

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
de Corse

Service de la biodiversité, de l'eau et du paysage

Division sites paysage et évaluation des impacts

Nos réf. : DREAL/SBEP/2017/316

Vos réf. : votre transmission du 31 octobre 2017

Affaire suivie par : SBEP/MIEE/DBT/DEM

Courriel : biodiversite-corse.slep.dreal-corse@developpement-durable.gouv.fr

Tél. : 04 95 51 79 72 – Fax : 04 95 51 79 89

Ajaccio, le 7 novembre 2017

Le directeur régional,

à

Monsieur le directeur départemental
des territoires et de la mer de la Haute-Corse

8, boulevard Benoîte Danesi
CS 60008

20411 BASTIA cedex 09

Objet : Demande de dérogation au principe de continuité d'urbanisation dans le cadre d'un projet de zone d'activités économiques sur la commune d'Oletta – Avis complémentaire.

Vous m'avez adressé par voie électronique le 31 octobre dernier les compléments du dossier, déposé en juillet 2017, présenté par la commune d'Oletta relatif à la création d'une zone d'activités économiques en discontinuité d'urbanisation dans le cadre de l'élaboration de son plan local d'urbanisme. Ce projet a fait l'objet d'un avis de mes services en dates des 25 janvier et 25 février 2016 (courriers joints) ainsi que du 30 août 2017.

Au vu du dossier transmis en juillet 2017, de ses compléments transmis en octobre et des éléments analysés par ailleurs (notamment deux jugements du tribunal administratif de Bastia relatifs au secteur considéré), j'ai l'honneur de vous faire part, ci-après, des nouvelles observations que ce dossier appelle de ma part.

1. Rappel du cadre réglementaire relatif à un projet d'aménagement de zone d'activité économique

1.1. Évaluation environnementale

Le projet de zone d'activité économique entre dans le champ de la rubrique 39 du tableau annexé à l'article R.122-2 du code de l'environnement qui soumet à évaluation environnementale les opérations d'aménagement y compris ceux donnant lieu à un permis d'aménager, un permis de construire, ou à une procédure de zone d'aménagement concerté (étude d'impact systématique ou après examen au cas par cas).

1.2. Interdiction de destruction d'espèces protégées

Par ailleurs, le principe d'une protection stricte des espèces protégées telle que prévue par les articles L.411-1 et L.411-2 du code de l'environnement s'applique en cas de présence avérée de telles espèces faunistiques et/ou floristiques sur le terrain d'assiette du projet qui sera retenu. Une dérogation à ce principe pouvant concerner la destruction, la capture, le transport ou la perturbation intentionnelle doit être déposée auprès des services de la DREAL. Le non-respect de ces règles fait l'objet des sanctions pénales prévues à l'article L. 4153 du code de l'environnement. Une telle demande doit permettre de justifier de l'intérêt public majeur du projet au regard des

objectifs de conservations des espèces. Ainsi, « les projets qui sont entièrement dans l'intérêt des entreprises ou des individus ne seront généralement pas considérés comme entrant dans ce cadre » (directive 92/43/CE).

1.3. Séquence « Éviter – Réduire - Compenser » (ERC)

La séquence ERC s'applique aux projets soumis à évaluation environnementale ou à diverses procédures du code de l'environnement (autorisation environnementale, dérogation au titre de la protection des espèces, évaluation des incidences Natura 2000, etc.). Elle a pour objectif d'éviter les atteintes à l'environnement, de réduire celles qui n'ont pu être suffisamment évitées et, si possible, de compenser les effets notables qui n'ont pu être ni évités, ni suffisamment réduits. Les articles 2 et 69 de la loi de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages d'août 2016 ont renforcé le socle législatif de la séquence en prévoyant notamment l'obligation de résultat des mesures de compensation et la proximité fonctionnelle des mesures vis-à-vis du site endommagé (L.163-1), ainsi que la non-autorisation du projet en l'état si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante (L.164-3).

1.4. Création et gestion d'une zone d'activité économique

D'après le Sénat ¹, « s'il n'existe effectivement pas de définition juridique d'une zone d'activité, plusieurs critères peuvent être pris en compte. Une zone d'activité répond à une volonté de développement économique coordonné et doit faire l'objet d'une cohérence d'ensemble. Cet aménagement consiste pour une collectivité à maîtriser le foncier, à le viabiliser, à le mettre à disposition ou à le revendre à des acteurs économiques. Elle doit être aménagée par la commune. À ce titre, le seul octroi d'autorisations d'urbanisme ne peut être considéré comme caractérisant une organisation en « zone ». »

Il est également à noter que les dispositions de la loi Notre prévoyaient qu'à compter du 1^{er} janvier 2017, les communautés de communes et d'agglomération se verront obligatoirement transférées les compétences « développement économique » en intégralité (notamment ZAE). Les EPCI pourront restituer des compétences optionnelles aux communes pendant un délai d'un an, « avec restitution des équipements et des biens afférents selon des modalités qui devront être définies par l'EPCI et la commune ». Mais une compétence restituée à une commune pourra être gérée via la création d'un service commun avec l'EPCI.

Aussi, le mode de création et de gestion prévu pour cette ZAE mériterait d'être précisé, notamment en vue de la mise en œuvre de la séquence ERC et la définition des éventuelles mesures compensatoires associées.

2. Enjeux environnementaux de la zone d'implantation envisagée au lieu-dit Chioso al Vescovo

Les zones humides font l'objet d'une convention internationale visant leur préservation et le maintien de leurs caractéristiques écologiques. Pour autant, au cours du siècle dernier, plus de la moitié des zones humides en Europe et dans le monde a disparu (CEE, 1995). Les zones humides « ordinaires » sont les plus touchées. Alors que leur dégradation paraît sans conséquence importante pour l'environnement, la dégradation des zones humides modifie profondément les régimes d'écoulement des cours d'eau, accroît les phénomènes de crues soudaines, d'érosion des sols, accélère le transport des matières de substances toxiques. Il coûte 5 fois moins cher de préserver et restaurer leur fonctionnement naturel que de compenser les services qu'elles rendent avec des infrastructures artificielles (source eau France).



Données cartographiques IGN, Collectivité Territoriale de Corse, INPN, MTE, MNHN : Réseau hydrographique (bleu) et ZNIEFF type 1 (vert)

¹ Réponse du Secrétariat d'État, auprès du ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales publiée dans le JO Sénat du 16/11/2016 - page 17340



Ainsi, le SDAGE 2016-2021 fixe un objectif de non-dégradation des zones humides et de restauration de leurs fonctions. Un fascicule intitulé « *Zones humides, zones utiles : restaurons leur fonctionnement !* » destiné aux élus et gestionnaires est disponible sur le site de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse.

Dans le cas d'espèce du projet de ZAE, le terrain d'assiette du projet présenté se découpe selon la ligne de l'aléa inondation par débordement de l'Aliso, qui pèse conjointement sur les communes d'Oletta et de Saint-Florent.

Par ailleurs, les terrains d'assiette du projet, appartenant à la ZNIEFF de type 1 « Basse vallée de l'Aliso et du Poggio » (ci-dessus), ont fait l'objet d'inventaires de terrain réalisés en 2008, 2011 et 2013, mettant en évidence et géolocalisant plusieurs espèces protégées déterminantes (ci-contre, cf avis du 24 février 2016).



Données de la base OGREVA (Outil Géographique de Recensement des Espèces Animales et Végétales) – Inventaires 2008 – 2011 – 2013

Ainsi, par jugement n°1300796 en date du 24 juin 2014, le tribunal administratif a, sur la demande du préfet de la Haute-Corse, annulé pour excès de pouvoir la délibération en date du 28 mars 2013 par laquelle le conseil municipal d'Oletta a approuvé le plan local d'urbanisme, en tant qu'elle rendait constructible la zone UE de Chioso al Vescovo.

Une ouverture à l'urbanisation de cette zone a été jugée contraire aux dispositions des II de l'article L.145-3 du code de l'urbanisme visant spécifiquement la préservation des milieux naturels, dès lors qu'elle s'étend en partie sur le périmètre de la ZNIEFF de type 1 « Basse vallée de l'Aliso et du Poggio ».

3. Analyse multicritère pour le choix du site

La méthodologie visant à expliquer les raisons du choix du site recense les contraintes du territoire au regard des enjeux environnementaux présents, et notamment écologiques. Ainsi, en vertu du jugement n°1300796 sus-mentionné, le secteur considéré aurait mérité d'être classé en espace à enjeux forts et d'être ainsi exclu des zones potentielles d'accueil d'une zone d'activité économique.

Les compléments apportés proposent une méthodologie qui part du principe d'une implantation en discontinuité d'une urbanisation résidentielle.

Les critères appliqués sont :

- surface libre de 4 ha sur l'ensemble de la commune ;
- éloignement de toute urbanisation de plus de 100 mètres ;
- juxtaposition des protections écologiques, patrimoniales, agricoles et risques naturels sans aucune distinction d'intensité de la contrainte (contrairement à ce qui était réalisé dans le dossier de juillet 2017).

L'ensemble des espaces potentiellement libres sur la commune est concerné par l'un au moins des critères ci-dessus, ce qui revient à conclure dans l'étude complémentaire (p 26) qu'aucun espace d'implantation en discontinuité d'une urbanisation résidentielle ne serait adaptée à l'implantation de la ZAE à l'échelle de la commune d'Oletta.

Malgré cette conclusion, la recherche de sites adaptés sur les communes du bassin de vie du Nebbiu intéressées par l'implantation d'une telle ZAE (partie 4-1 évaluation du besoin) n'est pas envisagée et l'analyse se poursuit sur la commune d'Oletta afin d'identifier, malgré tout, un site sur lequel une implantation de ZAE paraîtrait acceptable, sans remettre en cause le postulat de base de l'implantation de cette dernière en discontinuité d'urbanisation.

La méthodologie présentée dans le dossier de juillet 2017 est ensuite déroulée (p25 et suivantes du dossier de complément) à savoir la prise en compte des enjeux :

- agricoles à conserver pour préserver une potentialité agronomique ;
- environnementaux conservatoires identifiés en déclinant la TVB sur le territoire communal au même titre que les espaces stratégiques environnementaux du PADDUC (sans consultation de la DREAL) ;
- risques naturels en excluant les sites qui combinent plusieurs risques.



Les sites ainsi obtenus sont tous dans le domaine privé, il est alors écrit dans le dossier (p27) que le maire souhaite confier la maîtrise d'ouvrage du projet à un opérateur privé pour disposer de la maîtrise foncière des terrains d'assiette.

Les espaces disponibles et les secteurs aménageables sont ensuite examinés en fonction de :

- la topographie : une pente de moins de 15 % est retenue ;
- l'enclavement : l'accessibilité a été définie par rapport aux axes de communication ;
- la viabilisation : en cours ou susceptible d'intervenir dans un futur proche.

Le seul site possible est alors celui pré identifié de Chioso al Vescovo.

4. Caractéristiques actuelles du terrain d'assiette projeté

La SARL MADR a obtenu, pour l'aménagement d'une zone artisanale au lieu-dit Chioso al Vescovo, un permis d'aménager délivré tacitement par le maire de la commune d'Oletta, le 18 juillet 2013, suite à l'approbation du PLU par délibération du conseil municipal d'Oletta en date du 28 mars précédent. Par requête présentée par le préfet de Haute-Corse le 6 novembre 2013, le juge des référés a ordonné (ordonnance du 5 décembre 2013) la suspension de la décision implicite par laquelle le permis d'aménager a été délivré tacitement, en retenant notamment que le projet, situé en partie en zone inondable et au sein d'une ZNIEFF de type 1, considérée par le schéma d'aménagement de la Corse comme espace remarquable, contrevenait au principe de protection de ces espaces.

Le taux d'achèvement des travaux était alors de 70 % d'après la société MADR qui demandait au juge de considérer, « *compte-tenu de la localisation en zone inondable* », que « *toute interruption mettrait en péril le chantier et sa sécurité et qu'il existait un intérêt public à ne pas suspendre les travaux* ». Le juge a estimé (considérant 7) qu'il résultait « *de ses écritures qu'il s'agit en fait essentiellement de ses intérêts financiers ; qu'informé de la position du préfet dès la signature du courrier de celui-ci en date du 20 août 2013, elle a délibérément pris le risque d'entreprendre les travaux* » et que, par ailleurs (considérant 8), « *si la SARL MADR demande que le juge des référés administratifs l'autorise à mettre le site en sécurité, il résulte de ses écritures et de ses explications à l'audience qu'elle entend en fait terminer ceux-ci* ».

Des inventaires complémentaires ont été diligentés. Toutefois, les prospections ont eu lieu uniquement en avril compte-tenu des délais imposés par le projet tels que présentés par le bureau d'étude lors de la réunion du 21 décembre 2016 (dernier passage le 26 avril 2016).

- Tortue d'Hermann : le protocole standard (CNRS/EPHE Montpellier) n'a pas été entièrement réalisé puisque tous les passages ont été faits en avril (normalement étalés jusqu'en juin). Ainsi, aucune tortue n'a été relevée sur le site lors des comptages. Cependant d'autres données disponibles, notamment la présence d'une zone à proximité du site d'une densité de 5 individus/ ha, des individus observés en 2011 et 2013 *in situ* et la présence d'habitats relativement favorables persistants sur le site, démontrent la présence fortement probable de la Tortue d'Hermann ;
- Cistude d'Europe : des pontes prédatées ont été recherchées, toutefois la période de ponte est située en mai, juin et juillet (lien INPN - cahiers d'habitats Natura 2000). Les dates de prospections n'ont pas pu rendre possible l'observation de l'espèce ;
- autres reptiles : les deux espèces identifiées, bien que protégées, sont relativement communes en Corse ;
- Avifaune : l'inventaire paraît correct mais trop précoce pour les espèces d'oiseaux nicheurs tardives donc forcément incomplets, plusieurs espèces protégées ont toutefois été signalées ;

En l'état, la richesse écologique du terrain paraît moindre, ce qui peut s'expliquer par les travaux déjà réalisés à 70 % et une absence d'état initial de l'environnement avant terrassements. Les procédures rappelées supra, et notamment la dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées seraient à mettre en œuvre sur ce secteur pour destruction d'un habitat favorable à la Tortue d'Hermann, aux autres reptiles et aux espèces d'oiseaux présentes. La zone est initialement en ZNIEFF de type 1 et le risque de contentieux est important.



5. Les mesures d'insertion paysagères et compensatoires

5.1. Les mesures d'insertion paysagère

Concernant les impacts paysagers, une orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) doit permettre de poser des règles d'insertion paysagère, avec plafonnement des hauteurs de construction en fonction de la topographie et la réalisation de masques visuels (plantations) de façon à limiter l'impact visuel de la réalisation de la ZAE depuis la plaine.

Le dossier propose par ailleurs des mesures paysagères compensatoires à l'échelle des abords du site (compléments p7), dans la continuité de celles du PADD de la commune :

- enfouissement des lignes électriques basse tension à l'intérieur du site de la ZAE ;
- respect de la réglementation relative à l'affichage publicitaire avec projet de mise en place d'un RLP ;
- résorption des décharges sauvages.

L'enfouissement des lignes électriques peut être considéré comme une mesure compensatoire mais le respect de la réglementation en matière publicitaire ou de décharges constituent des mesures d'accompagnement du projet.

5.2. Les mesures compensatoires environnementales

Selon le dossier de complément p9, bien qu'aucune espèce protégée n'ait été contactée lors des expertises en dehors des oiseaux, la commune souhaite que soient mises en œuvre des mesures compensatoires visant à pérenniser et mettre en valeur la richesse écologique de l'espace environnant. Ces mesures prendront une valeur réglementaire dans le cadre de l'OAP du PLU et s'imposeront au porteur de projet selon le dossier :

- préservation des corridors écologiques
- conservation des murs de pierre sèche en partie ouest
- classement en ESE de la partie supérieure du bassin versant du cours d'eau. Il convient néanmoins de noter que ce secteur concerne pour partie la commune de St Florent donc en dehors de l'OAP.

Ces mesures d'accompagnement, souvent avancées également au titre de l'insertion paysagère, bien qu'intéressantes, ne constituent pas des mesures compensatoires (comme pourrait l'être la gestion d'un espace permettant le développement d'espèces protégées). Par ailleurs, elles ne sont pas suffisamment étayées par des éléments d'analyse et de justification.

En conclusion, le dossier complété que vous m'avez transmis en vu d'un avis du conseil des sites le 9 novembre 2017 demande à ce que soient pris en compte :

- les jugements rendus au droit des parcelles sises au lieu dit Chioso al Vescovo et par conséquent l'inconstructibilité de la zone UE de Chioso al Vescovo (discontinuité d'urbanisation) et la prise en compte de la ZNIEFF comme espace à enjeux forts (sensibilité environnementale) ;
- les recommandations de l'AUE, notamment en réalisant une analyse des sites potentiels sur la commune et le bassin de vie, sans restriction de distance par rapport à la mer, en **continuité d'urbanisation** (la nécessité de la discontinuité n'est toujours pas justifiée, une configuration de la ZAE pouvant permettre un éloignement suffisant des ICPE par rapport aux habitations) ;
- et que soient étayées et précisées les mesures visant à éviter, réduire et le cas échéant, compenser les impacts d'une future ZAE sur le terrain d'assiette retenu..

La localisation du site d'implantation de la ZAE mérite, le cas échéant, d'être reconsidérée.

A ce stade, le dossier n'est pas suffisamment mûr pour emporter un avis favorable du conseil des sites. L'avis de la DREAL est donc défavorable en l'état du dossier.

Le directeur



