



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la Mission régionale
d'Autorité environnementale de la région Occitanie
sur la mise en compatibilité par déclaration de projet
du plan local d'urbanisme de Saint Alban (31)**

n° saisine 2017-4858
n° MRAe 2017AO40

Préambule

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale 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 améliorer la conception du plan ou du document et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 24 janvier 2017 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Occitanie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable a été saisie pour avis sur la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de Saint Alban pour ouvrir à l'urbanisation une zone fermée à l'urbanisation (AU0). L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de saisine.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération n°2016-03 du 24 juin 2016), cet avis a été adopté en « collégialité réduite » par Marc Challéat et Jean-Michel Soubeyroux, membres de la MRAe, qui attestent qu'ils n'ont aucun conflit d'intérêts avec le projet de document faisant l'objet du présent avis.

Conformément aux articles R104-23 et R104-24 du Code de l'urbanisme, l'avis a été préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé Occitanie.

Synthèse de l'avis

La mise en compatibilité du PLU de Saint Alban vise à ouvrir à l'urbanisation, dans le cadre d'un projet urbain global, une zone de 26 ha dite « de Tucol », soumise à des contraintes environnementales fortes, notamment en matière de pollution des sols (anciens sites industriels), de pollution de l'air et de bruit (en bordure de grands axes de circulation) ainsi que de risques technologiques (proximité d'installations classées).

L'évaluation environnementale, trop succincte, ne permet d'attester de la bonne prise en compte des principaux enjeux environnementaux dans le projet d'aménagement, notamment en matière de santé, de sécurité des habitants et de prise en compte de la biodiversité et de la ressource en eau. Elle appelle des compléments significatifs, en particulier pour mieux identifier les secteurs les plus affectés par les pollutions, analyser les incidences potentielles sur la santé, préciser les mesures d'évitement et les mesures de réduction mises en place. La mise en place d'indicateurs de suivi, adaptés aux différentes sources pollutions, nécessitera particulièrement d'être renforcée.

La MRAe recommande également de compléter le rapport de présentation avec des informations sur la desserte en transports en communs actuelle et future, sur le trafic routier dans la zone, et sur l'incidence du projet urbain sur les conditions de circulation dans la zone d'étude.

En matière de biodiversité, les inventaires naturalistes devront être complétés et en cas d'impact sur des espèces protégées, les demandes de dérogation « espèces protégées » devront porter sur l'ensemble de la zone aménagée, plutôt que projet par projet.

Par ailleurs, la MRAe rappelle qu'en application de l'annexe à l'article R 122-2 du Code de l'environnement (rubrique 39), le projet global d'aménagement de la zone du Tucol d'une superficie de 26 ha, qui justifie la mise en compatibilité du PLU, est soumis à étude d'impact de manière systématique, et à avis du Préfet de région, autorité environnementale compétente pour les projets. Bien que des compléments à l'évaluation environnementale soient nécessaires dès à présent, cette étude devra permettre de préciser l'état initial, l'analyse des impacts et les mesures environnementales et de démontrer la bonne mise en œuvre de la démarche « éviter, réduire, compenser ».

L'ensemble des recommandations de la MRAe est détaillé dans les pages suivantes.

Avis détaillé

I. Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale

Le projet de mise en comptabilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Alban par déclaration de projet a été soumis à évaluation environnementale par décision du préfet de Haute-Garonne du 17 juin 2016, en application de l'article R104-28 du code de l'urbanisme. La décision de soumission à évaluation environnementale était motivée notamment par la nécessaire prise en compte dans le projet des enjeux de pollution des sols, de pollution atmosphérique et de risques technologiques que présente la zone d'étude.

Le dossier de mise en compatibilité est par conséquent également soumis à avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe). Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie.

Il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », l'autorité compétente pour approuver un plan doit mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public les informations suivantes : le plan approuvé, une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées, et enfin, les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

II. Présentation de la commune et de la déclaration d'intérêt général emportant mise en compatibilité du PLU de Saint-Alban

La commune de Saint Alban, localisée dans la 2^e couronne de l'agglomération Toulousaine (département de Haute-Garonne), comptait 5824 habitants en 2013. La commune a connu une croissance importante de son parc de logements entre 1975 (636) et 2013 (2343), essentiellement composé de grands logements pavillonnaires qui ne sont pas adaptés au vieillissement de la population et à la demande des jeunes.

La commune comprend également 61 000m² de locaux d'activités et d'entrepôts répartis sur 112 hectares et dans trois zones d'activités économiques (ZAE) (Hexagone, Terroir et Vitarelles). Ces espaces économiques vieillissants et peu qualitatifs se sont implantés au « fil de l'eau », entremêlant activités, habitats dispersés et dents creuses, et générant mitage et urbanisation désorganisée.

La mise en compatibilité du PLU de la commune de Saint-Alban a pour objet l'ouverture à l'urbanisation (en zone 2AU) de la zone dite « de Tucol », actuellement fermée à l'urbanisation (zone AU0) au PLU opposable (révisé le 29 septembre 2015), dans le cadre d'un projet urbain d'ensemble encadré par une orientation d'aménagement et de programmation (OAP). D'une surface de 26 hectares, la zone de Tucol est comprise dans la ZAE de l'Hexagone (53 hectares), située à l'ouest de la commune, entre la RD 820 et l'autoroute A62.

Le secteur présente un potentiel d'attractivité et de développement pour la commune elle-même mais également pour l'agglomération toulousaine : identifiée au SCoT comme devant faire l'objet d'une requalification, cette « entrée de ville » fait, en effet, l'objet d'une étude dite « Amendement Dupont¹ » pour contribuer à la requalification paysagère du secteur nord.

Le projet global d'aménagement vise à développer un quartier mixte d'habitat et d'activités de services et commerciales. Il cherche à répondre aux besoins croissants d'accueil d'activités de production (artisanat, industrie et logistique) en proposant une offre foncière de petites et moyennes surfaces, et de mutualisation des espaces communs. Le projet est à ce titre qualifié d'intérêt général, condition de la procédure de mise en compatibilité par déclaration de projet.

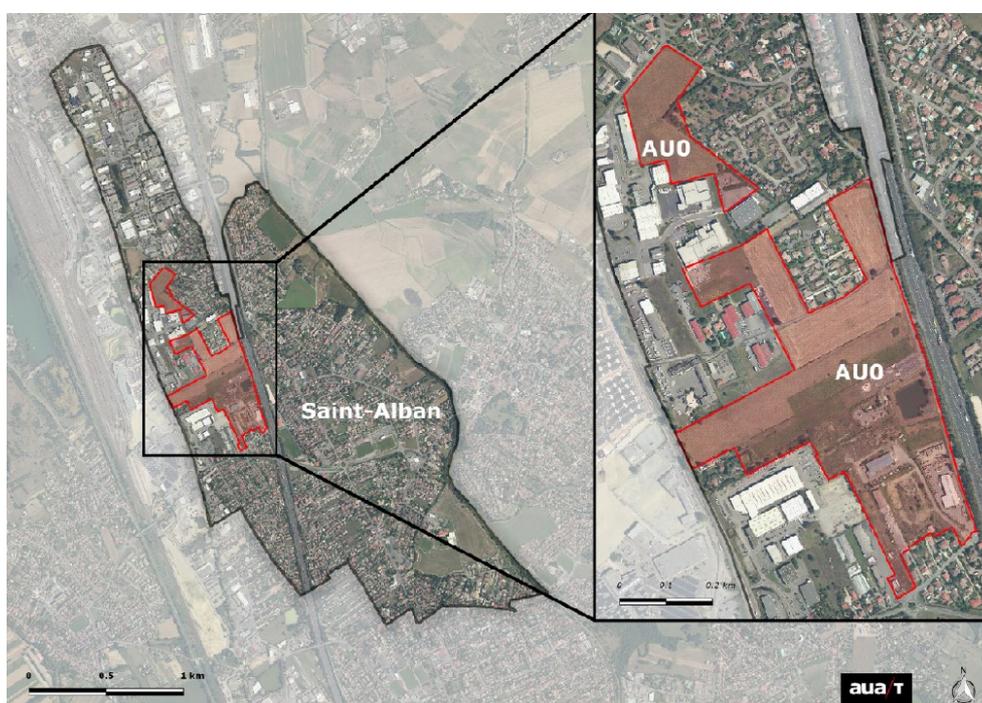
¹ Article L. 111-1-4 du Code de l'urbanisme

Deux phases d'aménagement sont envisagées, la première au sud, la seconde au centre et au nord de la zone. La construction de 384 logements est prévue en semi-collectifs, petits collectifs et logements individuels denses avec 35 % de logements locatifs sociaux. L'ouverture à l'urbanisation de la phase 2 est conditionnée à la réalisation de 80 % des équipements publics de la phase 1.

Le projet est fortement contraint par des questions de pollution :

- pollutions sonores et atmosphériques liées à la présence de voies à forts trafics (autoroute A62 et départementale D820) et d'entreprises industrielles ;
- pollutions des sols, de l'eau et de l'air : compte-tenu du caractère industriel de ce secteur, les installations classées de protection pour l'environnement (ICPE), dont les activités sont en cours ou achevées, constituent un point d'attention particulier.

Par ailleurs, plusieurs servitudes viennent impacter ce secteur : la partie nord de la zone est comprise dans le périmètre de prévention des risques technologiques (PPRt) Finagaz et une ligne à haute tension 63KV la traverse la zone de part en part et vient se raccorder au poste de transformation situé chemin du Bergeron, au sud de la zone du Tucol.



Secteur de projet (extrait du rapport de présentation)

III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte sont :

- la protection de la santé des habitants et usagers de la zone au travers de :
 - la bonne prise en compte de l'enjeu de pollution des sols dans les secteurs destinés à l'accueil de logements ;
 - la maîtrise des nuisances (bruit et qualité de l'air) liée à la présence de voies à fort trafic autour du projet ;
- la sécurité des habitants et usagers dans le secteur du PPRt Finagaz ;
- l'intégration paysagère du projet dans un contexte d'entrée de ville
- la prise en compte de la biodiversité et de la ressource en eau ;

IV. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

Le rapport de présentation contient globalement les éléments énumérés à l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme pour un PLU soumis à évaluation environnementale.

La démarche d'évaluation environnementale est cependant trop imprécise et nécessite des précisions et approfondissements sur un certain nombre de points, en particulier sur l'analyse des incidences environnementales, notamment en matière de santé, sur les mesures environnementales proposées et sur les indicateurs mis en place pour en assurer le suivi.

L'état initial et l'analyse des incidences devraient être élargis à un périmètre d'étude prenant en compte les accès routiers et l'entrée de ville à l'échelle de la commune, l'objectif étant d'identifier et de cartographier les zones à enjeu en matière de santé (qualité de l'air, bruit, risques technologiques, pollution des sols), de biodiversité et de paysage, et de mener une analyse plus globale des effets directs et indirects du projet. Les sites industriels situés aux alentours de la zone de projet devraient être repérés. L'état initial devrait être complété par une analyse détaillée des pollutions des masses d'eau souterraines et des sols.

Par ailleurs, la date tardive des inventaires naturalistes (20 septembre et 24 novembre 2016) ne permet pas d'affirmer la complétude de l'identification des sensibilités naturalistes de la zone d'étude.

Le MRAe recommande d'élargir le périmètre d'étude pour inclure la totalité du projet urbain, de ses aménagements connexes et de ses accès, en vue d'analyser les incidences cumulées susceptibles de s'exercer sur les secteurs d'habitation.

Elle recommande de compléter l'état initial, s'agissant en particulier de la pollution des sols et de la nappe, et de localiser sur une carte les enjeux environnementaux identifiés : pollutions des sols et sous-sol, ligne haute tension, servitudes d'utilité publique, localisation des sites industriels, biodiversité.

La démarche d'évaluation environnementale ne semble pas avoir été menée à son terme : l'adaptation du projet aux sensibilités naturalistes et aux enjeux de pollution des sols n'est pas démontrée. Aucune mesure d'évitement ou solution alternative par rapport aux différents enjeux environnementaux ne semble avoir été envisagée.

La plupart des mesures environnementales préconisées sont imprécises et hypothétiques. De plus, les outils permettant d'acter ces préconisations ne sont pas mobilisés dans les pièces opposables du PLU.

La MRAe recommande d'approfondir la démarche d'évaluation environnementale en démontrant la prise en compte dans le projet d'aménagement des enjeux environnementaux identifiés dans l'état initial et en précisant l'analyse des incidences du projet ainsi que les mesures environnementales ainsi que leurs conditions de mise en œuvre.

Concernant le dispositif de suivi des effets de la mise en compatibilité du PLU, certains indicateurs sont imprécis et laissent une grande marge d'interprétation. La MRAe s'interroge sur l'utilité d'un indicateur dédié au « suivi de la consommation des espaces agricoles », dans la mesure où toute la zone est destinée à l'urbanisation. Par ailleurs, le dispositif de suivi devrait présenter un état initial quantifié à la date d'approbation du document d'urbanisme.

La MRAe recommande de préciser et à compléter le dispositif de suivi pour être en cohérence avec les enjeux identifiés inhérents à la réalisation du projet et avec les sensibilités environnementales locales.

Le résumé non technique est trop sommaire et ne dispose d'aucune carte facilitant la compréhension des enjeux du projet par le public.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique avec une présentation du projet et l'ajout de cartes permettant de situer les secteurs concernés de la commune et les enjeux environnementaux identifiés.

V. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet

Il est rappelé qu'en application de l'annexe à l'article R 122-2 du Code de l'environnement (rubrique 39), le projet global d'aménagement de la zone du Tucol qui justifie la mise en compatibilité du PLU, d'une superficie de 26 ha, est soumis à étude d'impact de manière systématique, et à avis du Préfet de région, autorité environnementale compétente pour les projets. Bien que des compléments à l'évaluation environnementale soient nécessaires dès à présent, cette étude devra permettre de préciser l'état initial, l'analyse des impacts et les mesures environnementales et de démontrer la bonne mise en œuvre de la démarche « éviter, réduire, compenser ».

V.1. La préservation de la santé des habitants et des usagers de la zone

- ***La prise en compte des sites et sols pollués***

L'état initial signale la présence, sur la commune, de 47 sites industriels potentiellement pollués, en activité ou non, dont 6 installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et une entreprise classée SEVESO seuil bas sur le secteur du Tucol (au nord de la zone). Une autre installation classée SEVESO seuil haut, Finagaz, fait l'objet d'un plan de prévention des risques technologiques au nord-ouest du site.

Sur le secteur Tucol, deux sites pollués sont identifiés (Wolseley et Gerlero).

Le site Wolseley est touché par des pollutions des sols et des eaux souterraines. Les terres polluées ont été partiellement dépolluées, un complément de diagnostic étant toutefois attendu.

Le site Gerlero, qui accueillait une entreprise de démolition de chantiers, est notamment concerné par la présence d'amiante sur le site.

La MRAe constate que le rapport renvoie la responsabilité de la dépollution du site de Gerlero sur lequel la construction de logements est prévue, aux acquéreurs futurs du terrain. Le rapport prévoit que « à l'issue de l'évacuation des déchets, des diagnostics de sous-sols seront réalisés et si nécessaire des servitudes d'utilité publique ou restrictions d'usage devront être instaurées ».

Les incidences potentielles de l'urbanisation ne sont évoquées que pour le site de Gerlero avec des pollutions de l'air potentielles à l'amiante notamment au moment des travaux et les mesures envisagées reprennent les conclusions formulées par le BRGM : évacuation des déchets vers des filières appropriées et confinement par recouvrement de matériaux propres avec mise en place d'une servitude d'utilité publique.

Contenu tenu des conséquences possibles des pollutions sur la santé humaine notamment dans les secteurs pour lesquels des projets d'habitat sont prévus, la MRAe recommande :

- **que le rapport soit complété, à partir du recensement des activités industrielles actuelles et passées présentes aux alentours de la zone d'étude, d'une identification précise des différents types de pollutions potentielles et de leurs incidences cumulées possibles sur la santé ;**
- **qu'une superposition de la localisation des pollutions des sols et du sous-sol et du projet d'aménagement soit proposée pour visualiser les secteurs les plus sensibles ;**
- **que le rapport propose éventuellement des mesures d'évitement par une présentation d'alternatives d'aménagement en tenant compte de ces contraintes ;**
- **que le rapport environnemental soit complété d'analyses de la qualité de l'eau de la nappe, et que le PLU interdise le cas échéant les usages de l'eau souterraine (irrigation des jardins...)** ;
- **que les indicateurs de suivis soient renforcés et adaptés à chaque type de pollution y compris au suivi de pollution des nappes.**

- **La maîtrise des nuisances sonores et des enjeux de qualité de l'air**

La zone est fortement impactée par des pollutions sonores et des pollutions atmosphériques liées à la proximité de voies routières à trafic routier important, et potentiellement d'installations industrielles.

Ainsi, la zone est contrainte à l'est, par l'autoroute A 62 (classée en catégorie 1), à l'ouest, par la voie ferrée (classée en catégorie 1) et la deux fois deux voies RD 820 (classée en catégorie 2) et au sud par la RD 14A (classée en catégorie 3).

L'état initial fait état des nuisances sonores en lien notamment avec la présence de ces routes à fort trafic. L'évaluation des incidences (p.105) conclut que l'intégralité du secteur du Tucol est touché par le bruit.

Pour éloigner les habitations de cette source de bruit, le parti d'aménagement vise à installer les zones d'habitat à distance de la RD 820 (15 mètres) et de l'A62 (50 mètres pour les usages d'habitat et 40 mètres pour les autres usages) dont, côté autoroute, une bande paysagère de 25 mètres de large. Le rapport rappelle par ailleurs que la réglementation définit l'isolement acoustique minimum auxquelles doivent se soumettre les bâtiments. Ces prescriptions sont reprises dans l'article 6 du règlement du PLU.

La MRAe recommande qu'un indicateur de suivi du bruit soit proposé afin de mesurer les conséquences de l'intensification des trafics et du bruit au sein de la zone elle-même, notamment avec l'arrivée de nouvelles industries et commerces qui sont de nature à augmenter le trafic diurne et nocturne.

L'état des lieux de la qualité de l'air (p. 52) s'appuie sur le plan régional de la qualité de l'air. Il rappelle les types de polluants et seuils d'alertes imposés par décret en Haute-Garonne. Le rapport conclut que la zone de Tucol se trouve à proximité de grands axes de circulation générateurs de pollutions à l'ozone, au dioxyde d'azote et aux particules fines.

La MRAe constate que les incidences du projet sur le trafic, dans un secteur déjà très congestionné, ne fait l'objet d'aucun développement. En matière de transports en commun, le SMTCC-Tisséo prévoit notamment la desserte du secteur par la ligne de bus performante Linéo 10 à horizon 2019.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation avec des informations sur la desserte en transports en communs actuelle et future, sur le trafic routier dans la zone, et sur l'incidence du projet urbain sur les conditions de circulation dans la zone d'étude.

V.2. La sécurité des habitants et des usagers dans le secteur du PPRt Finagaz

Une usine Seveso seuil haut est identifiée en limite nord-ouest des secteurs prévus à l'aménagement. Dans ce secteur le plan de prévention des risques technologiques (PPRt) Finagaz prévoit une constructibilité limitée et des études préalables à toutes constructions. Le périmètre est une zone bleue de niveau aléa faible pour les effets thermiques et pour les effets de surpression. La MRAe rappelle le règlement du PPRt interdisant notamment toute construction nouvelle (ou tout changement de destination) visant à la création de locaux à usages d'habitation ou d'établissements recevant du public difficilement évacuables.

La MRAe recommande d'annexer au règlement du PLU l'ensemble des prescriptions du PPRt.

V.3. L'intégration paysagère du projet dans un contexte d'entrée de ville

Le projet s'inscrit dans un contexte paysager dégradé. Les aménagements de voies sont succincts sans accotements ni voies dédiées aux circulations douces (absence de trottoirs et de pistes cyclables) ; des lignes haute tension, un poste de transformateur et de nombreuses zones de parking peu qualitatives altèrent le paysage. La recherche d'une requalification du secteur est donc favorable et contribuera à la requalification de l'entrée nord de l'agglomération toulousaine.

La MRAe constate que l'étude paysagère est relativement bien menée mais disparate entre celle figurant dans l'état initial et celle de l'amendement Dupont. Elle note également que l'étude ne porte

que sur la zone du Tucol alors que c'est toute la zone d'activité de l'Hexagone qui devrait être concernée par cette requalification. Par ailleurs le projet de réaménagement de la RD 820 n'est pas évoqué avec précision.

Par ailleurs, s'il est fait mention de création de voies piétonnes et cyclables, ces dernières n'apparaissent pas dans les croquis et coupes des voies et leurs financements ne sont pas indiqués. Les liens avec les transports en communs sont évoqués mais ne sont pas illustrés. Enfin, les modalités de stationnements sur le secteur ne sont pas évoquées.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation en approfondissant l'analyse des incidences sur les aspects paysagers de l'ensemble des aménagements (incluant les aménagements connexes) envisagés dans le cadre du projet.

V.4. Prise en compte de la biodiversité et de la ressource en eau

La zone d'étude est relativement éloignée des zones de protection réglementaires (APPB, ZSP) et des ZNIEFF (3 à 13 km). Elle n'est pas non plus identifiée au SRCE comme une zone de corridor écologique. Elle est cependant assez proche de la gravière de Saint-Jory au nord qui sert de couloir de migration pour l'avifaune et de corridor de déplacement pour les chiroptères.

Cette zone est par ailleurs isolée à l'ouest et à l'est par la voie ferrée et les 2 voies de circulations importantes que sont l'A62 et la RD 820. Cependant, sur cette zone de milieux ouverts et semi-ouverts de plaine et de cours d'eau, des espèces communes à enjeux forts à moyen ont été identifiées (2 espèces d'oiseaux à enjeux forts, 1 espèce de mammifère, 1 espèce d'amphibien, 2 espèces de reptiles, 5 espèces de papillons et 2 espèces de libellules). Le site est potentiellement un site de reproduction (pour les amphibiens) mais aussi d'habitat pour les amphibiens, oiseaux et reptiles du fait de la présence de nombreuses haies arborées et buissonnantes et de fourrés, milieux rares désormais en contexte urbain.

Le rapport propose des mesures classiques de réduction (minimisation de l'emprise du bâti, travaux et défrichements hors période de reproduction, préservation d'un chêne avec *Cerambyx*, recréation de haies, création de nichoirs et gîtes, gestion écologique des espaces verts). Le projet de PLU et l'OAP du secteur ne permet toutefois pas d'attester de la bonne prise en compte de ces mesures, en particulier de l'évitement de certains secteurs à enjeux. Les impacts résiduels probables sur certaines espèces protégées conduisent le maître d'ouvrage à prévoir le dépôt, en phase « projet », d'un dossier de demande de dérogation à la législation relative aux espèces protégées.

La MRAe recommande que les inventaires naturalistes, réalisés en période peu adaptée, soient complétés par les passages nécessaires en printemps/été pour identifier l'ensemble des sensibilités naturalistes de la zone.

En cas d'impact sur des espèces protégées, la MRAe recommande que le dossier de demande de dérogation « espèces protégées » porte sur l'ensemble de la zone aménagée, plutôt que projet par projet. Il serait pertinent de prévoir dès à présent les espaces nécessaires à la mise en œuvre d'éventuelles mesures compensatoires.

S'agissant des milieux aquatiques, le règlement précise que les constructions doivent être implantées à une distance minimale de 4 mètres par rapport à la berge des cours d'eau et des fossés mères.

La MRAe recommande d'analyser les incidences potentielles sur les cours d'eau et continuités écologiques d'une telle proximité des implantations urbaines, et de prévoir dans les pièces opposables du PLU les mesures environnementales adaptées, notamment en phase chantier. À défaut, elle recommande le respect d'un recul plus important.

Les incidences du projet sur les eaux souterraines (proximité de la nappe alluviale de la Garonne) et les eaux superficielles (du fait de l'importance de l'imperméabilisation prévue) devraient être abordées avec plus de précisions. Les mesures préconisées afin de limiter les incidences négatives des ruissellements devraient être précisées.