

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de
Nouvelle-Aquitaine sur le projet de mise en compatibilité par
déclaration de projet du plan local d'urbanisme (PLU) de la
commune de Bayonne (64), porté par l'établissement du service
infrastructure de la défense de Bordeaux (ESID), pour permettre
le réaménagement de la citadelle du Général Bergé**

n°MRAe 2024ANA14

dossier PP-2023-15128

Porteur de la procédure : Établissement du service infrastructure de la défense de Bordeaux (ESID)
Date de saisine de l'Autorité environnementale : 5 décembre 2023
Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 10 janvier 2024

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 et du décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).

Conformément au règlement intérieur et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis de l'autorité environnementale a été rendu le 5 mars 2024 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Cédric GHESQUIERES.

Le délégataire cité 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.

Le projet relatif aux travaux d'aménagement et de constructions sur le site de la citadelle de Bayonne est réglementairement soumis à une procédure d'examen au cas par cas. Le porteur du projet s'est néanmoins orienté dans une démarche volontaire de réalisation d'une étude d'impact, qui constitue une des pièces principales du dossier de demande d'autorisation environnementale pour un projet d'installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA).

À ce jour, l'autorité environnementale n'a pas eu à se prononcer sur le projet d'aménagement et de constructions envisagés dans l'enceinte de la citadelle du Général Bergé.

Le présent avis de la MRAe porte uniquement sur le projet de mise en compatibilité du PLU de Bayonne.

La MRAe signale que le projet de réaménagement du site de la citadelle et le projet de mise en compatibilité du PLU de la commune de Bayonne auraient pu faire l'objet d'une procédure d'évaluation environnementale commune¹. Une telle procédure aurait en effet permis de fournir en un seul document le projet et l'objet des modifications du plan rendues nécessaires, une analyse des enjeux environnementaux liés aux aménagements et aux constructions projetés. Ceci aurait permis de présenter conjointement l'ensemble des impacts liés au projet et à la mise en compatibilité du PLU, ainsi que les mesures d'évitement-réduction voire de compensation prises tant à l'échelle du projet que du plan. Un avis unique de l'autorité environnementale aurait dès lors été établi sur l'ensemble du dossier.

II. Objet de la mise en compatibilité

La zone de projet concernée par la mise en compatibilité du PLU se situe dans l'enceinte même de l'emprise militaire de la citadelle du Général Bergé, qui s'étend sur 43,8 hectares. Clôturée et gardiennée, le site est inaccessible au public en raison de son haut niveau de sécurité. Le programme d'aménagement prévoit :

- La création d'un pôle multi-technique, implanté dans le secteur nord-ouest de la citadelle ;
- La création d'un bâtiment d'hébergement au profit des engagés volontaires de l'armée de Terre (bâtiment EVAT), implanté dans la partie sud-est de la citadelle, avec une réserve foncière pour un second bâtiment EVAT potentiel, dont l'implantation est envisagée à proximité, à plus long terme ;
- La création d'un bâtiment d'instruction au combat urbain (BICUB), implanté dans la partie nord de la citadelle, à proximité du stade ;
- La création d'un bâtiment de commandement de la compagnie SAS Nautique, implanté dans la partie ouest de la citadelle ;
- La création d'une zone de stationnement de véhicules sous-abris en lieu et place de deux bâtiments existants (0044 et 0047), au centre de la citadelle ;
- La remise à niveau du réseau d'eau pluviale, comprenant la création de bassins de gestion des eaux pluviales ainsi que le redimensionnement de certains ouvrages du réseau d'eau pluvial.

Le site de projet est classé dans le PLU en zone UEm, sous-secteur correspondant au site de la citadelle destiné à l'accueil d'équipements. La majeure partie des boisements du site de la citadelle est protégée au titre de l'article L.113-1 et suivants du Code de l'urbanisme (espaces boisés classés – EBC), sur une superficie de 13,39 hectares. La végétation en partie sud est quant à elle identifiée comme élément paysager à protéger au titre de l'article L.123-1-5 III°2 du Code de l'urbanisme².

1 Procédure d'évaluation environnementale commune portant à la fois sur le projet de réaménagement du site de la citadelle du Général Bergé et sur la mise en compatibilité du PLU de Bayonne, en application des articles L. 122-14 et R. 122-27 du Code de l'environnement

2 Article en vigueur au moment de l'adoption du PLU, il a été abrogé et remplacé par l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme par l'ordonnance du 23 septembre 2015.

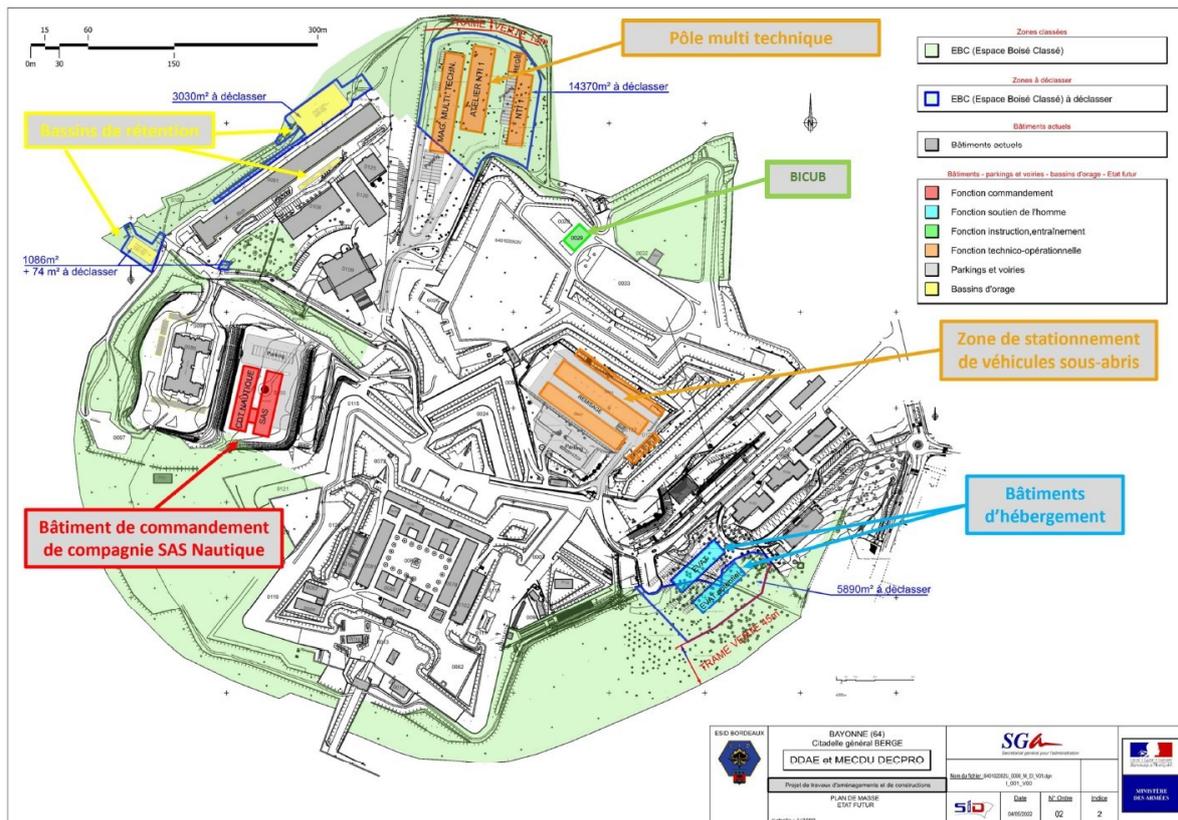


Figure 2: Plan masse du projet (source : Étude d'impact, p.21)

Si le projet ne présente pas d'incompatibilité avec le règlement de la zone UEm, il nécessite la suppression d'espaces boisés classés. Le projet de mise en compatibilité du PLU de Bayonne porte ainsi sur :

- la suppression pour partie des EBC existants, sur une surface de 24 450 m² ;
- la création, dans une logique de compensation, de 24 450 m² d'EBC, au niveau de boisements existants au sein du site qui ne bénéficiaient jusqu'à présent d'aucune mesure de protection.

Seul le règlement graphique du PLU est ainsi modifié dans le cadre de sa mise en compatibilité.



Figure 3: Plan de zonage **avant** mise en comptabilité du PLU (source : Rapport de présentation – Pièce B, p.42)



Figure 4: Plan de zonage **après** mise en comptabilité du PLU (source : Rapport de présentation – Pièce B, p.43)

III. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité

1. Qualité générale du dossier

Le dossier comporte une notice explicative du projet et de son intérêt général (pièce A), le rapport de présentation de la mise en compatibilité du PLU (pièce B) contenant l'évaluation environnementale, l'étude d'impact du projet d'aménagement et le dossier de demande de dérogation relative aux espèces protégées.

Sur la forme, le dossier répond aux exigences des dispositions des articles R.151-1 à R.151-5 du Code de l'urbanisme relatives au contenu du rapport de présentation et plus particulièrement aux éléments requis au titre de l'évaluation environnementale (article R.151-3). Il est proportionné aux enjeux du territoire et aux effets potentiels de la mise en compatibilité du PLU.

2. Choix du site

Le dossier démontre que les possibilités d'implantation du projet sont limitées, en raison de la nature et des contraintes fonctionnelles des infrastructures envisagées, dont la vocation militaire exclut une localisation en dehors de l'emprise de la citadelle, sécurisée et inaccessible au public.

Le sous-dimensionnement des ouvrages de régulation des eaux de ruissellement existants sur le secteur nord-ouest de la citadelle ont entraîné, en 2009, l'inondation des voies de chemin de fer et des habitations riveraines. Afin d'éviter que le phénomène ne se reproduise, de nouveaux ouvrages de régulation sont envisagés sur ce secteur. Néanmoins, le dossier précise qu'en raison des contraintes topographiques du site, et de la présence aux abords de l'emprise militaire d'une zone résidentielle civile, de voies ferrées et de bâtiments industriels, les possibilités d'aménagement des bassins sont restreintes, ces ouvrages de rétention des eaux ne pouvant trouver place qu'au sein de l'enceinte de la citadelle.

Plusieurs variantes d'aménagement ont été étudiées pour faire évoluer le projet initial (mars 2013) et aboutir au plan guide finalisé d'octobre 2021. Le projet initial ne prévoyait en effet que la création de trois bassins d'orages sur le secteur nord-ouest de la citadelle. Des évolutions ont été introduites³ entre 2018 et 2021 pour intégrer dans un projet global, non seulement les aménagements liés à l'amélioration de la gestion des eaux pluviales, mais aussi les constructions envisagées dans le cadre du plan directeur du 1^{er} RPIMa. Le dossier relate le processus d'itération engagé lors de la conception du projet global d'aménagement, au cours duquel les résultats des différentes expertises environnementales ont été pris en compte pour limiter au maximum l'empreinte écologique des aménagements. Le dossier détaille ainsi les principales mesures d'évitement ou de réduction des impacts du projet :

- une relocalisation de certaines composantes du projet sur des zones déjà artificialisées :
 - implantation du BICUB sur une plateforme en béton ;
 - localisation du bâtiment de commandement SAS Nautique sur un terrain partiellement imperméabilisé ;
 - aménagement de la zone de stationnement de véhicules sous-abris en lieu et place de bâtiments existants ;
- des évolutions successives apportées aux contours du projet pour éviter les sensibilités écologiques du site et les intégrer dans le projet :
 - création d'un bassin enterré ouest plus petit que celui envisagé dans le plan initial afin de réduire l'impact sur les zones humides, les habitats de repos des amphibiens et les EBC ;
 - création d'un bassin enterré côté est, en amont d'un écoulement identifié comme cours d'eau, sur une zone d'étalement des eaux en période de forte pluie ;
 - création d'un bassin enterré au sud par agrandissement de celui qui existe au niveau du stand de tir, afin d'éviter un agrandissement du bassin central existant qui se révélait impactant sur les amphibiens et le cours d'eau ;
- un abandon du projet d'aménagement d'un vaste parking pour véhicules légers, les investigations écologiques et pédologiques ayant identifié une zone humide au niveau du site d'implantation initialement envisagé. Les zones de stationnement ont par conséquent été relocalisées à proximité de chaque nouvelle construction.

Le dossier conclut qu'à l'issue des différentes itérations, le projet retenu permet un évitement de l'écoulement d'un cours d'eau identifié au nord-ouest du site, de limiter la surface d'EBC déclassée et de réduire les impacts écologiques (80 % des zones humides identifiées dans le périmètre de la citadelle sont

3 Pièce A, p.32 à 38 : description des évolutions apportées au projet entre 2018 et 2021.

évitées contre environ deux tiers dans le projet initial, réduction des incidences sur les habitats de l'Alyte accoucheur et du Triton palmé, de l'Écureuil roux et du Hérisson d'Europe).

Le rapport précise en outre, qu'en s'inscrivant préférentiellement au sein de zones déjà artificialisées, le projet limite la création de nouvelles surfaces imperméabilisées, en accord avec les orientations du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Nouvelle-Aquitaine et du SCoT de l'agglomération de Bayonne et du sud des Landes.

3. Prise en compte des sensibilités écologiques

Sept sessions d'inventaires ont été effectuées sur un cycle biologique complet (entre octobre 2018 et juin 2022) afin d'identifier les enjeux écologiques de l'aire d'étude en matière d'habitats naturels, zones humides, flore et faune remarquables.

Le site est majoritairement occupé par des boisements dont la plupart sont entretenus régulièrement et forment ainsi des parcs arborés. Le point haut de la citadelle est dominé par les infrastructures militaires datant de Vauban, avec de hautes murailles surplombées d'habitats herbacés. Les points bas sont occupés par des zones humides et des bassins de rétention d'eau. Plusieurs fossés temporairement en eau ont été identifiés ainsi qu'un cours d'eau au nord-ouest du site.

Le dossier présente les enjeux du site en matière de biodiversité et évalue les impacts potentiels du projet. Des enjeux de niveau fort concernent les insectes saproxylophages et les chiroptères. De nombreux arbres présentent des indices de présence du Grand capricorne ou sont identifiés comme gîte potentiel pour les chauves-souris. Si le projet a des incidences faibles sur les chiroptères, il présente des impacts de niveau moyen sur le Grand capricorne selon le dossier.

Des enjeux de niveau moyen à fort sont évalués pour les zones humides. Celles-ci ont été caractérisées selon les dispositions de l'article L. 211-1 du Code de l'environnement⁴. Elles sont cartographiées dans le dossier⁵ sans bénéficier de mesures réglementaires spécifiques pour renforcer leur préservation dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU. Le projet impacte 2 622 m² de zones humides, soit 24 % des superficies inventoriées.

Des enjeux de niveau moyen concernent l'avifaune, le site accueillant trois espèces patrimoniales en nidification certaine (le Verdier d'Europe, le Chardonneret élégant et le Gobemouche gris). Des enjeux moyens concernent aussi les amphibiens, en raison de la présence du Triton palmé et de l'Alyte accoucheur, dont 238 m² d'habitat aquatiques sont impactés par le projet.

Le Lotier velu, une espèce végétale protégée, a été contacté sur le site au sein de milieux prairiaux impactés par le projet sur une superficie de 6 042 m².

Le déclassement des EBC prévu dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU de Bayonne a par conséquent des impacts sur les milieux naturels boisés, les zones humides attenantes et les espèces animales protégées dont l'habitat correspond à ces boisements. Les incidences résiduelles du projet étant évaluées à un niveau faible, sur le Grand capricorne, les amphibiens ainsi que sur les zones humides, des mesures compensatoires sont présentées dans le cadre de l'étude d'impact⁶ et du dossier de dérogation aux espèces protégées⁷ :

- Restauration/reconstitution de 79 859 m² de boisements en compensation des 38 868 m² de boisements impactés (habitats potentiels du Grand capricorne et de chiroptères) ;
- Restauration de fossés naturels et création d'une mare, sur une superficie totale de 4 406 m², en compensation des 238 m² d'habitats aquatiques de l'Alyte accoucheur impactés ;
- Restauration de boisements humides, de fossés naturels et création d'une mare, sur une superficie totale de 7 920 m², en compensation des 2 622 m² de zones humides impactées ;
- Transfert de la banque de graines du Lotier velu et gestion de 6 925 m² d'espaces en faveur de l'espèce en compensation des 6 042 m² de milieux prairiaux impactés.

Le dossier localise les différentes parcelles sélectionnées pour accueillir la compensation ; elles sont toutes situées dans l'emprise de la citadelle.

4 Cet article définit notamment les zones humides comme « les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ». La zone humide correspond ainsi aux cumuls des terrains répondant à l'un au moins des deux critères pédologique ou floristique.

5 Étude d'impact p.79-80

6 Étude d'impact p.189-190

7 Dossier de demande de dérogation exceptionnelle à l'interdiction de destruction d'espèces et d'habitats d'espèces animales et végétales protégées, p.197 à 201



Figure 5: Localisation des parcelles de compensation (source : Étude d'impact, p.190)

Le dossier ne précise cependant pas l'état d'avancement des différentes demandes d'autorisation auxquelles le projet est soumis. Il convient de compléter le dossier en précisant les mesures d'évitement, de réduction et de compensation retenues dans le cadre des procédures d'autorisation propres au projet.

Dans le cadre de l'évaluation environnementale, il est attendu que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation du projet fassent l'objet d'une traduction réglementaire au sein du PLU, afin de garantir sur le long terme les engagements pris dans le cadre du projet. L'évolution du PLU propose l'inscription de nouveaux EBC, mais les parcelles envisagées dans le cadre de la compensation ne sont pas toutes couvertes par un nouvel EBC.

La MRAe recommande d'intégrer, au sein de la mise en compatibilité du document d'urbanisme, des mesures de protection réglementaires portant sur les parcelles destinées à recevoir les mesures de compensation des impacts du projet, notamment sur les boisements et les zones humides.

4. Prise en compte des sensibilités paysagères

La citadelle est inscrite aux monuments historiques, cette protection concernant les fortifications du 18^e siècle, ainsi que les extensions au nord datant du 19^e siècle. Le dossier affirme que le projet tient compte des enjeux patrimoniaux et paysagers du site, le concept architectural général du projet ayant été réfléchi et concerté avec les services de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC). Il précise en outre qu'en raison de sa localisation et des nombreux boisements périphériques, les co-visibilités existantes vers la citadelle sont limitées. Il affirme par ailleurs que les déboisements liés au projet sont réduits au strict nécessaire afin de limiter au maximum les co-visibilités.

Le site de la citadelle comporte 13,39 hectares de boisements bénéficiant d'une protection forte au titre des espaces boisés classés. La mise en compatibilité du PLU prévoit le déclassement de 24 450 m² d'EBC. Si le Code de l'urbanisme ne dispose pas d'obligation de compensation pour le déclassement d'EBC, la mise en compatibilité du PLU classe tout de même en EBC, au sein de l'emprise du site de la citadelle, une superficie équivalente de boisements qui ne sont pas encore protégés dans le PLU.

Selon le dossier, les caractéristiques des boisements proposés pour la création d'EBC sont similaires à ceux déclassés, leur valeur écologique étant même qualifiée de supérieure.

5. Incidences sur la gestion des eaux pluviales et la prise en compte des risques

Les insuffisances du réseau d'assainissement d'eaux pluviales de la citadelle ont causé, à plusieurs reprises par le passé, la saturation des réseaux des quartiers avaux, à l'origine d'inondations lors d'épisodes pluvieux conséquents.

Les possibilités d'aménagements générées par le déclassement d'EBC sur le site de la citadelle sont de nature à renforcer l'imperméabilisation des sols sur le secteur, à accentuer l'exposition au risque d'inondation les terrains riverains en contrebas de la citadelle, et à augmenter les rejets d'eaux pluviales dans l'Adour.

Le projet consiste principalement à répondre à ces insuffisances, par la mise en place d'un système de redirection des eaux vers trois nouveaux bassins de gestion des eaux pluviales, dimensionnés de manière à collecter l'ensemble des eaux de ruissellement, y compris celles induites par les nouvelles emprises imperméabilisées dans le cadre du projet.

La mise en compatibilité du PLU s'inscrit ainsi dans une démarche d'amélioration de la gestion des écoulements des eaux pluviales, des capacités de rétention et de rejets dans le milieu naturel, et par conséquent, de réduction du risque d'inondation lié aux eaux de ruissellement.

IV. Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale de l'Autorité environnementale

Le projet de mise en compatibilité par déclaration de projet du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Bayonne, porté par l'établissement du service infrastructure de la défense de Bordeaux, vise à permettre le réaménagement de la citadelle du Général Bergé. La mise en compatibilité vise à modifier l'emprise des espaces boisés classés avec la suppression du classement en EBC au niveau des aménagements et des constructions prévus et avec l'extension du classement en EBC par ailleurs, selon un principe de compensation, dans l'emprise de la citadelle, sur une superficie identique de 24 450 m².

Plusieurs variantes d'aménagement ont été étudiées pour faire évoluer le projet initial et privilégier ainsi des mesures d'évitement et de réduction de ses incidences sur les milieux naturels et espèces protégées inventoriés sur le site. Des mesures de compensation sont néanmoins rendues nécessaires, au vu des incidences résiduelles du projet, portant sur des zones humides, une espèce floristique et des habitats potentiels d'espèces (Grand capricorne, chiroptères et Alyte accoucheur). Les surfaces et milieux identifiés en tant que mesures de compensation méritent de faire l'objet de mesures réglementaires dans le PLU afin de garantir à long terme la préservation des milieux identifiés comme évités et les surfaces de compensation.

La MRAe fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis.

Fait à Bordeaux, le 5 mars 2024

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégataire

Signé

Cédric GHESQUIERES