

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de
Nouvelle-Aquitaine sur le projet de modification n°2
du plan local d'urbanisme intercommunal et habitat (PLUi-H)
de la communauté d'agglomération du Grand Dax (40)**

n°MRAe 2025ANA68

Dossier PP-2025-17598

Porteur du Plan : communauté d'agglomération du Grand Dax
Date de saisine de l'Autorité environnementale : le 28 mars 2025
Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : le 13 mai 2025

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).

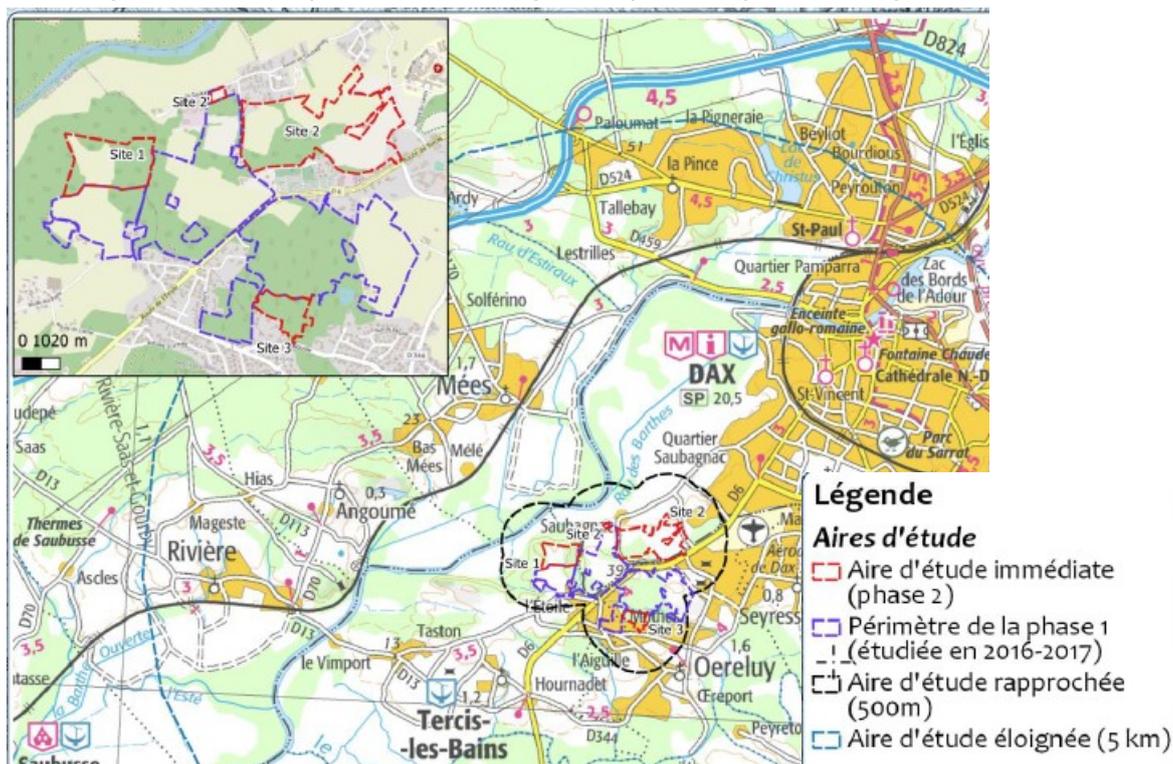
Cet avis d'autorité environnementale a été rendu par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Didier BUREAU.

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 la qualité du rapport environnemental et sur la manière dont l'environnement a été pris en compte par le projet de modification n°2 du plan local d'urbanisme intercommunal valant plan local de l'habitat (PLUi-H) de la communauté d'agglomération du Grand Dax (40). Le PLUi-H, approuvé le 18 décembre 2019, a fait l'objet d'un avis¹ de la Mission Régionale d'Autorité environnementale daté du 24 juillet 2019.

La modification n°2 du PLUi-H vise à permettre l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser à long terme 2AUG et 2AUGarch, destinées à la réalisation de 220 logements dans le cadre du projet plus vaste d'aménagement d'un golf sur les communes de Dax, Oeyreluy et Tercis-les-Bains. La création des logements constitue la deuxième tranche du projet de golf dit « Harmana », les travaux de la première tranche (parcours de golf, club house, pôle d'activité et logements) étant déjà lancés d'après le dossier.



Localisation des secteurs concernés par la modification n°2 du PLUi-H (source : rapport de présentation, page 16)

Le projet de golf « Harmana » a déjà fait l'objet de plusieurs avis et décisions de l'Autorité environnementale. L'Autorité environnementale a en effet émis des avis, datés du 20 octobre 2015, sur les révisions simplifiées des PLU de Dax, Oeyreluy et Tercis-les-Bains qui visaient à intégrer le projet dans les trois PLU.

La MRAe s'est également prononcée sur le projet de golf dans le cadre de l'avis du 24 juillet 2019 sur l'élaboration du PLUi-H. Elle a relevé la présence d'enjeux potentiellement forts ayant trait à la présence de boisements et de cours d'eau. Elle avait demandé une présentation plus complète des enjeux afférents à la création du golf, en s'appuyant notamment sur les données issues de procédures précédentes relatives à ce projet.

L'étude d'impact du projet d'aménagement de 140 hectares pour la création du golf de 18 trous avec urbanisation sur les trois communes de Dax, Oeyreluy et Tercis-les-Bains a également fait l'objet d'un avis² de la MRAe daté du 18 août 2021. Des éléments complémentaires ont été présentés dans le cadre de cette étude d'impact. La MRAe a toutefois demandé une présentation plus claire des forts enjeux écologiques de la deuxième tranche. La MRAe a également demandé de justifier les surfaces mobilisées pour la création de logements au regard des objectifs de modération de la consommation d'espace.

1 Avis 2019ANA143 du 24 juillet 2019 consultable à l'adresse suivante :

https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2019_8293_plui_dax_signe.pdf

2 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/p2021-11282-avisae_coll_projet_amenagement_golf_dax_mrae_signe.pdf

La modification n°2 du PLUi-H du Grand Dax fait l'objet d'une évaluation environnementale au titre de l'article R104-12 du Code de l'urbanisme.

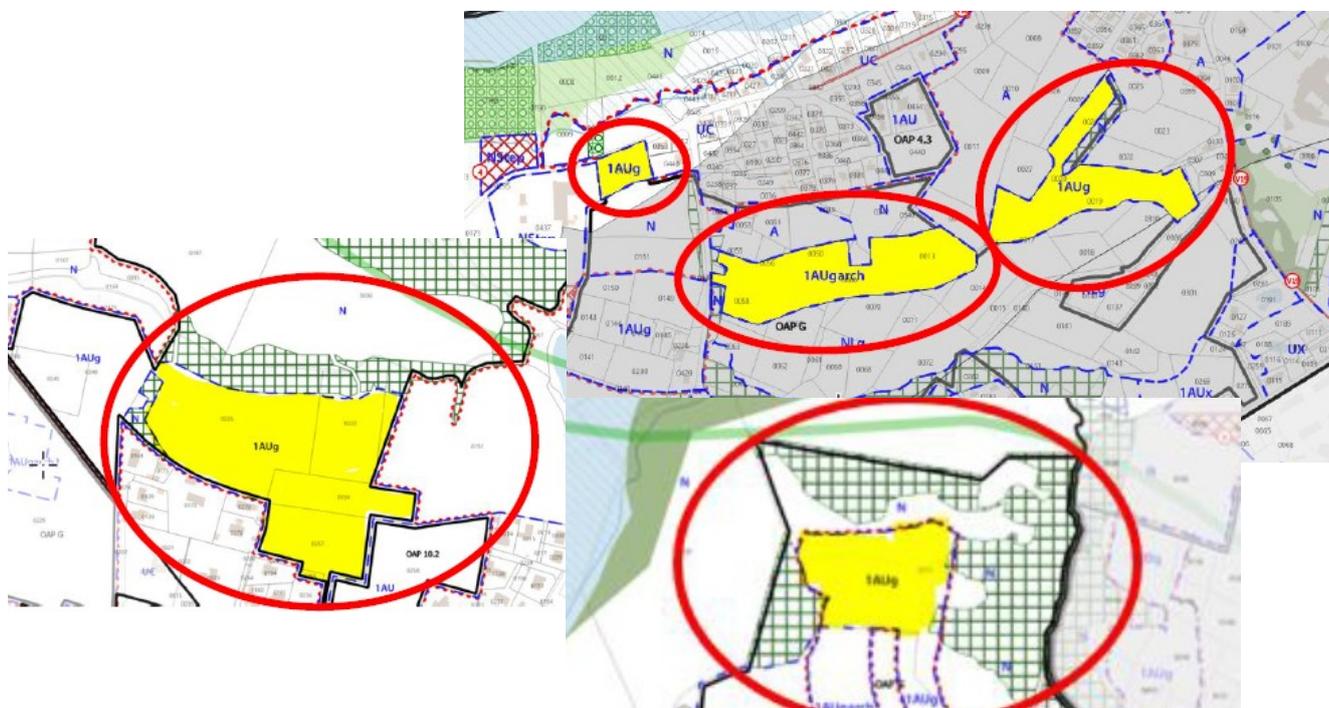
L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au porteur de plan, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

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 modification n°2

Le projet de modification n°2 du PLUi-H de la communauté d'agglomération du Grand Dax (40) vise à :

- ouvrir à l'urbanisation 15,46 hectares classés en zone 2AU ; les surfaces concernées se répartissent entre trois sites, 7,18 hectares à Dax, 3,24 hectares à Tercis-les-Bains, et 5,04 hectares à Oeyreluy ;
- ajouter des protections environnementales et paysagères au titre de l'article L.151-19 du Code de l'urbanisme ;
- reclasser en zone naturelle (N) 6,7 hectares initialement réservés pour le projet de golf (actuellement en zone 2AU) afin de tenir compte de leurs enjeux environnementaux : 2,78 hectares à Dax, 3,92 hectares à Tercis-les-Bains ;
- mettre à jour l'OAP sectorielle du golf, afin d'intégrer les évolutions du règlement graphique dans le schéma de principe et de préciser la ventilation des logements entre communes.



Extrait du règlement graphique projeté sur les périmètres des nouveaux secteurs 1AUg et 1AUgarch, à Dax (en haut), Tercis-les-Bains (à gauche) et à Oeyreluy (en bas) (source : rapport de présentation, page 32 et suivantes)

Le dossier précise que l'ouverture à l'urbanisation des 15,46 hectares susmentionnés doit permettre la création de 220 logements, s'ajoutant aux 439 logements programmés dans la première tranche.

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

1. Qualité générale du dossier

Le dossier comporte les éléments attendus au titre du Code de l'urbanisme, notamment le résumé non technique destiné à faciliter l'appropriation du dossier par le public.

La méthodologie de l'évaluation est expliquée. Le dossier précise notamment que l'évaluation environnementale de la modification n°2 s'appuie sur l'étude d'impact du projet mise en à jour en 2023 (1^{re} et 2^e tranche), complétée par un volet « milieu naturel » spécifique à la 2^e tranche. Il conviendrait de préciser les éléments de l'étude qui ont été mis à jour en 2023.

Le dossier présente les complémentarités entre les mesures d'évitement-réduction-compensation (ERC) prévues en phase projet et au titre du PLUi-H. La reprise des éléments de l'étude d'impact est à cet égard pertinente. Néanmoins, l'utilisation, dans l'évaluation du PLUi-H, des « emprises chantier » en tant que périmètre d'étude des incidences sur les milieux naturels nuit à la compréhension des enjeux de cette modification. En effet, ces emprises ne correspondent pas au périmètre des secteurs ouverts à l'urbanisation.

La MRAe recommande de présenter les cartes d'analyse des incidences et les mesures ERC sur les secteurs évoluant dans le cadre de la modification n°2 du PLUi-H et non sur les emprises chantier pour éviter toute confusion sur l'objet du dossier.

La MRAe avait relevé dans son avis du 24 juillet 2019 que seul un argumentaire de rentabilité (assurée par la vente de lots résidentiels) est avancé comme justificatif du dimensionnement actuel du projet. La MRAe observe à nouveau que le dossier ne remet pas en perspective la modification n°2 par rapport au projet démographique porté par le PLUi-H, et par rapport aux besoins de logements qui en découlent.

Après la réalisation du bilan du PLUi-H à mi-parcours mentionnée dans le dossier, la MRAe recommande de justifier ce projet de logements au regard de la dynamique démographique et du développement de l'offre de logements sur le territoire.

Les enjeux afférents aux thématiques de la mobilité, de l'insertion des futures habitations dans l'armature urbaine, et de l'urbanisation de terres agricoles sont par ailleurs insuffisamment traitées. Le dossier relève que le site est desservi par la route départementale RD6 et diverses voies communales qui croisent l'emprise de la zone à urbaniser. L'accessibilité des commerces, équipements et services présents à Dax, Oeyreluy et Tercis-les-Bains n'est pas précisée. Le dossier indique que le site du futur golf est mal desservi par les transports en commun. Le dossier conclut que l'ouverture à l'urbanisation des terrains concernés par la deuxième tranche du projet de golf a pour effet d'intensifier le trafic automobile.

S'agissant de la problématique de la perte de surfaces agricoles, le dossier évoque des compensations sans préciser si des mesures, telles que le reclassement de zones à urbaniser en zone agricole, sont envisagées dans le PLUi-H.

La MRAe recommande d'exposer dans le dossier les enjeux d'accessibilité des services, commerces, équipements pour les futurs occupants des secteurs ouverts à l'urbanisation, et de justifier d'une démarche de limitation des incidences environnementales de leurs déplacements. Elle recommande également d'étudier la façon dont l'enjeu de préservation des surfaces agricoles peut être pris en compte au niveau du PLUi-H.

2. Consommation d'espace

Le dossier présente les incidences de la modification n°2 sur les perspectives de consommation foncière prévues par le PLUi-H en vigueur. Il met à cet égard en avant les incidences positives de la procédure, qui réduit les surfaces allouées au projet de golf en reclassant une partie des terrains classés en zone à urbaniser (2AU) en zone naturelle (N).

Le dossier ne comporte toutefois pas les éléments permettant d'apprécier la trajectoire de la collectivité par rapport à l'objectif de réduction de 52 % des consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) portés par le SRADDET Nouvelle-Aquitaine, pour le territoire du Grand Dax. De plus, la MRAe notait dans son avis du 24 juillet 2019 que les surfaces d'urbanisation future 2AU n'étaient pas comptabilisées dans les surfaces consommées entre 2019 et 2030.

Dans l'hypothèse évoquée par le dossier, où la consommation d'espaces NAF engendrée par cette deuxième tranche ne serait pas comptabilisée sur la période 2021-2031 (période de référence de la loi climat et résilience et du SRADDET), la MRAe rappelle que le SRADDET Nouvelle-Aquitaine en vigueur prévoit une réduction de la consommation d'espaces NAF de 30 % de 2031 à 2041 par rapport à la décennie précédente.

La MRAe demande de présenter un bilan³ de la consommation d'espaces NAF depuis 2021 et la projection de la consommation d'espaces NAF supplémentaires d'ici 2031 puis au-delà pour démontrer que la modification n°2 du PLUi-H s'inscrit dans la trajectoire de réduction du SRADDET Nouvelle-Aquitaine modifié et de la loi climat et résilience par rapport à la période 2011-2021.

3 Le portail national de l'artificialisation peut fournir les données de consommation d'espaces NAF pour la période 2011-2021 et au-delà.

3. Prise en compte des incidences sur les milieux naturels

Le dossier présente les sensibilités écologiques des sites ouverts à l'urbanisation, notamment sous forme de cartographies et de tableaux, et de résultats des inventaires faunistiques et floristiques réalisés. Des inventaires de zones humides ont été réalisés sur la base des critères pédologiques et floristiques.

Les inventaires ont eu lieu sur 12 jours entre février et août 2023. Ils révèlent la présence ou l'intérêt du site pour de nombreuses espèces floristiques et faunistiques, en lien avec les sites Natura 2000 à proximité (Adour, Barthes) et la présence d'un corridor écologique boisé traversant le site de Dax d'est en ouest. Des espèces d'intérêt communautaire figurent dans cet inventaire : la Loutre d'Europe, le Grand Capricorne, le Lucane cerf-volant, la Barbastelle, la Grue cendrée et le Martin-Pêcheur.

Le dossier met en avant l'évitement des milieux qui présentent les principaux enjeux, à savoir les boisements et les continuités hydrographiques, et le maintien des continuités écologiques sur et autour des secteurs concernés. Le dossier présente à cet égard la réduction opérée de la zone à urbaniser et des périmètres aménageables dans les OAP afin de limiter les incidences sur ces milieux. Après mise en œuvre de la démarche ERC, les incidences résiduelles sont jugées faibles à modérées sur tous les types d'habitats et d'espèces.

Le dossier signale néanmoins des incidences sur des habitats et des espèces floristiques et faunistiques protégées, qui nécessitent la mise en œuvre de mesures de compensation. Le dossier fait notamment état de la destruction de 6,38 hectares de zones humides, sur les sites de Tercis-les-Bains et de Dax. Des destructions significatives de stations de flore protégée, d'habitats d'insectes saproxyliques, d'amphibiens, d'oiseaux et de chiroptères sont également signalées.

La MRAe maintient que la modification n°2 du PLUi-H emporte des incidences environnementales particulièrement fortes, et que le dossier n'apporte pas la démonstration qu'une recherche d'évitement à la hauteur des enjeux écologiques du secteur a été effectuée.

4. Gestion de la ressource en eau

Le dossier précise que les secteurs concernés par la modification n°2 n'intersectent pas les périmètres de protection de captage d'eau potable alentour. Il n'apporte en revanche pas d'éléments sur la disponibilité de la ressource en eau pour la création de 220 logements permis par la modification du PLUi-H. **Il convient de compléter le dossier sur ce point, en tenant compte des effets potentiels du changement climatique sur la disponibilité de la ressource en eau.**

Le dossier indique que les stations d'épurations de Dax et de Tercis-les-Bains disposent d'une capacité résiduelle suffisante pour recevoir les effluents des logements permis par l'ouverture à l'urbanisation portée par la modification du PLUi-H. Le dossier mentionne également qu'une partie des logements devant être créés ne pourront pas être raccordés à l'assainissement collectif. L'étude des sols présentée dans le dossier évoque une perméabilité hétérogène sur le site, avec une dominante de sols argileux en surface, et sableux au-delà de un mètre.

La MRAe recommande de préciser l'aptitude des sols à recevoir des dispositifs d'assainissement autonome, la gestion des eaux usées ne devant pas constituer un risque de pollution diffuse du milieu.

Les risques de pollution diffuse par ruissellement des eaux pluviales constituent également un enjeu fort du projet. Le dossier met en avant la prise en compte des orientations du SDAGE Adour Garonne et du SAGE Adour-Amont relatives à la préservation de la qualité des eaux. Il évoque la préservation de 85 % des boisements présents sur le site, les mesures de réduction des incidences sur les zones humides et des mesures visant à limiter l'artificialisation des futurs secteurs 1AUG et 1AUGarch. Le dossier précise que le règlement écrit comporte des dispositions favorables à la gestion des eaux pluviales à la parcelle (coefficient de biotope, perméabilité des stationnements, limitation des rejets).

5. Risques, nuisances

Le dossier précise que les secteurs concernés par la modification n°2 ne présentent pas d'enjeu particulier en matière de risques naturels, étant notamment situés en dehors du zonage du plan de prévention des risques inondations en vigueur. Le dossier indique que les secteurs ouverts à l'urbanisation sont desservis par le réseau de défense contre les incendies de Dax, Tercis et Oeyreluy.

Le secteur est également couvert le plan d'exposition au bruit (PEB) de l'aérodrome de Dax-Seyresse. Le dossier indique que les secteurs concernés par la modification n°2 sont situés en majeure partie en zone D du PEB, qui ne comporte pas de restriction en matière de constructibilité. D'après les cartes présentées dans le dossier, une partie du futur secteur 2AUG de Dax est située en zone C n'autorisant que les

constructions individuelles non groupées et les équipements publics. L'OAP réserve toutefois cette partie du site pour des espaces végétalisés.

Le dossier mentionne aussi les nuisances sonores générées sur certains tronçons du projet par la RD6, en précisant que la réglementation acoustique devra être respectée. Cependant, le dossier semble faire référence à l'ensemble du projet de golf, et non aux secteurs concernés par la modification n°2. Il conviendrait de préciser ce point, et de recentrer l'analyse des enjeux sur le périmètre concerné par la présente procédure.

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

Le projet de modification n°2 du plan local d'urbanisme intercommunal et habitat (PLUi-H) de la communauté d'agglomération du Grand Dax (40), vise à ouvrir à l'urbanisation 15,46 hectares actuellement classés en secteurs 2AUg et 2AUgarch afin de permettre la réalisation de la deuxième tranche du projet de golf dit « Harmana ». Cette deuxième tranche consiste à réaliser 220 logements répartis sur les communes de Dax, Oeyreluy et Tercis-les-Bains.

Le rapport d'évaluation environnementale s'appuie sur l'étude d'impact du projet, et approfondit essentiellement les incidences de la modification n°2 sur les milieux naturels et la biodiversité. Le dossier met l'accent sur les mesures ERC définies dans l'étude d'impact trouvant une déclinaison dans le PLUi-H.

Cette approche permet d'apprécier la cohérence d'ensemble de la démarche ERC. Toutefois, elle ne constitue pas une évaluation environnementale d'un document d'urbanisme. Elle conduit à un manque de mise en perspective des enjeux de planification afférents à cette modification n°2. Les enjeux de cette ouverture à l'urbanisation pour répondre aux besoins de logements de la collectivité, ses incidences sur l'armature territoriale et sur la trajectoire de consommation d'espaces NAF ne sont ainsi pas expliqués.

S'agissant des incidences sur les milieux naturels et la biodiversité, malgré la réduction des zones ouvertes à l'urbanisation pour éviter certains secteurs sensibles, des incidences fortes sur la faune et la flore subsistent. La MRAe maintient sa conclusion formulée dans son avis du 18 août 2021 relatif à l'étude d'impact du projet de Golf, à savoir que la démarche d'évitement ne semble pas menée à la hauteur des enjeux écologiques du secteur, notamment en l'absence de recherche de scénarios alternatifs de moindre impact.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale fait par ailleurs 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 et son résumé non technique.

À Bordeaux, le 19 juin 2025

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégué

Signé

Didier Bureau