



Mission régionale d'autorité environnementale
Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de la Région Nouvelle-Aquitaine
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune de
Saint-Jean-de-Luz (Pyrénées-Atlantiques)**

N° MRAe : 2019ANA194

Dossier PP-2019-8559

Porteur du plan : Communauté d'agglomération Pays Basque

Date de saisine de la Mission Régionale d'Autorité environnementale : 8 juillet 2019

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 6 septembre 2019

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 2 octobre 2019 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Étaient présents : Hugues AYPHASSORHO, Gilles PERRON, Freddie-Jeanne RICHARD, 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 : Jessica MAKOWIAK, Thierry GALIBERT, Bernadette MILHERES.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

La commune de Saint-Jean-de-Luz est située au sud-ouest du département des Pyrénées-Atlantiques, en bordure du golfe de Gascogne et à proximité de la frontière espagnole. D'une superficie de 19,05 km², la commune accueillait, selon l'INSEE¹, une population permanente d'environ 14 050 habitants au 1^{er} janvier 2016. La commune appartient à la communauté d'agglomération Pays Basque, qui dispose de la compétence relative à l'élaboration des documents d'urbanisme et a été autorisée à mener à terme la procédure de révision du PLU de Saint-Jean-de-Luz.



Localisation de la commune (Source : Google Map)

Le territoire étant littoral au sens de la loi du 3 janvier 1986 et comprenant pour partie plusieurs sites Natura 2000, la révision du PLU a fait l'objet d'une évaluation environnementale, conformément aux dispositions des articles R.104-9 et 10 du Code de l'urbanisme.

Cette démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou en dernière instance compenser les incidences négatives. Cette procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux articles R.151-1 à 5 du Code de l'urbanisme. Le projet de PLU arrêté fait l'objet du présent avis.

II. Contenu du rapport de présentation, qualité des informations qu'il contient et prise en compte de l'environnement

Le rapport de présentation du PLU répond formellement aux exigences des articles R.151-1 à R.151-5 du Code de l'urbanisme. Le dossier présente une bonne qualité d'ensemble, notamment du fait de la présence de synthèses partielles rappelant les différents enjeux propres à chaque thématique. Le contenu du rapport de présentation appelle néanmoins des remarques qui sont énoncées dans cet avis.

1 Institut National de la Statistique et des Études Économiques.

A. Diagnostic socio-économique

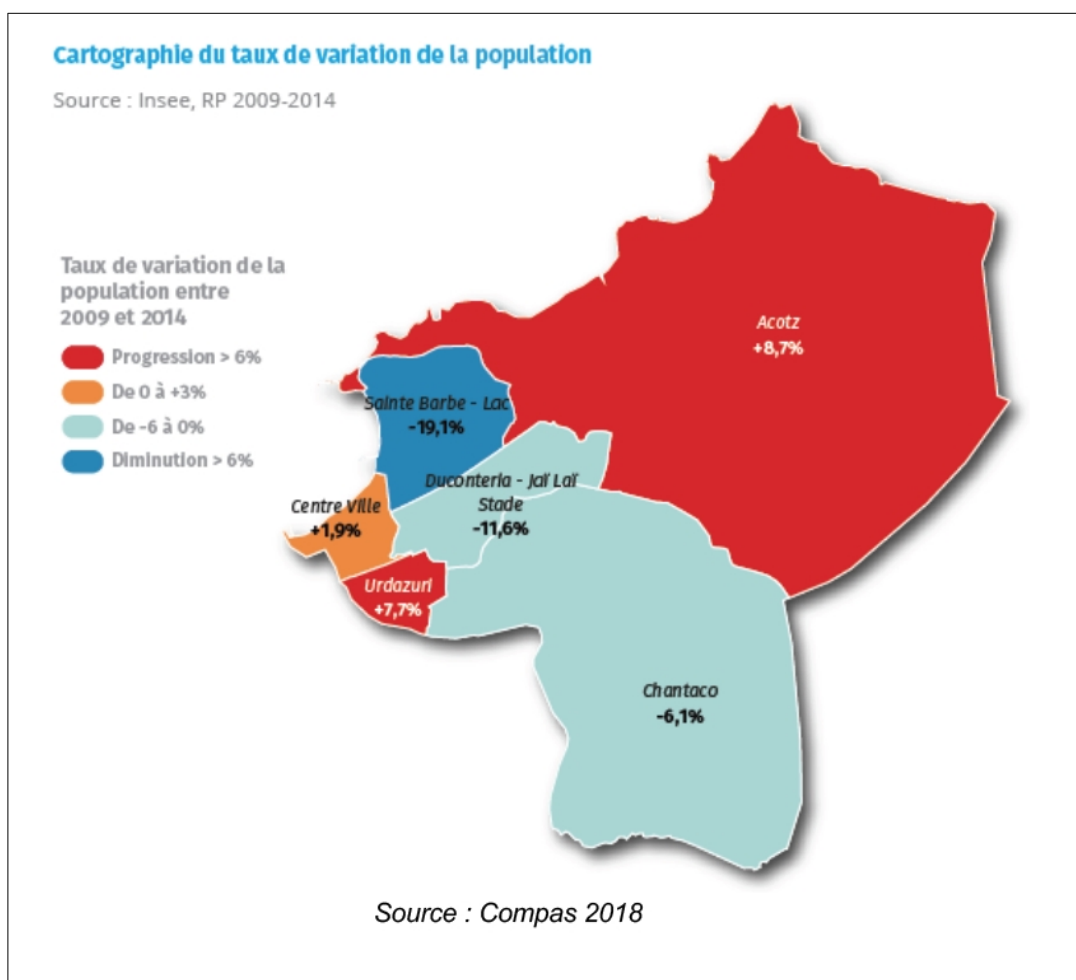
1. Démographie

Saint-Jean-de-Luz connaît un développement démographique constant depuis 1968, malgré une période de repli entre 2006 et 2011. Le rapport de présentation indique une population de 14 133 habitants au 1^{er} janvier 2015, et les données de l'INSEE font état d'une légère diminution de la population communale avec 14 057 habitants au 1^{er} janvier 2016.

Au sein du territoire du sud Pays Basque, Saint-Jean-de-Luz et la commune voisine de Guéthary présentent la spécificité d'avoir connu une période de diminution de la population, quand toutes les communes voisines n'ont connu que de forts accroissements.

La population luzienne croît du fait d'une forte attractivité. Le solde naturel² est constamment négatif depuis 1982, tendance qui tend à s'accroître (variation annuelle moyenne de population du fait du solde naturel de - 0,2 % entre 1982 et 1990, - 0,7 % entre 2006 et 2011 puis - 0,8 % entre 2011 et 2016). La croissance démographique de la commune est donc uniquement portée par le solde migratoire.

Le dossier contient à cet égard une analyse spécifique du développement démographique des différents quartiers de la ville, qui met en avant le fort développement de deux zones, Acotz et Urdazuri.



La structure par âge de la population luzienne met également en évidence une forte tendance au vieillissement, la part des plus de 60 ans passant de 34 % à 38 % entre 1999 et 2015, alors que dans le même temps la part des moins de 14 ans a diminué de 14,5 % à 13,4 %.

Cette situation est notamment le fait de l'âge des nouveaux habitants, dont plus de 58 % sont de plus de 55 ans lors de leur installation.

² Différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès

2. Logements

La commune de Saint-Jean-de-Luz comptait 14 246 logements en 2016, dont 7 359 résidences principales et 6 399 résidences secondaires (45%). Le taux de vacance des logements est faible (3,46 % du parc en 2016) démontrant la tension du marché immobilier. Les logements offerts sur la commune sont principalement des appartements (77 % du parc), situés en majorité dans le centre-ville (96 % d'appartements) et dans le quartier d'Urdazuri. Il convient également de noter que le secteur d'Acotz, ayant accueilli le plus de population entre 2009 et 2014, est le seul secteur où les appartements ne sont pas les logements les plus nombreux (50 % d'appartements sur ce secteur en 2015). Il aurait été utile d'analyser plus spécifiquement le développement de ce secteur afin de comprendre son rôle dans le développement récent du territoire.

3. Consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers et étude du potentiel de densification du territoire

a. Analyse de la consommation d'espaces

Le rapport de présentation contient un exposé sommaire de la méthodologie retenue pour faire l'analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers sur la période s'étendant de 2005 à 2015. **La MRAe souligne qu'il aurait été utile d'apporter des précisions sur cette méthode, afin de pouvoir en identifier les avantages et les faiblesses, et ainsi de garantir la meilleure information possible du public à cet égard.**

Le PLU indique ainsi que 75 ha de surfaces ont été mobilisées durant cette période, dont 39 ha en extension au détriment d'espaces agricoles, naturels et forestiers, et 36 ha situés au sein du tissu urbain. Ces surfaces ont principalement été mobilisées pour le développement de l'habitat (54 ha) et pour celui des activités (17 ha).

Le document permet également de déterminer que ce sont 1 969 logements qui ont été réalisés dans cette période, soit une moyenne de 36 logements par hectare. L'analyse plus fine permet d'identifier une densité de 50 logements par hectare en densification du tissu bâti et de 28 logements par hectare au sein des secteurs en extension. Le dossier pourrait utilement détailler les densités en matière de logement collectif d'une part et en matière de logement individuel d'autre part.

b. Identification du potentiel de densification et de mutation des espaces bâtis

Le rapport de présentation contient un résumé de la méthodologie retenue pour déterminer les capacités de densification et de mutation des espaces bâtis. La Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) estime que les critères retenus pour identifier ces différents espaces auraient mérité d'être davantage justifiés, particulièrement ceux de ne retenir que des parcelles d'au moins 1 000 m² comme support d'une potentielle division parcellaire, ainsi que de ne pas comptabiliser les « dents creuses » de moins de 450 m². Au regard des densités connues sur le territoire et évoquées précédemment, il aurait été opportun de mieux justifier les raisons de ce choix.

Nonobstant cette remarque, le PLU identifie un potentiel de 475 parcelles en densification ou mutation. La MRAe recommande de préciser la surface représentée par ces parcelles.

4. Activités économiques et emploi

Les développements relatifs aux emplois présentés dans le PLU devraient être revus puisque le document présente des incohérences tant au sein du texte³ que des illustrations qui y sont associées³.

Les statistiques de l'INSEE indiquent que le territoire accueillait environ 7 800 emplois en 2016, en diminution par rapport à 2011. Le rapport de présentation estime toutefois à 9 729 les emplois localisés au sein de la commune en 2017, marquant une nette différence avec les données et tendances de l'INSEE. Il conviendrait de vérifier ces chiffres et, le cas échéant, d'apporter les éléments d'explication suffisants pour comprendre l'origine du fort différentiel entre les emplois comptabilisés en 2016 et 2017 et la dynamique d'emplois du territoire.

Le rapport de présentation indique également que le taux de concentration d'emploi de Saint-Jean-de-Luz⁴ (160 pour Saint-Jean-de-Luz et 90 pour Hendaye, par exemple) atteste de son rôle prépondérant dans l'économie du pôle territorial Sud Pays Basque. En outre, cela permet à la commune d'avoir un taux d'actifs

³ Notamment au sein de la page 201 du rapport de présentation (4 977 emplois dans le texte et 8 248 sur la carte).

⁴ Le taux de concentration d'emploi est le rapport entre le nombre d'emplois offert sur un territoire et le nombre d'actif y résidant. Plus cet indicateur est supérieur à 100, plus la commune offre plus d'emplois qu'elle n'a d'actifs.

résidant et travaillant sur son territoire important, puisque selon l'INSEE, en 2016, près de 4 900 des 7 800 actifs de la commune habitaient et travaillaient à Saint-Jean-de-Luz.

Les secteurs d'emploi sont principalement les services (63 %), le commerce (18 %) et l'industrie manufacturière (17 %). Les informations contenues dans le rapport attestent de la diversité de l'offre économique, permettant au territoire de ne pas être dépendant de l'économie résidentielle⁵ ou saisonnière.

B. Analyse de l'état initial de l'environnement

1. Milieu physique

Le territoire luzien est façonné par la présence des deux vallées de la Nivelle et du ruisseau du Grand Ichaca. La partie ouest relève principalement des formations littorales (plages et falaises), au contact de l'océan Atlantique, le sud est constitué par la vallée de la Nivelle, et le reste du territoire est constitué de vallons et de reliefs doux.

Le sous-sol de la commune est principalement composé de flysch, formation sédimentaire du Crétacé supérieur dont le type présent sur la partie est du territoire (flysch indifférencié) manifeste une tendance au glissement et une forte sensibilité à l'érosion. Celui présent à l'ouest, appelé flysch à silex, est quant à lui plus résistant à ces phénomènes.

En matière d'hydrologie, Saint-Jean-de-Luz est concernée par quatre masses d'eau, une souterraine qui appartient à l'aquifère libre des Pyrénées Occidentales / Bassin du flysch, une côtière (Côte Basque) et deux de rivière (La Nivelle de sa source à l'océan et Le Grand Ichaca). À l'exception de cette dernière masse d'eau, qui présente un état écologique moyen et un état chimique « non classé », toutes ces masses d'eau présentent un bon état au regard de ces deux paramètres selon le rapport de présentation. La MRAe souligne cependant que les périodes d'obtention de ces données sont parfois trop anciennes (2007-2009) et auraient dû inciter la collectivité à les actualiser, afin de bénéficier d'une information la plus pertinente possible.

2. Milieu naturel

Saint-Jean-de-Luz accueille un important patrimoine naturel, attesté notamment par la présence de :

- quatre zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) : *Barthes de la basse vallée de la Nivelle et vallée humide de Basa Beltz, Bois et landes d'Ustaritz à Saint-Pée-sur-Nivelle, Milieux littoraux de Biarritz à la pointe de Sainte-Barbe et Réseau hydrographique et basse vallée de la Nivelle* ;
- deux sites Natura 2000 : *La Nivelle (estuaire, barthes et cours d'eau) et Falaises de Saint-Jean-de-Luz à Biarritz* ;
- trois secteurs identifiés au titre des espaces naturels sensibles du département des Pyrénées-Atlantiques : *La pinède d'Erromardie, Landes d'Archiloa et jardin botanique et Landes de Cenitz-Mayarco*.

Il aurait été utile de présenter une carte de synthèse de ces espaces pour offrir une vision globale des sites relevant des différentes mesures d'inventaire ou de protection existantes.

L'analyse de l'état initial de l'environnement met particulièrement en avant l'importance des enjeux écologiques liés aux milieux aquatiques et aux écosystèmes qui y sont liées, comme les zones humides.

À cet égard, le document rappelle l'importante vocation piscicole de la Nivelle, dont l'estuaire constitue un point de passage obligatoire pour de nombreux poissons migrateurs, dont les salmonidés. En outre, le rapport de présentation souligne l'importance des enjeux écologiques liés aux barthes⁶ de la Nivelle, que ce soit d'un point de vue floristique (présence d'halophytes⁷) ou faunistique, les barthes constituant des espaces privilégiés pour l'avifaune (nourrissage, reproduction, halte migratoire).

L'analyse de l'état initial de l'environnement met en avant que Saint-Jean-de-Luz n'accueille que 38 ha de barthes dont une grande partie a fait l'objet d'aménagements urbains par le passé (golf de Chantaco, collège, gymnase) ne permettant plus que le maintien de 13 ha d'espaces encore naturels.

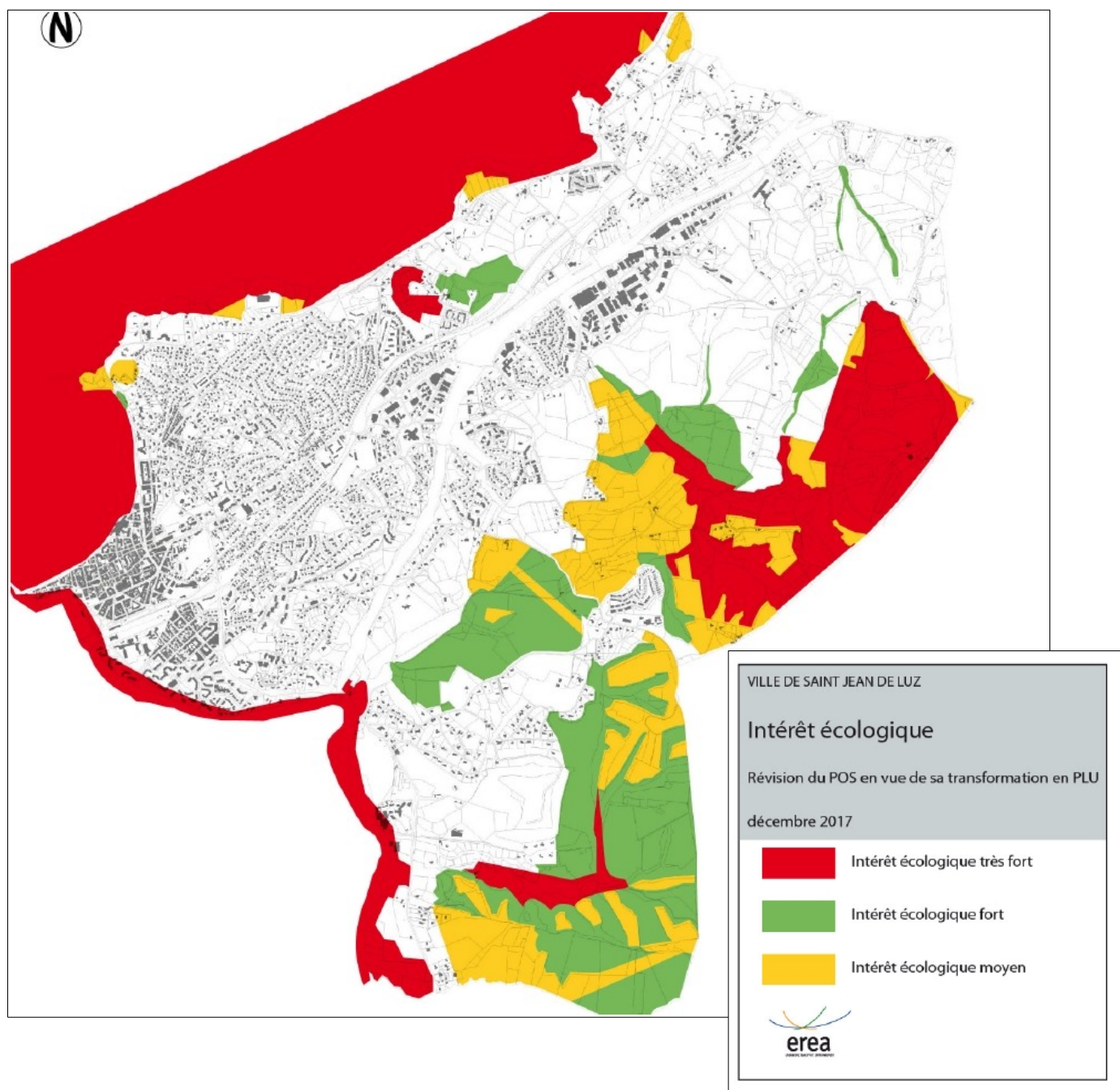
5 L'économie résidentielle est une économie basée sur la population réellement présente sur un territoire qui peut varier rapidement, et qui à la fois produit et consomme.

6 Les barthes sont le noms gascons désignant les plaines alluviales inondables qui longent un cours d'eau.

7 Les halophytes sont des plantes tolérant la présence d'eau salée.

En ce qui concerne la trame verte et bleue, le document contient d'importants développements, en s'appuyant notamment sur les travaux réalisés dans le cadre du schéma régional de cohérence écologique de la région Aquitaine.

La MRAe note que l'ensemble des enjeux liés aux milieux naturels fait l'objet d'une hiérarchisation illustrée au sein d'une cartographie de synthèse lisible, mais dont la sémiologie graphique interroge par l'ordre de graduation choisi pour les couleurs rouge, vert, jaune. En outre, l'absence de carte de synthèse évoquée préalablement ne permet pas d'opérer une comparaison suffisante pour une bonne prise en compte des différents espaces.



*Cartographie de synthèse des enjeux écologiques du territoire luzien
(Source : Rapport de présentation p.63)*

3. Ressource, gestion et qualité des eaux

a. Ressource en eau potable

Saint-Jean-de-Luz et la commune voisine de Ciboure sont alimentées en eau potable par l'usine de production d'Helbarron, située à Saint-Pée-sur-Nivelle, qui prélève l'eau de la Nivelle. Le rapport de présentation indique que les volumes maximums de prélèvements autorisés (18 200 m³ par jour) sont nettement supérieurs aux prélèvements effectués, y compris en jour de pointe (en 2016, un pic de production de 13 096 m³ a été enregistré).

La Nivelle est particulièrement vulnérable et sensible aux pollutions ou contaminations en tant que ressource en eau superficielle. Ce faisant, le rapport de présentation identifie un enjeu lié à la protection de cette ressource. La MRAe souligne toutefois que le rapport de présentation devrait être actualisé au regard de l'existence d'une éventuelle ressource de substitution. En effet, le document indique qu'une étude de faisabilité au regard d'une éventuelle interconnexion avec le réseau voisin, dont l'eau est prélevée au sein de la Nive, a été réalisée et devait aboutir à une mise en œuvre concrète d'ici 2019.

Au regard de l'enjeu majeur que constitue la capacité du territoire à fournir en eau potable sa population et de la sensibilité de la ressource de surface aux diverses pollutions, la MRAe recommande fortement d'actualiser le document à ce sujet et de garantir la capacité du territoire à bénéficier d'une ressource de substitution.

b. Gestion des eaux pluviales et des eaux usées

Le rapport de présentation indique que la fréquence et la concentration des événements pluvieux a fortement augmenté depuis le début des années 2000, comparativement aux trente années précédentes. Ainsi, les études faites préalablement ne sont plus d'actualité puisque leurs référentiels ne sont plus adaptés à la situation réelle du territoire. Cette situation se traduit par une inadéquation des équipements et ouvrages liés à la collecte et à la gestion des eaux pluviales au regard des besoins actuels de la commune. Si le rapport de présentation indique des pistes d'amélioration à mettre en œuvre dans le cadre du zonage d'assainissement et de gestion des eaux pluviales, ainsi que des actions concrètes et chiffrées visant à limiter les rejets directs dans le milieu naturel, il ne permet pas de s'assurer de la mise en place de ces mesures.

Le territoire luzien ressort quasi exclusivement de l'assainissement collectif en ce qui concerne les eaux usées, puisque 99 % des constructions y sont raccordées. Le réseau de collecte est hétérogène puisqu'il est de type unitaire sur 40 % de sa longueur et de type séparatif pour le reste. Les eaux usées collectées sont gérées par deux stations d'épuration, une principale « Archilua », située sur la commune, et une secondaire, « Cenitz », située sur la commune voisine de Guéthary, qui ne traite que les eaux du quartier Acotz.

Si les deux stations d'épuration présentent des capacités théoriques suffisantes pour accueillir le développement de la population⁸, le rapport de présentation indique que toutes les stations « *présentent des problèmes de surcharge hydraulique générant un dépassement du nombre de déversements autorisés par les arrêtés préfectoraux par temps de pluie* ». En outre, la station « Archilua » connaîtrait des difficultés de traitement biologique des eaux du fait d'intrusions d'eau de mer dans les réseaux. Le rapport de présentation indique que la communauté d'agglomération s'est fixée un objectif d'amélioration de l'ensemble d'ici 2040. **Cette échéance étant particulièrement lointaine, la MRAe recommande d'apporter les éléments concrets relatifs à la mise en œuvre, à court ou moyen terme, de travaux d'amélioration du réseau existant (déploiement d'un réseau séparatif, dimensionnement suffisant), en indiquant la nature et l'échéancier envisagé afin d'améliorer la situation actuelle.** La MRAe souligne que les difficultés connues, qui semblent majeures et fréquentes, entraînent des incidences négatives importantes sur l'environnement, puisque la station « Archilua » rejette en mer les eaux traitées, ainsi que les surverses en cas de dépassement de ses capacités hydrauliques. **En l'état, et en l'absence d'amélioration significative du réseau, l'objectif d'accueillir 1 000 habitants supplémentaires ne pourra que conduire à une aggravation de la situation et à une accentuation des incidences connues de ces dysfonctionnements sur l'environnement.**

8 Archilua dispose d'une capacité théorique de 58 000 équivalents-habitants (EH) et Cenitz de 10 000 EH.

c. État et qualité des eaux

Les plages de Saint-Jean-de-Luz, comme d'autres plages de la côte basque, sont régulièrement fermées de façon préventive durant l'été. Ces périodes de fermeture ne sont pas prises en compte dans le classement des eaux de baignade. Ainsi, le classement des eaux de baignade luziennes relève dans l'ensemble une bonne ou excellente qualité.

La MRAe estime qu'il serait utile, pour une bonne information du public et une appréhension pertinente des enjeux, d'indiquer la part que prend la gestion active des baignades (fermetures préventives dans les situations à risques, par exemple après des pluies intenses) dans l'atteinte et le maintien de ce niveau de classement.

Les fermetures préventives⁹ correspondent à des périodes de risques de pollution bactériologique résultant à la fois des dysfonctionnements du système de collecte et de traitement des eaux usées, des apports de pollution par les réseaux pluviaux et du lessivage des sols accentué par l'imperméabilisation.

La MRAe considère en conclusion que la qualité des eaux de baignade, qui sont sensibles aux pollutions issues des rejets des réseaux d'assainissement des eaux usées et pluviales, constitue un enjeu fort pour le territoire au-delà du classement affiché de la qualité des eaux de baignades dans le rapport de présentation.

4. Risques naturels et technologiques

a. Risques naturels

Saint-Jean-de-Luz est concernée par plusieurs risques naturels : le risque d'inondation (par ruissellement, débordement, remontée de nappe ou submersion marine), le risque lié à l'érosion (recul du trait de côte et effondrement de falaises), le risque lié aux mouvements de terrain (retrait-gonflement des argiles), le risque sismique et le risque lié aux tempêtes. Dans l'ensemble, les différents risques naturels sont présentés de manière satisfaisante et illustrée, permettant une bonne appropriation de cette thématique par le public.

En ce qui concerne spécifiquement les risques liés aux phénomènes d'inondation, ainsi que ceux liés aux ruissellements, le rapport de présentation indique qu'ils ont donné lieu à cinq arrêtés de reconnaissance de catastrophe naturelle au cours des trente dernières années. **Toutefois, le document apparaît incomplet en la matière et la MRAe recommande de produire une cartographie des axes de ruissellement (non intégré dans le PPRI) permettant de s'assurer de leur prise en compte dans le projet de PLU.** En l'état, le document n'est pas suffisant à cet égard¹⁰ et ne permet pas de s'assurer d'une protection suffisante des personnes et des biens relatif à ce risque.

En ce qui concerne les inondations par débordement de cours d'eau, la commune appartient au périmètre du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) de la Nivelle et de ses affluents, approuvé le 26 mars 1997, dont la révision a été engagée en décembre 2015 et l'objet élargi, le PPRI devenant multi-risques (débordement des cours d'eau et submersion marine). Le PLU contient la cartographie du PPRI en vigueur et celle présentée dans le cadre de la révision, permettant au public de disposer d'une bonne information en la matière.

Saint-Jean-de-Luz appartient également au territoire à risque important d'inondation (TRI) côtier basque, arrêté le 11 janvier 2013. Cette qualification a été retenue au titre des risques de débordement de cours d'eau et de submersion marine. Elle implique pour la collectivité la nécessité de rechercher la réduction de son exposition aux risques d'inondation.

En matière de risque de retrait-gonflement des argiles, la commune est concernée sur une grande partie de son territoire par des risques forts, dont les conséquences sont exposées de manière satisfaisante dans le rapport de présentation.

b. Risques technologiques

La commune est concernée par différents risques technologiques (rupture de barrage, sites et sols pollués, installations classées pour la protection de l'environnement, nuisances sonores, transport de matières dangereuses). Les informations contenues dans le document sont suffisantes et appuyées par des représentations cartographiques permettant d'identifier et de localiser les différents risques et les secteurs où ils s'appliquent.

9 En 2018, ces fermetures préventives ont représenté 23 jours et ont concerné les plages d'Erromardie, de Sénix, de Mayarco et de Lafitenia

10 Il conviendrait également de lever la confusion faite dans cette partie qui y intègre par erreur les développements liés aux débordements des ruisseaux. Ceux-ci devraient être traités dans la partie relative aux inondations par débordements des cours d'eau.

5. Prise en compte de la loi « Littoral »

La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral impose aux documents d'urbanisme le respect de différentes règles visant notamment à la préservation des espaces et milieux les plus sensibles.

Le rapport de présentation indique que le SCoT Sud Pays Basque, approuvé en 2005 et qui devrait fournir un cadre pour l'application de la loi Littoral sur la commune, ne contient pas de développements suffisants sur ce sujet. Les réflexions menées dans le cadre de sa révision, qui n'est pas encore approuvée, ont toutefois été mobilisées pour appuyer les travaux menés dans le cadre du PLU.

Le PLU a donc choisi de définir et prendre en compte les différentes obligations de cette loi, contenues dans les articles L.121-1 à 51 du Code de l'urbanisme, avec comme guide des grandes orientations les travaux opérés dans le cadre de la révision du SCoT.

De manière générale, la MRAe souligne le travail et la qualité des explications apportées dans le PLU à cet égard. Toutefois, certains développements appellent des remarques.

a. Définition des villages et agglomérations et délimitation des autres secteurs urbanisés pouvant accueillir des constructions

Le rapport de présentation contient des explications détaillées permettant de justifier de la délimitation de l'agglomération luzienne et de l'identification d'un village sur le secteur « Lafitenia – Kokotia ».

En ce qui concerne la délimitation des secteurs urbanisés pouvant accueillir des constructions, celle-ci n'est possible qu'à la double condition d'être identifiés par le SCoT et ensuite définie précisément par le PLU. En l'absence de SCoT approuvé opérant une telle délimitation, et en l'absence de mise en œuvre par le syndicat du SCoT de la procédure de modification simplifiée autorisée par la loi « ELAN¹¹ » pour cela, il aurait été opportun de produire des éléments issus des travaux du SCoT permettant de corroborer les choix opérés par le seul PLU. En l'état, les délimitations opérées par la commune pourraient être intégralement remises en cause par le SCoT en cours de révision.

En outre, ces secteurs ne doivent pas avoir pour effet de permettre une extension du périmètre bâti, ce que permet au contraire au moins un des secteurs définis au sein du PLU.



Exemple d'extension du périmètre bâti dans la délimitation d'un secteur pouvant accueillir de nouvelles constructions
(Source : Rapport de présentation, Tome 2, p.68 et Google Earth)

Enfin, le PLU retient le secteur d'Errota Zahar en tant que « hameau nouveau intégré à l'environnement », permettant une extension de l'urbanisation en dehors de toute continuité d'un village ou agglomération, et en extension du périmètre bâti du secteur voisin de Basabeltz (cf illustration plus loin dans l'avis)

Si cette possibilité reste offerte jusqu'au 31 décembre 2021, du fait de l'application de l'article 42 de la loi « ELAN », la MRAe estime qu'il aurait fallu apporter tous les éléments de justification à cette identification. Ces éléments apparaissent d'autant plus nécessaire que le PLU précise¹² les éléments suivants : « En raison

11 Loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

12 Rapport de présentation, tome 2, p.69

de contraintes réglementaires (respect de la loi Littoral), de l'actualisation des risques (zone partiellement inondable) et d'une meilleure prise en compte de l'environnement (zones humides), il [le projet de hameau] ne peut pas être poursuivi ». Si le projet initial a donc été totalement revu, il est important d'apporter l'ensemble des justifications à son maintien et aux nouveaux choix opérés, afin de démontrer qu'ils répondent à la qualification de « hameau nouveau intégré à l'environnement ».

La MRAe estime nécessaire de compléter l'ensemble des explications liés à la justification des secteurs constructibles de la commune au regard des dispositions de la loi Littoral, afin de démontrer au public le respect de ses dispositions.

b. Coupures d'urbanisation

La loi littoral impose aux PLU de procéder à l'identification de coupures d'urbanisation, espaces visant à préserver des espaces naturels de toute pression de l'urbanisation. Si celles-ci sont clairement identifiées au niveau de la façade littorale, la MRAe souligne que le PLU n'en a identifié aucune sur la partie est du territoire, au-delà de l'autoroute A 63. Cette identification aurait pu permettre de renforcer la limitation de l'extension de l'urbanisation et participer à une prise en compte accrue de l'environnement par le projet.

La MRAe recommande d'apporter les explications suffisantes pour justifier de l'absence d'identification de coupures d'urbanisation rétro-littorales.

C. Projet communal

1. Scénarios de développement

Le rapport de présentation développe trois scénarios différenciés de développement.

Le premier est fondé sur la poursuite de la tendance actuelle et ses principales incidences sont une croissance annuelle moyenne de la population de + 0,3 % et un développement économique mesurée. Ceci aboutit à un objectif d'environ 675 habitants supplémentaires en 15 ans, nécessitant la réalisation de 675 logements et une consommation d'espaces de 5 ha en extension, toutes vocations confondues. Le rapport de présentation estime l'impact environnemental de ce scénario comme faible.

Le second scénario vise un changement important de la tendance démographique en fixant un objectif de croissance de +0,7 %, en s'appuyant notamment sur une politique dynamique en matière de développement du logement social. La mise en œuvre de ce scénario, implique l'accueil de 1 500 nouveaux habitants, la construction de 1 500 logements et un besoin de 13,5 ha de surfaces pour le développement de l'habitat et des activités. L'impact environnemental de ce scénario est à un niveau estimé comme fort.

Le troisième scénario vise une croissance plus mesurée et l'exploitation maximale du potentiel existant. Dans ce cadre, la croissance démographique serait de +0,4 % par an et le développement économique serait ciblé sur des espaces faiblement consommateurs d'espaces. Ce scénario envisage ainsi l'accueil de 900 habitants et la réalisation de 900 logements, le tout nécessitant une consommation d'espaces d'environ 7,5 ha. L'impact environnemental de ce scénario est estimé comme modéré.

La MRAe souligne qu'il aurait été opportun de définir la méthodologie retenue pour établir ces scénarios à plusieurs égards (nombre de personnes par ménage, nombre de logements vacants, renouvellement du parc de logement). En premier lieu, aucune explication suffisante ne vient appuyer le ratio, utilisé systématiquement dans les trois scénarios, estimant que l'accueil d'un habitant supplémentaire nécessite la réalisation d'un logement. **Ce préalable étant particulièrement important afin de déterminer le projet, il aurait été indispensable d'y consacrer des explications précises et argumentées dans le document.**

En second lieu, il aurait été opportun de définir la méthodologie retenue pour appréhender l'impact environnemental de chaque scénario développé. **En l'état, il n'est pas possible d'apprécier cette estimation, qui n'est appuyée par aucun élément explicatif.**

Enfin, alors que la commune développe trois scénarios, le rapport de présentation indique que la commune a retenu un quatrième scénario, avec un objectif d'accueil démographique de 1 000 habitants. Ce scénario aurait, *a minima*, dû être présenté dans la partie idoïne et comparé avec les trois précédents, sous les réserves émises ci-dessus, afin de permettre au public de bénéficier d'une information satisfaisante et de comprendre les raisons du choix de ce projet.

La MRAe recommande d'apporter des compléments méthodologiques et d'explication sur les différents scénarios étudiés et la manière dont leur incidence environnementale a été appréciée. Il conviendrait particulièrement de justifier l'utilisation du ratio d'un logement créé pour permettre l'accueil d'un seul habitant supplémentaire, qui accroît de manière importante l'estimation des besoins en logements.

2. Projet retenu

Selon le rapport de présentation, le scénario retenu permettrait d'envisager l'accueil de 1 000 habitants supplémentaires, nécessitant la réalisation de 1 000 logements (dont 350 résidences secondaires) et la consommation de 28,5 ha¹³. Cette donnée interpelle particulièrement au regard des estimations faites pour les trois autres scénarios, puisque le scénario retenu consomme près de quatre fois plus d'espace que le scénario 3 alors qu'il n'envisage que l'accueil de 100 habitants et logements de plus, et aurait dû faire l'objet d'explications précises. **En l'état, le choix de retenir un tel scénario n'apparaît pas justifié au regard de ses conséquences sur la consommation d'espaces.**

Alors que les besoins en logements identifiés étaient de 1 000 nouveaux logements à l'horizon 2035, le rapport de présentation estime¹⁴ à 1 170 les logements réalisables dans le PLU arrêté, répartis en 790 en intensification urbaine et 380 en extension. **La MRAe souligne à cet égard que ces capacités dépassent amplement les besoins identifiés.** En outre, la comptabilisation de ce potentiel n'a pas tenu compte du quartier « Errota Zahar », pourtant classé à urbaniser « 1AU ». En l'état, le projet mis en œuvre apparaît discordant avec les objectifs du PADD en permettant une construction largement supérieure aux objectifs fixés.

La MRAe recommande de réinterroger le projet retenu au regard des objectifs du PADD afin de s'assurer de la bonne cohérence entre l'ensemble des pièces du PLU.

3. Consommation d'espaces et densités envisagées

Le projet de PLU arrêté prévoit 29,53 ha de surfaces ouvertes à l'urbanisation (1AU), dont 28,4 ha en extension sur des espaces naturels, agricoles ou forestiers (16,4 ha pour l'habitat et 12 ha pour les activités économiques).

La MRAe rappelle que le projet de SRADDET Nouvelle-Aquitaine en cours de finalisation prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces NAF (naturels, agricoles et forestiers) par rapport à celle connue entre 2009 et 2015. Une actualisation du PLU sera donc éventuellement nécessaire dans les trois ans après approbation du SRADDET. De plus, le recours à l'extension urbaine n'est pas argumenté.

Pour le développement de l'habitat, le PLU fixe, au sein des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), des objectifs minimums de densité pour chaque secteur à urbaniser à vocation d'habitat, à l'exception du quartier d'Errota Zahar, allant de 30 à 80 logements par hectare. Ces densités apparaissent participer à la mise en œuvre d'objectif de modération de la consommation d'espaces en promouvant des formes urbaines plus denses sur les secteurs de développement.

D. Prise en compte de l'environnement par le projet

1. Préservation des espaces les plus sensibles

a. Prise en compte des sites les plus sensibles

Le PLU arrêté a intégré les sites les plus importants au sein de zonages réglementaires restrictifs, visant à limiter les occupations des sols possibles, en accord avec la sensibilité des milieux. Ainsi, les sites Natura 2000 de la commune bénéficient de différents classements en secteurs naturels, sur leurs parties non artificialisées. Dans le tissu urbain ou sur la façade littorale, le projet présenté cherche à limiter les incidences directes sur ces zones.

Toutefois, le projet de PLU n'intègre pas une approche plus spécifique sur les incidences indirectes des développements de l'urbanisation sur ces milieux, en particulier sur la qualité des eaux de la Nivelle, qui présente un enjeu important en matière de biodiversité. En effet, au vu de la situation spécifique de la Nivelle à Saint-Jean-de-Luz (estuaire) et de son classement dans la liste des axes à grands migrateurs au titre du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne, une analyse plus précise des incidences de la mise en œuvre du plan sur ses eaux est indispensable.

Le rapport de présentation met en avant des difficultés certaines dans la gestion des eaux, particulièrement lors d'évènements pluvieux, dont les conséquences sur la qualité des eaux peuvent être importantes. Si le règlement écrit des zones 1AU prévoit une part minimale de 15 % de surface végétalisée et des mesures à appliquer prioritairement pour l'implantation d'ouvrages de rétention des eaux, il aurait été opportun

13 *L'estimation de la consommation d'espace de ce scénario n'est pas clairement présentée dans le rapport de présentation. Ce chiffre s'appuie sur les objectifs affichés au sein du PADD, qui indique 16,5 ha nécessaires pour le développement de l'habitat et 12 ha pour celui du développement des activités économiques.*

14 *Rapport de présentation, tome 2, p.34*

d'apporter une analyse plus précise des incidences du développement de l'ensemble des secteurs sur les eaux pluviales, afin de démontrer l'adéquation des dispositions réglementaires avec une prise en compte suffisante des enjeux de gestion des eaux pluviales et de leurs incidences sur les milieux récepteurs.

En ce qui concerne la préservation spécifique du milieu marin, milieu récepteur des effluents de la station d'épuration d'Archilea, il aurait été opportun de démontrer comment le développement de l'urbanisation n'accroîtra pas les défaillances de l'ouvrage en cas de pluie.

La MRAe recommande donc fortement de compléter le rapport de présentation avec une meilleure prise en compte des enjeux liés à la gestion des eaux, usées et pluviales, et une démonstration de l'adéquation de ces mesures avec les enjeux majeurs de préservation des milieux aquatiques récepteurs.

b. Zones humides

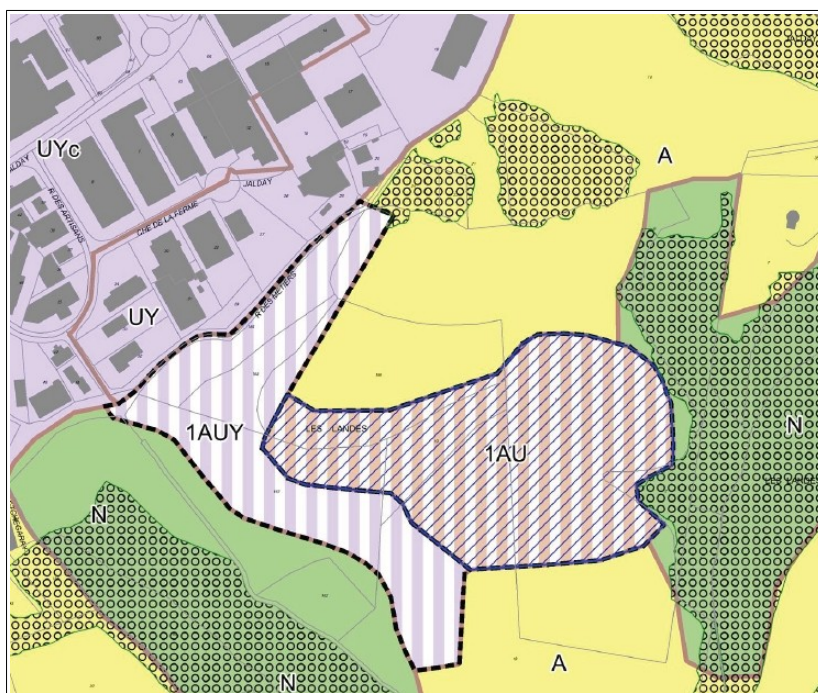
La MRAe signale que la méthodologie d'identification des zones humides a évolué depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à la création de l'office français de la biodiversité et de la chasse, le 24 juillet 2019. Les nouvelles dispositions légales prévoient qu'une zone humide est caractérisée quand la végétation ou les sondages pédologiques répondent à certaines caractéristiques, sans que ces deux critères ne soient cumulatifs, comme c'était le cas préalablement à l'entrée en vigueur de la loi.

Ce changement de disposition, qui n'était pas en vigueur lors de l'arrêt du projet de PLU, doit conduire à réexaminer le choix de certains secteurs ouverts à l'urbanisation¹⁵ et pour lesquels l'analyse de l'état initial de l'environnement mettait en avant la présence d'éléments répondant à un seul des deux critères de détermination des zones humides.

2. Choix des secteurs ouverts à l'urbanisation

a. Les Hauts de Jaldai

Le secteur 1AU des Hauts de Jaldai a pour objectif d'accueillir un développement mixte entre activités artisanales et habitat. Dans l'ensemble, le rapport de présentation montre une prise en compte affirmée de l'environnement dans les choix d'établissement de l'OAP du secteur en excluant les secteurs les plus sensibles¹⁶ des développements envisagés.



Zone 1AUY (activités) et 1AU des Hauts de Jaldai

Toutefois, le rapport de présentation n'apporte pas assez d'éléments d'explications à deux égards. En effet, la partie ouest du site est consacrée au développement d'activités économiques, notamment artisanales, en

¹⁵ Notamment Jaldai IV et les Hauts de Jaldai.

¹⁶ Sous la réserve relative aux zones humides effectuée précédemment et qui pourrait remettre en cause les justifications relatives à l'aménagement du site.

complément et dans la continuité de la zone d'activités voisine. Par ailleurs, le rapport de présentation ne permet pas de s'assurer d'une prise en compte suffisante des contraintes potentielles de proximité entre le secteur d'habitat et le secteur artisanal. Il conviendrait donc de mieux démontrer l'absence d'incidences relatives du développement mixte de ce secteur.

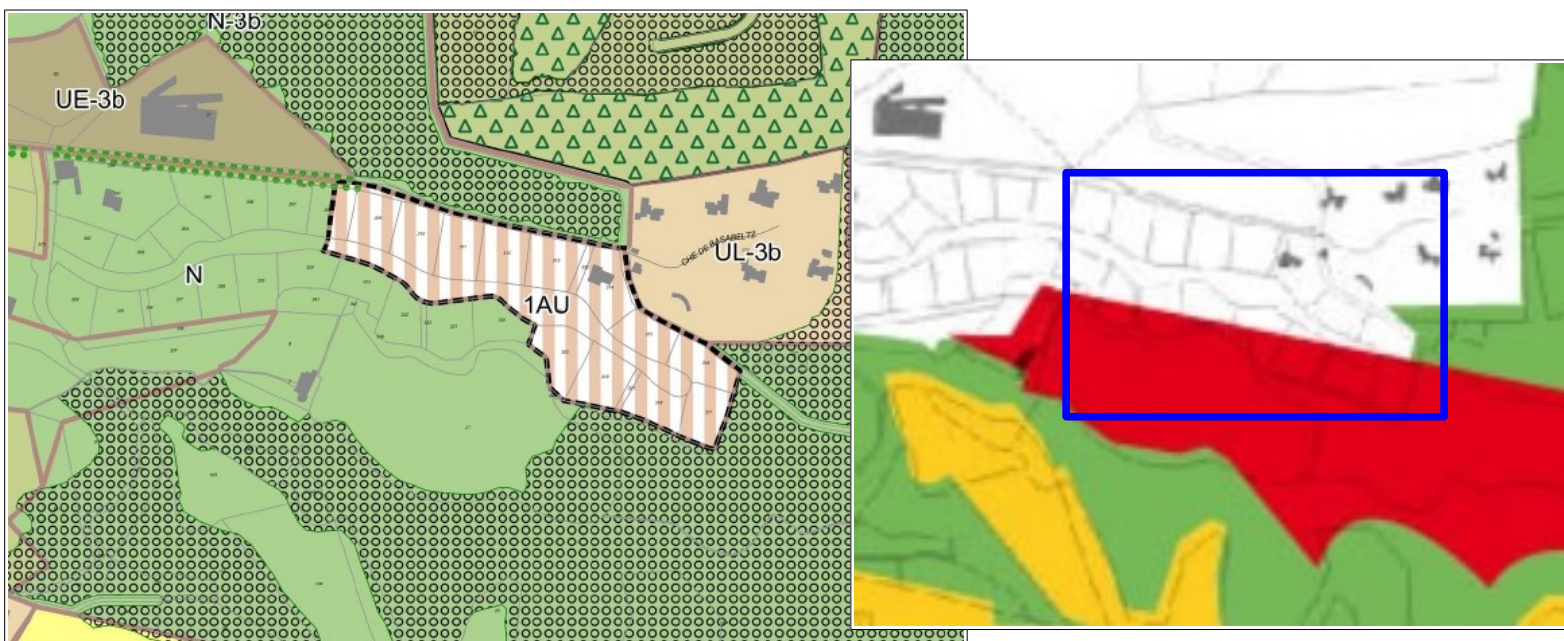
En outre, ce site est situé sur un secteur à la topographie marquée, qui dispose, selon le rapport de présentation, « d'un large panorama vers l'Océan, à l'ouest, et la Rhune, au sud ». Il aurait été utile de compléter les justifications du choix de ce site au regard de ses incidences paysagères.

Enfin, le choix d'un site avec une très forte déclivité aurait dû inciter la commune à mieux démontrer la suffisance des ouvrages de rétention des eaux envisagées avec les problématiques de gestion des eaux pluviales.

b. Errota Zahar

Le choix de permettre le développement du quartier « Errota Zahar » apparaît clairement injustifié au regard des enjeux présents et des objectifs fixés par la commune.

En effet, le site retenu est implanté en bordure de zones humides, en lien hydraulique direct avec les barthes de la Nivelle, dont le caractère particulièrement sensible a été affirmé dans l'analyse de l'état initial de l'environnement. En outre, l'analyse de l'intérêt écologique identifie des enjeux de niveaux très fort et fort dans et à proximité immédiate du secteur.



Extrait du règlement graphique montrant la zone 1AU « Errota Zahar » et zoom sur la carte des sensibilités écologiques (avec en rouge et vert les enjeux « très fort » et « fort »), avec en bleue la localisation approximative du secteur de développement

La MRAe note également que l'analyse des milieux du site est notablement plus succincte que celles des autres secteurs 1AU identifiés, ce qui ne permet pas de disposer d'une bonne information en la matière.

Enfin, si le rapport de présentation indique que le secteur Errota Zahar est un « hameau nouveau intégré à l'environnement », aucun élément du document ne vient étayer et justifier spécifiquement cette affirmation. Il conviendrait donc de compléter le document à cet égard.

En l'état, la MRAe estime que le choix d'ouvrir le développement du secteur « Errota Zahar », permettant la réalisation d'environ 10 constructions consommant près de 3,5 ha de surfaces naturelles, apparaît injustifié et que ses incidences sur l'environnement nécessitent d'être réévaluées.

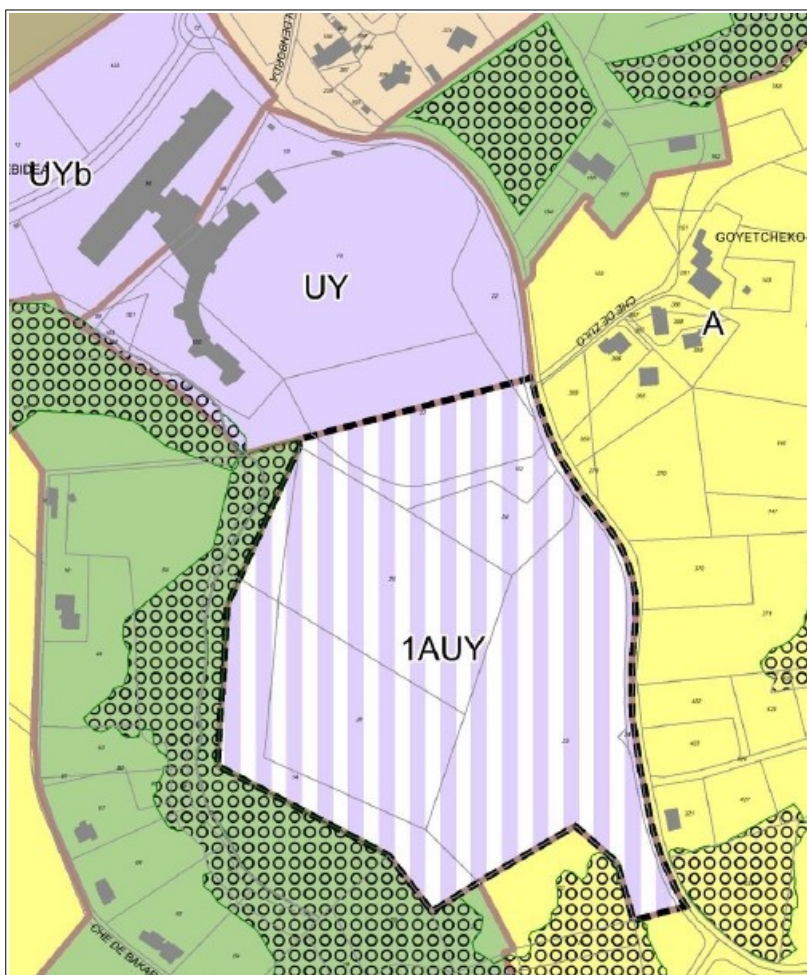
c. Jaldaï IV

Le secteur Jaldaï IV est un site destiné à permettre le développement de l'entreprise Board Riders, dont le siège est situé dans la zone immédiatement voisine. Le rapport de présentation indique que l'extension de la zone d'activités sur le secteur Jaldaï IV a notamment pour objectif de permettre l'implantation « d'un lieu unique, autour d'une piscine à vagues et d'activités centrées sur la glisse, comprenant commerces, bar et

restauration, hébergements, parfaitement intégré à son environnement (...) »¹⁷. L'extension de ce site nécessiterait huit hectares.

Comme indiqué précédemment, l'évolution des critères de détermination des zones humides pourrait venir remettre en cause le développement envisagé. En effet, le rapport de présentation indique qu'une partie des espaces relève de la qualification de zone humide au titre du critère floristique mais que celle-ci n'a pas été retenue du fait de l'absence de réponse aux critères pédologiques. Au regard des constructions envisagées sur ces espaces, ce changement doit amener à reconsidérer le développement tel qu'envisagé.

En outre, le projet s'étend sur un secteur particulièrement escarpé et présente les mêmes incidences paysagères que le site des Hauts de Jaldai, à savoir une large visibilité vers l'océan et la Rhune. L'OAP du secteur, ainsi que le règlement écrit prévoyant l'implantation de bâtiments potentiellement hauts (R+3), il aurait été nécessaire d'apporter un éclairage sur les incidences paysagères du projet.



Localisation du secteur 1AUY de Jaldai IV et du site actuel de Boardriders (UY)

Alors que le rapport de présentation fait état de la présence de plusieurs stations de *Grémil prostré*, espèce floristique protégée au niveau national, ni l'OAP, ni le règlement graphique, ne semblent l'avoir pris en compte, ne démontrant ainsi la mise en œuvre d'aucune mesure d'évitement de ces incidences.

Enfin, il conviendrait d'apporter un éclairage sur les contraintes inhérentes au site et aux difficultés d'aménagement d'un espace aussi escarpé, notamment pour implanter une piscine à vague de configuration linéaire.

La MRAe recommande de réinterroger les orientations retenues pour le site de développement de Jaldai IV en intégrant notamment les évolutions réglementaires en matière de détermination des zones humides et en démontrant également la mise en œuvre d'une démarche d'évitement des impacts environnementaux dans la localisation du secteur.

17 Rapport de présentation, tome 2, p.40

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

Le projet de PLU de Saint-Jean-de-Luz a pour objectif d'encadrer le développement de la commune pour les quinze prochaines années. Le PLU envisage ainsi l'accueil de 1 000 habitants supplémentaires et la possibilité de réaliser au moins 1 170 logements. L'ensemble des développements projetés nécessiteraient la mobilisation de près de 29 ha de surfaces naturelles, agricoles ou forestières.

La MRAe estime que le document présenté, en l'état, ne permet pas de s'assurer d'une prise en compte satisfaisante de l'environnement dans les choix opérés.

Tout d'abord, les ambitions de développement projetées n'apparaissent pas suffisamment argumentées au regard du diagnostic socio-économique et les capacités dégagées par le projet de PLU apparaissent bien supérieures aux besoins estimés, entraînant ainsi une consommation excessive et injustifiée d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

En outre, le rapport de présentation ne contient pas les éléments suffisants pour démontrer une prise en compte adéquate des enjeux liés à la gestion des eaux pour le territoire. Les incidences des développements projetés devraient être détaillées et justifiées, eût égard aux dysfonctionnements actuels des dispositifs de gestion des eaux usées et pluviales, auxquels les milieux naturels récepteurs sont particulièrement sensibles (Nivelle et océan).

Les justifications des secteurs d'urbanisation envisagés mériteraient également de bénéficier d'une analyse de leurs incidences paysagères, certains sites apparaissant présenter des enjeux importants à cet égard.

La MRAe recommande par conséquent d'apporter des compléments importants sur l'analyse précise de l'ensemble des incidences de la mise en œuvre du projet de PLU sur l'environnement de nature à conduire à revoir les choix opérés.

À Bordeaux, le 2 octobre 2019

Le président de la MRAe
Nouvelle-Aquitaine

signé

Hugues AYPHASSORHO