



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Projet de zone d'aménagement concertée
« du Moulin" sur le territoire la commune de Fleury d'Aude (11)
présenté par la commune**

**Avis de l'Autorité environnementale
sur le dossier de création de ZAC présentant le projet
et comprenant l'étude d'impact
(articles L122-1 et suivants du Code de l'environnement)**

**N° saisine: 2019-7253
Avis émis le :02/05/2019**

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 04 mars 2019, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Fleury d'Aude (11) pour avis sur le projet de création de la zone d'aménagement concertée (ZAC) «du Moulin» sur le territoire la commune. Le dossier comprend une étude d'impact datée de janvier 2019. L'avis est rendu dans un délai de 2 mois à compter de la date de réception de la saisine et du dossier complet, soit au plus tard le 04 mai 2019.

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 en tant qu'elles maintenaient le préfet de région comme autorité environnementale, 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, réunie le 2 mai 2019 à Montpellier, formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale. Cet avis est délibéré collégalement par l'ensemble des membres présents : Philippe Guillard, Maya Leroy et Jean-Michel Soubeyroux. La DREAL était représentée.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants 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.

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 commune, autorité compétente pour autoriser le projet.

¹ <http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/EXPLOITATION/DRMIDP/autorite-environnementale.aspx>

Synthèse

La commune de Fleury d'Aude envisage de créer une ZAC à vocation d'habitat résidentiel au sud ouest du centre urbain de la commune, dans des zones principalement viticoles et de garrigues.

L'étude d'impact soumise à évaluation environnementale porte sur la phase de création de la ZAC. Cependant la description du projet et les modalités de réalisation restent trop partielles pour permettre à l'ensemble des parties prenantes d'apprécier précisément les incidences du projet au regard de l'environnement du site d'implantation.

Au vu des enjeux environnementaux et des potentielles incidences négatives notables du projet, la MRAe recommande d'envisager un schéma d'aménagement moins impactant du point de vue naturaliste et de le justifier au regard d'une analyse des variantes à l'échelle communale.

La MRAe recommande de compléter l'étude d'impact qui sera jointe aux futures demandes d'autorisations du projet de ZAC, notamment le volet naturaliste, l'étude paysagère ainsi que la partie présentant les incidences sur la qualité de l'air.

L'ensemble des recommandations sont détaillées dans les pages suivantes.

Avis détaillé

1. Contexte et présentation du projet

Contexte

Le dossier de création de la ZAC du Moulin, compte-tenu de sa nature, de son importance et de ses incidences potentielles sur l'environnement, est soumis à étude d'impact conformément aux articles L. 122-1 et R. 122-2 du code de l'environnement. Il entre dans le champ de l'étude d'impact au titre de la rubrique 39° du tableau annexe de l'article R. 122-2, qui soumet à étude d'impact les projets de « Travaux et constructions qui créent une surface de plancher supérieure ou égale à 40 000 m² ou dont le terrain d'assiette couvre une superficie supérieure ou égale à 10 hectares ». Le contenu réglementaire de l'étude d'impact est précisé à l'article R.122-5 du code de l'environnement.

La MRAe est saisie pour avis sur le dossier de création de ZAC présentant le projet et comprenant l'étude d'impact.

L'approbation du dossier de création de la ZAC par la commune de Fleury d'Aude, qui est à la fois autorité décisionnaire et maître d'ouvrage, n'autorise pas, seule, la réalisation du projet qui devra faire l'objet de futures autorisations².

À ce stade des études de conception, le programme des équipements publics n'est pas arrêté et les projets de construction ne sont pas précisément définis. Il s'ensuit que l'étude d'impact devra être actualisée et complétée pour traduire les évolutions du projet, de ses effets sur l'environnement et des mesures envisagées pour les éviter, les réduire voire les compenser.

La MRAe recommande que les différents dossiers d'instruction des procédures d'autorisations préalables à l'aménagement de la ZAC s'appuient sur la même étude d'impact complétée et qu'un nouvel avis de la MRAe soit sollicité à l'occasion de chaque autorisation nécessitant une actualisation de l'étude d'impact

Présentation du projet

Dans le cadre du programme de développement urbain de son village, la commune de Fleury envisage la création d'un nouveau quartier à vocation principale d'habitat au lieu-dit « Derrière l'Horte ». La ZAC, d'une superficie de 14,43 ha se situe dans le prolongement des secteurs habités au Sud-Ouest du Village de Fleury. Le projet s'inscrit dans un secteur majoritairement occupé par la vigne et marqué également par la présence de garrigues ainsi que d'espaces agricoles non plantés.

² Approbation d'un dossier de réalisation de ZAC qui définit le programme des équipements publics (voiries et réseaux divers) à réaliser et les modalités de leur financement, permis de construire pour les futurs bâtiments, autorisation de défrichement au titre du code forestier et possiblement d'une autorisation environnementale au titre de la Loi sur l'Eau en application du code de l'environnement.

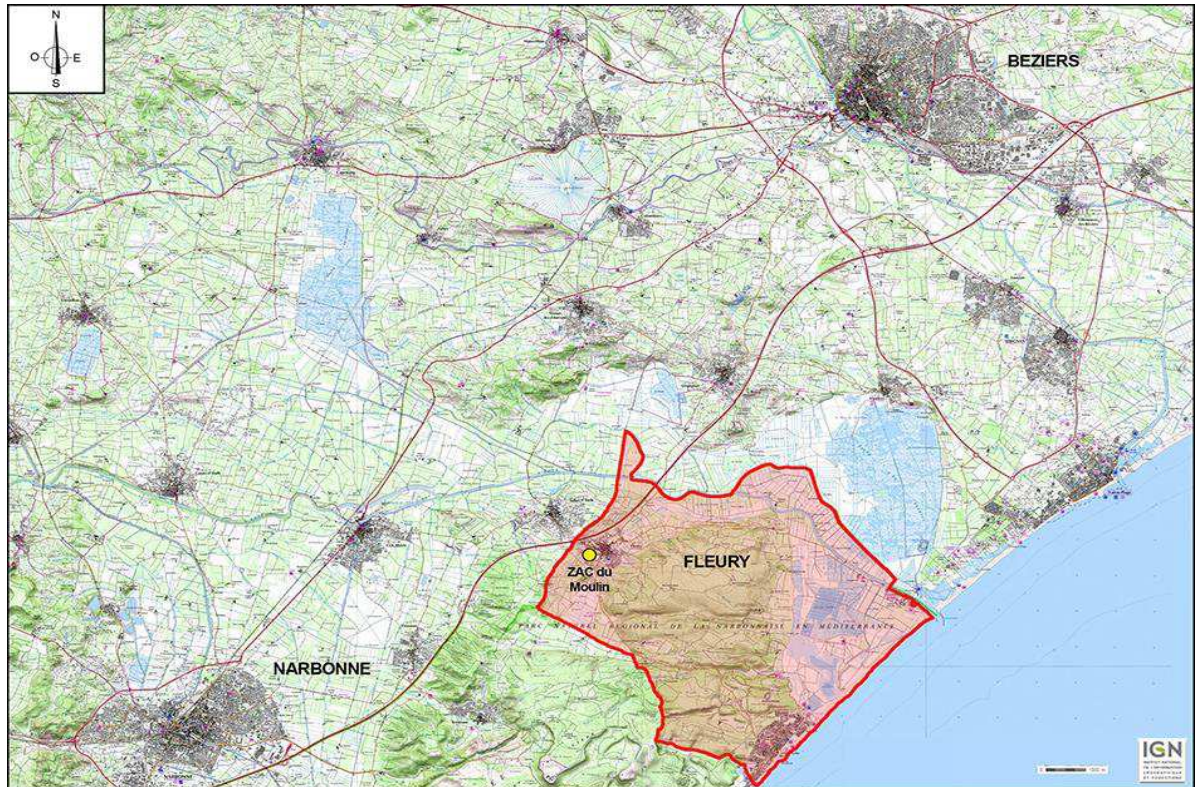


Figure 1 : plan de situation de la ZAC (extrait de l'étude d'impact – page 14)

L'objectif de la ZAC est de réaliser de nombreux logements (environ 300), sous différentes formes :

- logements individuels,
- logements intermédiaires ou individuels groupés,
- petits collectifs, dont 30 % minimum de logements sociaux.

Des commerces et services de proximité ainsi qu'un équipement public sont envisagés à condition d'être compatibles avec le voisinage de l'habitat.

Le projet comprendra également la création d'un boulevard urbain pour faciliter l'accès au littoral depuis l'autoroute A9 (distante de 300m environ) et qui sera l'axe principal de desserte de la ZAC. Des voiries secondaires ainsi que des voies douces assureront la circulation à l'intérieur de la zone d'aménagement.

Le projet prévoit également une place centrale encadrée de petits immeubles avec des commerces de proximité afin de pallier le déficit en commerce de la commune et répondre aux besoins d'une population en croissance démographique.

Enfin, il est indiqué que « *le projet vise à développer un quartier respectueux de l'environnement, intégré dans son site, et faisant une transition harmonieuse entre le centre urbain ancien et dense et les espaces agricoles alentours* ».

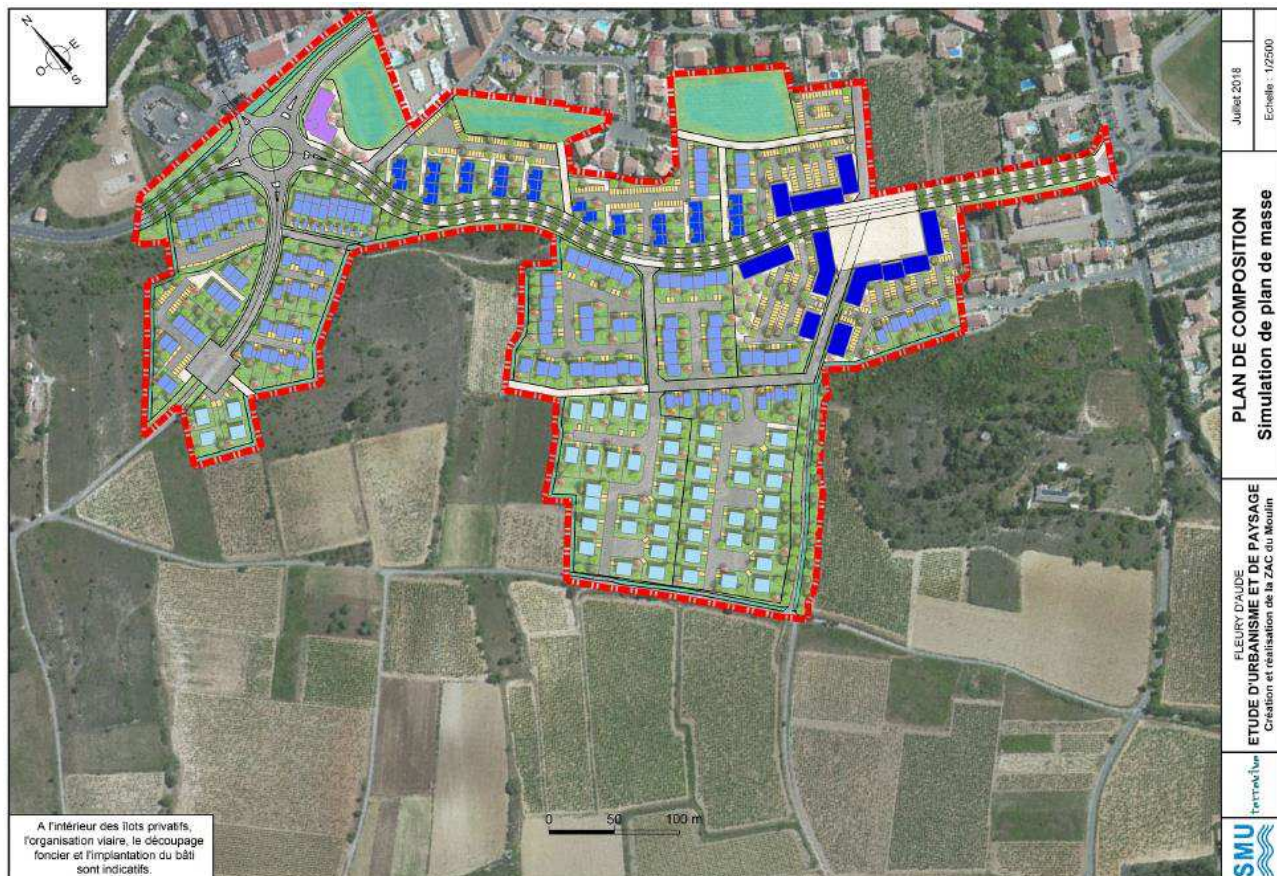


Figure 2 : Simulation de plan de masse (plan de principe) -page 16 de l'étude d'impact

Concernant les documents cadre, la commune de Fleury d'Aude est concernée par :

- le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Narbonnaise, approuvé le 26 novembre 2006 ;
- le plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 25 octobre 2013 ;
- le programme local de l'habitat (PLH) 2015 – 2021, approuvé.

Il est indiqué que le projet de ZAC est en cohérence avec ces différents documents.

Au titre du plan local d'urbanisme, le secteur du projet s'inscrit majoritairement dans une zone ouverte à l'urbanisation « IAU1 » (voir rapport de présentation de la ZAC – page 37-38).

La MRAe relève par ailleurs que l'ouverture à l'urbanisation de la zone « IAU1 » est conditionnée à une modification ainsi qu'à la mise en œuvre d'une opération d'aménagement d'ensemble sur la totalité de la zone (page 137). Elle rappelle que la modification ou la révision du PLU est susceptible de faire l'objet d'une évaluation environnementale³.

2. Principaux enjeux environnementaux identifiés par l'Ae

Ce projet prévoit l'urbanisation d'un secteur naturel présentant **des enjeux écologiques et paysagers** jugés forts à très forts dans l'ensemble. Le secteur du projet est également concerné par un **enjeu fort de ruissellement ainsi qu'un enjeu de cadre de vie notamment au regard des nuisances sonores et de la pollution de l'air (proximité de l'A9)**.

Il est susceptible d'incidences notables sur des espèces protégées et leurs habitats ainsi que sur le paysage d'entrée de ville.

³ Au titre de l'article R104-8 du code de l'urbanisme

L'intégration environnementale de ce projet d'habitat à dominante résidentielle est également à mettre en regard des ressources nécessaires et des **besoins générés en matière d'alimentation en eau potable, d'énergie, de gestion des déchets, de transports et de déplacements.**

3. Qualité de l'étude d'impact

Formellement, l'étude d'impact comprend tous les éléments prévus dans l'article R.122-5 du code de l'environnement et aborde l'ensemble des enjeux concernés par le projet.

De manière générale, l'étude d'impact est étoffée, descriptive et analytique. Les enjeux sont identifiés, caractérisés, hiérarchisés et cartographiés (tableau de synthèse, p.183-184). Pour une meilleure appréhension des enjeux, une spatialisation des sensibilités en matière de biodiversité avec une superposition des secteurs d'aménagement est nécessaire.

La MRAe recommande de fournir une cartographie de superposition des enjeux biodiversité avec les secteurs d'aménagements.

L'étude d'impact présente une faible justification de la localisation du projet notamment à l'aune des enjeux environnementaux. Il est même fait état d'importantes sensibilités environnementales qui ne favorisent pas le projet (p.3 et 22 du rapport de présentation) : « *une topographie marquée qui implique des aménagements plus coûteux et une gestion hydraulique plus complexe* », « *la présence non négligeable du vent* », « *deux entrées de ville peu qualitatives qui desservent directement la ZAC (nuisances sonores, vues peu attrayantes, flux routiers...)* », « *l'intégration au sein même de la ZAC d'une voie de contournement du village* ». De plus, il est mentionné que les principales contraintes sont de nature environnementale puisque « *le secteur présente une richesse floristique et faunistique indéniable* ».

De surcroît l'exposé des variantes, p.260-262, ne permet pas de justifier le choix d'implantation. Cet exposé se limite à présenter deux hypothèses différant par des choix « techniques » relatifs à la structuration viaire de la ZAC, la localisation interne d'un bassin de rétention et l'exclusion d'un espace (« Pech Derrière l'Horte ») du périmètre de la ZAC pour des motifs de préservation de la biodiversité. L'analyse de localisations différentes dans une démarche du moindre impact environnemental n'est pas effectuée.

La MRAe recommande de renforcer la justification de la zone d'implantation de la ZAC au vu des forts enjeux environnementaux présents sur la zone notamment à travers une analyse de variantes de localisation du projet

Il est particulièrement attendu que l'étude d'impact propose un scénario d'aménagement comportant des consommations moindres d'espaces naturels ou encore l'évitement de toutes les zones à enjeux notables pour la biodiversité (cartographies des sensibilités biodiversité, pages 99, 103, 106 et 109) par l'intermédiaire d'un positionnement différent des secteurs d'habitat du projet et d'une densification plus importante.

La MRAe recommande que le porteur de projet propose un scénario d'aménagement plus économe en consommation d'espaces naturels, permettant l'évitement de toutes les zones d'enjeu identifiées pour la biodiversité.

L'étude d'impact présente un scénario de référence dans l'hypothèse où le projet de ZAC ne serait pas réalisé concluant que le secteur tendrait globalement vers une plus grande naturalité avec potentiellement un développement de l'activité agricole.

Les incidences sur l'environnement sont identifiées et caractérisées de manière générale et qualitative. Cette analyse s'opère à juste titre à l'aune des enjeux environnementaux préalablement définis.

L'étude d'impact doit affiner la définition des incidences du projet de ZAC du Moulin sur l'environnement qui ne sont pas évaluables de façon détaillée, compte-tenu de l'imprécision du contenu opérationnel du programme d'aménagement (forme, volumétrie, aspect, localisation des bâtiments...) au stade de la création de la ZAC. En conséquence, des études techniques complémentaires seront nécessaires au stade du dossier de réalisation de la ZAC sur plusieurs enjeux importants : insertion paysagère, risque d'inondation et de ruissellement, organisation des déplacements, ambiance sonore, qualité de l'air ou encore utilisation des énergies renouvelables.

Conformément à l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement, une nouvelle saisine de l'autorité environnementale sera nécessaire au stade du dossier de réalisation de la ZAC.

La MRAe recommande d'affiner le niveau de précision de l'analyse des incidences du projet de ZAC au stade du dossier de réalisation.

4. Prise en compte de l'environnement

Habitats naturels, faune et flore

Le contexte écologique est très riche dans le secteur. Le périmètre de la zone d'étude est directement concerné par :

- La ZNIEFF⁴ II de la Montagne de la Clape ;
- La ZICO⁵ de la Montagne de la Clape ;
- L'ENS⁶ Massif de la Clape ;
- Trois PNA⁷ : Odonates, Chiroptères, Aigle de Bonelli.

Des sites Natura 2000 sont également à proximité.

Le volet naturel de l'étude d'impact (annexe 3) s'appuie d'une part sur les données bibliographiques et d'autre part sur sept passages de terrain (dont des soirées d'écoute en mai et juin pour l'avifaune) répartis sur six jours pour les investigations faunistiques et floristiques entre octobre 2014 et juin 2015, puis en mars et juin 2016.

L'analyse indique que les méthodes utilisées ont permis d'apprécier tous les enjeux écologiques du site d'étude.

Les différentes cartographies des enjeux (page 99, 103, 106 et 109 de l'étude d'impact) présente des enjeux forts et très forts recensés au sein du secteur du projet. L'étude atteste que les mesures proposées afin de supprimer ou réduire les impacts du projet restent insuffisantes au regard des impacts résiduels qui demeurent forts pour des habitats et espèces patrimoniales (pages 245-247).

De fait, l'étude conclut à la nécessité de déroger à la stricte protection des espèces (pour environ 27 espèces) et mentionne comme mesure de compensation une acquisition d'environ 40 ha d'espaces aux caractéristiques écologiques similaires soumis à des mesures de gestion. Cette mesure devant être définie ultérieurement dans ses modalités au stade de la demande de dérogation.

La MRAe note tout d'abord que le contenu et les modalités de mise en œuvre des mesures d'évitement et de réduction envisagées sont exposés de façon succincte (p.244). Notamment, la

⁴ Zone naturelle d'intérêt floristique et faunistique

⁵ Zone d'Importance Communautaire pour les Oiseaux

⁶ Espace naturel sensible

⁷ Plan national d'actions

mesure d'évitement E1 « *adaptation du projet et réduction des emprises* » doit être davantage explicitée en mentionnant lesquels des secteurs à forts écologiques ont été préservés.

Par ailleurs, la mesure de compensation est insuffisamment examinée et aboutie : il est demandé qu'elle soit précisée en termes de localisation, de modalités, de durée et de gestionnaires en charge de sa mise en œuvre.

La MRAe recommande de préciser les mesures d'évitement et de réduction et de compléter l'étude d'impact par les mesures qui seront définies dans le cadre de l'instruction de cette demande de dérogation à la stricte protection des espèces.

Natura 2000

Deux ZPS et quatre SIC/ZSC sont positionnés à moins de cinq kilomètres de la zone d'étude. Conformément à la réglementation en vigueur (articles R. 414-19 et suivants du code de l'environnement) une évaluation des incidences Natura 2000 a été réalisée pour ces cinq périmètres⁸.

Selon l'étude, un habitat d'intérêt communautaire et plusieurs espèces faunistiques (16 oiseaux, 5 chauves-souris, 2 invertébrés) avérées ou potentielles peuvent être impactés par le projet de création de ZAC. Toutefois, l'étude précise que les mesures d'évitement proposées (réduction de l'emprise, adaptation de la période de défrichement) permettent de réduire le niveau d'impact sur ces espèces. De plus, en raison de la bonne représentativité des habitats naturels et habitats d'espèces à proximité immédiate, le projet n'aura pas d'incidence notable sur les habitats et espèces d'intérêt communautaire ayant justifié la désignation des sites Natura 2000 concernés. Cette conclusion est correctement argumentée.

Paysage

L'étude d'impact indique que le périmètre de la ZAC a été réfléchi de manière à préserver et éviter les zones à enjeux. La ZAC compose ainsi avec les éléments identitaires du paysage afin de préserver le cachet élevé de la zone et présenter un projet s'insérant le plus possible dans le paysage actuel.

De cette manière :

- les Pechs de Derrière l'Horte ainsi que le Pech du Moulin ont été écartés ;
- le chemin des arbres blancs a été conservé ;
- les espaces enherbés seront au maximum conservés et serviront d'articulation entre les différents secteurs d'aménagement ;
- les pentes du site de la ZAC seront conservées et fixeront les orientations d'aménagements :
 - les lots les plus denses seront localisés à proximité de la partie actuellement urbanisée ;
 - les lots les moins denses seront ceux situés en hauteur où des toitures terrasses seront privilégiées.

De manière générale aucune grande hauteur ne sera créée et les points de vue actuels seront conservés. Les îlots seront à taille humaine (R+2 partiel maximum) et entourés de verdure.

Au-delà de l'exposition succincte des grands principes de composition énoncés ci-dessus, l'étude d'impact est lacunaire pour ce qui concerne l'évaluation des effets potentiellement dommageables du projet et les dispositions opérationnelles visant son insertion dans le paysage naturel et urbain. Aucune indication n'est notamment fournie sur l'implantation précise, la volumétrie et l'aspect des bâtiments.

⁸ ZPS FR9110080 Montagne de la Clape ; SIC FR9101453 Massif de la Clape ; ZPS FR9110108 Basse Plaine de l'Aude ; SIC FR9101435 Basse plaine de l'Aude ; SIC FR9101439 Collines d'Ensérune

L'Ae recommande de :

- compléter l'étude paysagère pour rendre compte, à l'aide de simulations appropriées à différents niveaux d'observation (montages photographiques, schémas d'ambiance...), de l'insertion du projet dans son environnement sensible proche ou lointain.
- de préciser la déclinaison opérationnelle des orientations paysagères lors de la mise au point du projet, notamment au stade du dossier de réalisation de la ZAC, lorsque les caractéristiques des aménagements seront connues avec plus de précision.

Risques inondation et ruissellement

Aucune zone inondable proprement dite n'est identifiée par le PPRi⁹ sur le secteur d'études. Pour autant, l'enjeu inondation par ruissellement est jugé fort par l'étude. En effet, le site projeté pour la ZAC du Moulin est en grande partie occupé par des espaces de friches et de vignes enherbés ou en terre. Ces terrains seront imperméabilisés sur une superficie non négligeable compte tenu de la construction des îlots bâtis et des différents aménagements (environ 55 000 m²).

Cette imperméabilisation des terrains modifiera les conditions actuelles de circulation des eaux, en empêchant toute infiltration et en concentrant les écoulements en des points précis. Sans mesures spécifiques, une augmentation du débit pourrait entraîner des modifications importantes des écoulements.

Afin de pallier ce risque, le projet incorpore, sur la base d'une étude hydraulique fournie, trois bassins de rétention d'un volume total de 5 500 m³. Le dimensionnement des bassins est jugé suffisant pour compenser les 55 000 m² de surfaces imperméabilisées par l'opération de ZAC.

Déplacements, nuisance sonore et qualité de l'air

L'état initial de l'ambiance sonore et de la qualité de l'air identifie les principales sources de bruit et de pollution de l'air. Ces sources correspondent essentiellement à la circulation routière sur les axes importants à proximité de la zone de projet (autoroute A9 et RD 1118).

S'agissant du bruit, il est indiqué que la campagne de mesures réalisée (mesures in situ et modélisation) fait ressortir une ambiance sonore initiale modérée sur l'emprise de la ZAC.

Concernant l'air, les informations fournies ne permettent pas de caractériser l'état initial de la qualité de l'air notamment à l'aune des teneurs en dioxyde de carbone (NO₂), d'Ozone et particules fines. Pourtant l'étude d'impact indique clairement (p.166) que la commune de Fleury d'Aude est identifiée comme commune sensible pour la qualité de l'air.

Il est ajouté que « *Dans les zones sensibles, les actions en faveur de la qualité de l'air doivent être renforcées. La présence de l'autoroute A9 est en grande partie responsable de la qualité de l'air observée sur le territoire communal de Fleury* ». Il en découle que l'enjeu de la qualité de l'air pour le projet est notable d'autant plus que l'étude de trafic fournie prévoit une augmentation de 7,7 % du trafic due à la mise en œuvre de la ZAC.

La MRAe recommande de préciser l'état initial sur la qualité de l'air, d'évaluer sur la base de l'étude de trafic les émissions de polluants atmosphériques qui viendront s'ajouter à celles qui existant à l'état initial, d'évaluer les risques sanitaires pour les futurs habitants du site et proposer des mesures pour éviter ou réduire ces incidences.

⁹ Le PPRi des Basses Plaines de l'Aude prescrit le 4 juin 2003 avec application anticipée.