

Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de Nouvelle-Aquitaine sur le projet de mise en compatibilité par déclaration de projet n°5 du plan local d'urbanisme (PLU) de Bayonne portée par la communauté d'agglomération du Pays-Basque relatif à un projet de centre médical dans le cadre de la création d'un pôle d'oncologie (64)

n°MRAe 2023ANA73

dossier PP-2023-14268

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

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 2 juin 2023

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 8 juin 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 3 août 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 approuvé le 25 mai 2007, portée par la communauté d'agglomération du Pays-Basque afin de permettre la réalisation d'un centre médical au sein d'un pôle d'oncologie 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 a été prescrit le 13 décembre 2018.

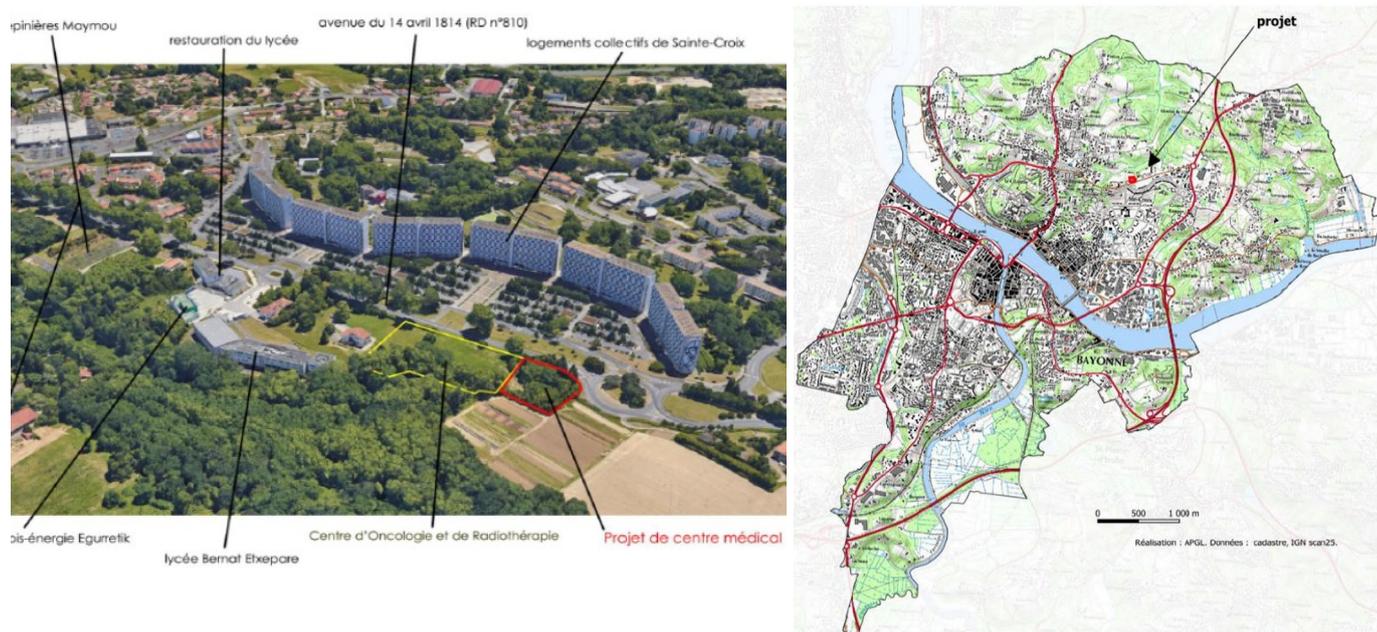


Figure n°1 : localisation du projet de centre médical
(Source : notice de présentation pages 11 et 16)

L'agglomération du Pays-Basque s'est dotée en 2023 d'un centre d'oncologie et de radiothérapie situé le long de l'avenue du 14 avril 1814. Ce centre a fait l'objet d'une mise en compatibilité du PLU de Bayonne et d'un avis¹ de la MRAe le 2 mai 2021. La réalisation d'un nouveau centre médical sur le même site a pour objectif de réunir ces activités au sein d'un pôle d'oncologie structurant à l'échelle du Pays-Basque.

La mise en compatibilité du PLU emporte les mêmes effets qu'une révision et fait donc l'objet d'une évaluation environnementale en application de l'article R.104-13 du Code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au porteur de projet, 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 de la modification du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou, en dernier lieu, compenser les incidences négatives.

II. Objet de la mise en compatibilité du PLU

L'emprise foncière retenue pour l'implantation du centre médical est identifiée en zone à urbaniser à long terme 2AU du PLU en vigueur, située dans le secteur d'extension urbaine sous l'intitulé « Plateau Saint-Etienne-Habas-La Plaine ». Cette emprise foncière est inconstructible en l'état des règles d'urbanisme en vigueur.

¹ Avis du 2 mai 2021 accessible par ce lien : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2021_10731_mec_dp_plu_bayonne_vmee_mrae_signe.pdf

Pour permettre la réalisation du projet de centre médical sur ce site, la mise en compatibilité du PLU consiste à reclasser ce secteur de la zone 2AU (soit environ 2 700 m²) en zone à urbaniser 1AUyk dans le prolongement du secteur zoné 1AUyk qui englobe actuellement le centre d'oncologie et de radiothérapie et le lycée Bernat-Etxepare.

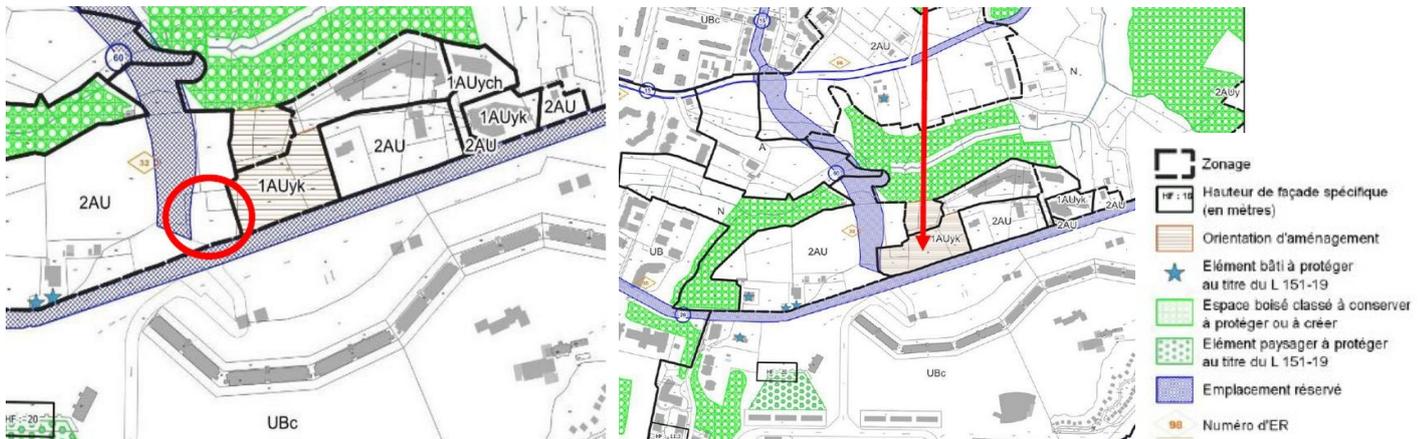


Figure n°2 : zonage graphique avant et après la mise en compatibilité du projet de centre médical
(Source : dossier de mise en compatibilité pages 5 et 7)

Par ailleurs l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) « centre d'oncologie » couvrant cette zone 1AUyk est renommée OAP du « pôle d'oncologie » et son périmètre est étendu au centre médical objet de la mise en compatibilité.



Figure n°3 : OAP avant et après la mise en compatibilité du projet de centre médical
(Source : dossier de mise en compatibilité pages 10 et 13)

Enfin, le rapport de présentation du PLU de Bayonne est complété d'une mention relative à l'ouverture à l'urbanisation d'une partie de la zone 2AU pour permettre la construction du centre médical.

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 soumis à la MRAe est lisible et bien illustré. Il laisse néanmoins apparaître plusieurs manques d'informations relatives à la démarche d'évitement-réduction employée qui devront être levés pour garantir une bonne information du public.

Dans son avis du 2 mai 2021 relatif à la mise en compatibilité du PLU concernant la délocalisation du centre d'oncologie et de radiothérapie, la MRAe a porté à la connaissance de la collectivité des recommandations qui auraient mérité d'être prises en compte dans le présent dossier. Ces recommandations sont reprises ci-dessous.

La MRAe recommande donc de prendre en compte l'ensemble des remarques formulées dans ses avis relatifs aux évolutions antérieures du PLU, dans un souci d'amélioration continue de la prise en compte de l'environnement.

2. Choix du site

Dans son avis précédent, la MRAe recommandait de compléter dans le dossier, la partie relative au choix d'implantation du projet en intégrant l'analyse des incidences sur l'environnement des sites d'implantation alternatifs envisagés. Elle relève que cette analyse n'est pas fournie dans le dossier de mise en compatibilité et constate une urbanisation au coup par coup au sein d'une vaste zone 2AU correspondant à l'ensemble du « Plateau Saint-Etienne-Habas-La Plaine ».

Compte tenu de l'ancienneté du PLU de Bayonne, la MRAe recommande de procéder à une évaluation environnementale de l'ensemble de la zone 2AU+1AUyk du secteur d'extension urbaine du « Plateau Saint-Etienne-Habas-La Plaine ». Cette évaluation permettra de justifier de son maintien en zone à urbaniser à long terme, au vu des enjeux environnementaux en présence et selon les critères actuels de préservation de la biodiversité en particulier. Cette évaluation environnementale d'ensemble devrait constituer un préalable indispensable à tout projet d'urbanisation de cette zone.

3. Incidences sur le milieu biologique et mesures d'évitement-réduction

L'emprise foncière du projet de centre médical est située en limite d'un réservoir de biodiversité des milieux humides inscrit dans le SCoT et dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine : le vallon du ruisseau de la-Fontaine-de-Claverie, caractérisé par un milieu humide forestier (figure n°4).

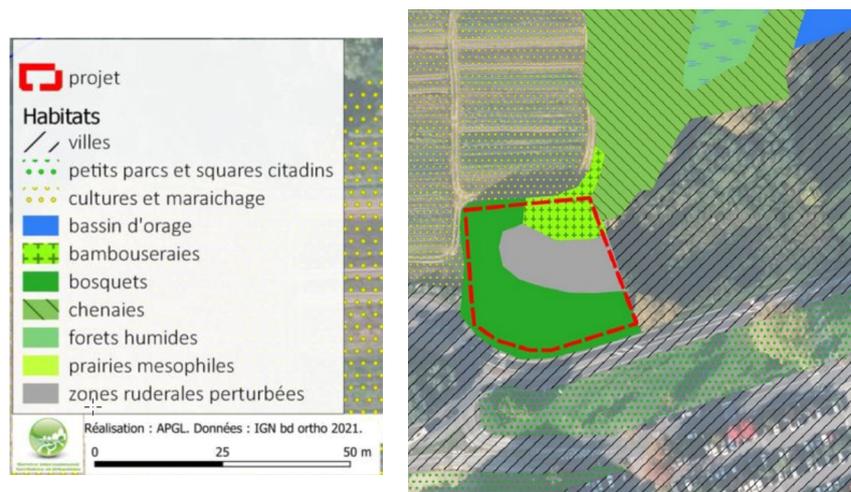


Figure n°4 : les habitats relevés sur site (Source : notice de présentation pages 43)

Ce milieu présente un intérêt en tant que zone humide, habitat d'intérêt communautaire et habitat d'espèces connecté avec l'espace naturel sensible (ENS) « forêt humide du Habas » à 400 m en aval de l'emprise du projet (figure n°5).

Une partie des terrains d'emprise du projet autrefois bâtis, a laissé place à des formations végétales de broussailles arbustives et arborées caractérisées par des essences végétales anthropiques ou invasives (herbe de la pampa, bambous, robiniers) présentant un faible intérêt mais reliées à ce vallon par un talweg.

Les platanes identifiés dans le PLU en tant que sujets remarquables, situés en limite nord de l'emprise du projet, constituent un fort enjeu pour les espèces saproxyliques et les chiroptères. Ce sont de vieux sujets aux troncs d'une largeur significative et dont les cavités constituent des habitats ou gîtes potentiels pour ces espèces. L'OAP modifiée identifie les arbres remarquables à conserver et les aménagements paysagers à réaliser. Elle interdit tout exhaussement et affouillement des sols dans la zone naturelle de boisements du talweg. L'ensemble de ces boisements ne font toutefois pas l'objet d'une protection spécifique.

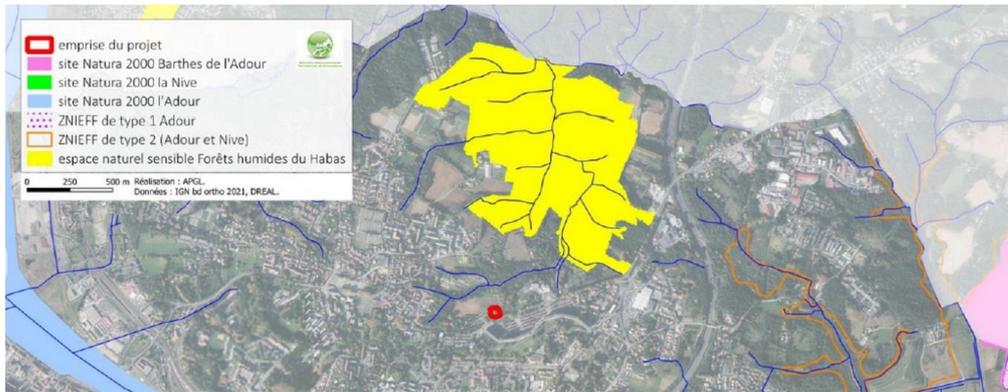


Figure n°5 : les enjeux écologiques du secteur nord de Bayonne (Source : notice de présentation pages 35)

La MRAe estime que, si le centre d'oncologie et de radiothérapie en cours de réalisation évitait une zone boisée au contact d'un réservoir de biodiversité, il n'en est pas de même pour le site de projet présenté.

Par ailleurs les inventaires de terrain concernant les zones humides ne sont pas complets et l'absence d'incidence sur les milieux humides à l'intérieur du périmètre du projet n'est pas démontrée par des investigations spécifiques.

La MRAe recommande de poursuivre la démarche d'évitement de la continuité écologiques identifiée afin de préserver réglementairement (au titre de l'article L.151-23 ou de l'article L.113-1 du Code de l'urbanisme) l'ensemble des milieux humides forestiers du vallon du ruisseau de la-Fontaine-de-Claverie. Son identification dans le cadre des différentes études récentes réalisées dans le secteur justifierait de le classer au PLU en zone naturelle protégée de tout aménagement.

La MRAe recommande de caractériser au préalable de façon fine et sur un périmètre pertinent, les zones humides en application des dispositions de l'article L. 211-1 du Code de l'environnement, modifié par la loi du 24 juillet 2019 renforçant la police de l'environnement.

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

Le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Bayonne, porté par la communauté d'agglomération du Pays-Basque vise à permettre la réalisation d'un centre médical sur une emprise d'environ 2 700 m² au sein d'un pôle d'oncologie.

Le site choisi par la collectivité se situe à l'amont immédiat d'un talweg relié à l'espace naturel sensible (ENS) « forêt humide du Habas » situé à 400 m en aval de l'emprise du projet. Cet ENS fait l'objet d'un classement en tant que réservoir de biodiversité des milieux humides dans le SCOT et le SRADDET.

La MRAe considère que la démarche ERC n'a pas été menée à terme. Elle recommande de poursuivre la recherche de site alternatif dans le cadre d'une évaluation environnementale réalisée à une échelle élargie à l'ensemble des extensions urbaines prévues dans le secteur « Plateau Saint-Etienne-Habas-La Plaine »

Au vu des connaissances des milieux en présence, il convient également de renforcer la protection réglementaire de la ripisylve du ruisseau de la-Fontaine-de-Claverie situé immédiatement au nord du projet.

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

À Bordeaux, le 3 août 2023

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégataire

Signé

Pierre Levavasseur