

***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) pour permettre la réalisation d'un
programme de logements porté par la communauté
d'agglomération du Pays-Basque***

n°MRAe 2023ANA83

dossier PP-2023-14341

Porteur du Plan : Communauté d'agglomération du Pays-Basque

Date de saisine de l'Autorité environnementale : le 16 juin 2023

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : le 4 juillet 2023

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).

Cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 13 septembre 2023 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à M. Pierre LEVAVASSEUR.

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.

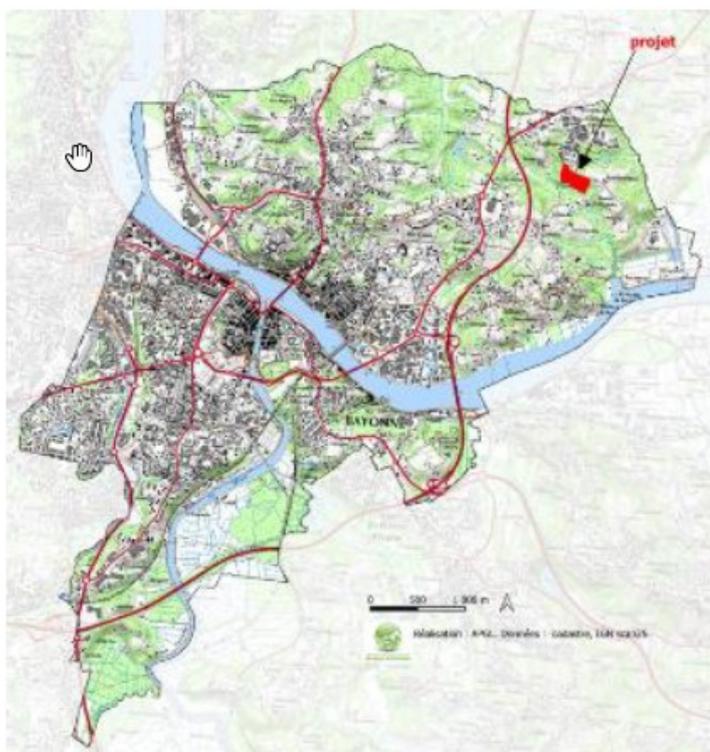
I. Contexte général

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet de mise en compatibilité par déclaration de projet du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la commune de Bayonne (64), approuvé le 25 mai 2007.

Cette procédure, portée par la communauté d'agglomération du Pays-Basque, vise à permettre une évolution des aménagements prévus sur l'un des secteurs de l'écoquartier Sequé, dit « Sequé 4 », situé au nord-est de la commune.

Bayonne (52 006 habitants en 2020 pour une superficie de 21,68 km²) est située dans le département des Pyrénées-Atlantiques. Un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), porté par la communauté d'agglomération du Pays-Basque, est en cours d'élaboration sur le périmètre du territoire Côte-Basque-Adour.

Bayonne est couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'agglomération de Bayonne et du sud des Landes approuvé le 6 février 2014. Le SCoT du Pays-Basque et du Seignanx, qui doit se substituer au SCoT précité, a été prescrit le 13 décembre 2018.



Localisation du projet Sequé 4 (source : notice de présentation, p. 23 et p. 8)

Le programme initial de l'écoquartier portait sur la réalisation d'environ 614 logements pouvant accueillir 1 600 habitants, avec des activités commerciales, des services et des équipements. L'écoquartier est divisé en quatre phases :

- les phases 1 et 2, classées en secteur à urbaniser 1AU du PLU, destiné à accueillir de l'habitat, des équipements collectifs, des commerces et services de proximité ;
- la phase 3, initialement destiné à des activités (2AUy), a été reclassé en sous-secteur 1AUa dans le cadre de la modification n°15 du PLU de Bayonne en 2019. Le sous-secteur 1AUa autorise les mêmes destinations que le secteur 1AU. Il est couvert par une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) visant à assurer la complémentarité des équipements avec les secteurs 1 et 2. La modification n°15 a fait l'objet d'une décision de non-soumission à évaluation environnementale de la MRAe datée du 23 mai 2019¹ ;
- la phase 4, actuellement classée en secteur économique 1AUy.

L'objet de la présente procédure est de reclasser les parcelles correspondant à la phase 4 en secteur

1 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/kpp_2019_8122_m15_plu_bayonne_d_dh_signe.pdf

destiné à de l'habitat, des équipements collectifs, des commerces et services de proximité afin de poursuivre le développement de l'offre de logements et d'équipements de proximité sur ce quartier.

Cette mise en compatibilité concerne un ensemble de parcelles représentant une surface de 5,16 hectares qui emporte la modification du plan d'aménagement et de développement durable (PADD) et du règlement. Elle est soumise à évaluation environnementale au titre de l'alinéa c) de l'article R. 104-11 du Code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au pétitionnaire, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

La démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou, en dernier lieu, compenser les incidences négatives. La procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme.

II. Objet de la mise en compatibilité du PLUi

La présente mise en compatibilité est justifiée par un besoin de foncier pour réaliser les objectifs du plan local de l'habitat (PLH) de l'agglomération de Bayonne approuvé le 2 octobre 2021. Le PLH met en exergue un besoin de 500 logements à produire par an sur la commune de Bayonne, dans un contexte de forte pression foncière.

Le dossier rappelle à cet égard que la commune de Bayonne, commune de l'aire urbaine qu'elle constitue avec Anglet et Biarritz, a connu une croissance démographique de 1,5 % entre 2013 et 2019.

Le dossier précise que l'implantation d'activités économiques sur le secteur « Sequé 4 » ne correspond plus à l'évolution souhaitée pour l'écoquartier, dont l'ambiance est qualifiée de calme et familiale. La mise en compatibilité doit à cet égard être l'occasion de prévoir des équipements complémentaires par rapport aux phases 1, 2 et 3.

La collectivité souhaite donc apporter les modifications suivantes au PLU de Bayonne :

- modifier le PADD afin de supprimer la référence à un site de développement économique sur le secteur « Sequé 4 » ;
- reclasser les parcelles correspondant au secteur « Sequé 4 » en un sous-secteur 1AUsb couvert par une OAP sectorielle et en zone naturelle N ;
- introduire dans le PLU les règles s'appliquant sur le sous-secteur 1AUsb, ainsi que l'OAP *ad hoc* précisant les modalités d'aménagement du sous-secteur.



Règlement graphique avant et après la mise en compatibilité du PLU (Source : rapport de présentation page 12)

La collectivité envisage la création de 260 logements, dont 45 % de logements sociaux. La collectivité prévoit également l'implantation d'équipements tels que des services pour la petite-enfance, des bureaux, et des espaces publics aménagés. Le dossier précise que le développement des activités économiques initialement envisagé pourrait se reporter sur les secteurs de Saint-Etienne et Deyris.

Étant donné l'ancienneté du PLU en vigueur, la MRAe recommande de présenter un bilan du PLU depuis son approbation pour mettre en perspective cette opération dans la dynamique de croissance démographique et de production de logements. Elle recommande ensuite de préciser en particulier

l'espace déjà consommé pour de l'habitat et les secteurs urbains ou à urbaniser encore disponibles dans le PLU pour la construction de logements afin de justifier ce projet de mise en compatibilité. Enfin, la MRAe recommande de préciser les éventuelles incidences environnementales du report des activités économiques, initialement envisagées sur la zone de projet, sur d'autres secteurs de la commune.

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

Le dossier est constitué de la déclaration de projet présentant les motifs et le contenu de la mise en compatibilité du PLU, incluant les incidences de la mise en compatibilité et les mesures d'évitement, de réduction et de compensation envisagées.

Il permet d'identifier les principaux enjeux du site, et la démarche d'évitement et de réduction des incidences mise en œuvre à travers les évolutions apportées au PLU. Ces enjeux portent sur :

- le ruisseau nommé « ruisseau des Anges », situé à proximité immédiate du site de projet, couvert par une zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 2 *L'Adour de la confluence avec la Midouze à la confluence avec la Nive*, référencée 720030087 ;
- les risques naturels et technologiques, les abords du ruisseau des Anges étant identifiés par le plan de prévention du risque inondation (PPRI) de Bayonne en tant que zone d'aléa fort. En outre, une partie du site est grevée par une servitude d'inconstructibilité liée au passage d'une ligne électrique en limite ouest, tandis qu'une canalisation de gaz en longe la limite nord sans servitude identifiée dans le dossier ;
- l'intégration paysagère du secteur, l'écoquartier se situant en point haut en transition entre le tissu urbain et une trame boisée au sud, avec des vues ouvertes sur les Pyrénées ;

1. Milieux, biodiversité

D'après le dossier, le site de projet constitue une friche agricole, originellement une prairie, sur laquelle se développe depuis la fin de l'exploitation du site diverses espèces pionnières (arbustes, ronces, fougères). Le terrain présente une pente orientée nord-sud, vers le ruisseau des Anges, qui borde la limite sud du site.

En lien avec le ruisseau des Anges, le dossier signale la proximité immédiate de la ZNIEFF « *L'Adour de la confluence avec la Midouze à la confluence avec la Nive* », et la présence à environ un kilomètre du site Natura 2000 de « *L'Adour* », référencé au titre de la directive « habitats, faune, flore ». Le ruisseau des Anges et sa ripisylve constituent également une continuité écologique identifiée par le SCoT en vigueur.

Le dossier fait état des résultats d'un inventaire de terrain réalisé le 7 juillet 2020. Cet inventaire conclut à l'intérêt du site en tant que zone de chasse pour différents groupes d'espèces (mammifères, reptiles, oiseaux). De plus, la présence d'une zone humide dans la partie basse du site, la plus proche du ruisseau, a été repérée. Une partie de cette zone est déjà protégée par un espace boisé classé (EBC). Le dossier signale la présence d'arbres matures présentant un intérêt pour la nidification des oiseaux, sans les localiser.



Résultats de l'inventaire de terrain du 7 juillet 2023 (source : notice de présentation, p. 45)

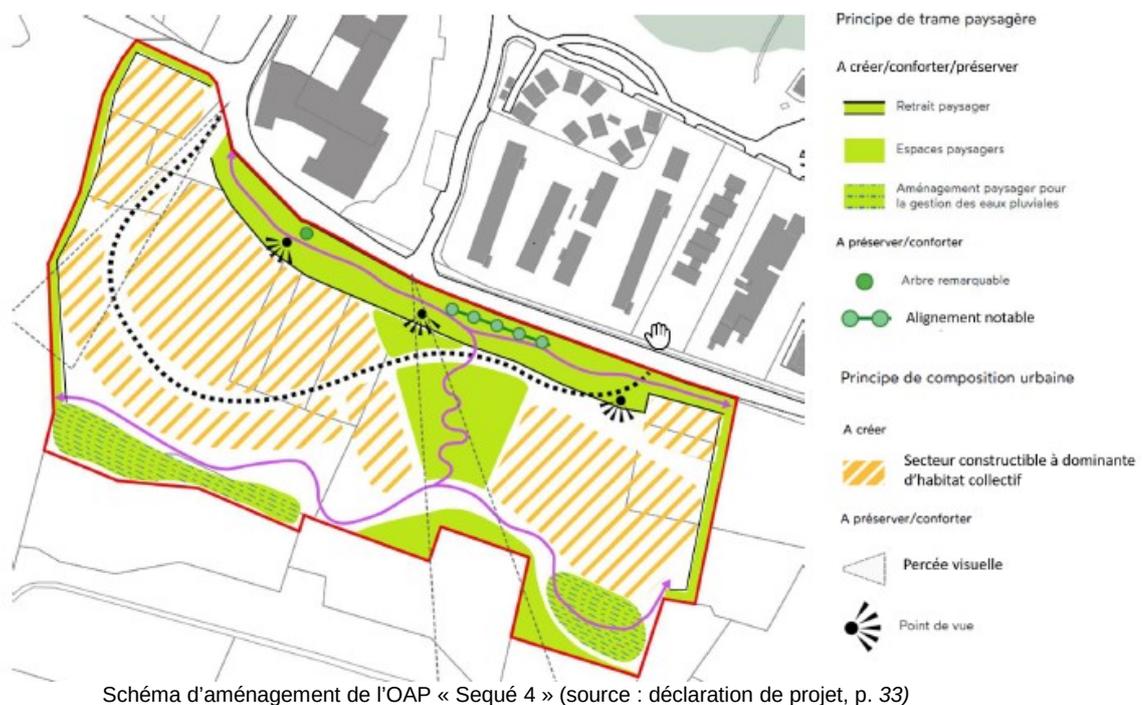
La MRAe recommande à la collectivité d'ajouter, pour la clarté du dossier, une carte identifiant les points de contact avec les espèces rencontrées lors de l'inventaire, ainsi que les arbres susmentionnés présentant un intérêt pour la nidification (en sus des arbres remarquables et alignements notables déjà repérés au nord de la parcelle).

Les observations évoquées ci-dessus conduisent à une hiérarchisation des enjeux caractérisant la zone humide en tant que zone à enjeu fort, la prairie évoluant en zones de fourrés en zone à enjeu modéré, et la « friche anthropophile » en zone à enjeu faible.

Les enjeux identifiés portent sur la préservation de la zone à enjeu fort (zone humide et boisements anciens associés), et, compte-tenu de la topographie, sur la gestion des ruissellements afin d'éviter les pollutions diffuses du milieu.

En réponse à ces enjeux, la collectivité prévoit de reclasser en zone naturelle N la partie du site à enjeu fort, soit une surface de 6 200 m². Pour la gestion des ruissellements, la collectivité retient en outre un coefficient d'espace de pleine terre de 50 %, supérieur au taux de 35 % prévu par le schéma directeur des eaux pluviales. La création de noues paysagères dédiées à la gestion des eaux pluviales en point bas du site est également prévue par l'OAP.

Le dossier mentionne enfin que le quartier est raccordé au réseau d'assainissement collectif, qui dispose de capacités résiduelles pour accueillir les effluents générés par le projet.



Au regard de ces mesures, le dossier conclut à la compatibilité du projet avec les objectifs de préservation de la biodiversité.

2. Risques naturels et technologiques

Les risques recensés sur le territoire communal concernent le risque sismique (aléa moyen) et l'aléa-retrait gonflement des argiles (modéré). Ils devront être pris en compte par des dispositions de construction adaptées qui seront examinées dans le cadre des autorisations d'urbanisme nécessaires à la réalisation du projet.

Le site de projet est impacté à la marge par la zone rouge du plan de prévention des risques inondation (PPRI) de Bayonne, liée au risque de débordement du ruisseau des Anges. Selon le dossier, la préservation de la zone humide au sud du site (zone d'expansion des crues du ruisseau), et le maintien en pleine terre de 50 % des surfaces, visent à ne pas aggraver ce risque.

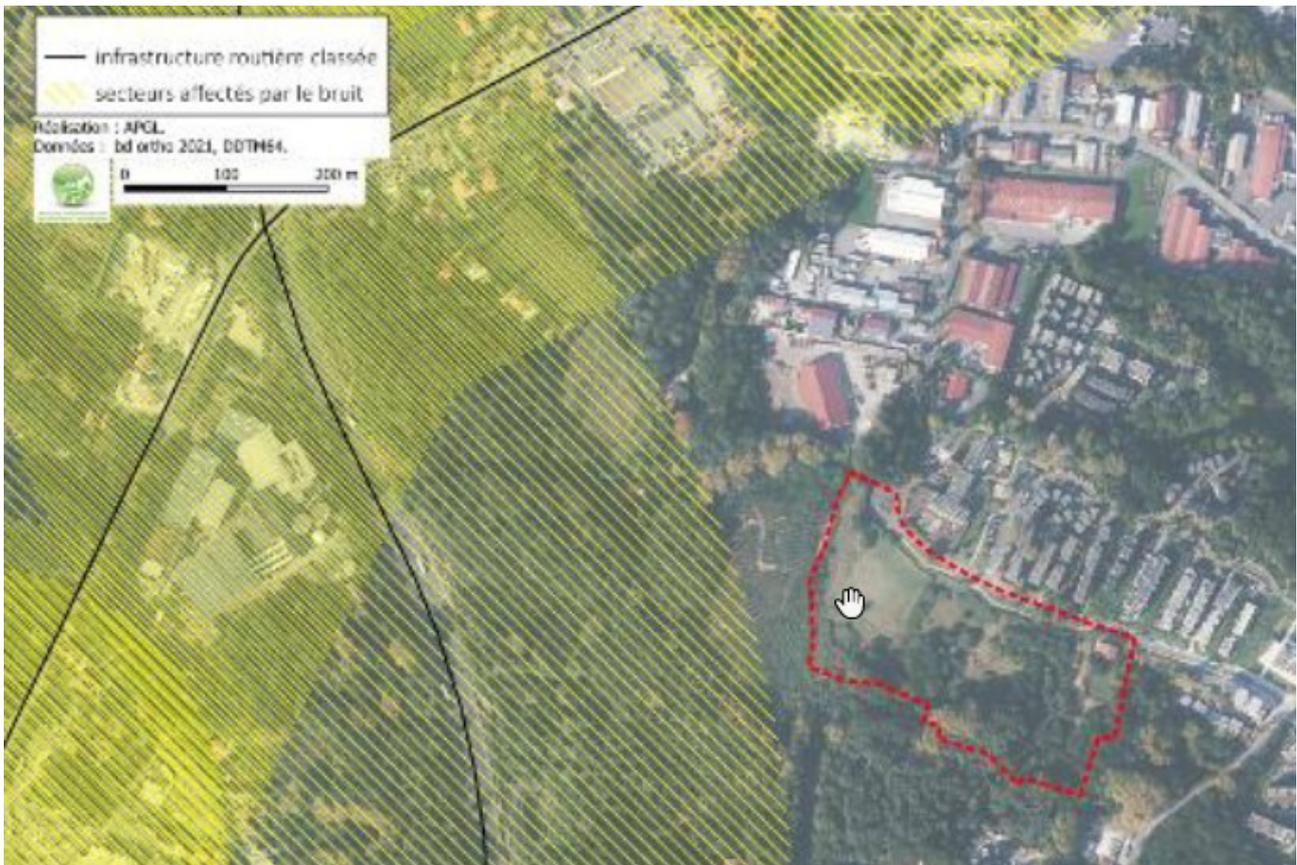
Le passage d'une ligne électrique haute tension en frange ouest impose une servitude d'utilité publique et un recul des constructions d'au moins sept mètres. L'OAP prévoit ainsi l'aménagement d'une noue paysagère en limites nord et ouest du site pour la prendre en compte.

Le site de projet se situe en dehors du secteur affecté par le bruit associé à l'autoroute A 63 à l'ouest (marge de recul de 300 mètres), et à la route départementale RD 817 au nord (250 mètres). La présence d'une entreprise de recyclage de métaux, installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE), est en outre signalée, sans précision sur les nuisances occasionnées par cette activité et leurs incidences potentielles sur le secteur de projet.

Selon le dossier, les aménagements paysagers et les reculs des constructions prévus pourront constituer une zone tampon contre le bruit. Le respect d'une distance de 100m est par ailleurs prévu par la réglementation.

La MRAe recommande la réalisation de mesures de bruit, afin de vérifier le caractère suffisant des aménagements prévus, et le cas échéant, d'étudier des mesures de réduction complémentaires pouvant être intégrées dans le PLU.

Elle recommande aussi de présenter les incidences occasionnées par l'entreprise de recyclage de métaux et les mesures de protections d'évitement-réduction éventuelles mise en place dans le PLU.



Secteurs de bruit associés à l'A63 et à la RD 817 (source : notice de présentation, p. 63)

S'agissant de la végétalisation, l'OAP précise qu'elle devra être réfléchie pour être pérenne et utile au confort d'été. **Dans cette perspective, la MRAe recommande d'ajouter que les plantes allergènes devront être proscrites afin d'éviter les effets de certains pollens sur la santé des populations sensibles.**

3. Paysage, cadre de vie

Le site de projet n'intersecte aucun périmètre de protection des monuments historiques. Les enjeux tiennent à l'insertion du site dans le grand paysage. À cet égard, compte-tenu de la position du site en surplomb, le dossier identifie l'enjeu de préserver des vues vers les Pyrénées dans l'axe nord-sud.

L'OAP fait bien apparaître ce principe de percées visuelles, faisant notamment référence à « une alternance de bâtis et de percées visuelles et paysagère, avec un épannelage adapté ».

Le dossier précise que le quartier est desservi par les transports en commun, une ligne de bus passe devant le site permettant notamment de rejoindre le centre-ville. Des cheminements doux permettent également de rejoindre à pied ou à vélo le terminus d'une ligne de bus à haut niveau de service desservant le centre et la gare de Bayonne.

Le règlement réserve 1,5 m² par logement pour les véhicules à deux roues.

Pour les voitures, le règlement prévoit 1,5 places de stationnement par logement, ce qui représente un potentiel de 390 places de stationnements pour 260 logements. Il convient de signaler en outre que le règlement prévoit 1,2 place sur le secteur « Sequé 1 », et 1,5 place sur le secteur « Sequé 2 », 1 place visiteur minimum pour 4 lots étant en outre prévue pour les opérations de lotissements.

La MRAe recommande à la collectivité de justifier le dimensionnement retenu pour les places de stationnement des voitures. Elle l'invite à étudier les possibilités de mutualisation des stationnements entre les différentes phases de l'écoquartier, dans une perspective de réduction des consommations d'espace dédiées aux parkings.

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

La mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU de Bayonne vise à permettre l'évolution de la phase 4 de l'écoquartier « Sequé » initialement envisagée pour développer des activités économiques, afin de permettre une opération mixte de logements, d'équipements et d'activités.

L'évolution du PLU envisagée s'attache à préserver la zone humide aux abords du ruisseau en limite sud du site, qui concentre les enjeux les plus forts en termes de biodiversité et de maîtrise du risque inondation.

Un bilan du PLU, notamment en termes de consommation foncière, serait néanmoins opportun pour remettre cette opération en perspective dans la dynamique de croissance démographique et de production de logements depuis l'approbation du PLU en 2007.

La collectivité est invitée à étudier, dans une optique de réduction de l'artificialisation du site, les possibilités d'optimisation des stationnements pour les voitures.

Des mesures de bruit mériteraient également d'être réalisées pour caractériser l'exposition du quartier aux nuisances sonores, compte-tenu de la proximité de l'A63, de la RD 817 et d'une entreprise de recyclage de métaux classée ICPE.

La MRAe fait d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis. Les réponses apportées ont vocation à être prises en compte dans le dossier, ce qui peut amener à modifier le projet communal.

À Bordeaux, le 13 septembre 2023

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégué

Signé

P. Levavasseur