



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de la Région Nouvelle-Aquitaine
sur la révision du plan local d'urbanisme de la
commune d'Arbonne (Pyrénées-Atlantiques)**

2017ANA26

Dossier PP-2016-4179

Porteur du Plan : Commune d'Arbonne

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 1^{er} décembre 2016

Date de consultation de l'Agence régionale de santé : 6 décembre 2016

Préambule

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

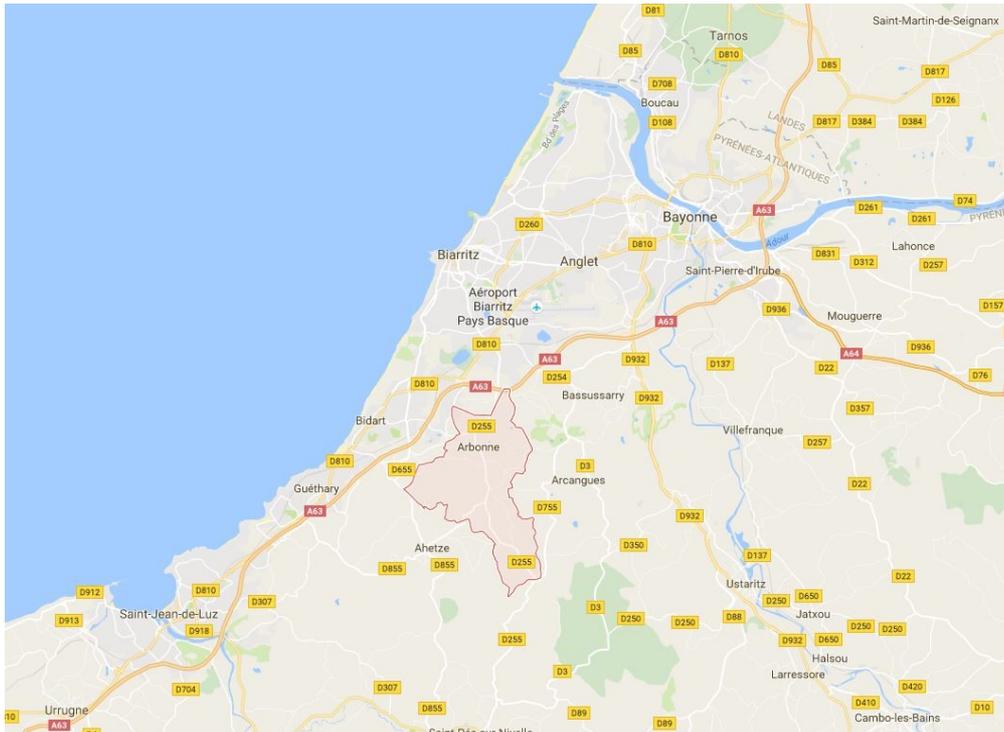
En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe Nouvelle-Aquitaine fixées par délibération du 13 juin 2016, cet avis d'autorité environnementale a été rendu par le membre permanent ayant reçu délégation de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

I. Contexte et principes généraux du projet

La commune d'Arbonne est une commune des Pyrénées-Atlantiques, située à 8 kilomètres au sud-ouest de Biarritz. La population communale est de 2 075 habitants (INSEE 2012), pour une superficie de 1 059 hectares. Depuis le 1^{er} janvier 2017, la commune fait partie de la Communauté d'Agglomération Pays Basque (158 communes, 295 000 habitants).

Le projet communal envisage l'accueil d'environ 650 habitants d'ici 2025, qui nécessiterait la construction de 323 logements. Pour cela, la commune souhaite mobiliser 25 hectares dont 5,3 hectares en secteurs urbanisables à court ou moyen terme en extension urbaine (zones 1AU ou 2AU). Les 20 hectares restants sont situés en densification ou en extension des zones déjà urbanisées.



Localisation de la commune d'Arbonne (source : Google maps)

Actuellement dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé en juin 2013, la commune d'Arbonne a engagé la révision de ce plan le 9 février 2015. Le tribunal administratif de Pau a annulé ce PLU le 16 décembre 2014, remettant ainsi temporairement en vigueur le PLU approuvé en 2006. Le jugement a été annulé par décision de la cour administrative d'appel de Bordeaux le 17 novembre 2015, rendant ainsi de nouveau opposable le PLU approuvé en 2013.

Le territoire communal ne comprend aucun site au titre de Natura 2000. Il a néanmoins été soumis à évaluation environnementale après un examen au cas par cas du 21 janvier 2016, en raison notamment des enjeux liés à la préservation de la qualité de l'eau de l'Uhabia, corrélée aux incertitudes relatives à la station d'épuration (qualité des traitements, capacité résiduelle) et à des sols peu favorables à l'assainissement individuel. Les impacts potentiels des secteurs ouverts à l'urbanisation sur des espèces protégées ont également été considérés.

La révision du plan local d'urbanisme (PLU) a donc fait l'objet de la réalisation d'une évaluation environnementale, en application des articles L. 104-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

Cette démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou en dernière instance compenser les incidences négatives. Cette procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme. Le projet de PLU arrêté fait l'objet du présent avis.

II. Contenu du rapport de présentation, qualité des informations qu'il contient et prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

A. Remarques générales

Le rapport de présentation du PLU d'Arbonne répond formellement aux exigences de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme. Néanmoins, le résumé non technique est réduit à un résumé de l'état initial de l'environnement et des incidences potentielles du plan. Les principaux éléments de diagnostic et de l'explication des choix retenus ne sont pas repris. En ce sens, le résumé non technique ne permet pas un accès pédagogique et synthétique à l'ensemble du dossier.

L'Autorité environnementale rappelle qu'il s'agit d'un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné à permettre au public de prendre connaissance, de manière simple et lisible, des effets du projet sur l'environnement. Le résumé non technique devrait être amélioré et rendu accessible.

La description de la méthode utilisée pour l'évaluation environnementale devrait être complétée par les dates

des investigations de terrain citées. En effet, le rapport de présentation indique « au printemps » (page 209) sans préciser l'année, les mois et les durées d'observation, qui conditionnent pourtant la pertinence et la validité des constatations.

Le rapport de présentation paraît proportionné aux enjeux du territoire et aux effets potentiels de la mise en œuvre du PLU.

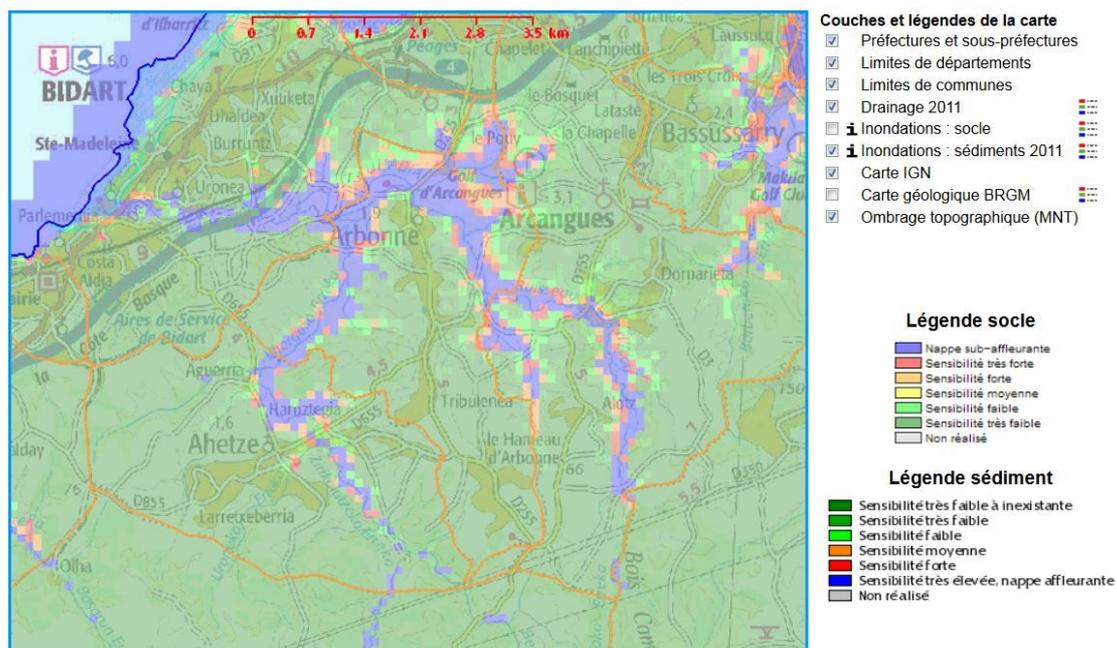
Certaines cartes sont difficilement lisibles ou compréhensibles, notamment celles figurant en pages 83, 84 et 94, et pourraient donc être améliorées.

Les développements relatifs au diagnostic et à l'état initial de l'environnement pourraient utilement être conclus par des synthèses partielles mettant en exergue les principaux enjeux. **L'ajout d'une synthèse globale de ces deux parties introductives du rapport de présentation, par exemple sous la forme d'une carte et d'une matrice Atouts/Faiblesses/Opportunités/Menaces, faciliterait également la mise en perspective du projet de territoire.**

B. Diagnostic socio-économique et analyse de l'état initial de l'environnement.

Le diagnostic agricole exposé dans le rapport de présentation est complet et permet une compréhension fine des enjeux agricoles du territoire. Les différentes cartes relatives au potentiel agricole, aux terres en déprise ou encore aux usages agricoles donnent ainsi une vision détaillée du territoire agricole. L'enquête auprès des habitants fournit une vision locale de l'agriculture de la commune, complémentaire de l'analyse des données statistiques. Les données sont toutefois relativement anciennes (2011) et devraient donc être actualisées.

Le rapport de présentation ne comporte pas d'analyse du risque « remontée de nappe ». La carte du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), disponible sur le site de la structure et reprise ci-dessous, indique pourtant que les enjeux sont relativement forts sur la commune. Le rapport de présentation devrait donc être complété par ces données et leur analyse.



Carte des remontées de nappes : www.inondationsnappes.fr

Le dossier ne présente pas d'analyse des dispositifs de défense incendie existants sur la commune ou programmés. Il n'est ainsi pas possible d'évaluer l'exposition de la population face à ce risque. Le rapport de présentation devrait donc être complété.

Le dossier comprend des descriptions relativement détaillées des typologies de milieux humides ou potentiellement humides présents sur la commune, sur la base d'une étude réalisée par le conservatoire régional des espaces naturels (CREN) d'Aquitaine en 2010. L'actualisation des informations présentées serait opportune. De plus, les différentes cartes de repérage de zones humides s'avèrent peu lisibles : contours communaux peu visibles (rapport de présentation, page 110), carte tronquée et non légendée (rapport de présentation, page 111). **La lisibilité de ces cartes devrait être améliorée afin de permettre ultérieurement une évaluation des impacts potentiels du projet communal.**

Le rapport de présentation comprend une analyse des espaces constructibles non consommés du PLU en

vigueur, dans lesquels des constructions peuvent être réalisées. Les parcelles prises en compte intègrent donc des terrains situés en extension et dans de l'habitat diffus ou linéaire, alors que l'intérêt d'une telle analyse est d'étudier le potentiel de densification du bâti existant. **Cette analyse devrait donc être revue afin d'évaluer et de localiser le potentiel de densification (comblement des dents creuses et divisions foncières) au sein du seul espace bâti existant.** Le rapport de présentation devrait par ailleurs intégrer une analyse détaillée des capacités résiduelles des zones d'activités existantes.

C. Projet communal et prise en compte de l'environnement.

1. Exposé et faisabilité du projet communal.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ne comprend aucun objectif chiffré relatif au développement démographique (nombre d'habitants projeté ou nombre de logements à construire), qui serait pourtant indispensable à la compréhension du projet de territoire. Le PADD comporte uniquement un objectif de modération de consommation d'espaces naturels et agricoles.

Au sein du rapport de présentation, l'exposé du projet est relativement tardif (page 173, sur 235) mais est surtout peu logique : la consommation d'espaces naturels et agricoles est présentée avant les objectifs démographiques et les besoins en logements associés. De plus, ces items sont décrits sous la forme de trois scénarios (entre +45 et +65 habitants par an), sans qu'un choix de variante soit clairement identifié : la capacité d'accueil est décrite (page 177) au travers d'hypothèses variant de 257 à 327 logements. Le règlement, notamment dans sa partie graphique, semble mettre en œuvre l'hypothèse haute correspondant à +650 habitants, +327 logements et 25 hectares consommés sans que cette option ait été explicitement retenue. **Le rapport de présentation doit lever les ambiguïtés relatives au projet communal en précisant le scénario retenu.**

Par ailleurs, il est relevé que le projet de PLU ne fixe pas de densité pour les zones urbanisables, l'analyse des différentes pièces de ce document permet de reconstituer une densité moyenne d'environ 13 logements par ha. Ce niveau apparaît faible eu égard aux tensions foncières du marché du logement dans cette zone et aux besoins des populations. De plus, à défaut de dispositions précises et contraignantes dans le règlement du PLU, la densité souhaitée ne sera potentiellement pas celle réellement mise en œuvre et pourrait être nettement inférieure.

Le rapport de présentation devrait également intégrer des éléments de programmation, notamment temporels, de réalisation des équipements publics nécessaires à l'accueil de la population projeté : station d'épuration et groupe scolaire.

2. Intégration des besoins en logement identifiés.

Le rapport de présentation indique, en page 6, que la taille des ménages est une donnée importante à prendre en compte dans les prospectives d'évaluation des besoins en logement. Pourtant, dans la présentation des besoins en logements (pages 176-177), le projet n'intègre pas les logements potentiellement nécessaires aux besoins de la population en place à la date d'approbation du PLU : la baisse de la taille des ménages projetée (de 2,5 à 2,3 personnes par ménage) devrait induire, pour les 2075 habitants présents en 2016, un besoin d'environ 70 logements (soit 7 logements par an) qui ne sont pas comptabilisés. **Les différents éléments présentés ne sont donc pas cohérents.**

3. Localisation des surfaces constructibles.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) indique que la commune souhaite consolider l'armature urbaine centrale afin de préserver les terres agricoles.

Le zonage d'urbanisation limitée UL permet pourtant la construction de 25 logements, d'après le rapport de présentation, avec une densité très faible : le zonage UL couvre 4,96 hectare soit une densité de cinq logements à l'hectare. Le nombre de construction possible est probablement sous-estimé et conduit à une multiplication des zones urbanisables en secteur agricole, aggravant le mitage. Une partie des parcelles concernées, notamment dans le quartier d'Hourmalagua, est située en extension linéaire et non en densification alors que le rapport de présentation (page 193) indique que l'objectif du zonage UL est de permettre « *une urbanisation limitée à l'enveloppe urbaine actuelle, mais dont le comblement des dents creuses est admis dans le cadre d'une densification limitée* ».

De plus, la zone UC comprend des extensions relativement importantes en dehors de cette armature centrale, notamment dans le quartier du Pouy, au détriment d'espaces agricoles.

Ces parcelles, d'une surface cumulée d'environ huit hectares, représentent environ un quart des surfaces ouvertes à l'urbanisation, prolongeant et aggravant l'étalement urbain constaté dans l'analyse de l'urbanisation des décennies précédentes.

Compte-tenu de ses conséquences en matière d'étalement urbain et de mitage de l'espace, l'Autorité

environnementale considère que la traduction réglementaire du projet de PLU est, sur ce point, en forte contradiction avec les orientations du PADD.

4. Protection des zones humides.

Le règlement de la zone naturelle N n'autorise pas les affouillements et les exhaussements. Cette disposition devrait permettre de protéger les zones humides qui sont zonées en N. Toutefois, l'imprécision des cartes situées en pages 110 et 111 du rapport de présentation, précédemment évoquée, ne permet pas de s'assurer que la totalité des zones humides soit correctement protégée. **En effet, certaines zones humides sont potentiellement classées en zone agricole A. Le règlement de cette zone A autorise les affouillements et exhaussements. Pour assurer la préservation des zones humides, le rapport de présentation devrait donc mieux expliciter et justifier le classement réglementaire de ces zones.**

Le nord de la zone ouverte à l'urbanisation en extension urbaine 1AU est constitué de boisements humides, classés en zone naturelle N. L'orientation d'aménagement et de programmation spécifique au secteur 1AU ne prévoit pas d'espace tampon entre le développement urbain et les boisements de la zone humide. **Le rapport de présentation devrait donc analyser l'impact potentiel de l'urbanisation sur cette zone humide, notamment par ruissellement, et en tirer les enseignements.**

5. Exposition aux risques.

Le projet de PLU intègre les aléas correspondant au risque inondation liés à l'Uhabia en interdisant la constructibilité des secteurs concernés via un zonage spécifique Ni.

Le rapport de présentation indique, en page 157, que «*certaines zones ne disposeront pas d'une desserte incendie : la zone 1AU en arrière du chemin Haieta, la zone UL Chemin Larreburua, la zone UL Chemin Larrondoa et la zone UB Chemin de Mestelania, ce qui entraîne une vulnérabilité par rapport au risque d'incendies*». Ce constat doit impliquer une programmation des équipements nécessaires et/ou une limitation de la constructibilité de ces zones afin de ne pas augmenter la population exposée au risque incendie. **Aucune de ces dispositions n'est évoquée dans le rapport de présentation, qui devrait donc être complété.**

De même, la sensibilité du secteur du Pouy, notamment le secteur dit de densification « Pointe Nord » et le potentiel constructible résiduel de l'ancienne zone 1AU reclassée en secteur urbain UC, devrait être analysée pour le risque remontée de nappe.

6. Impacts paysagers.

L'analyse des incidences paysagères du projet communal est relativement succincte et centrée sur les extensions d'urbanisation (rapport de présentation, page 155).

Le rapport de présentation indique pourtant que certains secteurs classés en zone urbaine UC présentent des enjeux paysagers forts, qui devraient induire une analyse plus détaillée des impacts des parcelles ouvertes à l'urbanisation en densification ou en continuité linéaire de l'urbanisation existante.

Ainsi, la « *dent creuse ouest* » de la zone UC du chemin Saskoenia est caractérisée par des enjeux paysagers : vues intéressantes depuis la route et perspectives lointaines (rapport de présentation, page 220). Le parti d'aménagement ne permet pas un évitement ou une atténuation des impacts négatifs.

Enfin, l'analyse de l'état initial de l'environnement comprend une carte synthétique des coupures d'urbanisation (rapport de présentation, page 118). Cette carte met notamment en exergue deux coupures d'urbanisation au nord et au sud du quartier Xutaenea. L'analyse du plan de zonage montre que ces deux espaces à fort intérêt paysager pourraient chacun être impactés par une extension linéaire de l'urbanisation nouvellement autorisée, sans que cet impact potentiel soit analysé dans le rapport de présentation.

Celui-ci devrait donc être complété par une analyse des incidences paysagères plus détaillée, notamment sur les secteurs à enjeux forts.

7. Protection des cours d'eau.

La préservation de la qualité des eaux de l'Uhabia est un enjeu majeur pour la commune d'Arbonne. 85 % des constructions potentielles sont ainsi localisées à proximité immédiate du réseau d'assainissement collectif existant ou projeté à court terme afin de limiter le recours à l'assainissement autonome.

La localisation et l'impact potentiel de la quarantaine de logements prévus en assainissement autonome n'ont cependant pas été précisément analysés dans le rapport de présentation, ne permettant pas de conclure à une absence d'incidence. Une analyse de la capacité des sols à l'auto-épuration fait notamment partie des éléments d'information nécessaires à une appréhension des impacts potentiels.

Cette analyse devrait également être faite pour les secteurs prévus en assainissement collectif, mais dont les logements devraient être équipés d'assainissement autonome en attendant des travaux permettant une

réduction des dysfonctionnements de la station d'épuration de Bidart et des réseaux de collecte (infiltration d'eaux parasites notamment par temps de pluie).

Par ailleurs, le rapport de présentation devrait être complété par une programmation des travaux sur la station et les réseaux de collecte permettant de résoudre ces dysfonctionnements, notamment dans la mesure où le rapport indique qu'une part croissante du territoire sera prochainement raccordé à cette station (page 39, passage de 64 à 75 % des habitations en assainissement collectif d'ici 2018).

De plus, le rapport de présentation indique (page 159) qu'aucune zone d'ouverture à l'urbanisation n'est prévue à proximité directe d'un cours d'eau, la plus proche étant la zone 2AU « Route de Saint-Pée » située à 25 mètres d'un cours d'eau. En l'absence d'information plus précise sur les pentes ou la capacité d'infiltration des sols et dans la mesure où la distance de 25 mètres est trop faible pour considérer une absence de relation fonctionnelle entre la zone 2AU et le cours d'eau, la conclusion d'absence d'impact paraît insuffisamment justifiée .

Au regard des enjeux majeurs liés à l'Uhabia, l'évaluation des incidences du projet dans le rapport de présentation doit donc être complétée et l'absence d'impact démontrée.

8. Incidences de l'extension urbaine du hameau de Tribulenia.

Le hameau de Tribulenia comporte une zone d'extension urbaine à moyen/long terme 2AU. Le rapport de présentation indique, page 214, que la zone comprend en son centre une zone humide constituant un potentiel corridor écologique local et présentant des espèces naturelles remarquables (végétation, insectes...). Le secteur 2AU n'est pas couvert par une orientation d'aménagement et de programmation, qui ne sera obligatoire qu'à l'ouverture effective de la zone à l'urbanisation.

Le rapport de présentation préconise, comme mesure complémentaire, une étude préalable pour caractériser la zone humide et, notamment, préciser son emprise. La réalisation de cette étude n'a cependant pas de caractère obligatoire.

L'Autorité environnementale note que la zone 2AU pourra être ouverte à l'urbanisation par simple modification, procédure qui ne fera pas l'objet d'une évaluation environnementale. De plus, la zone humide ne fait pas l'objet d'une protection réglementaire de type « sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique » (Code de l'urbanisme L. 151-23) ou Espace boisé classé (Code de l'urbanisme L. 113-1). **Dès lors, les éléments présents dans le PLU sont insuffisants pour caractériser une absence d'impact sur la zone humide et doivent donc être complétés.**

III. Synthèse des points principaux de l'avis de l'Autorité environnementale.

Le projet de plan local d'urbanisme d'Arbonne vise à encadrer le développement de la commune pour les dix prochaines années. Il est issu de la révision d'un plan local d'urbanisme approuvé en 2013.

Son accessibilité est difficile du fait notamment d'un résumé non technique incomplet et d'éléments d'explication des choix communaux insuffisants, ce qui nuit à l'appréhension et à la compréhension du projet communal. La faisabilité de celui-ci est de plus conditionnée à la réalisation d'équipements structurants (renforcement de la station d'épuration de Bidart, construction d'un groupe scolaire) dont la programmation n'est pas indiquée dans le rapport de présentation.

L'insuffisance des analyses présentées dans le rapport de présentation ne permet pas d'appréhender les impacts potentiels du projet sur l'environnement, notamment sur les zones humides, les cours d'eau et les paysages. La prise en compte des risques incendie et remontée de nappe devrait être améliorée pour prévenir et limiter l'exposition des populations.

Les incidences des secteurs ouverts à l'urbanisation, en particulier des extensions et des densifications des zones urbaines existantes, doivent ainsi être évaluées. Compte-tenu des conséquences en matière d'étalement urbain et de mitage de l'espace, l'Autorité environnementale considère que la traduction réglementaire du projet de PLU est, sur ce point, en forte contradiction avec les orientations du PADD. Le règlement et le zonage nécessitent d'être revus.

Le président de la MRAe
Nouvelle-Aquitaine



Frédéric DUPIN