



Mission régionale d'autorité environnementale
Région Hauts-de-France

**Avis délibéré de la mission régionale
d'autorité environnementale
Hauts-de-France
sur la mise en compatibilité
du plan local d'urbanisme
de la commune de Tilloy-lez-Cambrai (59)**

n°MRAe 2023-7347

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Hauts-de-France s'est réunie le 12 décembre 2023 à Amiens. L'ordre du jour comportait notamment l'avis portant sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Tilloy-lez-Cambrai, dans le département du Nord.

Étaient présents et ont délibéré : Philippe Ducrocq, Hélène Foucher, Philippe Gratadour, Valérie Morel, Pierre Noualhaguet et Anne Pons.

En application du référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des MRAe, arrêté par le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires le 30 août 2022, 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 le présent avis.

La MRAe Hauts-de-France a été saisie pour avis par la communauté d'agglomération de Cambrai, le dossier ayant été reçu complet le 25 septembre 2023. Cette saisine étant conforme aux articles R.104-21 et R.104-23 du code de l'urbanisme, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R.104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

En application de l'article R.104-24 du même code, ont été consultés par courriels du 10 octobre 2023 :

- le préfet du département du Nord ;*
- l'agence régionale de santé Hauts-de-France.*

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique pour en faciliter la lecture.

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, de l'autorité décisionnaire et du public, auxquels il est destiné. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du 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 plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document.

Conformément à l'article R104-39 du code de l'urbanisme, lorsque le document d'urbanisme est adopté, l'autorité compétente en informe le public, l'autorité environnementale et les autorités consultées en mettant à leur disposition ce document, qui comporte notamment des indications relatives à la manière dont il a été tenu compte des consultations auxquelles il a été procédé ainsi que les motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan ou le document compte tenu des diverses solutions envisagées.

Avis

I. Le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Tilloy-lez-Cambrai

Le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Tilloy-lez-Cambrai a été prescrit par délibération du conseil communautaire de la communauté d'agglomération de Cambrai.

Le territoire communal fait partie du territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays du Cambrésis approuvé le 23 novembre 2012. Le SCoT est en cours de révision.

La commune de Tilloy-lez-Cambrai a une superficie de 332 hectares. Le territoire est urbanisé au sud et à l'ouest. Le centre et le nord-est sont occupés par de grandes cultures. L'autoroute A2 traverse le territoire du sud-ouest au nord-est. La commune comptait 682 habitants en 2020 selon l'INSEE.

La procédure de déclaration de projet, emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Tilloy-lez-Cambrai, vise à permettre l'extension et le redéploiement de l'activité de l'entreprise Désenfans (entreprise de commerce de gros pour les particuliers et professionnels, spécialisée dans le second œuvre du bâtiment) sur des parcelles déjà classées en 1AUc et entourées par l'autoroute A2, la RD2643 et une voie ferrée. Les parcelles, d'une emprise totale de 6,79 hectares, sont actuellement cultivées dans le cadre de baux précaires.

Le site vise à accueillir l'activité logistique et le siège social du groupe Désenfans, déjà implanté sur le territoire de la commune. Le site actuel occupé par Désenfans fait l'objet d'une rénovation afin d'y maintenir une activité commerciale. L'extension ne créera pas de friche. Le site projeté est retenu pour sa localisation à proximité des voies autoroutières et des futures infrastructures du canal Seine-Nord Europe et du port intérieur de Cambrai-Marquion.

Le règlement actuel de la zone 1AUc interdit les constructions à moins de 60 mètres de la limite d'emprise de l'autoroute A2, à moins de 10 mètres de la limite du domaine public ferroviaire et à moins de 60 mètres de la RN43 [devenue RD2643].

Ces interdictions sont, pour celles relatives à l'A2 et à la RD2643, en lien avec l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme qui interdit les constructions ou installation « dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation ».

Les modifications au règlement de la zone 1 AUc concernent les articles suivants :

- article 2 : intégration des entrepôts dans les types d'occupation ou d'utilisation des sols admis ;
- article 3 : pour les constructions, recul minimum de 60 mètres de l'axe de l'autoroute A2, de 20 mètres de la limite du domaine ferroviaire et de 25 mètres de la RD 2643 ;
- article 10 : hauteur des constructions limitée à 17 mètres au faîtage (au lieu de 7 mètres) ;
- article 13 : obligation d'aménager les espaces libres intérieurs en espaces verts dont la surface ne doit pas être inférieure à 25 % de la surface totale du terrain (au lieu de 10%) ;
- remplacement de la RN43 par RD2643.

Alors que l'article L.111-6 du code de l'urbanisme fixe des bandes inconstructibles à partir de l'axe des voies de circulation, le PLU actuel fixe des bandes inconstructibles à partir de la limite d'emprise de l'autoroute et non de son axe et à partir de la RN 43 (sans plus de précision). Le dossier ne précise pas de combien est réduite la bande inconstructible par rapport à la situation

existante pour l'autoroute et, pour la RD2643, de combien est réduite la bande inconstructible par rapport à la loi Barnier qui prévoit 75 mètres à compter de l'axe.

Selon les éléments du dossier :

- la bande inconstructible pour la RD2643 passe de 60 à 25 mètres de la RD2643, sans préciser le point de départ pour comptabiliser ces distances. Selon le plan n°2 ci-après, il semblerait que ce soit à partir du bord de la RD et non de son axe. Il n'est pas précisé à quelle distance ces 25 mètres correspondent par rapport à l'axe de la RD2643 ;
- la bande inconstructible pour l'A2 passe à 60 mètres à compter de l'axe au lieu des 100 mètres prévus par l'article L.111-6 du code de l'urbanisme. Il n'est pas précisé à quelle distance les 60 mètres à compter de la limite d'emprise de l'A2 correspondent par rapport à l'axe de l'A2 ;
- la bande inconstructible par rapport à la voie ferrée est quant à elle augmentée de 10 mètres.

Il semble d'après les éléments du dossier que la zone AUc permette d'accueillir des logements même si la description du projet (page 22 de la notice de présentation) ne le prévoit pas. Pourtant, il est indiqué dans l'évaluation environnementale (page 44) que « pendant les travaux relatifs à l'aménagement de nouveaux logements, pourra être mise en place une aire de stockage des matériaux et de chargement des camions ». Ce point nécessite d'être clarifié, car les incidences de la modification du règlement pourraient alors impacter la santé des occupants des logements, en lien avec la qualité de l'air.

L'autorité environnementale recommande :

- *de compléter l'évaluation environnementale en apportant des précisions sur les possibilités de construction de logements dans la zone IAUC, sur les différentes configurations de la bande inconstructible sur le terrain selon qu'il s'agisse du PLU en vigueur, de la modification projetée ou de l'application des dispositions prévues par l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme afin de permettre de comparer et d'apprécier l'ampleur de la réduction de la mesure de protection pour les axes routiers ;*
- *de reporter ces informations sur des plans afin de visualiser dans quelles proportions les modifications prévues réduisent les zones d'inconstructibilité par rapport à l'existant et par rapport à l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme.*

Le site du projet d'implantation se place entre le Parc Actipôle et une zone commerciale. Il s'agit du dernier terrain vacant entre ces deux zones.

La notice de présentation précise (pages 2, 53 et 54) que les mesures suivantes sont retenues pour le projet :

- panneaux photovoltaïques implantés sur une partie des bâtiments (au moins 5 300m² qui devraient répondre en grande partie aux besoins de l'entreprise) ;
- installation d'une pompe à chaleur ;
- 10 à 15 bornes de charges pour accompagner l'électrification du parc automobile de l'entreprise ;
- éclairage LED piloté et complété par l'éclairage naturel ;
- luminaires de stationnement solaires avec un indice de rendu des couleurs (IRC) faible afin de réduire la pollution lumineuse ;
- végétalisation d'une bande tampon avec l'A2 en vue de favoriser la biodiversité ;
- installations de ruches sur le site ;

- « très bonnes » isolations thermique et acoustique des bâtiments ;
- stationnements légers végétalisés afin de permettre une bonne infiltration ;
- dispositifs de récupération des eaux pluviales ;
- parcs à vélos intégrés au projet.

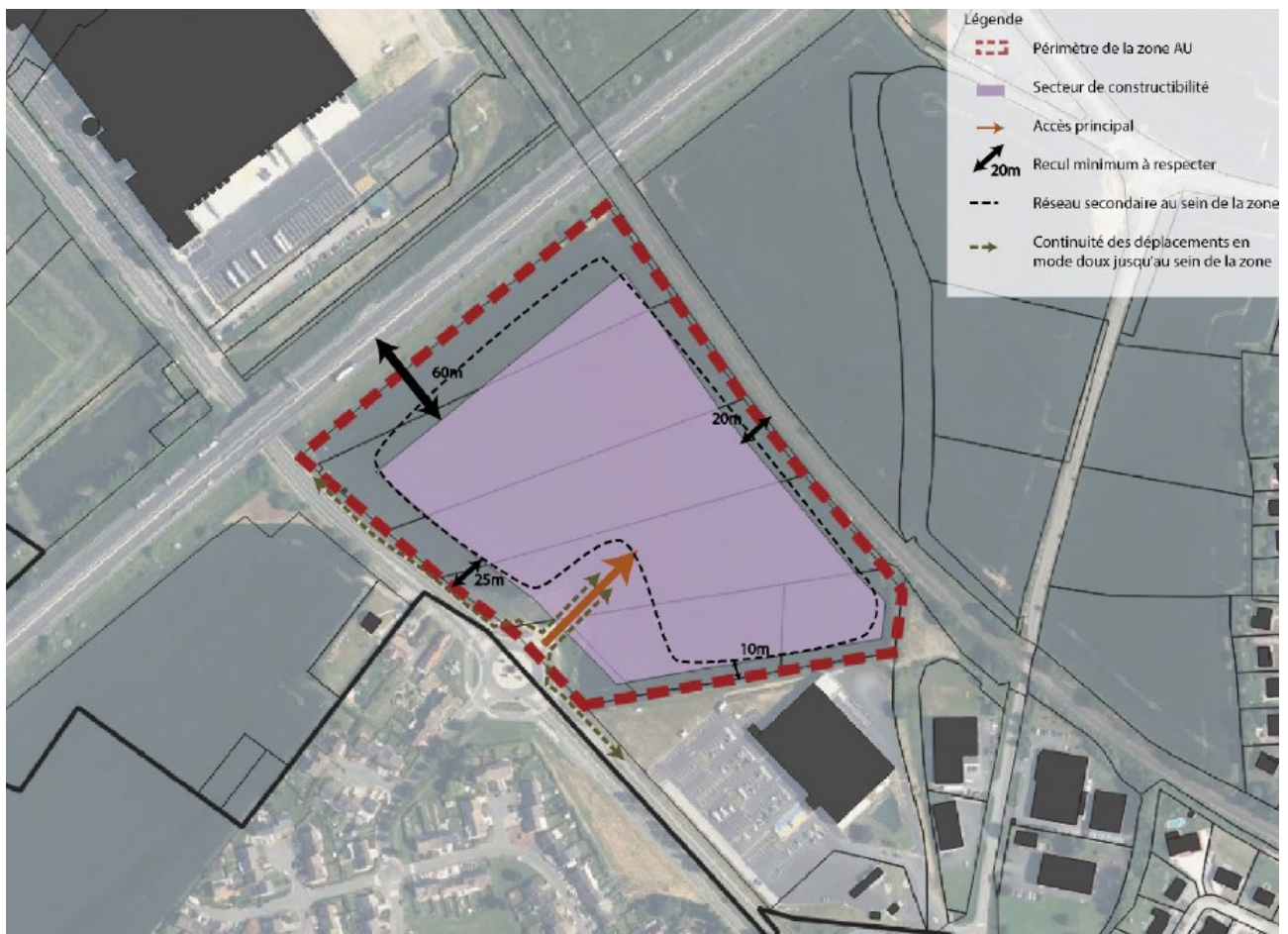
A priori, ces mesures relèvent de bonnes pratiques d'ordre général permettant de réduire l'impact du projet. Cependant, la description du projet d'extension de l'entreprise Désenfans (page 22 de la notice de présentation) n'est pas suffisamment détaillée dans le dossier. Seules les surfaces des bâtiments, voiries et espaces verts sont présentées ce qui ne permet pas d'identifier de manière exhaustive tous les impacts potentiels sur l'environnement. Par exemple, alors que la mise en compatibilité vise à permettre l'accueil de deux bâtiments logistiques (page 22 de la notice de présentation), aucune information n'est fournie sur le trafic supplémentaire généré par le projet en matière de véhicules légers et de poids lourds.

En l'absence de description détaillée du projet, dès lors que les impacts de la mise en compatibilité correspondront également à ceux du projet, il n'est pas possible de garantir que les impacts de la mise en compatibilité ont été suffisamment appréhendés.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation environnementale par une description plus précise du projet, de ses impacts et des mesures d'évitement, de réduction et de compensation retenues, notamment vis-à-vis du trafic et des impacts associés en matière de circulation et de qualité de l'air.



plan n°1 : localisation du projet (source : évaluation environnementale, page 6)



*plan n°2 : distances de retrait pour les constructions retenues
dans le cadre de la mise en compatibilité*

(source : notice de présentation des articles L 111-6 à L 111-10 du code de l'urbanisme, page 35)

Au titre des dispositions prévues par les articles R.104-11 et L.153-31 du code de l'urbanisme, la réduction d'une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance entraîne une révision du PLU qui doit faire l'objet d'une évaluation environnementale systématique dès lors que l'incidence de la révision porte sur une ou plusieurs aires comprises dans le territoire couvert par le plan local d'urbanisme concerné, pour une superficie totale inférieure ou égale à un millième (1 ‰) de ce territoire, dans la limite de cinq hectares (5 ha).

II. Analyse de l'autorité environnementale

L'avis de l'autorité environnementale porte sur la qualité de l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par le projet.

L'évaluation environnementale est réalisée par Médiaterre Conseil. Les auteurs de l'évaluation environnementale ne sont pas indiqués dans le dossier.

Les études faune-flore et zones humides ont été réalisées par Auddicé Biodiversité.

L'autorité environnementale recommande de préciser les noms des auteurs de l'évaluation environnementale.

Les enjeux environnementaux liés à la modification du règlement d'une zone déjà ouverte à l'urbanisation sont limités. L'avis de l'autorité environnementale cible l'enjeu relatif aux nuisances sonores qui est l'enjeu essentiel de la mise en compatibilité en tant qu'elle vise à réduire une mesure de protection édictée vis-à-vis de l'exposition au bruit généré par des axes de circulation ainsi que l'enjeu relatif au cadre de vie par rapport à l'intégration paysagère du projet.

Le dossier est particulièrement confus : les impacts et les mesures associées sont présentés dans trois dossiers différents (notice de présentation, notice de prise en compte des articles L. 111-6 à L. 111-10 du code de l'urbanisme et évaluation environnementale), ce qui nuit à sa lisibilité.

De plus, l'évaluation environnementale liste des mesures prévues par le PLU et des propositions de mesures formulées par Médiaterre qui « pourront servir de support aux porteurs de projet lors de la réalisation des aménagements prévus » (page 47 et pages 49 et suivantes). Ces mesures relèvent de bonnes pratiques assez génériques, applicables à tout projet (bacs de rétention, traitement des eaux du chantier, mesures de gestion en cas de déversement accidentel de substance polluante, évitement des périodes de reproduction et de nidification pour les travaux...). Il n'est pas garanti que les mesures présentées dans l'évaluation environnementale seront déclinées lors de la réalisation du projet. Il ne ressort pas des éléments du dossier de mise en compatibilité que le projet serait soumis à étude d'impact. À ce titre, il est essentiel que les impacts du projet permis par la mise en compatibilité soient pris en compte dans la présente évaluation environnementale, que l'évaluation environnementale identifie clairement les mesures qui seront retenues et que ces dernières soient traduites dans le règlement.

L'autorité environnementale recommande de revoir la composition du dossier afin d'améliorer sa présentation et sa lisibilité. En particulier, l'ensemble des éléments relatifs aux impacts du projet et aux mesures d'évitement, de réduction et de compensation associées doivent être repris dans l'évaluation environnementale et il convient de préciser les mesures pour lesquelles il y aura une garantie de réalisation via une prise en compte dans le règlement.

II.1 Résumé non technique

Le résumé non technique, de moins d'une page, est présenté à la page 5 de l'évaluation environnementale. Il n'est pas conforme à l'article R. 104-18 du code de l'urbanisme. En effet il ne comprend pas l'ensemble des informations permettant au public, à sa seule lecture, de comprendre les éléments essentiels du projet, telles que la présentation générale de la mise en compatibilité, de ses impacts et des mesures d'évitement, de réduction et de compensation associées, ainsi que la justification des choix effectués. Il serait préférable qu'il fasse l'objet d'un document séparé aisément repérable. Il ne comprend aucune carte.

L'autorité environnementale recommande de présenter le résumé non technique dans un fascicule séparé, de le compléter d'une présentation du projet d'aménagement retenu, de la justification des choix effectués et de cartographies permettant de localiser les enjeux environnementaux et de croiser ces derniers avec le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme, ainsi que de l'actualiser suite aux compléments à apporter à l'évaluation environnementale.

II.2 État initial de l'environnement, incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et mesures destinées à éviter, réduire et compenser ces incidences

Cadre de vie et santé, pollution sonore

- Sensibilité du territoire et enjeux identifiés

Le site est entouré par l'autoroute A2 et la RD 2643 (classées respectivement 1 et 2 pour le bruit), ainsi que par une ligne ferroviaire.

- Qualité de l'évaluation environnementale stratégique et prise en compte du bruit et du cadre de vie

L'impact des nuisances sonores de l'A2 et de la RD 2643 n'est pas analysé précisément alors que ce point constitue l'enjeu principal de la modification du PLU. Des écrans végétaux épais seront prévus dans un objectif de réaliser un aménagement paysager qui créerait une barrière sonore (page 34 de la notice de prise en compte des articles L. 111-6 à L. 111-10 du code de l'urbanisme). L'impact d'un écran végétal sur la réduction du bruit est de manière générale faible et n'est pas étudié ici.

L'évaluation environnementale ne comprend pas de descriptif de l'état initial en matière de bruit ni de modélisation permettant d'évaluer l'impact de la réduction de la bande inconstructible vis-à-vis des axes de circulation ainsi que vis-à-vis de la voie ferroviaire.

L'évaluation environnementale ne traite que des émissions sonores générées par le projet en phase chantier.

Enfin, la notice de prise en compte des articles L. 111-6 à L. 111-10 du code de l'urbanisme indique, page 33, les éléments suivants :

- la situation topographique de l'autoroute en surplomb du secteur d'études limiterait les possibilités d'intervention ;
- la formation d'un écran végétal suffisant pour limiter les bruits impliquerait l'utilisation d'arbres de hauts jets ce qui contrarierait la vue sur Cambrai et ses trois clochers ;
- le long de la RD2643, un écran végétalisé pourra être constitué pour limiter les nuisances sonores sous la forme de bosquets arbustifs et d'arbres épars. L'objectif est d'y réaliser un aménagement paysager qui crée une barrière sonore. Le trafic supplémentaire occasionné par l'activité sera relativement limité par rapport à l'existant.

L'évaluation environnementale ne permet pas de caractériser l'impact de la modification du règlement de la zone 1AUc, ni de la réduction des zones inconstructibles ni de démontrer que les mesures retenues permettront de garantir un impact résiduel acceptable pour les personnes exposées au bruit.

La modification du règlement de la zone 1AUc permet une hauteur de construction de 17 mètres, au lieu de 7 mètres actuellement. L'impact paysager de cette évolution n'est pas étudié. Aucun photomontage n'est présenté dans le dossier. Il est affirmé page 45 de l'évaluation environnementale, sans aucune démonstration que « la modification du PLU n'a pas d'incidences majeures sur les unités paysagères ».

La prise en compte des nuisances sonores et du cadre de vie est insuffisante.

L'autorité environnementale recommande de mieux justifier la prise en compte des nuisances sonores et des enjeux de cadre de vie :

- en justifiant la nécessité de réduire les zones inconstructibles ;*
- en présentant un état initial en matière d'exposition au bruit ainsi que les mesures de réduction retenues et en modélisant l'exposition au bruit des personnes susceptibles d'occuper les lieux au vu des mesures de réduction retenues ;*
- en analysant l'impact paysager de la modification des hauteurs de constructions permises après modification du règlement du PLU, et le cas échéant, en intégrant des mesures adaptées au règlement.*