



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Projet d'aménagement du secteur Pée d'Estèbe - Belle Enseigne
Mise en compatibilité des PLU de Cugnaux et Villeneuve-Tolosane et du
PLUi-H de Toulouse Métropole**

Communes de Cugnaux et Villeneuve Tolosane (31)

**Avis de l'Autorité environnementale
sur le dossier présentant le projet et comprenant l'étude d'impact
au titre d'une évaluation environnementale commune
(articles L.122-14 et R.122-27 du code de l'environnement)**

**N° Garance : 2019- 7376
Avis émis le 04-06-2019**

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Pour tous les projets soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet, mais sur la qualité de l'étude d'impact et la prise en compte de l'environnement dans le projet.

Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

En date du 4 avril 2019, l'autorité environnementale a été saisie par la préfecture de la Haute-Garonne pour avis sur le projet d'aménagement du secteur Pée d'Estèbe – Belle Enseigne, et la mise en compatibilité des documents d'urbanisme que ce projet nécessite. L'avis est rendu dans le délai de deux mois à compter de la saisine.

Par suite de la décision du Conseil d'État n°400 559 du 6 décembre 2017, venue annuler les dispositions du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

L'avis a été préparé par les agents de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de son président. Conformément à l'article R.122-7 du Code de l'environnement, ont été consultés le préfet de département, au titre de ses attributions en matière d'environnement, et l'agence régionale de santé Occitanie (ARS).

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 le 4 juin 2019 par collégialité électronique, par Philippe Guillard, président de la MRAe. En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, tous deux attestent qu'aucun intérêt particulier ou élément dans leurs activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause leur impartialité dans l'avis à donner.

Conformément à l'article R.122-9 du Code de l'environnement, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique ou de la procédure équivalente de consultation du public. Il est également publié sur le site Internet de la DREAL Occitanie (Système d'information du développement durable et de l'environnement SIDE)¹ et sur le site internet de la collectivité, autorité compétente pour autoriser le projet.

¹ www.side.developpement-durable.gouv.fr/EXPLOITATION/DRMIDP/autorite-environnementale.aspx

Synthèse

Le projet vise à aménager un secteur de 14,5 hectares de secteur agricole et naturel.

L'étude d'impact appelle des compléments et précisions significatifs sur les thématiques du risque inondation, de l'eau et de la biodiversité, des déplacements, de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre liées au projet.

D'une manière générale, les mesures environnementales retenues restent encore à préciser car trop peu détaillées pour être opérationnelles, notamment en phase chantier.

L'ensemble des recommandations de la MRAe est détaillé dans l'avis ci-joint.

Avis détaillé

1. Contexte et présentation du projet

1.1. Présentation du projet

Le projet d'aménagement Pé d'Estèbe – Belle Enseigne est un projet de développement urbain situé au niveau d'un front d'urbanisation de l'agglomération toulousaine, à cheval entre les communes de Cugnaux et Villeneuve-Tolosane, au sein d'une zone d'aménagement différé de 550 hectares qui couvre 4 communes (Saint-Martory, Toulouse, Cugnaux, Villeneuve-Tolosane et Frouzins).

Sur les 14,5 hectares nécessaires au projet, 8,6 ha impactent des terres agricoles fertiles de plaine sur lesquelles sont cultivées du blé et du maïs.

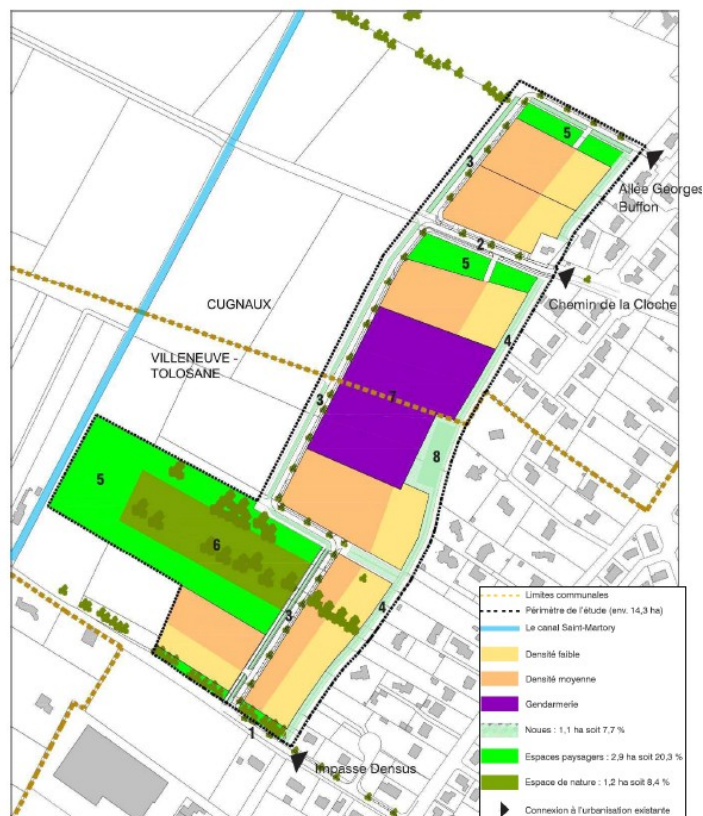
Le programme prévisionnel des constructions prévoit :

- la construction d'un bâtiment de gendarmerie au cœur du projet d'une surface de plancher de 2150 m² de bureaux ;
- la construction de 8150 m² de logements soit environ 430 logements (dont 83 pour les gendarmes) ;
- la création d'une voirie adaptée (adaptation de 2 voies existantes et création de 4 voies nouvelles internes au lots) dont 2 pour faciliter les accès à la gendarmerie ;
- l'aménagement d'espaces dit de « nature », d'espaces paysagers et des abords du cours d'eau le Larramet

Plan de référence du secteur du Canal de Saint-Martory (2012)



Plan du programme prévisionnel



Ce programme est un programme prévisionnel susceptible d'évoluer notamment pour ce qui concerne la gendarmerie².

² Le rapport indique que le positionnement et la forme de la parcelle de la gendarmerie pourront être ajustés en fonction des contraintes techniques (page 48 de l'étude d'impact)

Le projet est soumis à étude d'impact conformément à la rubrique 39 du tableau annexe de l'article R122-2 du code de l'environnement (terrain d'assiette supérieur à 10 ha). En conséquence, il fait l'objet d'un avis de la MRAe.

1.2. Principaux enjeux environnementaux

Le projet prévoit l'urbanisation d'un secteur en partie naturel mais surtout agricole, qui présente des sensibilités hydrauliques et naturalistes.

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe sont :

- La prise en compte du risque inondation et des incidences sur la ressource en eau
- La biodiversité
- l'intégration paysagère
- La maîtrise de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre, en lien notamment avec la performance énergétique des bâtiments et les déplacements générés.

2. Qualité de l'étude d'impact

2.1 Complétude de l'étude d'impact et périmètre du projet pris en considération

L'étude d'impact comprend les éléments requis en application de l'article R.122-5 du code de l'environnement et R151-3 du Code de l'urbanisme. Elle présente une étude du potentiel de développement des énergies renouvelables en application des L128-4 et L300-1 du code de l'urbanisme, intégrée dans l'étude d'impact.

Bien que clairement présentée, l'étude d'impact comporte des incohérences³ et reste encore incertaine sur les choix opérés. Il conviendra d'ajouter dans le dossier d'étude d'impact les figures qui sont annoncées, mais sont absentes du document, et d'illustrer davantage le résumé non technique.

La MRAe recommande de veiller à la cohérence de l'ensemble des informations des différentes pièces du dossier d'enquête publique et de veiller à la qualité des illustrations.

La MRAe note qu'à ce stade, les études de conception et le programme d'aménagement ne sont pas complètement arrêtés et que les projets de construction ne sont pas précisément définis. Elle rappelle qu'en application de l'article L122-1-1 du Code de l'environnement, l'étude d'impact devra, le cas échéant, être actualisée lors de la sollicitation des autorisations administratives ultérieures pour traduire les évolutions du projet, ses effets sur l'environnement et préciser les mesures envisagées pour les éviter, les réduire voire les compenser.

La plupart des mesures et leurs modalités de leur suivi sont, de fait, évoquées de manière générale et leur mise en œuvre est souvent liée à des engagements futurs de prescriptions architecturales, urbaines, paysagères et environnementales qui ne sont pas à ce stade suffisamment détaillées dans l'étude d'impact.

La MRAe souligne une certaine confusion dans la catégorisation des mesures environnementales⁴, ainsi qu'entre les mesures environnementales et les composantes du projet lui-même. A titre d'exemple, la création de voirie secondaires, la création de stationnement et l'aménagement de carrefour sont retenues comme « mesures de réduction ». D'autres mesures sont des mesures d'accompagnement plutôt que des mesures d'évitement ou de réduction (sensibilisation des habitants au tri des déchets, consultation des services gestionnaires avant travaux, limitation des coupures réseau, etc).

Par ailleurs, certaines mesures proposées restent encore très vagues : les horaires de travaux envisagés ne sont pas précisés, pour la thématique nuisance il est indiqué une « mesure liée au

³ Différences des surfaces concernées par le projet entre la présentation du projet (14,5 hectares) et celles annoncées dans la partie biodiversité (13 hectares) et absence d'information claire sur les surfaces naturelles avant projet et préservées après projet.

⁴ Sur la séquence, la doctrine nationale et les lignes directrices nationales ERC, voir : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/eviter-reduire-et-compenser-impacts-sur-lenvironnement>

paysage, à l'ambiance sonore et à la qualité de l'air » sans plus de précisions sur ce qu'est effectivement cette mesure, etc.

Enfin, la totalité des coûts des travaux (voiries, parking, etc.) sont présentés comme des coûts liés à l'application de mesures environnementales, alors que la grande majorité d'entre eux relève simplement du coût habituel de réalisation du projet d'aménagement.

La MRAe recommande de revoir la catégorisation des mesures environnementales (éviter, réduire, compenser, accompagner, suivre) et d'en préciser le contenu. Elle recommande également de réévaluer les coûts associés à ces mesures, ceux affichés dans le dossier correspondant au coût global des travaux.

Concernant les mesures relatives à la biodiversité, le dossier du bureau d'étude Biotope joint en annexe est clair et complet mais toutes les conclusions qu'il présente, et les engagements liés à celles-ci, ne sont pas reprises dans les dossiers d'étude d'impact et le dossier d'autorisation unique, ce qui prête à confusion sur les mesures finalement mises en œuvre.

La MRAe recommande que sur les mesures relatives à la biodiversité, les différentes pièces du dossier comprennent les mêmes informations, complétées et actualisées suivant les recommandations formulées dans le présent avis.

3. Prise en compte de l'environnement dans le projet

3.1 Risque inondation et ressource en eau

Le dossier met en évidence la présence d'une zone inondable en bordure du cours d'eau du Larramet, qui s'étend en partie sur les terrains prévus pour le projet. Par conséquent, le porteur de projet doit étudier deux problématiques : la conformité de son projet avec le code de l'urbanisme (article R111-2 relatif à la sécurité publique), et la question des remblais en zone inondable au titre de la procédure loi sur l'eau.

La commune de Cugnaux n'est pas couverte par un plan de prévention des risques naturels ou par une carte informative des zones inondables.

Après examen de l'étude hydraulique du ruisseau de Larramet, qui constitue aujourd'hui la meilleure connaissance du risque inondation dans ce secteur, il apparaît que l'emplacement choisi pour implanter la future gendarmerie se situe en partie en zone inondable, pour une crue de retour centennale, que l'on peut considérer d'aléa faible (hauteurs d'eau ne dépassant pas 20 cm).

Considérant que le projet de gendarmerie est un établissement nécessaire au bon fonctionnement des secours, son implantation en zone inondable est interdite au titre de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme. Les constructions doivent donc éviter la zone inondable, ou des aménagements complémentaires doivent permettre de rendre ce secteur non inondable.

Dans le cas où la solution d'aménagements complémentaires serait retenue, le dossier « Loi sur l'eau » doit permettre de démontrer que les solutions proposées permettent effectivement d'éviter l'inondabilité des zones pavillonnaires notamment en rive droite du Larramet. Or les informations contenues dans le dossier ne permettent pas d'exclure cette hypothèse.

La MRAe estime qu'à ce stade, la question des impacts du projet sur le risque d'inondation est insuffisamment traitée et qu'elle nécessite d'être particulièrement approfondie par le porteur de projet.

La MRAe recommande que le dossier soit significativement complété sur la thématique du risque inondation :

- **une carte superposant la zone inondable et le projet ;**
- **une évaluation de l'impact hydraulique du projet sur la crue centennale (du fait de l'augmentation de l'imperméabilisation) ;**
- **une modélisation de l'impact du projet, y compris les remblais en zone inondable, sur la ligne d'eau, et les mesures compensatoires associées.**

Pour ce qui concerne la gestion des eaux pluviales, la description technique du projet mérite d'être développée :

- en rendant plus compréhensible la justification du dimensionnement des infrastructures de gestion des eaux pluviales (découpage des bassins, sous-bassins et présentation des calculs) ;
- en argumentant le calcul de l'impact qualitatif sur la ressource en eau.

Par ailleurs la nappe étant située à moins de 1 m sous le niveau du terrain naturel, les travaux sont susceptibles de l'intercepter et de nécessiter un rabattement de cette nappe en phase travaux, notamment pour la construction des bassins d'eaux pluviales.

La MRAe recommande d'apporter des compléments sur le dimensionnement des ouvrages de gestion des eaux pluviales et l'impact du projet sur les eaux souterraines, en phase chantier et après réalisation des bâtiments.

3.2 Habitats naturels et biodiversité

L'étude naturaliste présentée en annexe du dossier d'autorisation environnementale indique que 16 passages faune-flore ont été réalisés à plusieurs périodes de l'année entre mai 2014 et mai 2018. La pression d'inventaire est suffisante et n'appelle pas d'observation. En revanche, ni l'étude d'impact, ni le corps du dossier d'autorisation environnementale ne mentionnent les actualisations d'inventaire de l'année 2018.

La MRAe recommande de mettre en cohérence les informations relatives aux inventaires naturalistes dans l'ensemble des pièces du dossier d'enquête publique.

Le dossier fait état de la présence sur le site de 14 espèces exotiques envahissantes, ce qui est conséquent, mais aucune mesure de destruction de celles-ci et aucune mesure permettant d'en limiter la propagation n'est envisagée.

La MRAe recommande d'ajouter les mesures adéquates permettant de supprimer les espèces exotiques envahissantes et d'éviter leur propagation pendant la phase chantier et sur l'ensemble du secteur concerné par le projet y compris sur les secteurs destinés à la vente par lot qui feront l'objet de travaux dans une seconde phase.

Le contenu des mesures environnementales est indiqué en annexe dans le dossier du bureau d'étude Biotope, mais ces informations ne sont reprises ni dans le dossier d'étude d'impact, ni dans celui d'autorisation environnementale, ce qui peut porter à confusion sur les engagements réels du porteur de projet.

Le secteur présentant les plus forts enjeux naturalistes (parcelle jusqu'au canal de Saint Martory, arbres et haies) fait l'objet d'une mesure d'évitement. Cependant, la surface des zones évitées, et notamment celle de la parcelle allant jusqu'au canal, n'est pas précisée. Or, cette information est nécessaire pour apprécier l'effort d'évitement. Par ailleurs, la carte de gestion de ces espaces n'a pas été mise à jour, il s'agit d'une ancienne carte qui ne montre pas que le périmètre d'évitement va jusqu'au canal de Saint Martory. Il manque 0,5 hectares qui n'ont pas été pris en compte.

La mesure MA3 propose un reprofilage du fossé central pour le rendre favorable la présence d'une faune diversifiée et d'une zone herbacée d'un côté, plantée avec des espèces végétales locales. Il conviendrait de démontrer que la connectivité et le bon état écologiques sont assurés afin de maintenir les habitats et espèces présentes sur la partie plus à l'ouest de ce fossé, y compris en dehors de l'emprise du projet.

Par ailleurs, le dossier fait état de la présence de plusieurs bois et parc dans les environs proches du projet (bois de Rachety à 250 mètres au nord du projet et 6 parcs entre 500 et 970 mètres du projet). La présence de ces boisements et parcs laisse supposer que des fonctionnalités écologiques existent avec les secteurs concernés par le projet. A terme, le devenir du boisement de Densus, bois le plus proche, interroge car il est intégré dans la ZAD et est situé en continuité immédiate du projet. Or cet aspect relatif aux continuités écologiques et aux fonctionnalités entre

milieux proches (notamment zone de nichage et de nourrissage) n'a pas été examiné dans le dossier.

La MRAe recommande que des précisions soient apportées au volet naturaliste de l'étude d'impact afin d'analyser les fonctionnalités écologiques de la zone d'étude et la manière dont celles-ci pourraient être impactées par le projet, et aussi de préciser les mesures environnementales proposées.

3.3 Insertion paysagère et architecturale

Avec environ 430 logements créés sur 14,5 hectares de terres agricoles en frange urbaine, le projet vient combler une dent creuse entre le canal de Saint-Martory, à l'ouest et les quartiers pavillonnaires de l'est et du nord.

Le rapport présente une ébauche de l'organisation des bâtiments dans le résumé non technique du dossier (p. 10) ainsi qu'une présentation des densités attendues faibles (35 à 75 log/ha) et moyennes (75 à 130 log/ha) dans la partie « enquête préalable à la DUP » (p.13).

Les futures ambiances paysagères et l'impact du projet sur les quartiers environnants ne sont cependant pas décrites avec précision. Il est simplement dit « *que des mesures propres à un aménagement de qualité seront prises* » (p. 143 de l'étude d'impact), sans plus de précisions.

Des illustrations, des photomontages, des esquisses sur l'ambiance paysagère, une présentation de l'intégration et de la couture de ce nouveau quartier avec ceux déjà existants sont attendus. En effet, la hauteur des immeubles (entre 6 et 13 mètres), le retrait des façades par rapport à la voirie, le nombre de stationnements autorisé, le type de toiture attendue, etc. sont déjà connus par le règlement d'urbanisme joint au dossier : sur cette base, des représentations pourraient utilement figurer au dossier.

La MRAe attend également que les espaces publics (noues paysagères, traitement des espaces le long du Larramet, etc.) et privés (lots vendus) se traduisent par un traitement urbain, architectural et environnemental de qualité qui doit se concrétiser, y compris dans le règlement écrit et pas uniquement dans la partie graphique de l'OAP (p. 140 de l'étude d'impact) par un souci du maintien des corridors écologiques : réglementation des clôtures pour laisser passer la petite faune, réglementation sur les espèces végétales autorisées et interdites, etc. ce qui n'est pas le cas dans le dossier de mise en compatibilité présenté.

La MRAe recommande que le programme d'aménagement et les cahiers des charges de cession des lots fixent des orientations plus précises sur la composition architecturale admise pour les îlots privés et publics (forme architecturale, matériaux de façades utilisés, des menuiseries, typologie des couvertures toitures, sur la production énergie renouvelable attendue...) et sur les caractéristiques des espaces verts privés (principes directeurs, type d'essences végétales, traitement à apporter aux clôtures...), afin de veiller à la cohérence architecturale globale du quartier et à la prise en compte des continuités écologiques.

La MRAe recommande que soient présentées dans l'étude d'impact les différentes options envisageables pour l'aménagement du secteur. Les principes directeurs d'aménagement architecturaux et paysagers s'articulant largement autour de la volumétrie et des formes des espaces bâtis et des plantations végétales, il est important pour la réussite du projet dans son ensemble que l'aménagement soit cohérent avec les quartiers environnants.

3.4 Mobilité, émissions de gaz à effet de serre et performances énergétiques

Dans ce secteur difficilement accessible en transports en commun, la question de la mobilité est un enjeu important, chaque nouveau projet d'urbanisme étant générateur de déplacements

supplémentaires et des nuisances liées (consommation d'énergie, émissions de gaz à effet de serre, pollution atmosphérique, bruit).

L'analyse de trafic routier est particulièrement succincte, et elle est basée sur des données anciennes (2008) alors que des données plus récentes peuvent être mobilisées auprès de Toulouse Métropole et des partenaires en charge du système de gestion globale des déplacements de l'agglomération toulousaine (SGGD).

Par ailleurs, les modélisations devraient porter sur un périmètre plus large que le strict périmètre immédiat du projet. En effet, l'accès aux communes de Cugnaux et Villeneuve-Tolosane est contraint aux heures de pointe. Une analyse de ces congestions serait d'autant plus utile que l'activité et les déplacements de la gendarmerie en dépendent.

De plus, à terme, c'est tout un quartier à l'échelle de la ZAD qui sera développé. L'analyse pourrait utilement évaluer l'augmentation de trafic total attendue afin de dimensionner les voiries et ronds-points prévus en conséquence, notamment si le secteur du projet doit devenir un lieu de passage important de cette ZAD.

L'analyse sur les circulations douces est également peu développée. Rien n'est dit des connexions et de la continuité du projet avec les pistes cyclables et zones piétonnes environnantes vers les quartiers environnants et vers mêmes équipements. Concernant les transports en commun, les cartes des circuits scolaires ne sont pas commentées. Seuls les secteurs des collèges semblent desservis, ce qui est insuffisant. Les dessertes des écoles et lycées, leur distance pourrait être indiqués. Enfin, la zone est desservie par un seul bus dont les fréquences et la durée de trajet jusqu'aux équipements essentiels ne sont pas indiquées. Une telle analyse aurait le mérite d'évaluer la potentialité et l'effectivité de son usage.

La MRAe recommande de compléter l'étude d'impact par les scénarios d'usage des transports, une analyse des impacts du projet sur les déplacements motorisés à une échelle élargie, et une présentation globale des schémas de connexion « modes doux » entre eux mais aussi avec les équipements structurants aux alentours du projet.

Le porteur de projet a produit conformément au code de l'urbanisme une étude sur les sources d'approvisionnement en énergies renouvelables. Ces choix sont présentés dans le dossier d'étude d'impact mais les choix finaux arrêtés en matière d'approvisionnement en énergies renouvelables, notamment au niveau des lots privés ne sont pas indiqués. Le rapport conclut en phase chantier que seules les énergies fossiles seront mobilisées (gazole pour les engins de chantier) et en phase exploitation l'emploi des énergies habituelles (carburant pour les véhicules, électricité et gaz) sans les justifier, et sans mobiliser d'approvisionnement en énergies renouvelables (notamment solaire photovoltaïque ou thermique). Des solutions de limitation de la consommation d'électricité dans les espaces publics sont envisagées. Mais aucune quantification de la consommation d'énergie liée au projet n'est proposée.

Sur la sobriété et l'efficacité énergétique, les objectifs de performance énergétique fixés par le PCAET de Toulouse Métropole n'apparaissent pas concrètement déclinés dans le projet : architecture bioclimatique, bâtiment à énergie positive pour les logements.

La MRAe recommande de quantifier les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre liées aux différents « postes » du projet.

La MRAe recommande de préciser et d'améliorer les choix retenus en matière de production d'énergie renouvelable et de performance énergétique des bâtiments permettant de limiter leur consommation, et de les traduire dans les cahiers des charges de cession des différents lots.

4. Mise en compatibilité des documents d'urbanisme

S'agissant de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme, la MRAe regrette la transformation d'une zone classée en naturel strict au PLUIH de Toulouse Métropole qui est remplacée par une zone urbaine ; ce qui contribue à diminuer progressivement les secteurs

pourtant dédiés à la préservation de l'environnement alors que le PLUi-H vient juste d'être approuvé.

Par ailleurs, aucune vérification avec les autres secteurs protégés inscrits au PLUi-H de Toulouse Métropole n'est proposée (secteurs de biodiversité, secteurs d'espaces verts protégées, etc.).

La MRAe recommande que l'étude d'impact analyse l'impact éventuel de la mise en compatibilité sur d'autres secteurs protégés inscrits au PLUIH comme les secteurs de biodiversité.