



Autorité environnementale

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le projet de renforcement de chaussée et mise en sécurité de la RD914 (66)

n°Ae : 2016-016

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Autorité environnementale¹ du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 20 avril 2016, à Paris. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de renforcement de chaussée et mise en sécurité de la RD914 (66).

Étaient présents et ont délibéré : Mmes Fonquernie, Hubert, Steinfelder, MM. Barthod, Galibert, Ledenic, Orizet, Ullmann, Vindimian.

En application du § 2.4.1 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Mmes Allag-Dhuisme, Bour-Desprez, Perrin, MM. Clément, Lefebvre, Letourneux, Muller, Roche.

* *

L'Ae a été saisie pour avis par Mme la préfète des Pyrénées-orientales, le dossier ayant été reçu complet le 22 février 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-6 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L. 122-1 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-7 II du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

L'Ae a consulté par courrier en date du 24 février 2016 :

- la préfète de département des Pyrénées-orientales,*
- la ministre chargée de la santé,*
- la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement de Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées.*

Sur le rapport de Christian Barthod, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que pour tous les projets soumis à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnaire et du public. Cet avis ne porte pas sur son opportunité du projet mais sur la qualité de l'étude d'impact présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur ce projet. La décision de l'autorité compétente qui autorise le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage à le réaliser prend en considération cet avis (cf. article L. 122-1 IV du code de l'environnement).

¹ Désignée ci-après par Ae.

Synthèse de l'avis

Le présent projet, porté par le conseil départemental des Pyrénées-orientales, porte sur la mise en sécurité de la RD914 entre Banyuls-sur-Mer et Cerbère, sur une longueur d'environ 6,5 km et pour un coût de l'ordre de 17,5 millions d'euros. Ce projet initialement plus ambitieux a été reconfiguré pour mieux prendre en compte les importants enjeux naturalistes et paysagers.

Selon l'Ae, les principaux enjeux sont en effet les suivants :

- l'amélioration de la sécurité, sous différentes facettes ;
- le paysage, vu depuis cette route très touristique, mais aussi vu de la mer, tout particulièrement dans la logique des deux sites classés le long desquels la route serpente ;
- l'état de conservation favorable des espèces et des habitats naturels qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000 traversés par le projet, avec une attention particulière à l'habitat naturel prioritaire affecté.

L'histoire complexe du projet explique qu'il est parfois difficile de comprendre la cohérence de certains chiffres, ainsi que la pertinence de certaines formulations qui reflètent un stade antérieur du projet ou entretiennent de l'ambiguïté entre les travaux envisagés, relativement modestes, et les ambitions affichées.

Outre la nécessité d'une relecture attentive du dossier pour s'assurer de sa pleine cohérence par rapport au projet effectivement retenu, l'Ae recommande au maître d'ouvrage de :

- reprendre méthodiquement la définition des objectifs de l'aménagement et la description de l'état initial, afin de mieux montrer en quoi les travaux sont une réponse appropriée et efficace aux problèmes de sécurité de toutes natures mis en avant, et de démontrer l'intérêt public majeur du projet ;
- démontrer que les trois conditions mises par la directive « Habitats, faune, flore » pour passer outre au principe d'interdiction de tout projet se traduisant par un impact significatif, en l'occurrence une atteinte pérenne à un habitat naturel prioritaire, sont bien réunies, et d'en informer la Commission européenne ;
- préciser les conditions d'organisation du chantier et la manière dont les probables contradictions entre les intentions affichées et la logique très contrainte du chantier seront arbitrées.

L'Ae a fait par ailleurs d'autres recommandations plus ponctuelles, précisées dans l'avis détaillé ci-joint.

Avis détaillé

1 Contexte, présentation du projet et enjeux environnementaux

La RD 914 (ancienne RN 114) relie Perpignan à la frontière espagnole, sur une longueur de 48,5 km. Le trafic décroît rapidement au fur et à mesure qu'on s'approche de la frontière : ainsi en 2014, le trafic moyen journalier annuel (TMJA) était de plus de 10 000 véhicules/jour entre Argelès-sur-Mer et Port-Vendres, de l'ordre de 7 000 entre Port-Vendres et Banyuls-sur-Mer, de 2 500 entre Banyuls-sur-Mer et Cerbère, et de moins de 2 000 entre Cerbère et la frontière.

Avant son transfert au Département, l'ancienne RN 114 avait déjà fait l'objet d'un projet d'amélioration routière, dont les projets successifs du conseil départemental des Pyrénées-Orientales sont les héritiers. Le rapporteur a été informé oralement que, de manière harmonisée avec les travaux désormais réalisés sur son prolongement en Espagne, il était alors envisagé à la fois un élargissement de la chaussée et une rectification des virages, dont le rayon devait être d'au moins 50 m, dans une zone très sensible du point de vue paysager et naturaliste². Les aménagements déjà réalisés sur la RD 914 s'arrêtent à l'échangeur de Port-Vendres.

En juin 2008, le conseil départemental a approuvé le lancement d'une concertation publique pour un projet de rectification de virages entre Banyuls-sur-mer et Cerbère. Cette concertation a été suivie d'études de détails et du dépôt d'un dossier de demande de déclaration d'utilité publique (DUP) en 2010. Les concertations entre le conseil départemental et les services de l'État ont notamment porté, de manière très approfondie, sur l'insertion des travaux en site classé ; elles ont conduit à de nouvelles études et à une révision significative des objectifs routiers poursuivis, se limitant désormais à une mise en sécurité, devant notamment permettre à un bus et à un véhicule léger de se croiser en tous points. Un second dossier a été déposé en préfecture en mars 2015, qui a donné lieu à de nouvelles observations. Après prise en compte de ces observations, le présent dossier a été déposé en préfecture en décembre 2015.

1.1 Contexte et programme de rattachement du projet

L'étude d'impact (page 20) précise que le présent projet s'intègre dans un programme global d'aménagement de la RD 914 dans sa partie Sud, entre Port-Vendres et l'Espagne, comprenant plusieurs « projets à l'étude » : aménagement entre Port-Vendres et Banyuls-

² Le présent projet, situé sur le versant des Albères qui « plonge » dans la Méditerranée, est à la limite de deux sites classés au titre des paysages (loi de 1930) : Cap de l'Abeille et Anse de Terrimbo. Il traverse deux sites Natura 2000 désignés d'une part au titre de la directive « Habitats, faune, flore », d'autre part au titre de la directive « Oiseaux ».

sur-Mer, déviation de Banyuls-sur-Mer, renforcement de chaussée et mise en sécurité entre Banyuls-sur-Mer et Cerbère (objet du présent dossier), et aménagement du tunnel frontalier. Selon la notice explicative (page 15), les principaux objectifs de ce programme sont les suivants : homogénéiser les caractéristiques géométriques de la RD 914, augmenter la qualité de conduite et la sécurité de l'utilisateur, réduire le temps de parcours entre l'Espagne, les communes de la Côte Vermeille et Perpignan, dégager le trafic de transit de la frange littorale, améliorant ainsi la sécurité des piétons et des cyclistes au niveau des villes traversées, surtout en période estivale.

Néanmoins, le rapporteur a été informé oralement que, dans l'état actuel des études, le projet de déviation de Banyuls-sur-Mer n'est plus à l'ordre du jour, et que la concertation avec la partie espagnole n'a pas permis de faire aboutir un projet commun pour l'aménagement du tunnel frontalier, qui soit d'un coût supportable, conduisant à l'abandon de cette partie du programme. Le programme de travaux est donc désormais limité au présent projet et à l'aménagement entre Port-Vendres et Banyuls-sur-Mer (projet reconfiguré selon le même principe que le présent dossier, et qui doit être très prochainement déposé).

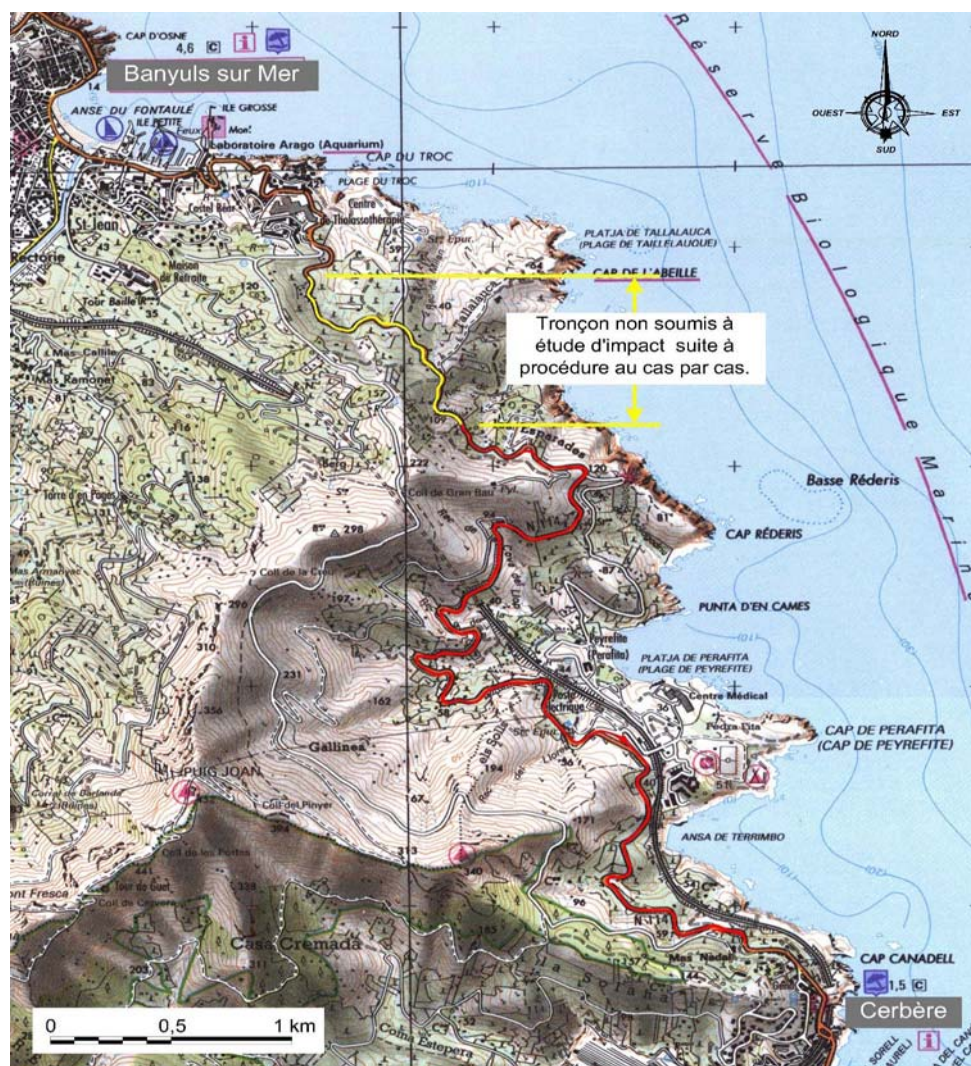


Figure 1 : tracé du projet faisant l'objet de la présente étude d'impact (Source : étude d'impact)

L'Ae note qu'en raison de la reconfiguration du programme, telle qu'exposée oralement au rapporteur, mais aussi des caractéristiques du présent projet par rapport aux ambitions du projet de 2010, les objectifs affichés pour le programme ne semblent plus crédibles et mériteraient d'être redéfinis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Languedoc-Roussillon, saisie d'un formulaire d'examen au cas par cas relatif à un aménagement de 1,25 km sur la même RD 914, un peu plus au nord mais toujours entre Banyuls et Cerbère, avait exonéré en octobre 2014 ce projet d'étude d'impact. Les travaux sont en cours. Néanmoins, dans l'esprit d'un programme d'opérations au sens du code de l'environnement, la présentation de ces travaux et de leurs impacts environnementaux sont réintégrés dans la présente étude d'impact.

1.2 Présentation du projet et des aménagements projetés

L'aménagement de la RD 914 concerne un linéaire de 6,5 km dont la largeur moyenne est actuellement de 6,5 m et qui serait portée à 8,5 mètres³, ce qui conduirait, selon le dossier, à une augmentation de 40 % de l'emprise totale de la RD 914, passant de 9 ha à 13 ha environ⁴. Sur les 77 virages existants, il est annoncé six rectifications importantes⁵ limitées au croisement d'un bus et d'un véhicule léger, et dix rectifications légères avec murs de soutènement. Les intersections avec certains accès routiers existants sont reprises. Le projet génère un déséquilibre entre les déblais, qui seront de l'ordre de 80 000 m³ et les remblais qui seront négligeables. Il est également prévu le réaménagement paysager d'un belvédère existant (dit de Cap Rédéris), dont seuls les principes sont posés⁶. Des plantations arborées et arbustives pourront être réalisées au niveau des délaissés (notamment au droit de l'insertion ancienne d'un ouvrage démoli dans le cadre du projet) ou aux abords des ouvrages de grande hauteur pour en favoriser l'insertion. Il reste néanmoins une incertitude concernant des plantations paysagères : *« Le choix des plantations sera en accord avec l'environnement immédiat (pas de plantation arborée en contexte ouvert ou hors des talwegs qui peuvent supporter des plantations arborées à mi pente). Là où des plantations ornementales dissonantes ont été réalisées, une diversification des essences sera effectuée avec des essences locales*

³ Les schémas types annexés au dossier (repris dans la suite du présent avis) ne permettent pas de bien comprendre ces chiffres, notamment en dehors des rectifications importantes de virages et des aménagements d'intersections. Il serait nécessaire de mieux décrire ce qui s'applique aux zones faisant l'objet de travaux et ce qui a vocation à rester en l'état ou à faire l'objet d'aménagements très ponctuels (comme les zones de garage pour les viticulteurs).

⁴ Ces chiffres ne sont pas cohérents avec les surfaces indicatives figurant dans les parties du dossier concernant la mise en compatibilité des POS de Banyuls (3,48 ha page 77) et de Cerbère (2,72 ha dans la seconde page 78, après la page 81), soit un total de 6,10 ha, sans explication des différences de chiffres avec l'étude d'impact.

⁵ L'ensemble du dossier n'en décrit que cinq ; le rapporteur a été informé oralement qu'il s'agit d'un débat compliqué sur un virage dit « zéro », relevant du tronçon sur lequel les travaux sont en cours.

⁶ Il n'en est pas fait mention dans la notice, alors qu'il est relativement bien décrit dans l'étude d'impact. Le rapporteur a été informé oralement qu'il n'est actuellement pas possible de détailler les aménagements qui seront définitivement retenus, l'étude fine paysagère n'ayant pas encore été menée à son terme, et la commune propriétaire du terrain n'ayant donné son accord que sur le principe. Le rapporteur a été informé que tous les autres projets d'aménagement des points de vue et des délaissés des virages rectifiés ont été abandonnés.

(arborées et arbustives). », incertitude qu'il conviendrait de lever en explicitant les projets et leur localisation précise. Le coût du projet est estimé à 17,5 millions d'euros HT (date de référence non précisée).

Selon le dossier, les objectifs visés par le présent projet sont les suivants :

- homogénéiser les caractéristiques géométriques de la RD 914 entre Banyuls-sur-Mer et Cerbère,
- augmenter la qualité du tracé et la sécurité de l'utilisateur⁷,
- sécuriser les dessertes locales : station d'épuration de Banyuls-sur-Mer, Cap Réderis, Anse de Peyrefitte, route des crêtes,
- réduire le temps de parcours entre l'Espagne, les communes de la Côte Vermeille et Perpignan, et réduire les ralentissements et les bouchons sur la RD 914 en période estivale entre Cerbère et Banyuls-sur-Mer,
- valoriser les points de vue sur les Albères et la Côte Rocheuse via l'aménagement ou le réaménagement de belvédères (délaissés,...).

Au vu des caractéristiques du projet, l'Ae considère qu'au moins les quatrième et cinquième objectifs mériteraient d'être reformulés, car ils semblent davantage refléter les ambitions du projet de 2010 que celles du présent projet⁸.

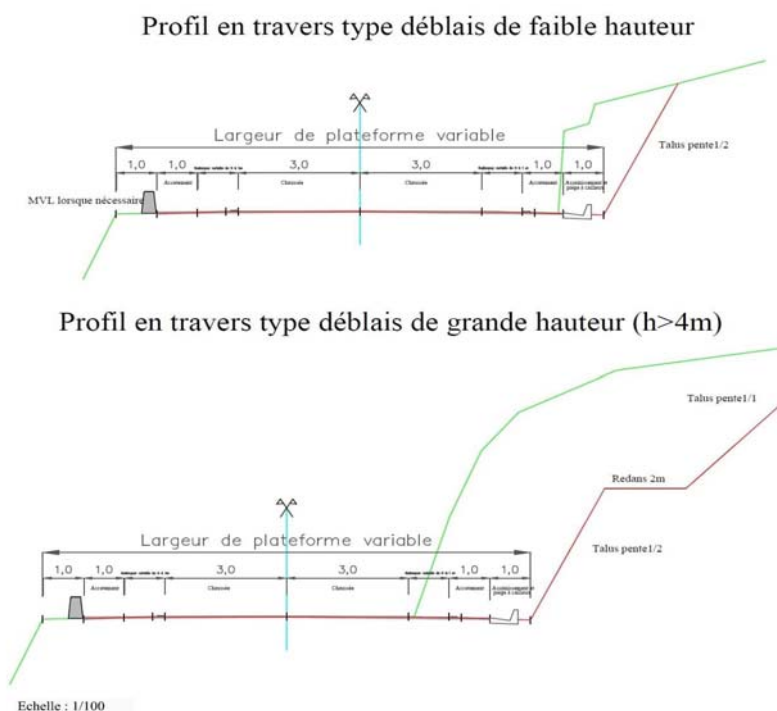


Figure 2 : profils en travers types de la voirie sécurisée, en fonction de la hauteur des déblais (Source : notice)

⁷ Ceci implique très ponctuellement des aménagements limités pour faciliter le garage des véhicules des vignerons, qui déborde actuellement souvent sur la chaussée, conduisant à l'aménagement de quelques murs de soutènement dont le traitement prend en compte les recommandations de l'inspecteur des sites.

⁸ Concernant la valorisation des points de vue, les ambitions initiales ont été également révisées, pour ne retenir finalement que l'option de l'aménagement du belvédère de Ridéris

L'Ae recommande de présenter de manière plus didactique et détaillée la nature et la localisation de tous les types de travaux envisagés, y compris en dehors des six rectifications importantes de virages et des aménagements d'intersections routières.

1.3 Procédures relatives au projet

Le présent projet étant soumis à étude d'impact, le dossier sera soumis à enquête publique, au titre des articles L.123-1 et suivants du code de l'Environnement, relatifs aux enquêtes publiques concernant les opérations susceptibles d'affecter l'environnement.

L'enquête publique préalable à la DUP visera également les articles L.121-1 à L.121-5, R.121-1 et R.121-2 du Code de l'Expropriation pour cause d'utilité publique, et sera accompagnée d'une enquête parcellaire.

Elle visera également les articles L.123-14, L.123-14-2 et R.123-23-1 du code de l'urbanisme, relatifs à la mise en compatibilité⁹ des documents d'urbanisme (plans d'occupation des sols) des communes de Banyuls-sur-Mer et de Cerbère (espaces réservés). Il est prévu notamment un déclassement partiel de quatre espaces boisés classés, pour 705 m².

Le Conseil départemental des Pyrénées Orientales devra en outre procéder à une déclaration de projet dans un délai de six mois à compter de la date de clôture de l'enquête (article L.122-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

Le projet a fait l'objet d'une procédure administrative de déclaration au titre du code de l'environnement relatif à la législation sur l'eau, et il est précisé page 135 que « *la MISE¹⁰ des Pyrénées-Orientales a donné un avis favorable au dossier de déclaration au titre de la loi sur l'eau dont fait l'objet le projet.* ».

Le dossier comporte un document d'évaluation des incidences Natura 2000¹¹ du projet de reprise de la RD 914 entre Banyuls-sur-Mer et Cerbère.

Il est également précisé qu'un dossier sera présenté à la Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites des Pyrénées-Orientales, au titre de l'autorisation de

⁹ L'Ae rappelle que de telles demandes de mise en compatibilité peuvent être soumises à évaluation environnementale (au titre des plans et programmes relevant du code de l'urbanisme) si elles sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement (article L. 300-6 du code de l'urbanisme), ce qui, dans l'état du dossier auquel l'Ae a eu accès, ne semble présentement pas être le cas.

¹⁰ Mission Inter-Service de l'Eau, qui coordonne les services de police de l'eau

¹¹ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS). En France, le réseau Natura 2000 comprend environ 1 750 sites couvrant 12,5 % du territoire métropolitain.

travaux en site classé qui relève de la Ministre. L'Ae du CGEDD est dès lors l'autorité environnementale compétente pour donner son avis sur le présent dossier.

Enfin, l'étude d'impact (mais pas la notice) mentionne également (page 128) un dossier de demande de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées, qui sera examiné par le Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN). L'Ae se limite à noter que le degré de précision nécessaire au montage de ce dossier n'est pas celui actuellement constaté dans le présent dossier, notamment pour les reptiles.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Selon l'Ae, les principaux enjeux sont les suivants :

- l'amélioration de la sécurité, sous les différentes facettes¹² expliquées oralement au rapporteur, bien plus qu'au sens que le lecteur croit comprendre à la lecture du dossier ;
- le paysage, vu depuis cette route très touristique, mais aussi vu de la mer, tout particulièrement dans la logique des deux sites classés le long desquels la route serpente ;
- l'état de conservation favorable des espèces et des habitats naturels qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000 traversés par le projet, avec une attention particulière à l'habitat naturel prioritaire affecté.

2 Analyse de l'étude d'impact

Après beaucoup d'évolutions dans la conception du projet et la prise en compte de l'environnement, l'étude d'impact est désormais complète et proportionnée aux enjeux environnementaux majeurs ; sur certains points, elle traduit même des investigations très détaillées et une réflexion approfondie dans la recherche d'une minimisation des impacts sur l'environnement, tout particulièrement dans le domaine du paysage. Mais sa lecture est compromise par le fait qu'elle garde, de manière souvent visible mais « involontaire », les traces de l'historique complexe du projet et de sa reconfiguration, sans que le lecteur puisse comprendre la cohérence d'ensemble entre une approche globalement très respectueuse de l'environnement et certaines rédactions qui ne sont manifestement plus d'actualité en termes d'adéquation au projet finalement retenu. De ce point de vue, les objectifs affichés pour le projet (et plus largement pour le programme) semblent en décalage manifeste avec la réalité des travaux envisagés, ce qui n'aide pas le lecteur à comprendre la cohérence d'ensemble du projet, et ses choix environnementaux. Dès lors que certains alinéas ou certaines phrases ou figures sont clairement en décalage avec ce qui est envisagé, le lecteur éprouve nécessairement un doute, parfois fondé, parfois injustifié, par rapport à la validité et à la portée d'autres alinéas, phrases ou figures.

¹² Cf. les commentaires du point 2.3

Certaines informations mériteraient des explications pour être correctement comprises. Ainsi il est annoncé (pièce C, notice explicative, page 58) un coût d'acquisition des terrains de 535 000 euros pour environ 4 ha (dont semble-t-il 2,4 ha de milieux ouverts en cours d'enfrichement), les mesures environnementales et paysagères étant par ailleurs estimées à 1 700 000 euros (semblant inclure les mesures compensatoires envisagées, dont des acquisitions foncières, selon les informations données oralement au rapporteur).

L'Ae recommande une relecture approfondie de l'ensemble du dossier, afin de le nettoyer de formulations, qui n'ont plus lieu d'être ou qui entretiennent une ambiguïté qui n'a pas lieu d'être.

2.1 Appréciation globale des impacts du programme

Le programme, tel que défini par le conseil départemental, a été profondément reconfiguré de fait, d'une part par l'abandon de deux des quatre projets initialement envisagés par le conseil départemental comme fonctionnellement liés, d'autre part par la reconfiguration importante du projet entre Port-Vendres et Banyuls-sur-Mer (concernant également des sites classés), et enfin par la prise en compte de la portion de RD914 couverte par la dispense d'étude d'impact accordée par la DREAL de Languedoc-Roussillon. Les impacts du programme sont correctement décrits pour la partie entre Banyuls sur Mer et Cerbère¹³, mais il manque l'appréciation des impacts de l'aménagement entre Port-Vendres et Banyuls-sur-Mer.

L'Ae recommande de compléter le dossier par une appréciation des impacts de l'aménagement du tronçon entre Port-Vendres et Banyuls-sur-Mer, sur la base de l'étude d'impact figurant dans le dossier qui doit être très prochainement déposé par le conseil départemental pour ce tronçon.

2.2 Analyse de l'état initial

Si l'état initial est globalement satisfaisant en matière de paysage¹⁴, de faune et de flore, et est décrit d'une manière relativement bien proportionnée aux enjeux principaux du projet et aux risques d'impact des travaux (reptiles exceptés), il est beaucoup plus sommaire, et même nettement insuffisant, concernant les caractéristiques interférant avec le besoin de sécurisation qui justifie le projet (cf. point 2.3 et sa recommandation).

Concernant les sites Natura 2000 traversés, l'Ae note la présence dans le formulaire standard des données transmis à la Commission européenne, et sur l'aire d'étude (dans sa partie susceptible d'être affectée par les travaux), d'au moins un habitat naturel

¹³ Même si l'encadré rouge de la page 1 de l'étude d'impact pourrait laisser supposer le contraire.

¹⁴ Même s'il est a priori surprenant de constater que l'étude paysagère (pages 88 à 104, et pages 148-190) se traduit essentiellement par des photographies, des cartes et quelques dessins, avec des photomontages limités aux seuls cinq virages (les carrefours reconfigurés étant omis), et sans que la couleur des nouveaux fronts de taille rocheux ne ressorte vraiment.

prioritaire qui a justifié la désignation de la ZSC¹⁵ « Massif des Albères » : les « *Parcours substeppiques de graminées et annuelles du Thero-Brachypodietea* ».

L'Ae note par ailleurs qu'il existe un désaccord entre la description de l'état initial selon le document d'objectifs du site Natura 2000 (DOCOB) et selon l'évaluation des incidences Natura 2000 et l'étude d'impact, en ce qui concerne la présence de certains habitats naturels dans l'aire d'étude. Si l'argumentaire concernant l'absence constatée sur le terrain est *a priori* recevable, il reste néanmoins souhaitable que le maître d'ouvrage confronte ses inventaires et sa méthodologie¹⁶ avec la DREAL et la structure animatrice du site, pour s'assurer qu'il n'y a pas d'erreur.

L'Ae recommande au maître d'ouvrage de vérifier avec la DREAL et la structure animatrice de la ZSC « Massif des Albères » :

- ***prioritairement, l'absence des habitats naturels cartographiés dans le DOCOB et non retrouvés dans les inventaires naturalistes qui ont permis la description de l'état initial,***
- ***mais aussi, les résultats des inventaires en matière de reptiles.***

2.3 Analyse de la recherche de variantes et du choix du parti retenu

Les variantes étudiées et les raisons pour lesquelles, eu égard aux effets sur l'environnement ou la santé humaine, le projet présenté a été retenu sont correctement décrites. Néanmoins, les caractéristiques techniques du projet ayant été très significativement modifiées, essentiellement pour minimiser l'impact paysager en site classé, les objectifs du projet, et donc les raisons pour lesquelles le conseil général aménage la RD 914 apparaissent désormais peu nettement. Le projet vise la mise en sécurité, mais spécifie que le tronçon est peu accidentogène¹⁷, sans expliquer de manière didactique, qualitativement et quantitativement, les objectifs de sécurité retenus par le conseil départemental.

Au vu du dossier, l'Ae note que le trafic moyen, tel que mesuré par le TMJA, a baissé entre 2007 et 2014, de manière assez continue, de 4 037 à 2 536 véhicules/jour, soit une diminution de 37 % en sept ans. Or le rapporteur a été informé oralement que les problèmes auxquels le conseil départemental entend remédier ont lieu principalement durant la période estivale, avec des caractéristiques particulières des véhicules (cf. les

¹⁵ Arrêté ministériel transformant le site d'intérêt communautaire (SIC) en ZSC en date du 6 mars 2015

¹⁶ La méthodologie des inventaires, avec deux passages seulement d'une journée pour une personne pour un parcours de 6,5 km, parfois dans des conditions climatiques non optimales, pourrait induire un doute sur certaines conclusions relatives à des espèces.

¹⁷ L'étude d'impact mentionne, page 85, 7 accidents comptabilisés entre 2008 et 2014, sur le tronçon de la D914 entre Banyuls sur Mer et Cerbère, objet du présent dossier : aucun accident mortel, 5 accidents avec des blessés, 2 accidents avec des blessés légers. Mais elle ne décrit pas les raisons de ces accidents, et la manière dont les aménagements prévus auraient, le cas échéant, permis de les éviter.

camping-cars¹⁸), ce que l'état actuel du dossier ne permet pas d'apprécier. Par ailleurs, le dossier fait très fugitivement allusion (quatre lignes) aux graves problèmes rencontrés par les pompiers pour accéder à Cerbère par la RD 914 lors du grand incendie¹⁹ de juillet 2012, alors que la présentation orale devant le rapporteur a mis un fort accent sur l'enjeu prioritaire de leurs interventions en été. Rien n'est néanmoins dit sur les enjeux quantitatifs de la fréquentation de la RD 914 par les véhicules de transport en commun, et les problèmes rencontrés. Il est mentionné l'enjeu de la sécurité des cyclistes, mais sans jamais décrire la fréquentation du tronçon. Enfin le stationnement, en partie sur la chaussée, des viticulteurs au travail dans leurs vignes, accentue les difficultés auxquelles le conseil départemental souhaite remédier par des aménagements très ponctuels.

L'Ae recommande de reprendre méthodiquement la définition des objectifs de l'aménagement et la description de l'état initial, afin de mieux montrer en quoi les travaux sont une réponse appropriée et efficace aux problèmes de sécurité de toutes natures mis en avant, et de démontrer l'intérêt public majeur du projet.

2.4 Analyse des impacts du projet

2.4.1 Impacts en phase chantier/travaux

Compte tenu de la géométrie particulièrement contrainte du chantier, la localisation des installations de chantier revêt une importance particulière dans la détermination des impacts du projet. Or l'étude d'impact ne dit rien de précis sur ces installations. Il est simplement indiqué, page 130, que les aires de dépôts et les aires de vie du chantier seront en dehors des zones sensibles, et seront déterminées avec l'aide d'un ingénieur écologue, sans préciser le réalisme de cette position de principe très louable, au regard des conditions précises de ce chantier.

Parallèlement, il est indiqué que pour minimiser les impacts sur les reptiles, les travaux auront lieu entre le 1^{er} mars et le 1^{er} novembre, et que pour minimiser le dérangement des oiseaux, les travaux de terrassement auront lieu du 15 août au 1^{er} mars. Rien n'est dit sur la manière de gérer les très probables contradictions liées à ces annonces, et la manière dont le choix final sera effectué.

Compte tenu des très fortes contraintes du chantier, l'Ae recommande de préciser les conditions d'organisation du chantier (aires de dépôt, aires de vie, périodes des travaux) et la manière dont les probables contradictions entre les intentions affichées et la logique du chantier seront arbitrées.

¹⁸ Le rapporteur a été informé oralement que derrière certains commentaires concernant les cars doit se lire l'enjeu des camping-cars dont le gabarit pose les mêmes problèmes que les cars dans les virages.

¹⁹ Majoritairement en Espagne, mais aussi en partie en France.

2.4.2 Impacts en phase d'exploitation

L'Ae note que les chiffres donnés à différents endroits du dossier ne sont pas toujours cohérents, sans qu'elle puisse toujours déterminer ce qui tient à des options techniques désormais abandonnées, et ce qui relève d'une divergence d'appréciation technique entre les différents bureaux d'études mobilisés sur ce projet : par exemple, l'étude d'impact évalue la destruction de surface de l'habitat naturel prioritaire « *Parcours substeppiques graminées et annuelles du Thero-Bracchypodietea* » à 0,551 ha dans le document d'évaluation des incidences Natura 2000 et à 0,886 ha selon l'étude d'impact. Il n'est pas non plus simple de comprendre la logique qui préside au calcul des 2,397 ha de milieux ouverts détruits, présentés comme succédant « *classiquement aux pelouses à Brachypode rameux en l'absence de gestion* ».

L'Ae recommande de mettre en cohérence les chiffres concernant les surfaces de l'habitat naturel prioritaire « Parcours substeppiques graminées et annuelles du Thero-Bracchypodietea » détruites, et de mieux préciser les modes de raisonnement qui conduisent à les caractériser sur la base des caractéristiques des peuplements végétaux.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Selon l'Ae, l'évaluation des incidences Natura 2000 ne prend pas correctement en compte les spécificités propres à cet exercice²⁰, essentiellement pour la ZSC « Massif des Albères ». Le fait qu'un habitat prioritaire ne soit pas en bon état de conservation ne peut faire oublier que la désignation du site Natura 2000 implique une logique qui vise non seulement à ne pas compromettre l'existant, mais aussi à ne pas obérer les possibilités d'amélioration visant à un état de conservation favorable, en fonction des « objectifs de conservation » retenus et selon les modalités identifiées par le document d'objectifs (DOCOB) du site Natura 2000.

Cette analyse au regard des « objectifs de conservation retenus », notamment pour l'habitat naturel prioritaire touché, n'est pas faite²¹, et le DOCOB n'est cité qu'en termes d'inventaires et de cartographie. Par ailleurs, même si la proportion exacte des surfaces affectées par ces destructions est incertaine pour plusieurs raisons, notamment le fait que cet habitat naturel prioritaire n'a pas été intégralement inventorié (le DOCOB en recensant environ 27 ha à ce stade), la simple atteinte pérenne à cet habitat au sein d'un site conduit à qualifier son impact de significatif.

Le guide de la Commission européenne (« Gérer les sites Natura 2000, les dispositions de l'article 6 de la directive habitats (92/43/CEE) », 2000) précise en effet que les dispositions procédurales de l'article 6-4 sont d'interprétation stricte : « *L'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, doit être interprété en ce sens qu'il s'applique à tous les*

²⁰ Cf. la note de l'Ae sur les évaluations d'incidence Natura 2000 : http://cgpc.application.i2/IMG/pdf/160316_-_Note_de_l_Ae_sur_l_e_valuation_des_incidences_Natura_2000_-_delibere_cle2361de.pdf

²¹ En consultant le DOCOB, l'Ae constate que l'enjeu attribué à cet habitat naturel prioritaire est « modéré ».

sites abritant des habitats ou des espèces prioritaires, dès lors que ces habitats et ces espèces sont touchés ». Dès lors, « seules peuvent être invoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur. ». Cette position est aussi celle de la Cour de justice de l'Union européenne²².

De plus l'Ae note que l'analyse ne prend pas en compte les éventuels effets cumulés pérennes²³ d'autres projets affectant cet habitat naturel prioritaire dans le site du massif des Albères, depuis sa désignation comme site d'intérêt communautaire (SIC) en 2006.

Dès lors, l'obligation faite par la directive à l'autorité décisionnaire, quelle qu'elle soit (État, collectivité territoriale, agence...), de refuser toute autorisation en cas d'effet significatif constaté ou présumé s'applique. Le seul cas particulier prévu par l'article 6-4, pour outrepasser la conclusion automatique d'interdiction de droit du projet, suppose des procédures particulières, avec trois conditions²⁴ à réunir simultanément.

De ce point de vue, l'Ae note que les objectifs du projet, tels que décrits oralement au rapporteur, relèvent bien de « la santé de l'homme et la sécurité publique », et que le choix d'intervenir sur les seuls paramètres liés à la sécurité devrait *a priori* permettre de démontrer formellement l'absence d'alternative, s'agissant d'un tracé existant.

²² Concernant les habitats prioritaires, l'arrêt de la Cour de justice de l'Union Européenne du 11 avril 2013 précise : « Partant, si, à la suite de l'évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site, effectuée sur la base de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive « habitats », l'autorité nationale compétente conclut que ce plan ou projet entraînera la perte durable et irréparable de tout ou partie d'un type d'habitat naturel prioritaire dont l'objectif de conservation a justifié la désignation du site concerné comme SIC, il y a lieu de considérer qu'un tel plan ou projet portera atteinte à l'intégrité dudit site (...). Dans ces conditions, ledit plan ou projet ne saurait être autorisé sur la base de ladite disposition. Néanmoins, dans une telle situation, cette autorité pourrait, le cas échéant, octroyer une autorisation au titre de l'article 6, paragraphe 4, de la directive « habitats », pour autant que sont remplies les conditions qui y sont fixées (voir, en ce sens, arrêt Waddenvereniging et Voge beschermingsvereniging, précité, point 60). »

²³ Le guide interprétatif de la Commission européenne sur la gestion des sites Natura 2000 (« Gérer les sites Natura 2000, les dispositions de l'article 6 de la directive « habitats » (92/43/CEE) » : point 4.4.3) précise en effet : « Bien que les plans et les projets déjà terminés ne soient pas couverts par les obligations en matière d'évaluation visées à l'article 6, paragraphe 3.4, il est important de prendre encore en compte ces plans et ces projets dans l'évaluation s'ils continuent à avoir des effets sur le site et laissent craindre une dégradation progressive de son intégrité. »

²⁴ Cf. article 6-4 : « Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Nature 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées. Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être invoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur ».

Par contre, en l'absence de clarté et de garantie quant à la surface, la localisation et la qualité des compensations envisagées, le dossier ne permet pas encore de démontrer de manière satisfaisante que les mesures compensatoires envisagées sont suffisantes²⁵.

L'Ae recommande au maître d'ouvrage de démontrer que les trois conditions mises par la directive « Habitats, faune, flore » pour pouvoir passer outre au principe d'interdiction de tout projet se traduisant par un impact significatif, en l'occurrence une atteinte pérenne à un habitat naturel prioritaire, sont bien réunies, et d'en informer la Commission européenne, en application de l'article 6.4 de la directive sus-mentionnée.

2.6 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces impacts

Compte tenu de l'historique des discussions relatives aux impacts paysagers, le projet a privilégié l'évitement, et développé une approche de réduction des impacts qui ne pouvaient être évités, notamment dans la conception des matériaux et des couleurs, et le traitement des talus rocheux. Cette approche devrait bénéficier indirectement à la faune et à la flore²⁶. Les contradictions qui subsistent en terme d'organisation du chantier ont fait l'objet d'une recommandation au point 2.4.1.

La partie actuellement la moins aboutie du projet en terme de réduction des impacts paysagers réside dans le projet d'aménagement du belvédère du Cap Réderis, mais le rapporteur a été informé que le conseil départemental s'engageait à travailler avec un architecte paysagiste, comme le lui ont demandé la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature et la commission départementale « Nature, sites et paysages », toutes deux compétentes au titre des sites classés.

Les mesures compensatoires envisagées (page 137) sont décrites de manière assez générique, sans précision à ce stade sur les ambitions chiffrées et les localisations.

L'Ae recommande au maître d'ouvrage de préciser davantage les mesures compensatoires et leurs localisations, en prenant des engagements en terme quantitatifs et qualitatifs.

²⁵ Il est mentionné de manière insuffisamment précise dans l'étude d'impact (page 137) une compensation « visant l'obtention d'espaces ouverts (pelouses à *Brachypode rameux*) », avec la précision suivante : « 2,397 ha d'espaces ouverts seront détruits en phase travaux. Sur la base d'un calcul en fonction de divers paramètres dont les terrains proposés en compensation, il sera proposé un ratio de compensation. Ce ratio, multiplié aux espaces ouverts détruits déterminera la surface à compenser. ». Le guide interprétatif de la Commission européenne sus-mentionné précise : « Des mesures exigées par la mise en oeuvre « normale » de la directive « habitats » ou de la directive « oiseaux » ne peuvent être considérées comme compensatoires au regard d'un projet provoquant des dégâts... Pour être « compensatoires », des mesures doivent venir s'ajouter à la mise en oeuvre proprement dite.... Au titre de la directive « habitats », la compensation pourrait, de même, consister en la recréation d'un habitat comparable, l'amélioration biologique d'un habitat dégradé, voire l'ajout à Natura 2000 d'un site existant que l'on n'avait pas jugé essentiel de proposer au titre de la directive au moment de l'établissement de la liste biogéographique. »

²⁶ L'Ae a notamment apprécié les efforts qui ont permis d'éviter les impacts sur les formations à Gattilier (*Vitex agnus-castus*), le long des oueds.

2.7 Analyse coûts avantages

L'étude d'impact ne traite pas cette obligation s'appliquant aux projets d'infrastructures de transport, et l'explique brièvement page 193, en estimant que les caractéristiques du projet ne permettent pas une « monétarisation ... représentative ». L'Ae peut comprendre cette conclusion, s'agissant d'un projet qui ne permet pas de gagner du temps, ne vise pas à augmenter le trafic, et aborde la sécurité en ne la réduisant pas à l'accidentologie. Néanmoins il aurait pu être intéressant d'essayer de quantifier les avantages que le conseil départemental escompte de son projet.

L'Ae recommande au maître d'ouvrage de tenter d'adapter au présent projet la logique d'une analyse coûts-avantages du point de vue de la collectivité, afin de mieux évaluer qualitativement et quantitativement les avantages qu'il escompte voir retirés de son projet.

2.8 Suivi des mesures et de leurs effets

Le suivi environnemental n'est pas décrit et est renvoyé à la responsabilité d'un ingénieur écologue durant la seule période du chantier : il est prévu des mesures d'accompagnement des entreprises correspondant à des bonnes pratiques générales, dont on peut s'interroger néanmoins sur la pertinence dans le cas présent (creusement de mares, plantation de haies, .., page 134). Curieusement l'expert écologue conseillera le maître d'ouvrage sur les aménagements paysagers, sans qu'il soit fait mention par ailleurs de l'intervention de l'architecte paysagiste pourtant annoncée oralement au rapporteur.

Les trois mesures de compensation, très succinctement décrites page 137, ne bénéficient pas d'une description des modalités de leur suivi. Il n'est pas précisé l'évaluation qui en sera faite, et les éventuelles modalités de ré-intervention en cas de non atteinte des objectifs. Or l'enjeu de la mesure compensatoire pour atteinte à un habitat naturel prioritaire revêt un enjeu majeur, et nécessite des engagements fermes du maître d'ouvrage. Celui-ci doit se donner les moyens d'une expertise indépendante pour garantir le succès de sa compensation, en travaillant étroitement et en toute transparence avec la DREAL, la structure animatrice du site et le comité de pilotage du site Natura 2000 (COFIL).

L'Ae recommande de mieux préciser les modalités de suivi du chantier, et ensuite des mesures compensatoires, en prêtant une attention particulière à l'enjeu de la réussite de la mesure compensatoire à l'atteinte à un habitat prioritaire.

2.9 Résumé non technique

Le résumé non technique reflète fidèlement les forces et faiblesse du dossier, telles qu'exposées dans le présent avis.

L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.