



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 de Arbonne (Pyrénées-Atlantiques)**

N° MRAe : 2018ANA160

Dossier PP-2018-7028

Porteur du Plan : Communauté d'agglomération du Pays Basque
Date de saisine de l'Autorité environnementale : 3 août 2018
Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 7 septembre 2018

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 internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 31 octobre 2018 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Étaient présents : Gilles PERRON, Françoise BAZALGETTE.

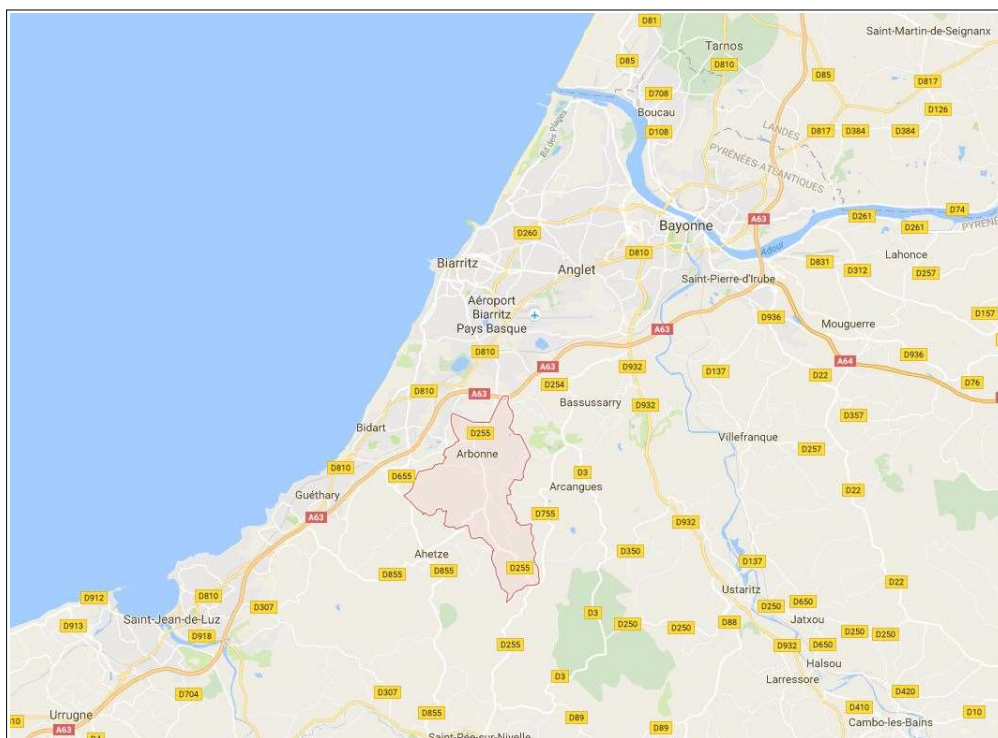
Chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Frédéric DUPIN, Hugues AYPHASSORHO, Thierry GALIBERT, Freddie-Jeanne RICHARD, Jessica MAKOWIAK.

I. Contexte général

La commune d'Arbonne est une commune des Pyrénées-Atlantiques, située à 8 kilomètres au sud-est de Biarritz. La population communale est de 2 137 habitants (INSEE 2015), 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 2028, qui nécessiterait la construction de 330 logements. Pour cela, la commune souhaite mobiliser 18,9 hectares dont 3,1 hectares en secteurs urbanisables à court ou moyen termes en extension urbaine (zones 1AU ou 2AU).



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.

Bien que le territoire communal ne comprenne aucun site au titre de Natura 2000, une précédente version du projet de révision du PLU d'Arbonne a été soumise à évaluation environnementale après un examen au cas par cas du 21 janvier 2016¹, 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. Cette version a fait l'objet d'un précédent avis² de l'Autorité environnementale, en date du 22 février 2017. Suite aux différents avis émis, tant par l'Autorité environnementale que par les personnes publiques associées, ce projet a fait l'objet d'un nouvel arrêt, le 21 juillet 2018, par la Communauté d'agglomération du Pays Basque, désormais compétente en matière de PLU. Le présent avis vise notamment à évaluer la manière dont les remarques initiales ont été prises en compte par le nouveau projet.

1 Arrêté préfectoral sous le numéro kpp-2015-061 consultable à l'adresse suivante : http://www.donnees.aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/DOCUMENTS/MCE/EVALUATION/CAS_PAR_CAS_PLANS_PROGRAMMES/KPP_2015_061_PLU_Arbonne_decision.pdf

2 Avis référencé sous le numéro 2017ANA26, consultable sur le site internet de la mission régionale d'Autorité environnementale http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2016_4179_plu_arbonne_22fevrier_signe.pdf

II. Prise en compte de l'avis de la MRAe par le document

La MRAe avait émis les principales recommandations suivantes dans son avis précédent :

- Amélioration du résumé non technique ;
- Amélioration de la lisibilité du rapport de présentation et ajout de synthèses du diagnostic et de l'analyse de l'état initial de l'environnement pour améliorer son accessibilité ;
- Ajout d'informations sur les dates des investigations terrain ;
- Analyse du risque "remontée de nappes" ;
- Analyse des dispositifs de défense incendie ;
- Amélioration de l'analyse des zones humides (actualisation des données et amélioration de la restitution cartographique) ;
- Apport d'explications complémentaires relatives au potentiel constructible au sein du tissu urbain existant (potentiel de densification) ;
- Nécessité d'un exposé clair et cohérent du projet communal (scénario retenu, accueil démographique, évaluation du besoin en logements) ;
- Mise en cohérence du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et du projet réglementaire sur l'étalement urbain (localisation des parcelles constructibles) ;
- Amélioration de la protection réglementaire des zones humides ;
- Intégration d'explications sur la prise en compte des risques incendie et remontée de nappes ;
- Ajout d'une analyse des incidences paysagères du projet ;
- Nécessité d'une analyse plus précise des incidences du projet au regard de l'assainissement (collectif et non collectif) ;
- Analyse de l'impact du projet d'extension urbaine sur la zone humide dans le hameau de Tribulenia.

1. Amélioration du résumé non technique

La Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) note que le résumé non technique a été complété et illustré. **Sa qualité permet une vision globale qui est de nature à faciliter l'appréhension du dossier par le public.**

2. Amélioration de la lisibilité et de l'accessibilité du rapport de présentation

La MRAe note que l'analyse de l'état initial de l'environnement et le diagnostic socio-économique sont désormais conclus par une synthèse des enjeux, appuyée par une carte pour les enjeux environnementaux. Ces éléments améliorent l'accessibilité du dossier.

Parmi les trois cartes citées comme illisibles dans le précédent avis concernant les énergies renouvelables, deux ont été maintenues en l'état³ et restent donc inexploitable. La troisième a été supprimée. La MRAe souligne que le rapport de présentation doit permettre de connaître le contexte bioclimatique et d'identifier les ressources mobilisables pour la production d'énergie. Elle recommande que des informations complémentaires soient apportées pour une bonne information du public.

3. Ajout d'informations sur les dates des investigations terrain

Le rapport de présentation⁴ indique désormais les dates de prospection terrain (octobre 2017 et juin 2018), qui sont appropriées pour l'évaluation des enjeux écologiques. La MRAe note néanmoins que ces deux dates sont situées après le premier avis du 22 février 2017.

4. Analyse du risque "remontée de nappes"

Le rapport de présentation comprend désormais une carte relative au risque remontée de nappes (page 35). L'analyse correspondante indique les secteurs comportant un aléa fort correspondant aux zones inondables identifiées dans le plan de prévention du risque inondation (PPRI) et précise que la constructibilité est donc dûment réglementée.

5. Analyse des dispositifs de défense incendie

Le dossier ne comprend toujours pas d'analyse des dispositifs de défense incendie. L'absence de cette information ne permet pas d'évaluer les incidences des ouvertures à l'urbanisation (en extension ou en densification) au regard de ce risque. **Elle devrait donc être intégrée dans le rapport de présentation.**

3 Rapport de présentation, page 74

4 Page 281

6. Amélioration de l'analyse des zones humides

Le chapitre relatif aux zones humides⁵ est identique à celui du premier arrêt, à l'exception d'une carte libellée "localisation des zones humides inventoriées par le SAGE (2015) et le syndicat Uhabia. Source : APGL". Ce chapitre devrait expliciter la méthode utilisée pour la construction de cette carte. Le rapport devrait également analyser les différences potentielles entre la cartographie réalisée en 2010 par le conservatoire régional des espaces naturels (CREN) d'Aquitaine et cette nouvelle carte.

7. Apport d'explications complémentaires relatives au potentiel constructible au sein du tissu urbain existant

La méthodologie utilisée pour identifier les parcelles constructibles en densification du tissu urbain existant a été revue et est désormais clairement expliquée. **La MRAe souligne l'intérêt de la nouvelle méthodologie, basée sur une analyse géomatique de l'urbanisation de la commune et non sur le potentiel du document d'urbanisme en vigueur, ce qui permet de distinguer les parcelles en extension et les parcelles en densification.**

8. Nécessité d'un exposé clair et cohérent du projet communal

L'exposé du projet communal est désormais présenté de manière logique et cohérente. La densité globale projetée est d'environ 14 logements par hectare. Cette densité apparaît cependant faible au regard des tensions foncières exposées dans le dossier, notamment au nord de la commune (Pémartia et Le Pouy). La MRAe note que l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) du secteur à urbaniser 1AU fixe une densité minimale de 20 logements par hectare. Par ailleurs, au sein du secteur urbanisé UC, ayant vocation à accueillir la majeure partie des constructions (185 sur 270 soit environ 70 %), les parcelles disponibles à l'urbanisation semblent relativement dispersées. S'il est dès lors difficile de fixer réglementairement une densité minimale, la MRAe constate également que cette dispersion des parcelles constructibles ne permet pas de garantir l'atteinte d'une densité moyenne de 14 logements par hectare⁶ en zone UC. **La MRAe recommande donc un suivi très régulier de l'indicateur "densification des zones urbanisées" prévu dans les indicateurs de suivi⁷ et, en cas d'écart notable avec l'objectif de 15logements par hectare, de mettre en place les outils adaptés (OAP, obligation d'opération d'ensemble, etc.).**

9. Mise en cohérence du PADD et du projet réglementaire sur l'étalement urbain

Le projet de PLU arrêté en 2016 comprenait de nombreuses parcelles constructibles, notamment en zones urbaine UC et d'urbanisation limitée UL. La localisation de ces parcelles, en urbanisation linéaire et en mitage de l'espace agricole, était en contradiction avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Celui-ci vise en effet à consolider l'armature urbaine centrale.

Le rapport de présentation expose clairement les importantes évolutions apportées au règlement graphique. Ainsi, les superficies des zones UC et UL ont été réduites. Les parcelles concernées sont désormais classées en zones agricoles A ou naturelles N. **La MRAe note ainsi une nette amélioration de la cohérence interne du document.**

10. Amélioration de la protection réglementaire des zones humides

Le rapport de présentation (page 207) indique que le classement en zone naturelle N a notamment été motivé par l'identification de milieux et zones humides. L'analyse comparée de la carte de localisation des zones humides présentée page 106 et du règlement graphique montre que certaines zones humides demeurent classées en zone agricole A, notamment au sud du centre-bourg (parcelles limitrophes de la RD 255) et à l'est du Hameau d'Arbonne. Contrairement au règlement de la zone naturelle N, le règlement écrit de la zone agricole A autorise les affouillements et exhaussements, ainsi que la construction de bâtiments agricoles. Ces aménagements peuvent induire une destruction ou une perte de fonctionnalité des zones humides concernées. **La MRAe renouvelle donc la recommandation relative à une meilleure protection réglementaire des zones humides, via une systématisation du classement en zone naturelle N ou l'utilisation d'une trame spécifique aux zones humides.**

La MRAe note d'ailleurs que les parcelles limitrophes de la RD 255 au sud du bourg étaient classées en zone naturelle N lors du 1^{er} arrêt et sont désormais classées en zone agricole A. Le rapport indique (page 211) que cette évolution fait suite à une demande de la chambre d'agriculture et est motivée par l'intérêt agricole de ces parcelles. La MRAe rappelle qu'un classement en zone naturelle N n'est pas contradictoire avec une exploitation agricole des terrains concernés et, qu'inversement, le classement en zone agricole A permet la

5 Rapport de présentation, analyse de l'état initial de l'environnement, pages 102 et suivantes

6 Rapport de présentation, page 228

7 Rapport de présentation, page 277

construction de bâtiment agricole et/ou le drainage des parcelles, incompatibles avec la préservation des zones humides. **Sauf démonstration inverse, la MRAe considère que le classement antérieur qui permettait de préserver la zone humide ne doit pas être modifié.**

Dans son précédent avis, la MRAe avait souligné la présence d'un boisement en limite nord de la zone à urbaniser 1AU, sans que l'interface entre ces deux espaces fasse l'objet de préconisations spécifiques dans l'OAP. Le rapport indique pourtant que "le point bas est au nord de la zone" et que "la nouvelle imperméabilisation entraînera nécessairement une augmentation du ruissellement". Dès lors, pour éviter des pollutions de la zone humide, des aménagements hydrauliques sont nécessaires. **La MRAe recommande donc à nouveau d'intégrer les dispositions correspondantes dans l'OAP.**

Par ailleurs, des éclaircissements sont attendus pour justifier pourquoi ce boisement humide est le seul du secteur non classé en espace boisé classé (EBC).

11. Intégration d'explications sur la prise en compte des risques incendie et remontée de nappes

La MRAe note qu'une grande partie des zones et sous-zones fait l'objet d'explications spécifiques sur les enjeux identifiés et les impacts potentiels du règlement proposé⁸. Néanmoins, les secteurs classés UCb sont exclus de cette analyse sans explication préalable. La MRAe considère que ces informations sur les secteurs UCb sont indispensables pour l'évaluation des incidences du projet et de la bonne information du public. Elle recommande donc de les intégrer.

Par ailleurs, la MRAe constate que l'analyse de la défense incendie n'est quasiment jamais explicitée. Seul le secteur à urbaniser 1AU fait exception : le rapport indique une "zone non conforme pour la couverture incendie" mais n'approfondit aucunement l'analyse. **La MRAe considère donc que le traitement de cette thématique dans le rapport de présentation est insuffisant, et recommande l'intégration des informations (état des lieux et programmation des équipements nécessaires) afin de justifier les ouvertures à l'urbanisation.**

Le risque remontée de nappes n'est également pas spécifiquement traité dans les paragraphes détaillés par zone. **La MRAe note de nouveau que le secteur UCb du Pouy est potentiellement concerné par une nappe sub affleurante et nécessite de fait une analyse approfondie des risques associés et des mesures à mettre en place pour s'en prémunir.**

12. Ajout d'une analyse des incidences paysagères du projet

La requalification de vastes secteurs urbanisés UC en zones agricoles ou naturelles entraîne une diminution du nombre de constructions possibles en urbanisation linéaire. **L'impact paysager du nouveau projet est donc moindre que lors du premier arrêt.**

Néanmoins, **la MRAe note que, comme lors du premier arrêt, les coupures d'urbanisation identifiées dans le rapport de présentation (page 46), au nord et au sud du quartier Triboulenia, pourraient être impactées par une extension linéaire de l'urbanisation, nouvellement autorisée. Cet impact potentiel doit être spécifiquement analysé et justifié au regard des objectifs du projet d'aménagement et de développement durables (PADD)⁹.**

13 Nécessité d'une analyse plus précise des incidences du projet au regard de l'assainissement

La préservation de la qualité des eaux de l'Uhabia est un enjeu majeur pour la commune d'Arbonne. La station d'épuration de Bidart, qui traite l'ensemble des eaux usées d'Arbonne, utilise l'Uhabia comme exutoire naturel et présente de graves dysfonctionnements par temps de pluie (29 jours de déversement en 2016). Selon le dossier¹⁰, 86 % des constructions potentielles sont 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 MRAe note toutefois que le dossier qui lui a été transmis ne comprend pas le zonage d'assainissement et que la carte des états actuel et projeté du réseau d'assainissement qui figure en annexe date de 2016. Il n'est donc pas possible de confirmer cette assertion. Ces pièces doivent donc être actualisées et intégrées dans le dossier.**

L'annexe « Pièces écrites » comprend un tableau de programmation de travaux visant à remédier aux dysfonctionnements de la station d'épuration de Bidart. Ce tableau est repris dans le rapport de présentation

8 Rapport de présentation, pages 235 et suivantes

9 PADD page 6 : « Asseoir le projet de territoire sur la charpente : [...] du paysage, et notamment le respect des micro-coupures d'urbanisation entre les espaces habités afin de pallier l'effet de banalisation d'une urbanisation continue le long des voies, portant atteinte à la qualité des entrées de bourg »

10 Rapport de présentation, page 227

(page 130) où il s'avère néanmoins illisible. La MRAe souligne l'importance de ces travaux au regard des enjeux sanitaires et environnementaux liés à l'Uhabia. De plus, le caractère récent de ces travaux ne permet pas à ce jour d'évaluer leur efficacité. Ainsi, aucune information claire n'est fournie quant à la programmation et au financement des travaux pouvant permettre de s'assurer du déploiement prochain d'un équipement en capacité de gérer de façon satisfaisante les effluents engendrés par le projet de PLU.

En l'état, et en l'absence de toute mesure de phasage de l'urbanisation au regard des travaux de réhabilitation de la station d'épuration, la MRAe estime que la mise en œuvre du projet de PLU risque de porter une atteinte significative tant sur l'environnement que sur la santé publique.

Elle estime également nécessaire de conditionner les ouvertures à l'urbanisation au déploiement effectif de solutions suffisantes pour gérer les effluents engendrés par la mise en œuvre du projet communal.

La MRAe recommande également d'intégrer spécifiquement, et avec une fréquence d'actualisation forte, le suivi de la station d'épuration de Bidart. L'indicateur proposé¹¹ est ambigu dans la mesure où la deuxième colonne cite uniquement le suivi de la charge de la station et la troisième colonne parle à la fois de cette charge et des performances de la station. Ces deux items sont importants et doivent être suivis concomitamment. L'indicateur doit donc être complété.

La MRAe constate que certains secteurs comportant des parcelles constructibles ne seront pas à court terme desservis par le réseau d'assainissement collectif, dans la mesure où le dossier indique que des extensions de ce réseau sont programmées sur les vingt prochaines années. La faisabilité de l'assainissement autonome est donc un paramètre qu'il est nécessaire d'étudier en attendant d'une desserte par le réseau d'assainissement collectif. Le dossier évoque à plusieurs reprises ce sujet, en fournissant une carte des récentes études de sols¹², puis dans les chapitres détaillant les enjeux des différentes zones¹³, où un paragraphe type est présent à plusieurs reprises, indiquant que les tests de perméabilités illustrent des sols perméables mais que cela ne dispensera pas d'études techniques à la parcelle.

Dans la mesure où la carte des récentes études de sol montre que la majeure partie de celles-ci ont été réalisées dans le sud de la commune, les assertions relatives à une bonne perméabilité sont insuffisamment argumentées. Les explications relatives à la géologie¹⁴ notent en effet une forte présence de sols hydromorphes (donc saturés en eau) ou peu perméables et sont donc a priori en contradiction avec l'affirmation pré-citée. Cela est partiellement confirmé par la présence de sols défavorables au nord de la commune (cf. carte des récentes études de sols).

Dans la mesure où le projet propose, dans le nord et le centre de la commune, de nombreuses parcelles constructibles qui ne seront potentiellement pas desservies par l'assainissement collectif lors de l'approbation du PLU, la MRAe recommande de compléter le dossier par une carte identifiant à la fois ces parcelles et le régime d'assainissement, à court et à moyen/long termes. Le cas échéant, une analyse détaillée des sols pour les parcelles en assainissement autonome à court terme doit, dès les études du PLU, conditionner leur ouverture à l'urbanisation, afin d'éviter des pollutions diffuses.

14. Analyse de l'impact du projet sur la zone d'extension urbaine dans le hameau de Tribulenia.

La zone d'extension urbaine à moyen terme 2AU du quartier Triboulénia a été partiellement supprimée. La partie présentant le plus d'enjeux environnementaux (zone humide) a été reclassée en zone naturelle, le reste étant classé en zone urbaine UC. Ainsi, le deuxième arrêt a mis en œuvre la démarche d'évitement rendue nécessaire par les forts enjeux identifiés, notamment la présence d'une zone humide.

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 à l'horizon 2028. Le présent avis actualise certaines remarques formulées dans l'avis précédent du 22 février 2017, portant sur une version antérieure du projet de PLU.

La collectivité a fait évoluer positivement pour l'environnement certains choix d'aménagement, notamment en réduisant les zones constructibles, en urbanisation linéaire et en mitage de l'espace agricole. Un effort de clarification de l'exposé du projet communal et de complément de certaines parties du diagnostic (capacités de densification, risque remontée de nappes) a également été opéré. La forme du dossier, et surtout le résumé non technique, a également été partiellement améliorée.

La MRAe renouvelle toutefois des recommandations d'évolution du projet de PLU, tant sur le fond que sur la

11 Rapport de présentation, page 278

12 Rapport de présentation, page 132

13 Rapport de présentation, pages 232 et suivantes

14 Rapport de présentation, page 21

forme. Ainsi, les incidences du projet sur l'environnement ne pourront être correctement appréhendées qu'après l'apport de compléments d'explication, notamment sur la défense incendie et les zones humides.

La MRAe estime à nouveau que le dossier ne permet pas d'assurer une absence notable d'impact du projet sur les cours d'eau, notamment l'Uhabia, en raison des lacunes de l'évaluation des incidences des dispositifs d'assainissement (collectif et non collectif). Il est donc nécessaire de compléter le dossier en ce qui concerne l'adéquation des capacités de traitement des eaux usées avec le projet de développement. La consolidation de cette évaluation est un préalable indispensable à la mise en œuvre du projet.

Pour la MRAe Nouvelle Aquitaine
Le membre permanent

Signé

Gilles PERRON