



**Direction départementale
des territoires et de la mer**

Nîmes, le **4 JUIL. 2019**

Le préfet du Gard

A

Madame le président
Mesdames et Messieurs les conseillers
du tribunal administratif de NIMES
16 avenue Feuchères
CS 88010
30 941 NIMES cedex 09

Objet : mémoire en défense.

Pour le préfet du Gard domicilié ès qualité préfecture du Gard rue Guillemette, 30000 NIMES.

Contre : le collectif écocitoyen, association de la loi du 1^{er} juillet 1901, domiciliée 24 chemin du Grand Montagné, 30400 Villeneuve-lès-Avignon, représentée par M. Jean Belmonte, président en exercice.

Réf : requête n°1802723-4.

Je vous prie de bien vouloir trouver mon mémoire en défense contre la requête de l'association « collectif écocitoyen », enregistrée le 28 août 2018, par votre Tribunal sous le numéro 1802723-4.

NOTA :

l'arrêté litigieux porte sur la dérogation aux interdictions de capture ou d'enlèvement, de destruction et de perturbation intentionnelle de spécimens d'espèces animales protégées ainsi qu'aux interdictions de destruction, d'altération ou de dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'animaux d'espèces animales protégées. Cette dérogation est prévue au 4° l'article L.411-2 du code de l'environnement.

Par commodité, l'expression « dérogation aux interdictions relatives aux espèces protégées » sera utilisée.

RAPPEL DES FAITS

Le 6 février 2003, la commune de Villeneuve-lès-Avignon prescrit l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU).

La commune de Villeneuve-lès-Avignon crée une zone d'aménagement concerté (ZAC) nommée « les Bouscatiers » par délibération du 1^{er} juin 2006. Il s'agit d'une opération d'ensemble visant à créer un quartier à proximité d'une zone urbanisée existante sur une superficie de 36,5 ha.

Le 14 avril 2008, la commune approuve son PLU. Votre juridiction annulera la délibération approuvant ce PLU en raison de la création de sous-secteurs N, permettant l'évolution du bâti existant au sein de la zone agricole A, par jugement n°0802868 du 4 décembre 2009. La cour administrative d'appel de Marseille annulera ce jugement et rejettera la requête en annulation par un arrêt n°09MA04643 du 12 janvier 2012.

Le 14 avril 2008, le dossier de réalisation de la ZAC est approuvé.

Le 12 décembre 2007, une autorisation au titre de la loi sur l'eau est délivrée pour le projet de ZAC. Elle est prorogée le 8 octobre 2012. Une nouvelle autorisation au titre de la loi sur l'eau est délivrée le 9 décembre 2014 pour prendre en compte l'évolution du projet d'urbanisation.

Le 15 juillet 2009, le projet de ZAC fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique prorogée le 24 juin 2014. Cet arrêté préfectoral fait l'objet d'une requête en annulation devant votre juridiction (instance n°0902721). Votre tribunal rejette cette requête au motif, notamment, que :

« (...) il ressort des pièces du dossier que l'opération, qui consiste en la réalisation de 400 logements et d'un pôle d'équipement public permet de répondre à une demande croissante d'une offre foncière diversifiée et équilibrée, destinée notamment à organiser et maîtriser le développement démographique du bassin de vie d'Avignon (...) ».

Le 27 octobre 2014, la société Nexity Foncier Conseil, choisie par la commune pour aménager la ZAC, dépose un dossier de demande d'autorisation de défrichement. Cette demande est soumise à une enquête publique et donc à une étude d'impact et à une évaluation des incidences au titre de la réglementation relative à Natura 2000.

Le 26 mars 2015, l'autorité environnementale émet un avis qui préconise des éléments complémentaires (PJ n°1). Cet avis fait l'objet d'une réponse du porteur de projet en avril 2015 (PJ n°2). Ces deux éléments figurent au dossier soumis à enquête publique. L'enquête publique se déroule du 20 avril 2015 au 20 mai 2015 (PJ n°3).

Le 25 juin 2015, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement du Languedoc-Roussillon (DREAL-LR) atteste des démarches du porteur de projet Nexity et de son bureau d'étude naturaliste auprès de la DREAL, service instructeur en la matière, en vue de déposer un dossier de demande de dérogation aux interdictions relatives aux espèces protégées dans le cadre du projet de ZAC des Bouscatiers (PJ n°4). Des échanges entre ce service, le porteur de projet et le cabinet mandaté par ce dernier pour élaborer ce dossier de demande de dérogation permettront de faire évoluer le projet de dossier de demande de dérogation.

Le 26 juin 2015, l'arrêté préfectoral n°DDTM-SEF-2015-00046 autorise le défrichement nécessaire au projet de ZAC des Bouscatiers. Cette autorisation est modifiée par arrêté préfectoral du

25 juillet 2016 afin de proroger la durée de validité de cette autorisation et le délai de mise en œuvre des prescriptions générales prévues dans l'autorisation initiale.

Par délibération du 13 juillet 2017, le conseil municipal approuve la modification n°2 du PLU pour prendre en compte les évolutions du projet d'urbanisation de la ZAC des Bouscatiers (PJ n° 5).

Le 28 juillet 2017, la société Nexity Foncier Conseil dépose une demande de dérogation pour la destruction, l'altération ou la dégradation des sites de reproduction ou d'aires de repos d'animaux d'espèces animales protégées et une demande de dérogation pour la capture ou l'enlèvement, la destruction et la perturbation intentionnelle de spécimens d'espèces animales protégées. Ces deux demandes sont accompagnées du dossier établi par la société Trans faire, objets de la production n°2 du requérant.

Le 25 octobre 2017, le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Occitanie émet un avis favorable sur cette demande de dérogation (PJ n° 6).

Le dossier de dérogation est mis à la disposition du public sur l'espace dédié du site de la DREAL pendant une durée de 15 jours, du 12 décembre 2017 au 27 décembre 2017 (PJ n°7). Une centaine de contributions défavorables est recueillie (PJ n°8).

Le 22 janvier 2018, le conseil national des paysages et de la nature (CNPN) émet un avis favorable sous conditions sur cette même demande de dérogation (PJ n°9).

La synthèse des contributions du public et l'avis du CNPN sont transmis à Monsieur le Préfet du Gard en accompagnement du projet d'arrêté de dérogation afin qu'il décide de délivrer, ou pas, cette dérogation.

Le 28 juin 2018, la dérogation aux interdictions relatives aux espèces protégées est accordée et accompagnée de prescriptions.

Le 28 août 2018, votre juridiction enregistre un recours en annulation à l'encontre de cette dérogation.

DISCUSSION

- Sur la légalité externe

1. Sur l'absence de conséquences de la procédure d'évaluation environnementale dans le cadre de l'autorisation de défrichement sur la procédure de dérogation à l'interdiction relative aux espèces protégées.

Le requérant conteste l'arrêté préfectoral de dérogation aux interdictions relatives aux espèces protégées en application de la réglementation figurant aux articles L.411-1 et suivants ainsi que R. 411-1 et suivants du code de l'environnement.

Pour autoriser une telle dérogation, cette réglementation impose de démontrer que les conditions figurant au 4° de l'article L.411-2 sont remplies, ce qui est l'objet du dossier de demande. Ce dossier traite donc des espèces protégées et de leur territoire. Cette même réglementation soumet ce dossier à l'avis du conseil national des paysages et de la nature (CNPN) puis à une mise à disposition du public avant que l'autorité compétente émette sa décision.

En effet, l'autorisation environnementale unique ne s'applique pas à cette affaire dans la mesure où le dossier de défrichement a été déposé antérieurement au 1^{er} mars 2017. Dès lors, la procédure de demande de dérogation est indépendante de l'étude d'impact. C'est pourquoi, cette demande de dérogation a été déposée postérieurement à l'avis de l'autorité environnementale. Cette dernière a été saisie pour avis sur l'étude d'impact datée de mai 2014, dans le cadre de l'autorisation de défrichement.

Cette demande de dérogation a fait l'objet d'une consultation du public via le site de la DREAL pendant une durée de 15 jours (du 12 décembre 2017 au 27 décembre 2017) conformément à l'article L.120-1-1 du code de l'environnement (PJ n°7). Cette consultation était ultérieure à la délivrance de l'autorisation de défrichement, appliquant ainsi le principe de l'indépendance des législations. Lors de cette consultation, le public a pu prendre connaissance de la demande de dérogation et a pu émettre des observations sur le site dédié. 91 observations ont ainsi été recueillies (PJ n°9).

En se limitant à remettre en cause l'étude d'impact et le dossier d'enquête publique, établis en application des dispositions des articles L. 122-1 et suivants ainsi que R. 122-1 et suivant du code de l'environnement, et figurant dans le dossier de demande d'autorisation de défrichement délivrée antérieurement à l'arrêté litigieux, le requérant ne démontre pas en quoi ils seraient de nature à vicier un arrêté ressortant d'une autre réglementation.

Dès lors, votre tribunal devra rejeter les moyens du requérant portant sur la procédure d'étude d'impact et d'enquête publique.

Si votre juridiction ne devait pas retenir cet argument, il va néanmoins être démontré que le projet respecte les dispositions relatives à l'étude d'impact ainsi qu'à l'enquête publique.

2. Le cas échéant, sur les conséquences de la procédure d'évaluation environnementale dans le cadre de l'autorisation de défrichement sur la procédure de dérogation à l'interdiction relative aux espèces protégées.

Le requérant fonde ce moyen sur l'avis émis par l'autorité environnementale dans le cadre de la procédure d'autorisation de défrichement. Il soutient que le public et le préfet auraient été privés de garanties propres au processus d'évaluation environnementale. Il affirme aussi que la procédure entre le porteur de projet et l'autorité environnementale devrait être itérative.

2.1. Sur l'analyse de l'impact du projet sur l'environnement.

L'opération objet de la dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées a fait l'objet de plusieurs procédures administratives parmi lesquelles une déclaration d'utilité publique

avec des expropriations, la création et la réalisation d'une ZAC, l'inclusion de ce projet dans le PLU, le PLH et le schéma de cohérence territoriale (SCoT), une autorisation au titre de la loi sur l'eau et une autorisation de défrichement.

Cette dernière a fait l'objet d'une étude d'impact, d'un avis de l'autorité environnementale, d'une réponse du porteur de projet à cet avis et d'une enquête publique.

L'étude d'impact est nécessaire au titre de la demande d'autorisation de défrichement, s'agissant d'une demande concernant une superficie égale ou supérieure à 25 hectares (ha) mais aussi au titre de l'opération objet de la ZAC puisque cette urbanisation n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact dans le cadre du PLU (PJ n°10, en particulier la page 7).

Dans son avis, l'autorité environnementale analyse le contenu de l'étude d'impact en fonction du projet au regard des dispositions des articles L.122-3 et R.122-5 du code de l'environnement. Ce dernier précise, notamment, que :

« le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement et la santé humaine ».

L'autorité environnementale a assorti son avis de remarques (PJ n°1).

Le porteur de projet a produit un mémoire en réponse à cet avis (PJ n°2).

Ce document répond aux points soulevés par l'avis de l'autorité environnementale par plusieurs moyens.

Certaines remarques de l'autorité environnementale font l'objet d'un rappel de leur traitement dans l'étude d'impact. Tel est le cas pour :

- les mesures d'évitement et de réduction, les effets attendus et les modalités de suivi,
- l'analyse des effets cumulés avec d'autres projets connus ainsi que la mise en œuvre de solutions mutualisées,
- les besoins en eau et en assainissement du projet,
- la prise en compte des résultats de l'analyse hydraulique relative à la gestion des eaux pluviales.

D'autres remarques font l'objet de compléments tout en mentionnant, le cas échéant, la partie de l'étude d'impact dans laquelle le sujet est traité. Tel est le cas pour :

- certains habitats de reptiles et d'oiseaux,
- la localisation plus précise des secteurs à enjeux de biodiversité sur le site,
- le détail des différentes phases de travaux préalables à la réalisation du projet,
- l'analyse des impacts du projet, leur quantification en matière de trafic routier, de besoins en ressources en eau et assainissement, les surfaces des milieux naturels impactées, l'ampleur du terrassement ainsi que le bruit généré par les équipements collectifs prévus,
- les besoins en eau potable et en assainissement cumulés avec la ZAC des Combes et leur prise en compte par les réseaux publics, dont la particularité de l'assainissement de la cuisine centrale,
- le choix du mode de collecte des eaux pluviales,
- le trafic routier et la prise en compte de l'impact du projet dans le plan de déplacement urbain du Grand Avignon,
- la fonctionnalité de la voie principale en cas d'incendie,

- l'articulation entre les espaces boisés classés et le débroussaillage de sécurité prévu.

Enfin, certaines remarques relatives à l'aspect faunistique de l'étude d'impact font l'objet d'un renvoi au dossier de dérogation aux interdictions relatives aux espèces protégées. Tel est le cas de :

- les mesures d'évitement et de réduction de l'impact sur la biodiversité,
- l'analyse des enjeux pour les habitats naturels et l'analyse espèce par espèce de l'impact du projet sur la faune.

L'examen de l'ensemble des procédures nécessaires à la réalisation de ce projet démontre l'existence d'une démarche itérative au niveau de l'étude de l'impact du projet sur l'environnement.

Dans ce dossier, l'étude d'impact a été effectuée dans le cadre de la demande d'autorisation de défrichement, soit postérieurement à la déclaration d'utilité publique et à l'intégration d'un tel projet dans les différents documents de planification (PLU, PLH et SCoT) et à la procédure relative à la ZAC. Ainsi, la réglementation relative à l'étude d'impact et à l'avis de l'autorité environnementale permet la mise en œuvre de ce caractère itératif.

2.2. Sur l'absence de seconde consultation de l'autorité environnementale.

Le requérant reproche l'absence de seconde consultation de l'autorité environnementale suite au mémoire en réponse au premier avis de cette autorité. Il se fonde sur la directive 2011/92/UE du parlement européen et du conseil du 13 décembre 2011, modifiée par la directive n°2014/52/UE, et sur l'arrêt du conseil d'état n°400009 du 28 juillet 2017.

Cette directive a été transposée en droit français par plusieurs textes dont la loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, l'ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

Dès lors, le requérant aurait dû démontrer en quoi les différentes procédures et dossiers dont a fait l'objet le projet d'urbanisation des Bouscatiers ne respecteraient pas cette réglementation nationale.

L'arrêt du conseil d'état n°400009 du 28 juillet 2017 précise que :

« les dispositions précitées alors en vigueur n'imposaient pas de soumettre à l'autorité compétente en matière d'environnement les éléments complémentaires que produit le pétitionnaire, à la suite d'un avis qu'elle a rendu, en vue d'assurer une meilleure information du public et de l'autorité chargée de statuer sur la demande d'autorisation ; qu'il en serait autrement que dans le cas où les éléments complémentaires produits par le pétitionnaire auraient été destinés à combler des lacunes de l'étude d'impact d'une importance telle que l'autorité environnementale n'aurait pu, en leur absence, rendre un avis sur l'autorisation, en ce qui concerne ses effets sur l'environnement ».

A ce jour, il n'existe aucune disposition imposant une seconde consultation de l'autorité environnementale. Cet arrêt fixe néanmoins la condition justifiant de la nécessité d'une nouvelle consultation.

Or, force est de constater que la condition justifiant de la nécessité d'une nouvelle consultation n'est pas remplie. En effet, les éléments complémentaires produits par le pétitionnaire n'ont pas eu pour objet de combler des lacunes de l'étude d'impact d'une telle importance que l'autorité environnementale n'aurait pas pu rendre un avis quant aux effets de l'autorisation sur l'environnement. L'avis qu'elle a émis ainsi que le mémoire en réponse du pétitionnaire le démontrent (cf paragraphe 2.1. de ces écritures).

A l'issue de l'étude d'impact, la nécessité de déposer une demande de dérogation est démontrée. Le dossier de dérogation complète et précise les impacts faunistiques sur les espèces et les habitats naturels.

2.3. Sur l'information du public relative à ce projet

Ainsi que précisé plus haut, la demande de dérogation aux interdictions relatives aux espèces protégées a fait l'objet d'une mise à disposition du public sur le site internet de la DREAL Occitanie durant quinze jours, conformément à l'article L. 120-1-1 du code de l'environnement. Elle a permis de recueillir 91 observations.

Plus largement, le projet d'urbanisation du secteur des Bouscatiers a fait l'objet de plusieurs enquêtes publiques dans le cadre des différentes procédures administratives dont il a fait l'objet.

L'élaboration du PLU a fait l'objet d'une concertation avec le public et d'une enquête publique. Il en est de même pour le SCoT et le PLH. La DUP a fait l'objet d'une enquête publique. L'autorisation de défrichement a aussi fait l'objet d'une enquête publique (PJ n°11).

Le dossier d'enquête publique relative à l'autorisation de défrichement comporte l'étude d'impact, l'avis de l'autorité environnementale ainsi que le document dans lequel le porteur de projet répond aux remarques de l'autorité environnementale (PJ n°11 pages 9 et 10).

Ainsi, lors de l'enquête publique, le public disposait de l'ensemble des informations relatives à l'impact du projet sur l'environnement et savait que l'impact sur la faune serait plus précisément étudié dans le cadre d'un dossier de dérogations aux interdictions relatives aux espèces protégées, sachant que ce dernier est soumis à l'avis du conseil national de la nature et des paysages (CNPN), regroupant des spécialistes de la faune et de la nature, puis à une mise à disposition du public avant que l'autorité administrative compétente prenne sa décision.

Par conséquent, le public et le préfet ont été suffisamment informés de l'impact et des conséquences du projet sur l'environnement même en l'absence de nouvel avis de l'autorité environnementale.

L'arrêté litigieux a bien été pris à l'issue de l'analyse de l'impact du projet sur l'environnement

Les moyens de légalité externe du requérant doivent donc être rejetés.

Sur la légalité interne

Le requérant affirme que deux des trois conditions d'octroi d'une dérogation à l'interdiction de détruire ou de déranger les espèces protégées, fixée par l'article L. 411-2 du code de l'environnement, ne seraient pas remplies, à savoir : l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur et l'absence de solution alternative.

Votre tribunal notera que le requérant ne traite pas de la troisième condition. Cette dernière prévoit que la dérogation ne doit pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

La cour administrative d'appel de Douai précise, dans son arrêt n°14DA02064, que :

« les travaux destinés à l'aménagement des friches industrielles du Havre et à l'implantation ou à l'extension des entreprises peuvent être regardés comme une raison impérative d'intérêt public majeur justifiant l'accord de la dérogation prévue à l'article L.411-2 du code de l'environnement, après que ce projet a été mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels et de la faune sauvage, poursuivi dans le secteur ».

Ici, il convient donc de mettre en balance la raison d'impérative d'intérêt majeur de ce projet telle que définie dans la partie suivante avec l'objectif de conservation des habitats naturels et de la faune sauvage poursuivi sur le secteur des Bouscatiers.

En l'espèce, il ressort de l'avis du CNPN (PJ n°8) que les inventaires relatifs aux espèces protégées et à leurs habitats impactés réalisés dans le cadre de ce dossier de dérogation *« sont de qualité »*. Le CNPN relève que :

« les mesures de réduction/atténuation proposées sont en corrélation avec les enjeux et globalement bien appréhendées dans la phase chantier comme dans la phase exploitation ».

Le CNPN conclut par un avis favorable sous réserve de la bonne mise en œuvre des mesures prévues dans le dossier en phase chantier mais aussi pendant au minimum 25 ans d'exploitation.

Le dossier présente les mesures d'atténuation opérationnelles (productions du requérant n° 2-4 et suivantes) mais aussi les mesures compensatoires sur la commune de Saze qui permettent une plus-value écologique sur ce secteur. Votre tribunal notera que si le projet réduit le corridor écologique, ce dernier demeure fonctionnel en permettant une connexion entre les milieux naturels et des échanges au niveau des populations animales et végétales.

Le dossier de dérogation démontre aussi que l'aménagement projeté prend en compte la circulation des espèces dans son emprise tant en phase chantier qu'en phase d'exploitation (production du requérant n°2 par exemple les pages 204-205 et 207 de la production n°2-5).

S'il n'est pas contestable que ce projet entraînera la destruction de quelques spécimens et de quelques habitats de reproduction et de repos des espèces protégées concernées, il ne remet pas en cause la conservation des populations des espèces impactées, moyennant la bonne mise en œuvre des mesures d'atténuation et de compensation de ce projet. D'ailleurs le CNPN a estimé que les impacts

étaient acceptables et que les mesures proposées étaient proportionnées aux impacts du projet sur les espèces protégées (PJ n°8).

Les développements suivants démontreront que les deux autres conditions de délivrance de la dérogation aux interdictions relatives aux espèces protégées sont bien remplies dans ce dossier, contrairement aux affirmations du requérant.

1. Sur la raison impérative d'intérêt public majeur du projet d'urbanisation.

Le requérant affirme que le projet ne serait pas justifié par une raison impérative d'intérêt public majeur en se fondant sur une analyse juridique de différentes jurisprudences qui démontreraient qu'il faudrait que le projet est un caractère exceptionnel qui rendrait sa réalisation indispensable.

Pour lui, le projet de ZAC ne remplirait pas cette condition parce que l'aménagement n'aurait pas un caractère exceptionnel, qu'il ne remplirait pas de rôle significatif dans la production de logements sociaux au regard des objectifs fixés à la commune de Villeneuve-lès-Avignon.

Il ressort de la jurisprudence que pour justifier d'une raison impérative d'intérêt public majeur, il faut examiner le projet au regard des enjeux environnementaux et locaux. Ainsi, la cour administrative d'appel de Lyon a validé un projet de centre de loisir « center parcs » couvrant une superficie de 145 ha au regard du nombre d'emplois que créerait un tel projet dans une partie du département « *marquée par une activité économique moindre que dans le reste du département et dans un contexte socio-économique général, à la date de la décision en litige, dégradé* » (arrêt du 16 décembre 2016, n°15LY03097).

L'arrêt litigieux est motivé par le caractère indispensable de ce projet afin de répondre aux besoins en logements de ce territoire ainsi que pour l'implantation d'équipements publics en cohérence avec l'organisation urbaine existant sur cette commune.

Il ressort du dossier de demande de dérogation, en particulier de sa page 28, que la commune présente « *des singularités territoriales contraignantes et variées* ». le développement urbain apparaît très limité entre 2007 et 2012 avec une diminution de la population globale, principalement due à la population âgée de 0 à 59 ans et une augmentation de la population à partir de 60 ans.

Sur cette même période le parc de logement a légèrement augmenté alors que les résidences principales diminuaient malgré une augmentation du nombre d'appartements.

Les statistiques de l'INSEE démontrent que ces tendances se poursuivent après 2012 (PJ n°13).

Ce même dossier précise que les singularités territoriales tiennent à :

- un centre ancien autour de nombreux monuments classés,
- la plaine de l'Abbaye est classée et inondable,
- l'existence d'une urbanisation parcellaire entre 1960 et 2000 jusqu'en limite de la commune des Angles,
- l'existence d'une zone naturelle d'intérêt écologique, floristique et faunistique au nord de la commune.

Les cartes en PJ n°12 à 12-2, n°14 et 15 montrent l'étendue des contraintes sur le territoire de la commune.

Le secteur de la ZAC des Bouscatiers constitue une des dernières emprises foncières de taille importante disponible (24,8 ha) permettant de produire jusqu'à 550 logements, alors que le gisement de logements vacants, principalement localisé en centre-ville, est peu adapté aux besoins de logements sur la commune.

1.1. Sur le besoin en logements sur la commune de Villeneuve-lès-Avignon.

Le dossier de dérogation aux interdictions relatives aux espèces protégées reprend le constat établi dans les documents de planification de ce territoire et dans les différents dossiers administratifs concernant ce projet.

Il ressort du rapport de présentation du PLU, de son PADD, du SCoT, du PLH et de l'étude d'impact relative à ce projet, présentée dans le cadre de la procédure d'autorisation de défrichement, que la population de Villeneuve-lès-Avignon vieillit, qu'il existe un déficit de mixité sociale sur cette commune, que les familles avec enfants ne trouvent pas de logements accessibles. Cette tendance est confirmée, ainsi que le démontre le rapport de présentation du PLU communal approuvé en 2008 (PJ n°16 rapport de présentation pages 5 à 13) et par les données démographiques communales de l'INSEE (PJ n°13).

L'offre de logements n'est pas adaptée aux familles du fait de la typologie de logements produits (T2, T3) et de leur cherté. Cette commune voit sa mixité sociale diminuer au profit des classes moyennes supérieures (PJ n°13)..

1.2. Sur les besoins en logements sociaux.

1.2.1. Sur le déficit de production de logements sociaux au regard des obligations issues de la loi SRU modifiée.

La commune de Villeneuve-lès-Avignon est soumise à l'obligation de produire 25 % de logements sociaux en application de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) modifiée par la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. Ce taux de 25 % est applicable aux communes appartenant à des agglomérations ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propres de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Il ne s'applique pas dans les territoires ne nécessitant pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande et aux besoins des personnes à revenus modestes et à des personnes défavorisées. La soumission de la commune de Villeneuve lès Avignon au taux de 25 % de logements sociaux confirme que ce secteur est considéré comme un secteur tendu en matière de besoins en logement sociaux par l'État.

L'examen de l'état de la production de logements sociaux et, le cas échéant, l'édition d'arrêtés de carence, sont faits à l'aune de l'article 55 susmentionné. A ce titre, la commune de Villeneuve-lès-Avignon est carencée. Elle a ainsi fait l'objet de trois arrêtés de carence suite aux bilans des trois dernières périodes triennales prévues à l'article L. 302-8 de code de la construction et de l'habitation (CCH).

A l'issue de la période triennale 2008-2010, la commune avait réalisé 0 % de son objectif .Il lui restait 139 logements sociaux à produire. Elle s'est vu appliquer un taux de majoration à la participation pour logement social manquant de 100 %. Sur la période triennale suivante, elle devait produire 117 logements sociaux. Elle en a réalisé 37, soit 32 % de l'objectif. Cette commune devait

aussi produire 139 logements de plus au titre des logements à réaliser sur la période triennale précédente. Pour la période triennale 2014-2016, la commune a produit 186 logements sociaux, soit 72 % de l'objectif quantitatif mais 0 % de logements sociaux conventionnés PLAI ou assimilés pour un objectif de 30 % (PJ n°17 à 19). Les logements sociaux conventionnés PLAI sont les logements qualifiés de « très sociaux », c'est-à-dire destinés aux personnes les plus modestes.

De telles carences ont justifié une majoration du prélèvement par logement social manquant de 100 % puis de 68 % et de 28 % pour les différentes périodes triennales.

Depuis 2013-2014, le préfet a aussi récupéré le droit de préemption urbain sur cette commune dans les secteurs constructibles en vue de produire des logements sociaux. A ce titre le préfet, la commune et l'EPF régional ont conventionné pour mettre en œuvre ce droit de préemption.

Afin de combler son retard, la commune a fixé l'obligation de produire 30 % de logements sociaux dans certains secteurs de son PLU, et notamment dans la ZAC des Bouscatiers. Il s'agit de permettre la production de tels logements tout en favorisant la mixité sociale. D'autres secteurs sont concernés par des pourcentages de 20 %, 40 % ou 100 % (PJ n°20).

1.2.2. Sur la demande de logement social sur Villeneuve-lès-Avignon.

Depuis 2014, le nombre de demandes de logements sociaux en stock en fin d'année sur la commune varie entre environ 300 et 375. En 2018, il s'établit à environ 350 demandes. En 2018, plus de 54 % de ce stock concernent des logements de 3 pièces et plus.

Depuis 2014 le nombre d'attribution en cours d'année varie de moins de 40 logements à environ 75 logements en 2018. Environ les deux tiers de ces attributions concernent des logements de 3 pièces (presque la moitié) et plus.

Sur cette commune, pour chaque logement attribué, il y a 4,7 demandes.

Il existe donc une importante demande de logements sociaux insatisfaite sur cette commune.

1.3. Sur les objectifs encadrant la production de logements.

Le requérant conteste l'existence d'une raison d'intérêt impératif majeur de cette opération d'urbanisation quantitativement et sur le principe de l'ouverture d'une zone à urbaniser par la création d'un nouveau quartier.

Cependant, outre la nécessité de produire une grande quantité de logements sur la commune, les différents documents réglementant ces opérations imposent de remplir un certain nombre de conditions à même de respecter les orientations fixées par ces documents.

Cette opération d'urbanisation doit mettre en œuvre les orientations figurant dans le plan local d'urbanisme. Ce dernier doit être compatible avec le schéma de cohérence territoriale, lui-même intégrant le programme local de l'habitat dans ses orientations relatives à ce domaine.

Il ressort des états des lieux figurant dans ces différents documents que le territoire du bassin de vie d'Avignon accueille de plus en plus d'habitants. La commune de Villeneuve-lès-Avignon est particulièrement touchée par le vieillissement de sa population et la diminution de la proportion de jeunes actifs et de familles avec enfants jeunes. Ainsi le nombre d'enfants scolarisés dans les écoles

maternelles et primaires, enfants originaires de cette commune, diminue alors que le nombre d'enfants au collège et au lycée, établissements accueillant les enfants originaires de plusieurs communes, augmente (PJ n°21). Les besoins en logements sont accrus au regard du phénomène de desserrement des ménages. Or, ce territoire est confronté au coût élevé du logement. La production de logement ne permet pas de répondre à ces besoins. En particulier, les classes moyennes et ouvrières en sont de plus en plus exclues. La commune d'Avignon concentre les populations pauvres et précaires. Le parc social est aussi particulièrement concentré sur la commune d'Avignon (PJ n°13). Dans ce domaine le PLU de Villeneuve-lès-Avignon confirme ce diagnostic (PJ n°16).

Il s'agit donc de répondre aux besoins de logements tout en respectant une mixité sociale mais aussi en prenant en compte les problématiques de déplacements, de protection des zones agricoles et naturelles à enjeux, et de ne pas implanter de nouveaux enjeux dans les zones soumises à un risque.

Une telle production doit aussi répondre des délais prenant en compte l'urgence de la situation. La réglementation impose que le taux de 25 % de logement sociaux soit atteint en 2025. Elle impose aussi un rythme de construction. Il s'agit de rattraper le retard pris face à un besoin qui tend à s'accroître au regard de l'évolution démographique qui tend à augmenter le besoin de logements, en particulier dans les zones tendues, et des tendances du marché de l'immobilier qui limite les possibilités de logements, notamment au regard du prix.

1.4. Sur la nécessité de cette opération au regard des besoins en logement de cette commune.

Le requérant affirme que cette opération ne serait pas exceptionnelle au regard de son objet et au regard de sa contribution aux objectifs en matière de production de logements sociaux.

Une telle affirmation est erronée.

Cette opération vise à augmenter fortement l'offre de logements globale, et non la seule offre de logements sociaux, tout en étant compatible avec les normes juridiques supérieures ressortant du PLU, du SCoT, du PLH rappelées ci-dessus et en répondant aux impératifs des réglementations, notamment en matière de production de logement social, de défrichement, de loi sur l'eau et d'environnement. Cette ZAC est conforme aux objectifs du PLH en matière de production de logements sociaux.

Ainsi la condition tenant à la raison impérative d'intérêt majeur doit être examinée au regard de l'ensemble des raisons justifiant cette opération d'urbanisation, à savoir la production de logements, dont celle de logements sociaux, dans le respect des règles encadrant une telle production, ainsi que la nécessité de la réalisation des équipements publics au regard des potentialités du territoire de cette commune et de l'urgence d'une telle production au regard des besoins de la population.

Les projets de ZAC permettent à la commune de produire du logement en quantité et dans un laps de temps limité. Ainsi, la ZAC de la Combe a permis la création de 230 logements dont 70 logements sociaux. La ZAC des Bouscatiers permettra la création de 540 logements dont 161 logements sociaux.

En matière de production de logements sociaux, les modalités de calcul des objectifs triennaux sont précisées par l'article L.302-8 du code de la construction et de l'habitation (CCH). En application de cet article, les objectifs des périodes triennales sont calculés par rapport au nombre de logements sur la commune au 1^{er} janvier de l'année précédant le début de la période triennale et en tenant compte de la répartition de la production sur l'ensemble des périodes triennales. Ainsi, pour la période 2017-2019, le nombre de logements au 1^{er} janvier 2016 était la référence. La période 2017-2019 étant l'antépénultième période avant la date référence de 2025, l'objectif de cette période représente un tiers du nombre de logements sociaux manquants pour atteindre 25 % du nombre de logement sur la commune au 1/01/2016.

La commune doit produire 329 logements sociaux sur la période triennale 2017-2019. A ce jour elle est en passe d'atteindre 71 % de l'objectif. La réalisation de la ZAC des Bouscatiers permettra de combler le retard pris sur la période 2017-2019 et participera à l'atteinte des objectifs de la période 2020-2022 pour 64 logements sociaux.

Les modalités de calcul exposées par le requérant pour juger de l'apport de logements sociaux par cette opération pour l'atteinte des objectifs de la loi SRU en la matière ne peuvent pas être retenues puisqu'elles ne respectent pas l'article L.302-8 susmentionné.

Nul doute que cette opération permettra l'arrivée de populations plus jeunes et moins aisées. Elle permettra donc un infléchissement des tendances démographiques de cette commune et une augmentation de la mixité sociale tout en préservant le cadre de vie et en gérant les enjeux en termes de protection de l'environnement, de gestion des eaux pluviales et de gestion des déplacements.

1.5. Sur la nécessité des nouveaux équipements publics prévus.

Principalement, le besoin porte sur la création d'une salle polyvalente.

En effet, actuellement la commune dispose de plusieurs salles municipales d'une capacité totale maximale de 675 personnes. La plus grande salle permet l'accueil de 280 personnes (salle Fernand Martin). Elle est située au premier étage d'un bâtiment municipal hébergeant aussi la cuisine centrale de la commune et ses dépendances. Etant située à proximité du centre bourg, les capacités de stationnement sont limitées. La seconde salle la plus importante, d'une capacité de 235 personnes, est située dans l'enceinte d'une école (salle des hauts de Villeneuve). Une telle situation engendre des sujétions particulières quant à son utilisation. Sachant que la commune regroupe 12 314 habitants selon la population légale de 2016 (données de l'INSEE), la salle la plus importante ne peut donc accueillir que 2,3 % de la population de cette commune. Cet état de fait est préjudiciable à la vie locale alors que cette commune est particulièrement active en matière culturelle (festival du polar, festival de théâtre, expositions, résidence d'artistes, etc.).

S'ajoute la nécessité de déplacer la cuisine centrale communale afin de l'extraire de la zone inondable. Cet équipement, susceptible d'être mobilisé en cas d'inondations pour participer aux besoins de la population afin de la nourrir en situation de crise, est au rez-de-chaussée et de plain pied avec le terrain extérieur. Il se situe actuellement en zone inondable reconnue par plusieurs documents (PJ n°26 et PJ n°27). Elle est de surcroît touchée par du ruissellement d'eaux urbaines ou agricoles par nappes dans l'atlas des zones inondables de la direction régionale de l'environnement (DIREN) Languedoc-Roussillon. Elle est dans l'emprise des zones inondables du plan des surfaces submersibles du Rhône dans ce même atlas, emprise figurant aussi dans le PLU. Au titre de ce PLU,

elle est dans un secteur d'accumulation d'eau sans stagnation (exutoire avec écoulement progressif dans le réseau) ainsi qu'à proximité d'un important écoulement avéré lors des inondations de 1997.

En plus de rapprocher cet équipement de la commune de Pujaut, puisqu'il dessert aussi cette commune, il est impératif de le positionner en dehors des zones inondables afin de permettre la continuité du service pour les crèches, les écoles et tous les autres bénéficiaires de ce service en temps normal ou en temps de crise.

Il ressort de l'étude d'impact relative à l'autorisation de défrichement qu'un parking-relai permettra aux automobilistes empruntant la route en provenance de Pujaut en direction d'Avignon, itinéraire saturé en heure de pointe, de prendre le bus urbain desservant Avignon. L'extension de cette ligne de transports en commune est prévue en accompagnement de la réalisation de cette ZAC.

Enfin, au regard de l'apport de population plus jeune et plus familiale de la ZAC des Bouscatiers et de la ZAC de la combe, la nécessité d'un groupe scolaire pourra se ressentir.

Au regard de l'ensemble de ces développements, la condition relevant de l'existence d'une raison impérative d'intérêt général est remplie.

2. Sur l'absence de solutions alternatives.

Le requérant affirme, sans toutefois le démontrer, qu'il existerait des solutions alternatives permettant de répondre aux besoins de la commune en la matière.

Le territoire de la commune de Villeneuve-lès-Avignon est couvert de contraintes qui rendent le respect des objectifs de production de logements difficiles à respecter.

Pour résumer ces objectifs, déjà exposés dans les développements précédents, il s'agit de produire des logements pour répondre aux besoins communaux, dont des logements sociaux, permettant une mixité sociale sans porter atteinte aux différents secteurs protégés, tout en tenant compte des différents risques existant sur la commune et en limitant l'atteinte à l'environnement.

Le dossier de demande de dérogation aux interdictions relatives aux espèces protégées précise, en page 49 et 50, les raisons justifiant de l'absence de solutions alternatives.

Quantitativement, pour arriver au même niveau de production de logements, nécessaire pour répondre aux besoins ainsi qu'il a été démontré précédemment, il faudrait passer, sur l'ensemble des zones ouvertes à l'urbanisation, d'une densité moyenne de 15 à 20 logements par hectare à plus de 100 logements, sans ouvertures des secteurs 1AU ou à plus de 40 logements avec ouverture des secteurs 1AU.

Une telle densification n'est pas possible. Outre la rétention foncière et la rareté de terrains suffisamment grands pour permettre des opérations suffisamment importantes pour que des bailleurs sociaux acceptent de financer et de gérer des logements sociaux, un grand nombre de secteurs déjà urbanisés ne peuvent pas absorber une telle densification. En effet, une grande partie de la zone urbanisée est concernée par des terrains particulièrement pentus (PJ n°14) et desservis par un réseau viaire très insuffisant et ne pouvant absorber les flux de déplacements induits par une telle

densification (PJ n°22). Ce réseau ne pourrait d'ailleurs pas permettre, en de nombreux endroits, le passage de transports collectifs. Les dénivelés importants limitent la possibilité d'utilisation de modes de transports alternatifs sur ces secteurs. Le tissu pavillonnaire existant, souvent avec les maisons individuelles implantées en milieu de parcelle de taille d'environ 500 m², ne permet pas d'urbaniser les interstices. Il convient de noter qu'il est souhaitable, voire nécessaire, que la majorité des logements sociaux soit desservie par les transports en commun. Au regard de la desserte existante, et compte tenu des caractéristiques du réseau viaire, ce critère contribue à limiter le nombre de terrains susceptible d'accueillir de tels logements.

De plus, la gestion des eaux de ruissellement est déjà problématique compte tenu de l'urbanisation existante et de la topographie de la commune (PJ n°15). L'importance de ces ruissellements est partiellement illustrée par l'étude de ressuyage de la plaine de l'Abbaye. Cette dernière relève que deux apports principaux d'eau sur trois dans cette plaine provient du centre de Villeneuve (PJ n°23). Or, ce dernier est alimenté par les secteurs urbanisés en amont (PJ n°15). Une densification au moins deux fois plus importante de la zone urbanisée aggraverait la situation actuelle.

La densification du quartier de Pierre Longue ne permettait pas d'atteindre une densité suffisante. Elle est même impossible compte tenu des problématiques touchant ce secteur. Ce secteur dispose d'un réseau viaire insuffisant pour assurer à la fois l'évacuation des populations et l'arrivée des services de secours dans le secteur boisé à proximité, secteur touché par un aléa incendie fort. Ainsi le chemin du Safrus a été identifié comme un point noir de fait de son étroitesse au plan de prévention des risques feu de forêt (PJ n°24). Ce chemin est aussi pentu et ne permet pas une visibilité suffisante aux usagers pour pouvoir accueillir une fréquentation plus importante induite par une densification de ce secteur. La PJ n°25 illustre ce propos. D'ailleurs, ce secteur ne fait pas partie de secteurs préemptables par l'établissement public foncier d'Occitanie (production n°13 du requérant), ce qui tend à confirmer l'absence de pertinence de la densification de ce secteur.

De plus, le projet de seconde tranche d'un lotissement situé à proximité de la voie ferrée et du ravin des Chèvres n'est, à ce jour, pas en état d'être réalisé. En effet, il est situé dans le lit de ce ravin et, compte tenu du fonctionnement de ce ravin et notamment des débits et des vitesses importants de ses crues, le porteur de projet travaille à la prise en compte de ce risque. A ce jour, rien n'assure que ce projet pourrait aboutir et qu'il permettrait une urbanisation suffisante pour contribuer à résorber les besoins en logements de la commune.

Le requérant affirme que le porteur de projet aurait dû étudier la possibilité de répondre aux besoins en logement de la commune par l'exploitation des logements vacants.

Cette solution est limitée pour plusieurs raisons. Le bon fonctionnement du secteur immobilier nécessite un taux de vacance. L'initiative de remettre un logement vacant sur le marché revient aux propriétaires, tout comme il leur revient de décider de conventionner pour faire rentrer leur logement dans le parc social. Une partie de la vacance peut s'expliquer par l'existence de logements dégradés, insalubres ou pas adaptés à la demande en termes de typologie ou de budget.

Le requérant avance aussi la piste d'une réduction de l'emprise du projet par la densification des constructions.

Afin d'intégrer ce nouveau quartier dans le bâti existant et de tenir compte du cadre de vie végétalisé ainsi que de la topographie et des eaux de ruissellement, la nouvelle urbanisation doit rester proche de ce qui existe dans le secteur. C'est pourquoi il est nécessaire de ne pas fortement augmenter la densité au regard de l'existant, d'intégrer des espaces paysagers afin de maintenir une végétalisation et de gérer les eaux de ruissellement.

Le requérant avance aussi la possibilité d'exploiter des zones déjà urbanisées, peu denses et identifiées comme préemptables dans la convention passée avec la communauté d'agglomération du Grand Avignon. Une telle solution est conditionnée à un projet de transfert de propriété d'immeuble pouvant avoir une vocation de logement. L'initiative de la mise en œuvre d'un tel dispositif revient donc avant tout au propriétaire du terrain, seul pouvant décider de mettre en vente son bien.

Au regard des besoins de logements et de l'urgence de leur production, il ressort de développements précédents que le projet d'urbanisation de la ZAC des Bouscatiers est le seul à même de contribuer de manière significative, en l'absence de la réunion des conditions permettant des dispositifs alternatifs, et dans un délai compatible avec les besoins et le respect de la réglementation en matière de production de logements sociaux.

Ceci est confirmé par l'historique de la production de logement sociaux sur la commune de Villeneuve lès Avignon. Il en ressort que les années où cette production est importante sont celles durant lesquelles aboutissent des opérations immobilières d'envergure, comme des constructions de collectifs importants ou la réalisation de la ZAC des Combes.

Enfin, il convient de noter que sur la période entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2018, la production de logements sociaux sur cette commune s'est répartie comme suit :

- 41 % en « dents creuses » (48 % dans le Gard),
- 35 % dans les opérations d'urbanisme comme les ZAC, les lotissements communaux, etc. (39 % dans le Gard),
- 9 % par des logements conventionnés ANAH (5 % dans le Gard),
- 9 % produits à partir de logements vacants (2 % dans le Gard),
- 7 % en foyers-logements assimilés à des logements sociaux (9 % dans le Gard).

Ainsi, la production de logements sur la commune de Villeneuve lès Avignon emprunte différentes modalités dont celles avancées par le requérant. Néanmoins, la commune ne peut pas s'exempter de réaliser la ZAC des Bouscatiers, ce type d'opération permettant de produire 1/3 de ses logements sociaux (2/5 sur le département du Gard).

Il ressort de l'ensemble de ces éléments qu'il n'existe pas de solutions alternatives à ce projet permettant de répondre aux besoins en logement dans des conditions similaires.

L'ensemble de ces développements démontre que la décision de dérogation litigieuse remplit les trois conditions cumulatives nécessaires à sa délivrance et figurant à l'article L.411-2 du code de l'urbanisme

Dès lors les moyens de légalité interne soulevés par le requérant devront être rejetés

CONCLUSION

Plaise à votre tribunal de bien vouloir rejeter la requête du collectif écocitoyen, en toutes ses conclusions.

Le préfet,

Pour le Préfet,
le secrétaire général

François LALANNE