérations immobilières sont en cours dans la commune (fait expliqué en séance par la commune), mais ne font pas l'objet d'une analyse détaillée dans ce chapitre ou le précédent. Or, cela est indispensable pour bien comprendre en quoi, après ces opérations effectuées, l'écoquartier de la Sagne reste nécessaire pour répondre aux objectifs, hormis ceux de la loi SRU.

Quelles alternatives différemment dimensionnées peuvent être recherchées, en tenant compte de la création de nouveaux logements en cours en cœur de ville ? En particulier, quel rôle peut jouer la station balnéaire et sa rénovation ? Quelle politique proposer pour réduire la part de résidences secondaires sur la commune ?

Il conviendrait de mentionner que cet aménagement immobilier est réalisé dans une zone très basse et donc sujette, à terme, à la montée des eaux marines dans le cadre des effets prévisibles du changement climatique. En effet, ce projet s'inscrit en totalité sur des terrains inférieurs à la côte NGF de 3,5 m, ce qui le classe dans une zone à risques d'immersion pour le demi-siècle à venir. De plus, il est prévu un merlon de terre entre le lotissement et la route départementale, situation qui ne pourra qu'aggraver le phénomène d'ennoiement faute de possibilités d'évacuation des eaux à marée montante.

Le CNPN ne considère pas que le pétitionnaire démontre que son projet soit la manière la moins impactante pour la biodiversité de répondre aux enjeux démographiques et d'attractivité de la commune, il ne valide pas cette deuxième condition d'octroi.

Avis sur le maintien dans un état de conservation favorable des populations d'espèces protégées impactées et sur l'objectif législatif d'absence de perte nette de biodiversité

Avis sur la réalisation de l'état initial

L'effort d'inventaire est très insuffisant pour les raisons suivantes :

- Les parties privées du site n'ont pas pu être prospectées. Or, cela concerne près d'1/3 de la surface totale. Si les oiseaux et certains mammifères peuvent être (au moins en partie) contactés depuis l'extérieur, ce n'est pas le cas des insectes, reptiles, amphibiens et de la flore.
- Les inventaires ont surtout été conduits en 2014 et n'ont été complétés qu'en 2019 et 2020, avec un faible effort de prospection. Or, l'évolution de la végétation est susceptible d'avoir conduit à l'installation de nouvelles espèces.

- Par exemple, n'avoir consacré que 12h en 2019 à l'ensemble des arthropodes pour une surface de cette taille ne permet pas d'obtenir une image suffisante des communautés en présence. Des espèces protégées telles que la Diane ou le Grand Capricorne, connus sur la commune, n'ont pas été suffisamment recherchés.

-S eulement deux soirs ont été consacrés aux amphibiens, un en avril 2014 et un en mars 2020. Au vu de la surface du site, c'est très insuffisant, les espèces ont différentes phénologies et sont surtout actives par temps humide. Des espèces discrètes comme le Pélodyte ponctué ou le Pélobate cultripède sont présentes dans des sites proches et pourraient ne pas avoir été repérées.

- Les mammifères ont été insuffisamment recherchés. La présence de la Genette est probable.

L'analyse bibliographique n'a pas été correctement menée, car une rapide consultation de la base de données faune-Ir indique par exemple que la Diane, papillon protégé, est connu sur la commune. La Genette n'est pas connue qu'en 2013, elle est signalée presque annuellement sur la commune. Ces recherches n'ont manifestement pas été mises à jour depuis le premier dossier en 2014 (cf tableau 23 concernant les données bibliographiques des oiseaux : aucune donnée postérieure à 2014).

Considérant qu'avec cet état des lieux très insuffisant en matière de pression d'observation, les cortèges identifiés présentent déjà des caractéristiques remarquables, il est très probable que le site accueille d'autres espèces protégées plus discrètes, et possiblement plus remarquables encore. Les défauts de réalisation de l'état initial ne permettent pas de dimensionner correctement la séquence ERC et de démontrer l'absence de perte nette de biodiversité.

Avis particulier sur une espèce ministérielle concernée par la demande de dérogation : l'Aigle de Bonelli

Dans la continuité des insuffisances de la réalisation de l'état initial faune-flore-habitat, rien n'est précisé quant à l'Aigle de Bonelli, aucune étude d'incidence sur son aire d'alimentation n'est produite. Il n'est nul part démontré que ce projet n'aura pas d'impact sur l'espèce, tant par la perte d'une surface de chasse potentielle que par l'augmentation induite par la réalisation de ce nouveau quartier de la fréquentation des massifs alentours, au sein desquels il se reproduit. En particulier, les effets cumulés avec les autres projets déjà réalisés ou autorisés doivent faire l'objet d'une attention particulière pour l'Aigle de Bonelli, ce qui n'a pas été effectué par le pétitionnaire.

Le CNPN considère que ce projet est ainsi possiblement de nature à nuire au bon déroulement de la reproduction de l'espèce sur ce secteur.

Avis sur l'évaluation des enjeux et des impacts

Le pétitionnaire s'emmêle à propos de l'espèce *Limonium legrandii*, qu'il considère parfois comme protégée (p197), parfois comme non protégée (p145). Au final, cette espèce est totalement omise des démarches ERC, alors qu'il s'agit bien d'une espèce protégée au niveau national, et classée « En Danger » sur la liste rouge nationale de l'UICN. Une centaine d'individus ont été observés sur la zone projet, mais on ne sait pas où, ils ne sont pas cartographiés.

Il est considéré que les oiseaux migrateurs en halte sur le site n'ont qu'un enjeu « très faible » car ils ne nichent pas sur place. Or, il est largement documenté que les haltes migratoires, en particulier au printemps, constituent un enjeu essentiel à la bonne reproduction ultérieure des individus. Le littoral audois et un site de halte migratoire important et vital pour de nombreux oiseaux de toute l'Europe de l'Ouest et du Nord. Le projet impacte ainsi également des populations d'oiseaux nichant à l'extérieur du site, en contribuant à l'appauvrissement du potentiel de halte migratoire des oiseaux migrateurs le long d'un couloir prioritaire, qui affectionnent particulièrement les mosaïques de milieux ouverts et buissonnants le long de la bande littorale.

Les cortèges d'oiseaux non menacés qui vont voir leur habitat disparaître de plusieurs dizaines d'hectares subissent également un impact qui ne saurait être considéré comme « faible ». Ils incluent des espèces telles que le Petit-Duc scops, le Moineau friquet, le Moineau souldic, la Huppe fasciée, la Chevêche d'Athéna, etc..., dont les enjeux ne sauraient être uniquement faibles en matière d'habitat, et ce particulièrement dans un contexte de déclin global des oiseaux communs.

Le dossier aborde insuffisamment les continuités écologiques locales, alors qu'il est manifeste que le projet les atténuera fortement.

Avis sur l'évitement

Environ 6 hectares sont « évités » à l'est du site avec pour objectif de supprimer certains impacts sur les espèces protégées. La zone humide est, effectivement, majoritairement évitée, ainsi que la station d'*Ophrys bombyliflora*. Cependant, il n'est pas certain que l'espèce ne soit pas présente ailleurs dans la zone, au vu de la faiblesse des inventaires et de l'absence de prospection des espaces privés. De plus, la station d'*Ophrys bombyliflora* se trouverait en bordure immédiate de l'écoquartier une fois celui-ci réalisé : on imagine sans peine que la fréquentation de la zone par les riverains conduira probablement à la destruction de la station.

Le Statice de Legrand *Limonium legrandii* serait également évité, mais le dossier ne détaille pas cette espèce.

Cette mesure va dans le bon sens, mais est insuffisante au vu des enjeux très élevés sur le secteur.

L'enclavement de la zone humide ainsi évitée ne lui offrira plus les mêmes potentiels d'accueil, en particulier pour les amphibiens dont les habitats terrestres vont en grande partie disparaître. Au niveau des échanges écologiques, l'intérêt de cette zone humide sera très amoindri car elle sera littéralement cloisonnée entre deux lotissements, la route D332 et le projet de ZAC.

L'augmentation inévitable de la fréquentation humaine du site réduira aussi sa fonctionnalité et aura une incidence sur les espèces présentes.

Avis sur la réduction

Elle vise essentiellement à limiter la mortalité d'individus en phase chantier.

Concernant la mesure MR3, qui porte sur la pollution lumineuse : il est demandé que les pétitionnaires démontrent en quoi ils vont plus loin que la réglementation existante.

Il n'existe pas de réflexion sur le maintien d'une partie des habitats en place et l'intégration du projet à ceux-ci.

Il n'y a pas réellement d'ambition d'accueil de la faune sur le bâti, ni plus généralement au sein du site.

Le travail mené sur la réduction est ainsi très incomplet.

Avis sur les impacts résiduels

Le CNPN conteste les impacts résiduels « faibles » pour les chiroptères : l'adaptation de l'éclairage lumineux et l'optimisation des périodes de chantiers ne sauraient abaisser cet impact résiduel à « faible », alors que dix-sept espèces dont plusieurs patrimoniales utilisent le site comme zone de chasse importante. Le niveau d'impact résiduel doit être rehaussé pour ce groupe.

Il en va de même pour les amphibiens, mal inventoriés, dont les habitats terrestres disparaissent en grande partie et pour lesquels la connectivité n'est plus assurée.

Les impacts résiduels de nombreux oiseaux sont sous-évalués du fait de la mauvaise évaluation des impacts bruts (cf. supra).

Les surfaces indiquées en impacts résiduels sont critiquables puisque tout n'a pas été prospecté.

Le CNPN conteste par ailleurs les allégations de la p258, à savoir que les espèces présentes uniquement en période d'hivernage, de migration, ou en alimentation sur le site, ne doivent pas faire l'objet d'une demande de dérogation pour destruction de leur habitat. Il s'agit en effet bien d'« habitats d'espèces » au sens du L411-1, qui ne précise pas qu'il s'agisse uniquement des habitats de reproduction.

Les impacts cumulés ne sont pas réellement analysés au regard des espèces impactées, et la zone d'étude pour les impacts des projets d'aménagement passés est insuffisante. Cette analyse semble produite pour la forme mais ne nourrit pas la démarche ERC.

Avis sur la compensation

Le dimensionnement de la compensation se base sur quatre espèces phares, uniquement des cortèges des milieux ouverts à semi-ouverts, à l'aide de la méthode dite « Ecomed ». Il néglige une partie importante des espèces impactées par le projet et présentant des impacts résiduels, et notamment les espèces des milieux arborés, humides et anthropiques. C'est un premier manquement important.

Parmi les espèces « phares », deux font l'objet d'un PNA (Lézard ocellé et Pie-grièche à tête rousse), pourtant, aucune action n'est reliée aux besoins soulevés par les PNA. Cette correspondance manque.

Le calcul des ratios de compensation ne tient pas suffisamment compte de l'ambition des mesures écologiques, dans la méthodologie Ecomed, ce que le CNPN rappelle régulièrement (1 ha en restauration d'habitat très dégradé n'est pas équivalent à 1 ha en gestion d'espace déjà naturel). Dans ce cas précis, le détail des notes attribuées n'est pas dévoilé et l'on ne peut croire le pétitionnaire que « sur parole », ce qui n'est pas satisfaisant.

Alors que 31,5 hectares seront détruits, le pétitionnaire ne propose *in fine* que 44 hectares en compensation, soit un ratio inférieur à 1,5, avec des actions modérées. Le choix de baser les surfaces d'habitat uniquement sur les quatre espèces phares est un premier problème. Le choix d'exclure différents cortèges en est un autre. Les manquements dans la réalisation de l'état initial également.

Les trois sites de compensation, de 44 hectares au total donc, présentent de plus une biodiversité déjà élevée, et les gains bruts en espèces cibles ne pourront pas être très élevés.

- Site 1 : secteur de la Foncaude (15,35 ha), propriété du Conservatoire du Littoral : pelouses sèches et garrigues à chênes kermès, en cours de colonisation par les pins d'Alep.
- Site 2 : secteur de Capoulade (25,6 ha), propriété de la commune : pelouses sèches et garrigues à chênes kermès, en cours de colonisation par les pins d'Alep.
- Site 3 : secteur de la Garrigue (2,57 ha), propriété de la commune et du Conservatoire du Littoral : friches agricoles et vignes abandonnées.

Les sites 1 et 2 ne sont pas vraiment équivalents à ceux détruits par le projet, qui ne concerne pas de garrigue. Le principe de la compensation est essentiellement de limiter la colonisation par les pins d'Alep pour maintenir des cortèges semblables à ceux, très riches, actuellement existant sur ces deux sites.

Les parcelles du site 3 sont davantage équivalentes aux habitats détruits, mais sont déjà très riches.

Les actions prévues pour la compensation sont :

- La réouverture des milieux sur 30 hectares (arrachage des pins d'Alep, et broyage alvéolaire localisé des chênes kermès), et d'un entretien pendant 30 ans.
- La mise en place d'un plan de pâturage.

Mais un troupeau est déjà présent sur le massif de la Clape sous la coordination du PNR et l'on ne voit pas en quoi une telle action ici ne relèverait pas des compétences du PNR. Le CNPN s'inquiète d'une tendance qui consisterait à faire porter par la compensation écologique la responsabilité du soutien à l'élevage extensif dans ces habitats en cours de fermeture, en particulier sur des terrains publics et, plus encore, sur des terrains du Conservatoire des écosystèmes lacustres et littoraux, dont la protection foncière est déjà assurée.

L'additionnalité administrative de ces mesures ne paraît pas démontrée, et ce d'autant plus que le Maire de la commune de Gruissan est également le président du PNR de la Narbonnaise : la compensation écologique pour un projet qu'il porte au nom de sa commune viendrait ainsi possiblement financer des actions au sein du PNR qu'il préside.

- Sur le site n°3, maintenir des friches et rouvrir les milieux via la coupe de zones arbustives ou buissonnantes et débroussailler les murets. La plus-value écologique de cette mesure apparaît faible.

En outre, le CNPN rappelle les grands principes de la compensation qui ne semblent pas remplis ici :

- La compensation doit faire l'objet d'un dimensionnement adéquat : ici, aucune démonstration des gains bruts attendus n'est proposée et l'atteinte de l'objectif d'absence

de perte nette de biodiversité n'est absolument pas approché. La surface des sites de compensation est très faible au regard de la surface détruite par le projet, alors que les mesures mises en place sont peu ambitieuses.

- La compensation doit démontrer une équivalence fonctionnelle : ici, les zones de garrigues ont une fonctionnalité différente des mosaïques agricoles détruites par le projet. Une partie des cortèges impactés (milieux arborés, milieux bâtis) ne font l'objet d'aucune compensation.

- La compensation doit démontrer une additionnalité administrative : comme expliqué plus haut, le CNPN conteste ce fait pour deux raisons, le fait que l'un des sites de compensation appartienne au Conservatoire du Littoral, et le fait qu'ils se substituent potentiellement à des actions que pourrait mener le parc naturel régional présidé par le maire de la commune qui est à l'initiative du projet d'écoquartier.

- La compensation doit être opérationnelle dès le début des impacts et pendant toute la durée des impacts : ici, elle n'est prévue que pour 30 ans, alors que les impacts sont pérennes et irréversibles.

Avis sur les mesures d'accompagnement et de suivi

Les mesures A3 et A4 sont en réalité des mesures de suivi. Aucun suivi autre que ces deux mesures n'est présenté dans le dossier, alors qu'il incombe au pétitionnaire de présenter des mesures de suivi ambitieuses pour démontrer l'atteinte de l'objectif d'absence de perte nette, les mesures compensatoires faisant l'objet d'une obligation de résultat. L'ensemble des cortèges impactés doivent faire l'objet d'un suivi pendant au moins 30 ans.

En conclusion,

Attendu que :

- le CNPN considère que ce projet ne répond pas à une RIIPM ;
- le CNPN considère que ce projet ne démontre pas qu'il n'existe pas de solutions alternatives de moindre impact sur la biodiversité ;
- le CNPN relève d'importants manquements dans la réalisation des inventaires ;
- le CNPN considère qu'un certain nombre d'enjeux liés à certaines espèces protégées sont minimisés par le dossier ;
- que des espèces protégées ne font l'objet d'aucune analyse, en particulier l'Aigle de Bonelli, espèce inscrite sur la liste en annexe de l'arrêté du 9 juillet 1999 ;
- les mesures de réduction se limitent essentiellement à la phase travaux, et ne portent pas de réflexion ambitieuse sur l'accueil de la biodiversité au sein du site ;
- l'évaluation des impacts cumulés est insuffisamment menée ;
- les mesures compensatoires sont sous-dimensionnées et ne répondent pas à plusieurs principes attendus par la réglementation ;
- le pétitionnaire ne s'engage pas sur les suivis des populations de la majorité des espèces impactées.

En conséquence, aucune démonstration de l'atteinte de l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité n'est possible du fait de ces nombreuses lacunes ;

En conséquence, le CNPN considère que le projet est de nature à nuire au maintien dans un état de conservation favorable des populations d'espèces protégées impactées.

Aucune des trois conditions d'octroi à l'obtention d'une dérogation à la protection stricte des espèces n'étant remplie, **le CNPN émet donc un avis défavorable** à l'unanimité des membres présents en séance à cette demande de dérogation et invite la commune à rechercher des solutions alternatives à ce projet.

Par délégation du Conseil national de la protection de la nature :

Le Président de la commission espèces et communautés biologiques : Nyls de Pracontal

AVIS : Favorable

Favorable sous conditions

Défavorable

Fait le : 24 février 2023

Signature :



Le président