



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine
sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune d'Hendaye (Pyrénées-Atlantiques)**

n°MRAe 2019ANA195

dossier PP-2019-8568

Porteur du Plan : Communauté d'agglomération Pays Basque

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 9 juillet 2019

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 29 août 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 de l'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 : Thierry GALIBERT, Jessica MAKOWIAK, Bernadette MILHERES.

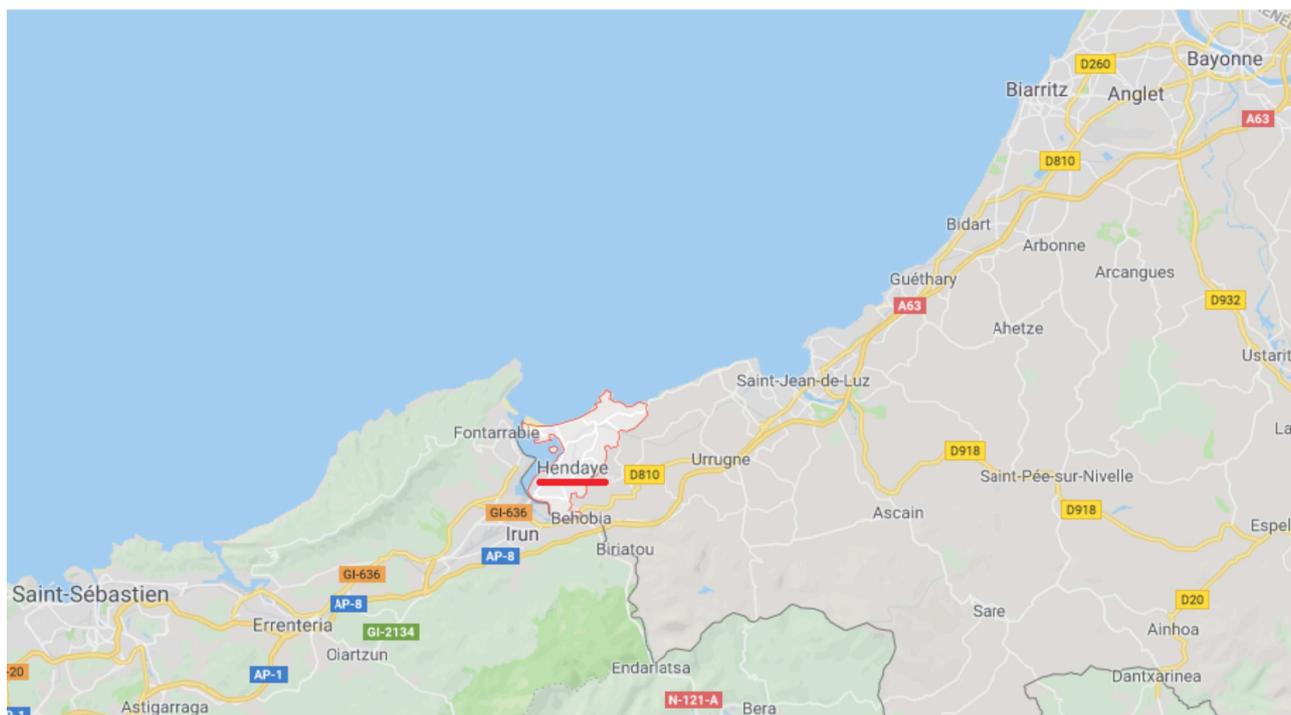
I. Contexte et objectifs généraux du projet

La commune d'Hendaye est située sur la façade atlantique, à l'extrémité sud-ouest du département des Pyrénées-Atlantiques. L'estuaire de la Bidassoa forme une frontière naturelle entre la commune et l'Espagne.

La commune est comprise dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Sud Pays Basque approuvé le 5 novembre 2005, établi à l'échelle de l'ancienne communauté d'agglomération « Sud Pays Basque ». Une réorganisation territoriale a abouti depuis à la création de la communauté d'agglomération Pays Basque dont fait partie la commune.

Le 30 septembre 2014, la commune a engagé la révision de son plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 27 juillet 2010.

La commune comptait 16 599 habitants en 2016 pour une superficie de 800 hectares. Elle envisage d'atteindre une population maximale de 20 000 habitants à l'horizon 2025. Selon le dossier présenté, la commune souhaite, pour soutenir son projet, mobiliser 20 hectares pour la construction de 1 605 logements neufs.



Localisation de la commune d'Hendaye (source : Google Maps)

En raison de la présence de sites Natura 2000, et en tant que commune littorale au sens de la loi du 3 janvier 1986, le projet de PLU de la commune d'Hendaye, arrêté le 29 juin 2019, fait l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L. 104-1 et suivants 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 dernier lieu compenser les incidences négatives. Le projet de PLU arrêté et son évaluation environnementale font l'objet du présent avis.

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

A. Remarques générales

Le rapport de présentation répond formellement aux exigences des dispositions des articles R 151-1 à 5 du Code de l'urbanisme.

La MRAe note qu'un volet "loi Littoral" est présenté en annexe du rapport de présentation, il devrait être intégré au corps du rapport. Cependant, ce document, au-delà du rappel des critères de définitions généraux des différents espaces et milieux à protéger au regard de la loi Littoral, ne donne pas d'analyse du territoire communal de ce point de vue.

Les aspects liés à l'identification des boisements les plus significatifs et à la définition des espaces et milieux remarquables, des espaces proches du rivage et des coupures d'urbanisation doivent être développés en s'appuyant sur les périmètres réglementaires ou les inventaires et sur le fonctionnement écologique du territoire, en détaillant l'ensemble des milieux présents sur le territoire à protéger au titre de l'article R 121-4 du Code de l'urbanisme (falaises et ses abords, landes côtières, plage, zones boisées, etc). **La MRAe demande de présenter les critères d'identification des différents zonages environnementaux prévus par la loi Littoral, en les identifiant de manière claire et spécifique à la commune d'Hendaye et en les justifiant.**

Le diagnostic et l'état initial de l'environnement comprennent des synthèses partielles permettant de faciliter la lecture et la compréhension des thématiques abordées.

Le résumé non technique est quant à lui réduit à un exposé particulièrement succinct de l'état initial de l'environnement et des incidences potentielles du plan sur l'environnement. Les principaux éléments du diagnostic socio-économique et de l'explication des choix retenus ne sont pas repris. Il ne comporte en outre aucune illustration ou carte permettant de visualiser les principaux enjeux du territoire. En ce sens, le résumé non-technique ne permet pas un accès pédagogique et synthétique à l'ensemble du dossier. **La MRAe rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel de l'évaluation environnementale, destiné en particulier à permettre au public de prendre connaissance, de manière claire et accessible, du projet et de ses effets sur l'environnement. Elle considère que le résumé non technique devra par conséquent être complété et amélioré pour rendre le dossier accessible.**

Le rapport de présentation propose en page 292 un système d'indicateurs de suivi qui ne couvre pas l'ensemble des thématiques principales, ce qui ne permet pas une évaluation suffisante du plan. Il ne concerne en effet que les thématiques issues de l'état initial de l'environnement. Conçu dans une démarche d'évaluation environnementale, le PLU constitue un ensemble cohérent de ce point de vue, ce qui demande un système d'indicateurs couvrant l'ensemble des résultats de sa mise en oeuvre. Il devrait être notamment complété par des indicateurs portant sur les évolutions démographiques et les évolutions du parc de logements tout au long de la mise en oeuvre du projet afin de vérifier l'adéquation entre le projet de territoire et sa concrétisation. Par ailleurs, le système ne fournit pas d'état initial des données et ne permet donc pas d'appréhender la disponibilité de chaque indicateur, ni même de suivre leur évolution. Il devrait être également complété par des valeurs de référence (état initial et objectif à atteindre). **La MRAe recommande de revoir le système d'indicateurs qui constitue un élément important de l'évaluation en continu du document d'urbanisme.**

B. Diagnostic et analyse de l'état initial de l'environnement

1. Démographie et logements

Le rapport de présentation indique que la commune comptait 16 887 habitants en 2013 et montre une croissance de la population continue sur la commune depuis 1968. Il indique un taux de croissance annuelle de +1,3 % entre 1975 et 2006 puis de +2,7 % entre 2006 et 2013. Cette croissance démographique résulte d'un solde migratoire positif qui montre l'attractivité de la commune.

Ce diagnostic est cependant fondé sur des données relativement anciennes. Les données de l'INSEE indiquent une tendance au ralentissement démographique sur la période la plus récente, avec une croissance annuelle de la population de +0,8 % entre 2011 et 2016 se rapprochant des taux de variation enregistrés avant 2006.

Le diagnostic présente la composition du parc de logements en 2013 sans mentionner le nombre total de logements ; il est constitué à 58 % de résidences principales, 38 % de résidences secondaires (4 951 logements) et 4 % de logements vacants (667 logements). Selon les données de l'INSEE, la commune comptait 14 058 logements en 2016 avec un nombre de résidences principales en baisse au profit des résidences secondaires, le nombre de logements vacants restant stable.

Le rapport comporte, en page 23, une analyse du point mort¹ pour la période 1999 – 2012 qui permet d'expliquer combien de logements ont été nécessaires au maintien de la population déjà installée. Cette analyse comprend la prise en compte du phénomène de desserrement des ménages (2,25 personnes par ménage en 1999 et 2,02 en 2012), du potentiel issu du renouvellement du parc de logements existants (démolitions, changements d'usage et divisions du bâti²) et du maintien de la fluidité des parcours résidentiels (nombre de logements vacants et de résidences secondaires). Ainsi, le rapport de présentation met en évidence que 70 à 75 logements par an ont été construits pour maintenir la population déjà installée sur la commune.

1 Point mort : évaluation du nombre de logements qui ont été nécessaires, sur une période donnée, pour permettre le maintien de la population présente au début de cette période

2 1 147 logements ont été créés au sein du parc existant

Le diagnostic précise que la commune présente une forte attractivité touristique qui se traduit par la présence d'une population saisonnière importante. Le rapport détaille en effet, en pages 30 et 31, une offre d'hébergements touristiques de 8 931 lits, sans compter le nombre de résidences secondaires, et un million de nuitées touristiques par an. En revanche, il ne fournit aucune estimation de la population en période estivale. La notion de « capacité d'accueil » du territoire soulignée par la loi Littoral, représente pourtant un enjeu fort pour la commune. Elle implique la nécessité de disposer des infrastructures et capacités nécessaires (alimentation en eau potable, adéquation des différents réseaux dont l'assainissement collectif) pour accueillir la population, dont la population touristique non-permanente, qui est susceptible d'atteindre des pics de fréquentation en période estivale.

La MRAe recommande d'actualiser l'analyse socio-économique pour expliquer les dynamiques à l'œuvre sur le territoire dans un souci d'une meilleure information du public et d'une compréhension aisée du projet d'accueil démographique. Elle recommande également que les données relatives à la fréquentation touristique soient détaillées et affinées par période.

2. Gestion de l'eau

a) Eau potable

L'alimentation en eau potable est issue prioritairement de six forages dans la nappe alluviale de la Bidassoa sur les communes de Biriadou et Urrugne. Elle provient également, en appoint, d'un captage dans la retenue d'eau du Xoldokogaina sur la commune d'Urrugne. La carte de la page 110 du rapport de présentation montre l'étendue du réseau d'adduction d'eau potable. La localisation des points de captages devrait cependant y être clarifiée.

Le rapport évoque les difficultés d'approvisionnement et un approvisionnement en eau potable non garanti. Cependant, il ne donne aucune information sur les volumes nécessaires, en distinguant les besoins par période et en tenant compte de la population permanente et touristique. Les volumes prélevés pour chacun des captages, les volumes autorisés et la répartition entre chacune des communes raccordées ne font pas non plus l'objet d'un développement dans le rapport de présentation. **La MRAe considère que ces éléments sont nécessaires pour s'assurer de la faisabilité du projet de PLU.**

Le rapport de présentation met en avant le bon état écologique et chimique des eaux de la masse d'eau de la nappe alluviale de la Bidassoa, sur la base des données de 2013. Il indique cependant en page 108 un risque d'infiltration d'eaux salines dans cette nappe alluviale. **La MRAe recommande de préciser les causes potentielles de ce risque afin d'en favoriser la compréhension et la prise en compte dans le projet de développement communal.**

Le rapport fait état d'un réseau de distribution d'eau potable qui nécessite des travaux d'amélioration avec un rendement estimé à 85 % en 2013 et un manque de pression sur certains secteurs, notamment sur les hauteurs d'Hendaye. Des projets d'interconnexion entre communes sont évoqués afin de sécuriser l'alimentation en eau potable. Cependant, le dossier ne fournit pas de calendrier validé de programmes de travaux.

La MRAe considère qu'il est nécessaire d'apporter des informations précises et prospectives sur la ressource en eau potable, sa disponibilité et sa suffisance y compris en période estivale, afin de s'assurer de la faisabilité du projet démographique communal.

b) Assainissement des eaux usées et pluviales

Eaux usées

Le rapport indique que la collecte et le traitement des eaux usées de la commune relèvent de deux systèmes d'assainissement collectif. Le rapport dénombre en complément 28 installations d'assainissement autonome, majoritairement situées à l'est du territoire qui font l'objet de contrôles³. Le dossier fournit une carte permettant de localiser les secteurs en assainissement collectif et les installations autonomes. En revanche, l'emplacement des stations d'épuration devrait être actualisé et leur bilan de fonctionnement précisé :

- La majeure partie des zones urbanisées est raccordée à la station d'épuration Armatonde. Sa capacité nominale est de 45 000 Equivalent-habitants (EH) d'après le dossier. Selon le portail d'information sur l'assainissement communal du ministère de la transition écologique et solidaire, sa capacité serait de 35 400 EH. Il est de plus indiqué dans le dossier que cette station d'épuration est vétuste et doit être rénovée mais le dossier ne fournit aucune information sur les travaux à réaliser ni sur l'échéancier prévisionnel de ces travaux. **Ces points doivent faire l'objet de précisions.**

3 22 ont été contrôlées : 17 sont sans nuisances et conformes. Des nuisances ont été constatées sur 5 installations, mais aucune n'a d'impacts sur le domaine public.

- Le quartier des Joncaux au sud du territoire communal est relié à la station d'épuration Atalrerka sur la commune espagnole de Fontarrabie. La station d'épuration présente une capacité nominale de 97 000 EH selon le dossier (121 250 EH selon le portail d'information sur l'assainissement communal). Le rapport indique une non-conformité de la station d'épuration mais ne donne aucune information sur une éventuelle mise aux normes de ses équipements et sur les délais afférents.

Le dossier ne donne pas d'indication sur les communes qui sont également desservies par ces stations d'épuration. Il n'est fourni aucune donnée sur les charges entrantes à traiter ni sur les variations de charges saisonnières. Aucun développement n'est consacré à leur capacité actuelle à gérer et à traiter les effluents ou encore leur capacité disponible en termes de raccordement.

Selon le dossier, les réseaux d'assainissement collectif sont sensibles aux entrées d'eaux parasites et aux événements pluvieux, notamment sur le secteur des Joncaux. De plus, le dossier semble indiquer que certains tronçons du réseau sont encore de type unitaire. **Ces points doivent faire l'objet de précisions.** Aucun programme de travaux n'est cependant présenté pour améliorer le fonctionnement des réseaux.

Eaux pluviales

Aucune description détaillée de la gestion des eaux pluviales n'est fournie. Des secteurs sensibles et l'existence éventuelle de « bassins tampons » sont signalés. Le rapport stipule qu'un schéma directeur de gestion des eaux pluviales est en cours d'élaboration. **La MRAe recommande de décrire dans le rapport de présentation le système d'assainissement pluvial et ses enjeux, ainsi que les orientations d'amélioration d'ores et déjà définies dans ce schéma.**

La MRAe précise qu'un inventaire signalé par l'ARS indique que 41 exutoires des réseaux d'assainissement des eaux usées et pluviales ont été recensés dans la Bidassoa, la baie ou l'océan et sont des sources potentielles de pollution lors d'événements pluvieux importants. Le rapport de présentation fait quant à lui référence à des dégradations de la Bidassoa par les rejets de deux installations industrielles non connectées au réseau d'assainissement collectif. Il indique également que des dégradations ponctuelles de la qualité des eaux aux abords des stations d'épuration ont été constatées. L'estuaire de la Bidassoa présente ainsi un mauvais état chimique et un état écologique médiocre.

La MRAe demande que les données concernant la station d'épuration Armatonde, qui dessert la majorité des zones urbanisées, soient vérifiées. De façon générale, elle estime nécessaire d'évaluer sur des bases fiables la capacité résiduelle des stations d'épuration, leur bilan de fonctionnement et l'état des réseaux d'assainissement des eaux usées et pluviales. Les calendriers de travaux de mises aux normes annoncés dans le rapport doivent être précisés, tant pour les stations d'épuration que pour les réseaux de collecte. Ces éléments sont indispensables pour confirmer que les enjeux en termes de santé humaine et de prévention des pollutions sont correctement pris en compte. Ces apports constituent un préalable nécessaire à toute évaluation du dimensionnement du projet communal.

c) Eaux de baignade

La qualité des eaux de baignade constitue un enjeu fort pour le territoire.

Le rapport de présentation indique page 106 que les eaux de baignade des plages d'Hendaye sont classées comme de bonne qualité. Toutefois, ce classement ne prend pas en compte les périodes de fermeture préventive. Les fermetures préventives 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. Les plages d'Hendaye, comme d'autres plages de la côte basque, sont ainsi régulièrement fermées de façon préventive durant l'été. Ainsi, ce classement ne reflète pas de manière complète la sensibilité des eaux de baignade de la commune d'Hendaye aux pollutions issues des rejets des réseaux d'assainissement des eaux usées et pluviales.

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) dans l'atteinte et le maintien de ce niveau de classement.

3. Patrimoine bâti et paysager

Le dossier montre une grande qualité paysagère du territoire communal. Le rapport identifie notamment plusieurs points de vue remarquables à préserver, ainsi que les secteurs des Trois Collines, du Domaine d'Abbadia et des espaces ruraux en limite communale avec Urrugne, comme « *atouts paysagers du territoire* ».

Le rapport de présentation dresse rapidement, en page 82, une liste des monuments historiques et évoque les sites inscrits et classés présents sur la frange littorale de la commune (le site du Littoral, la Baie de Chingoudy, le château d'Abbadia et ses abords, la corniche basque, la baie de Loya et l'île des Faisans (alias île de la Conférence) à l'embouchure de la Bidassoa). Une cartographie très sommaire de ce patrimoine protégé est proposée dans le rapport.

Le rapport mentionne la présence « *d'autres bâtiments ou monuments à l'architecture intéressante qui participent à l'ambiance urbaine de type traditionnelle* ». Il prévoit d'insérer en annexe un inventaire du patrimoine bâti d'intérêt issu du PLU en vigueur. Cet inventaire ne figure toutefois pas dans le dossier de PLU arrêté et présenté pour avis de l'autorité environnementale.

L'analyse paysagère du tissu urbain sur le littoral met également en avant la forte présence de l'élément végétal assurant une intégration paysagère de qualité. Ces éléments cités, tels que les alignements d'arbres le long des voies, ne sont cependant pas cartographiés.

La MRAe recommande de décrire plus précisément le patrimoine paysager et architectural caractéristique du territoire et d'en analyser les enjeux de protection. Elle considère que l'analyse présentée dans le rapport reste trop générale et ne permet pas d'identifier de façon satisfaisante les enjeux à prendre en compte dans le projet de PLU. Il est donc nécessaire d'approfondir l'analyse et de dégager les éléments qu'il convient de préserver.

4. Milieux naturels et fonctionnalités écologiques

La façade littorale et à l'estuaire de la Bidassoa représentent des ensembles de milieux naturels d'intérêt, dont la richesse est attestée par la désignation de plusieurs sites faisant l'objet de mesures d'inventaires et de gestion :

- Quatre sites Natura 2000 : *Baie du Chingoudy* (FR7200774), *Domaine d'Abbadia et corniche basque* (FR7200775), *Estuaire de la Bidassoa et de la baie de Fontarabie* (FR7212013) ; *Côte basque rocheuse et extension au large* (FR7200813) ;
- Cinq Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) : La baie de Chingoudy, Le littoral basque de Socoa à Hendaye, Le domaine d'Abbadia, La corniche basque et les milieux littoraux associés, Les falaises et les landes littorales de la corniche basque et du domaine d'Abbadia ;
- Trois sites inscrits : le site du Littoral, la Baie de Chingoudy et le château d'Abbadia et ses abords
- Classement du domaine d'Abbadia en espace naturel sensible (ENS) du Département .

L'état initial de l'environnement fournit une cartographie de ces sites en page 94, qui en illustre leur répartition géographique mais ne permet pas d'en visualiser clairement les périmètres.

Seuls le domaine d'Abbadia et l'estuaire de la Bidassoa font l'objet d'une description et d'un exposé de leur intérêt écologique, avec cependant un défaut d'appréciation du niveau des enjeux. Ainsi, le rapport de présentation indique que « *la Bidassoa joue un rôle de corridor écologique pour les espèces migratrices aériennes ou piscicoles (Saumon, Anguille)* ». La MRAe souligne que ces poissons migrateurs sont des espèces à forte valeur patrimoniale. Il est nécessaire d'apporter des informations plus précises sur ce milieu et les espèces qu'il abrite, notamment au regard des objectifs de préservation des populations de poissons migrateurs amphihalins sensibles à la qualité des eaux superficielles.

La localisation des sites Natura 2000 et leur description est fournie dans le chapitre dédié à l'évaluation des incidences Natura 2000 en page 266, ainsi que le demande la réglementation.

La MRAe recommande de reprendre les éléments de diagnostic significatifs concernant les sites Natura 2000 dans l'état initial de l'environnement, et de fournir les éléments nécessaires (caractéristiques et vulnérabilité) pour les autres ensembles naturels. En l'état, la présentation est insuffisante. Au-delà des aspects liés à l'information et à la mise à disposition du public d'éléments importants du diagnostic, il s'agit d'une base nécessaire à la compréhension de la logique développée dans le projet de PLU pour l'application de la loi Littoral concernant la prise en compte des espaces naturels sur le territoire.

Le rapport de présentation indique que la délimitation des espaces naturels remarquables au titre de la loi Littoral sur la commune d'Hendaye s'appuie sur les périmètres des sites protégés. Cependant, le dossier ne permet pas de démontrer le lien entre les principes présentés pour la délimitation des espaces naturels remarquables et les périmètres retenus. Le rapport a identifié également, au sein du territoire communal, les espaces et milieux qui ne relèvent pas de cette qualification. Ils concernent « *les espaces bâtis et les espaces artificialisés induisant une fonction urbaine (aire de jeu, esplanade, parkings) et les jardins privés* ». **La MRAe recommande de préciser la présentation des secteurs retenus comme espaces remarquables, de compléter la définition des espaces et milieux ne pouvant être considérés comme remarquables avec une représentation cartographique précise des secteurs inclus et exclus, permettant de démontrer la pertinence des choix opérés.**

Le rapport met par ailleurs en évidence l'importance pour la biodiversité des haies en milieu agricole, des alignements d'arbres dans le tissu urbain, de la ripisylve le long du ruisseau du Mentaberry et des boisements répartis de manière éparse sur le territoire. Aucune précision ou cartographie ne viennent cependant à l'appui de ces informations. Là encore ces éléments sont insuffisants pour établir une hiérarchie des enjeux, informer le public et étayer les principes de déclinaison de la loi Littoral adoptés par la collectivité au moins sur deux aspects : prise en compte des boisements significatifs et coupures d'urbanisation.

En effet, la loi Littoral impose au PLU d'intégrer les parcs et ensembles boisés les plus significatifs au sein des espaces boisés classés (EBC) définis à l'article L. 113-1 du Code de l'urbanisme. Si le rapport présente les critères généraux permettant d'identifier les espaces boisés les plus significatifs (configuration des lieux, caractérisation des boisements, rôle paysager), il n'apporte aucun élément d'investigation pour déterminer le caractère significatif ou non des boisements présents sur la commune. **La MRAe recommande de compléter le rapport par les explications relatives à l'identification des boisements les plus significatifs en comparaison avec les autres espaces boisés de la commune.**

La loi Littoral impose également aux PLU de procéder à l'identification de coupures d'urbanisation, espaces visant à préserver des espaces naturels de toute pression de l'urbanisation. Le dossier retient ainsi une coupure d'urbanisation rétro-littorale sur les hauteurs d'Hendaye en limite avec la commune d'Urrugne. Toutefois, le rapport ne fournit pas les explications nécessaires ayant permis de caractériser cette coupure d'urbanisation (homogénéité physique, autonomie de fonctionnement, étendue suffisante pour permettre leur gestion et leur pérennité, etc). **La MRAe recommande fortement de compléter les explications liées à la définition des coupures d'urbanisation existantes sur le territoire afin de s'assurer de leur bonne identification et prise en compte dans le projet de PLU.**

La MRAe souligne de plus que le PLU n'a identifié aucun secteur pouvant être regardé comme constitutif d'une coupure d'urbanisation sur la façade littorale. Il reste un espace encore non urbanisé à l'est de commune en façade littorale qui aurait pu faire l'objet d'une réflexion à ce sujet.

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 coupure d'urbanisation sur la façade littorale de la commune.**

Il aurait été attendu, à l'issue de la présentation de l'ensemble des sites et des milieux naturels d'intérêt présents sur le territoire, que soit dégagés les enjeux environnementaux du territoire et leur hiérarchisation, afin d'étayer, au delà de la seule application de la loi Littoral, les principes de leur prise en compte par le projet de PLU. **La MRAe recommande de compléter le rapport par une hiérarchisation de la sensibilité des milieux naturels et une cartographie de synthèse afin de permettre au public de bénéficier d'une appréhension suffisante de cette thématique et d'identifier rapidement les secteurs à forts enjeux.**

Par ailleurs, des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques sont cartographiés à l'échelle du schéma régional de cohérence écologique (SRCE)⁴ d'Aquitaine, de l'Eurocité basque et à l'échelle communale. Une trame verte et bleue urbaine (TVB) a été également identifiée. Les représentations cartographiques de la TVB auraient dû être accompagnées d'une analyse du fonctionnement écologique au sein de la commune et des enjeux de préservation des continuités écologiques identifiées. **La MRAe recommande de compléter le rapport par ces explications afin de permettre une prise en compte satisfaisante des continuités écologiques sur le territoire dans le projet de PLU.**

En conclusion, la MRAe constate l'insuffisance globale de ce chapitre important du rapport de présentation. Elle invite la collectivité à le préciser, de manière à ce que les enjeux soient clairement identifiés, cartographiés et hiérarchisés. Ce socle de présentation et de connaissances est nécessaire à la justification des choix d'urbanisation et de protection des milieux naturels. Il revêt une importance particulière dans le cadre d'une commune littorale et présentant des enjeux écologiques forts. Ces clarifications sont d'autant plus nécessaires que la collectivité donne ainsi l'impression de se limiter à une application restreinte des obligations de la loi Littoral.

5. Risques et nuisances

Le territoire d'Hendaye est concerné par plusieurs risques naturels, notamment les risques littoraux (submersion marine et érosion côtière), les risques d'inondation par débordements du cours d'eau de la Bidassoa et du ruisseau Mentaberry et par ruissellement des eaux de pluie. La commune est d'ailleurs incluse dans le TRI⁵ Côtier Basque. La commune est également concernée par les risques liés aux tempêtes, les mouvements de terrain et les feux de forêt.

4 SRCE annulé par le Tribunal Administratif de Bordeaux le 13 juin 2017 mais dont les éléments de connaissance restent valides.

5 Territoire à Risques Importants d'Inondation

Le rapport de présentation explique que la commune bénéficie d'un plan de prévention des risques littoraux (PPRL) approuvé le 19 octobre 2017 qui concerne le risque de submersion marine. Une cartographie des zonages réglementaires du PPRL est fournie mais les règles applicables dans ces zones ne sont pas détaillées. **La MRAe recommande de faire figurer ces éléments dans le diagnostic en complément de la carte.**

Si les secteurs exposés au risque de submersion marine sont bien cartographiés (page 119), il n'en est pas de même pour les secteurs susceptibles d'être affectés par le risque d'inondation par débordement du cours d'eau de la Bidassoa et du ruisseau Mentaberry. Le rapport indique que des quartiers d'Hendaye sont sensibles au risque d'inondation par ruissellement des eaux pluviales sans non plus les cartographier. Le rapport devrait développer le volet concernant ces risques d'inondation dont les effets sont susceptibles d'être amplifiés par l'augmentation de l'imperméabilisation des sols, notamment en précisant les secteurs exposés, les mesures de protection déjà mises en œuvre et les dispositions à envisager.

Les zones exposées au risque feu de forêt ne sont pas cartographiées. Il apparaît nécessaire d'ajouter des informations sur les équipements et mesures de défense contre les incendies présentes sur l'ensemble du territoire. La MRAe recommande de compléter l'analyse de ce risque par une cartographie des espaces exposés et la description des moyens de défense existants.

Le rapport cartographie en revanche les secteurs concernés par un risque moyen à fort de retrait et gonflement des argiles. Cependant, il ne présente aucune description des incidences potentielles de ce risque sur la constructibilité des secteurs exposés qui représentent pourtant la majorité du territoire communal.

Concernant les nuisances, le diagnostic indique que le territoire est sensible aux émissions sonores et aux polluants atmosphériques liés au trafic routier des axes principaux traversant le territoire (RD 912 et RD 811). Les annexes relatives aux classements sonores des infrastructures de transport terrestre fournies dans le dossier font également état de nuisances sonores générées par la RD 358 et la voie ferrée. Ces éléments devraient figurer dans le corps du rapport de présentation. Le dossier met en avant le besoin de renforcer les mobilités douces pour les déplacements du quotidien de la population résidente afin de limiter l'utilisation des véhicules individuels, et par conséquent, les pollutions sonores et atmosphériques. Le dossier manque cependant de détail sur l'enjeu mobilité. La question des déplacements et du stationnement en période estivale restent également à identifier dans le diagnostic.

De manière générale, la MRAe relève que la présentation des risques et des nuisances est confuse et manque d'illustrations. Elle recommande fortement de clarifier et de développer la présentation de cette thématique afin de faciliter leur appréhension par le public et d'étayer leur degré de prise en compte dans le projet de PLU.

6. Analyse des capacités de densification et de mutation

Le rapport de présentation livre, en pages 53 et 54, une restitution très synthétique de l'analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis sur une commune dont la configuration et le caractère de commune littorale implique une disponibilité foncière restreinte pour la construction.

Les éléments fournis ne permettent pas de distinguer, dans le tissu urbain constitué, les surfaces retenues en comblement de dents creuses, en division parcellaire ou en renouvellement urbain. Le rapport fait notamment allusion à des sites en friche et à du bâti en « déshérence » qui seraient mobilisables, sans toutefois les quantifier ni les cartographier. Le rapport permet de localiser les emprises des campings sur le territoire, mais l'analyse devrait mettre également en évidence les espaces comprenant les milieux naturels d'intérêt et la trame verte et bleue urbaine, ainsi que les espaces de respiration à préserver. Les espaces soumis à un risque particulier ou à des nuisances potentielles, ainsi que les espaces à usage public, devraient être quant à eux identifiés afin de les écarter des espaces densifiables.

La MRAe considère qu'il est nécessaire de clarifier la sélection des parcelles susceptibles d'être urbanisées en densification et en mutation, afin que le potentiel foncier mobilisable pour de l'habitat et des activités économiques en densification des espaces urbanisés ou en renouvellement puisse être clairement évalué.

Le rapport évoque par ailleurs les typologies urbaines et les densités rencontrées sur la commune (espace urbain individuel diffus, tissu urbain dispersé, individuel groupé, dense, habitat collectif haut) sans pour autant détailler et chiffrer les différentes densités existant sur les espaces bâtis. Cette lacune empêche de déterminer le potentiel de production de logements en densification et en mutation des espaces urbanisés.

La MRAe considère indispensable de compléter le dossier par l'analyse urbaine précisant les différentes densités moyennes rencontrées sur le territoire. Cette condition est impérative pour déterminer un potentiel de production de logements en densification et en mutation des espaces urbanisés et de justifier, par la suite, les choix de densité retenus par le projet communal. Ces éléments sont fondamentaux pour étayer les politiques d'économie d'espaces attendues dans le cadre des documents d'urbanisme.

Le rapport semble indiquer en page 71 qu'un potentiel de 16,12 hectares a été identifié en 2019 en densification et en renouvellement des espaces bâtis. Sans en préciser les raisons, un coefficient élevé de rétention foncière de 40 % est appliqué conduisant à ne retenir finalement que 10 hectares. La MRAe recommande de justifier cette hypothèse de rétention foncière compte tenu de la pression foncière exercée sur le territoire.

Le rapport mentionne qu'une densité moyenne de 92 logements à l'hectare a été observée au regard des logements réalisés entre 2000 et 2018, et 102 logements/ha de 2009 à 2018. Sur la base de cette dernière densité, et du potentiel de 10 ha retenu, la MRAe évalue qu'il serait possible de produire 1 020 logements en densification et en mutation du tissu urbain.

La MRAe recommande en conclusion sur ce thème, de compléter le rapport de présentation par les explications nécessaires à une estimation argumentée des espaces mobilisables en densification et en mutation des espaces urbains existants, enjeu majeur pour la commune. La MRAe recommande également de détailler dans le rapport de présentation le nombre de logements potentiellement mobilisables et constructibles au sein de ces espaces urbains.

7. Capacité d'accueil du territoire au regard de la loi Littoral

La sensibilité des territoires littoraux aux pressions de l'urbanisation et du tourisme implique la nécessité pour le PLU de déterminer la capacité d'accueil de la commune (article L. 121-21 du Code de l'urbanisme) en fonction des ressources du territoire, de la protection des espaces nécessaires au maintien des activités agricoles, de la fréquentation par le public des espaces naturels sensibles et du rivage, etc. Elle se définit comme le niveau maximum de pression exercée par les activités et les populations permanentes et saisonnières que peut supporter le capital de ressources du territoire sans mettre en péril ses spécificités. Le rapport de présentation ne fournit pas les éléments d'analyse attendus sur la fréquentation actuelle et future des espaces naturels, la capacité chiffrée des réseaux, des infrastructures, etc.

La MRAe considère qu'il est indispensable de compléter les développements liés à la prise en compte de la loi Littoral par la production d'informations permettant de déterminer de manière suffisante la capacité d'accueil du territoire et de justifier la faisabilité du projet de développement envisagé dans ce cadre.

C. Projet communal et prise en compte de l'environnement

1. Justification du projet communal et consommation d'espaces agricoles et naturels

Le projet communal est envisagé à l'horizon 2025, soit pour une durée d'environ 10 ans à compter de la date de prescription (2014) de la révision du PLU, mais de 5 ans à la date prévisible d'approbation du projet de PLU. Ainsi, l'échéance de projection du projet communal apparaît proche avec une durée de mise en œuvre bien inférieure à une moyenne nationale de 10 ans. La MRAe recommande de clarifier la date de projection du projet communal pour lever toute ambiguïté.

a) Projet démographique

Le projet de PLU est d'atteindre un maximum de 20 000 habitants à l'horizon 2025. Il est basé sur une croissance démographique annuelle de +1,45 % par an, bien supérieure aux dernières tendances enregistrées (+0,8 % entre 2011 et 2016).

Aucune explication ne vient à l'appui de cet objectif démographique, alors qu'en page 24, le rapport fait allusion à plusieurs perspectives d'évolution qui auraient été étudiées. **La MRAe recommande de présenter les différents scénarios de développement envisagés avec leurs atouts, leurs faiblesses et leurs incidences environnementales prévisibles. Le rapport devra également justifier les raisons qui ont conduit au choix de ce projet démographique. Il est important que la collectivité explique si cet objectif est effectivement un « plafond » correspondant à une capacité d'accueil maximum estimée (ce que ne permet pas le rapport de présentation en l'état actuel), et si elle se donne les moyens de le contrôler.**

b) Habitat et consommation d'espaces

Le PLU évalue un besoin de 1 668 logements afin de maintenir la population déjà installée et d'accueillir les nouvelles populations. Pour quantifier le nombre de logements nécessaires au maintien de la population déjà installée pour la période 2018 – 2025, le rapport se base sur la poursuite des tendances passées. Le chiffre prospectif de 94 logements nécessaires par an est retenu, soit 658 logements. Il s'avère cependant bien supérieur aux chiffres de 70 à 75 logements par an issus des chiffres du diagnostic évoqués plus haut. Pour l'accueil des nouvelles populations, sur la base d'une population estimée à 18 000 habitants en 2018 et d'une hypothèse de taille moyenne des ménages de 1,98 personnes, le PLU estime un besoin de 1 010 logements.

La MRAe recommande de clarifier les besoins en logements au regard des éléments de diagnostic et du projet démographique, afin de ne pas conduire à leur surévaluation.

Le projet intègre la mobilisation de 63 logements vacants censés correspondre à 25 % des logements vacants (dont le total serait donc de 252). Cependant, le diagnostic indique un nombre bien plus élevé de 667 logements vacants en 2013 (593 en 2016). **La MRAe recommande de clarifier le projet de résorption de la vacance souhaité par la collectivité en tenant compte des impacts potentiels sur le maintien de la fluidité des parcours résidentiels.**

Le projet de PLU estime ainsi nécessaire la construction de 1 605 logements à l'horizon 2025.

Le rapport donne par ailleurs une estimation de la consommation d'espace entre 2000 et 2018 ayant conduit à la consommation d'environ 45 hectares pour l'habitat et les équipements. Il en ressort une densité moyenne de 92 logements à l'hectare. Il est précisé que des densités allant jusqu'à 360 logements à l'hectare ont été constatées sur la période 2015-2018 plus récente. La commune projette de ne pas dépasser une densité moyenne de 80 logements à l'hectare pour les constructions à venir. Elle estime ainsi un besoin foncier de 20 hectares pour la réalisation des 1 605 logements calculés.

Cependant, avec l'objectif d'une densité inférieure aux densités de construction observées sur la période passée, la commune ne s'inscrit pas dans l'objectif de modération de la consommation de l'espace.

La MRAe rappelle que le projet de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine, en cours de finalisation, prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à celle connue entre 2009 et 2015.

La MRAe recommande d'argumenter le choix de la collectivité de réduire la densité par rapport à l'existant, et d'exposer de quelle manière le projet de PLU participe à la réduction de la consommation des espaces naturels et agricoles.

Le projet de PLU mobilise pour son projet le potentiel de densification et de renouvellement du tissu urbain, ainsi que le potentiel de zones naturelles (« prairies enclavées ») en milieu urbain. Trois « enclaves » non encore bâties (secteurs de Molère (4 ha), Sopite (3,5 ha) et Candite (1,4 ha)) sont en effet retenues au sein de l'agglomération comme urbanisables à vocation d'habitat et d'équipement pour permettre de répondre aux besoins en logements neufs. Ces trois secteurs permettront, selon les indications données dans les OAP, la réalisation de 500 logements. Ces choix demandent à être justifiés, ainsi que détaillé *infra*.

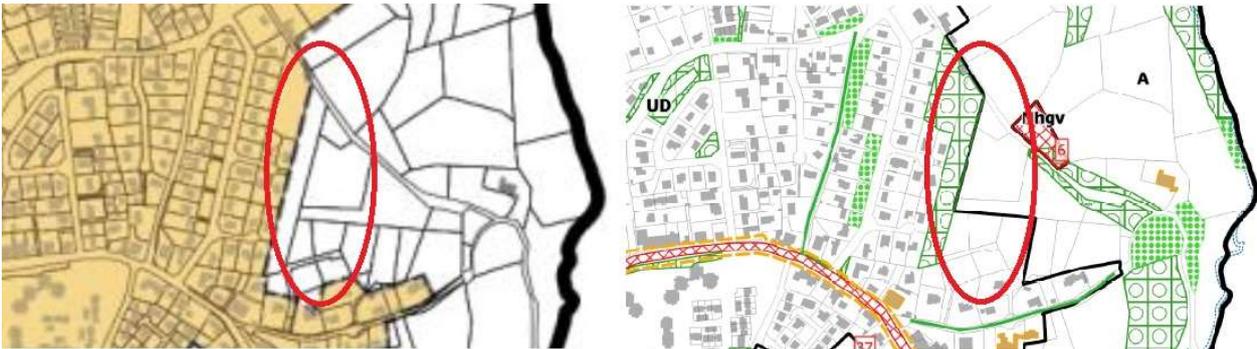
De façon générale, concernant l'habitat, la MRAe recommande de compléter le rapport par un bilan des possibilités de constructions de nouveaux logements offertes par le projet de PLU, y compris d'hébergements touristiques qu'il conviendra de comparer aux besoins réellement nécessaires et aux capacités d'accueil du territoire.

2. Choix des zones ouvertes à l'urbanisation

Notion fondamentale de la loi Littoral, les villages et agglomérations constituent les seules entités permettant l'extension de l'urbanisation. Le rapport de présentation propose une définition et une cartographie de l'agglomération d'Hendaye. La commune a choisi de classer l'ensemble de ces espaces en zone urbaine U.

Le projet de PLU envisage d'étendre l'urbanisation sur des espaces naturels en limite extérieure de l'agglomération et au sein de l'agglomération.

Le PLU classe à cet effet en zone urbaine UD des espaces naturels et agricoles (cerclées en rouge sur les cartes ci-après) en extension de l'urbanisation. La MRAe s'interroge toutefois sur le choix de ce classement qui vient réduire la coupure d'urbanisation entre Hendaye et Urrugne. **Elle recommande d'analyser les incidences de ce classement sur l'environnement et de revoir le cas échéant le zonage du PLU.**



Sources : rapport de présentation p. 322 et plan de zonage

Le PLU a prévu également d'étendre l'urbanisation à l'intérieur de l'agglomération sur les espaces naturels et agricoles des secteurs de Molère, Sopite et Candite ainsi qu'indiqué *supra*. Aucune analyse des sensibilités et fonctions environnementales de ces milieux n'est cependant présentée dans le rapport de présentation. **La MRAe estime qu'il est nécessaire de préciser les enjeux environnementaux notamment liés aux milieux naturels présents sur ces secteurs, à leurs fonctions « d'espaces de respiration », aux fonctionnalités de la trame verte et bleue urbaine et au paysage, d'analyser les incidences d'une urbanisation éventuelle sur ces espaces et d'envisager, le cas échéant, leur conservation.**

Certaines zones de développement urbain retenues en densification, en renouvellement et en extension sont quant à elles confrontées à des risques et des nuisances ou encore sont concernées par des éléments constitutifs de la trame verte et bleue ou bien sont sensibles d'un point de vue paysager. Le rapport identifie en effet des zones à urbaniser confrontées à des risques de ruissellement des eaux pluviales, au risque de retrait-gonflement des argiles ou affectées par le bruit lié aux infrastructures de transport terrestre. Alors que le rapport de présentation stipule que « les nuisances sonores sont à prendre en compte dans les choix de développement urbain : limiter les aménagements en bordure des infrastructures de transport qui sont sources de dérangements sonores », des secteurs de développement en renouvellement urbain à vocation d'habitat sont affectés par le bruit de la RD 912 (pont international, les flots et rue des Déportés).

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) associées à ces secteurs contiennent des dispositions constructives liées à la gestion de ces risques et nuisances telles que des obligations d'isolement acoustique des constructions, la création d'un bassin de rétention, le maintien d'espaces végétalisés. Ces recommandations relèvent de mesures de réduction des incidences des risques et des nuisances sur les constructions et les populations.

La MRAe constate que, pour les secteurs comprenant des éléments de la TVB (haies, arbres remarquables, prairies), la mesure proposée est généralement la préservation des éléments par inscription au sein de l'OAP du secteur étudié. La MRAe rappelle que le lien juridique entre une OAP et une autorisation d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager) est un lien de compatibilité, qui ne garantit pas une protection efficace des espaces naturels à préserver. Une protection de type espace boisé classé (EBC) ou une protection pour des motifs écologiques ou paysagers (articles L. 151-23 ou L. 151-19 du Code de l'urbanisme) devraient être préférées pour garantir plus efficacement cette préservation. Ces protections complémentaires sont assimilables à des mesures d'évitement des impacts, qui doivent être privilégiées lors de l'application de la séquence « éviter, réduire, compenser » attendue de l'élaboration d'un document d'urbanisme.

Par ailleurs, le PLU a retenu le terrain d'assiette du projet dédié à l'accueil des gens du voyage, ainsi qu'un secteur dédié au développement des énergies renouvelables (parc photovoltaïque) en discontinuité de l'agglomération d'Hendaye. Or, il n'existe pas de contrainte technique ou réglementaire nécessitant d'implanter ces aménagements qui sont considérés comme de l'urbanisation, en discontinuité des agglomérations. En outre, ces espaces se situent dans la coupure d'urbanisation entre Hendaye et Urrugne, et nécessiteraient donc d'être écartés puisque non compatibles avec son intégrité. La MRAe recommande donc la recherche de sites alternatifs.

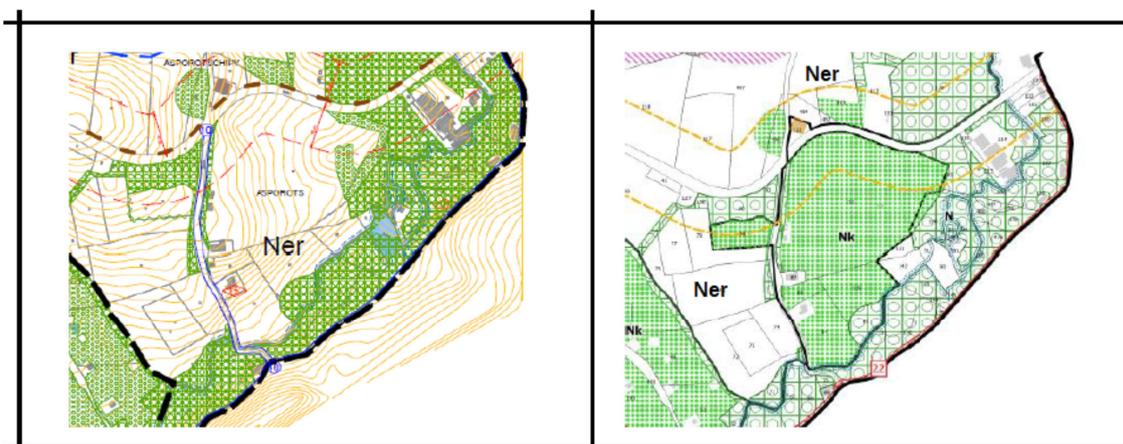
La MRAe considère qu'il convient de compléter la partie du rapport de présentation relative à l'explication des choix des secteurs ouverts à l'urbanisation afin de permettre au public de comprendre comment le projet communal a été élaboré et pourquoi il a retenu ces espaces pour le développement communal. Un exposé des alternatives étudiées, en explicitant les facteurs de choix, permettrait d'évaluer le degré de mise en œuvre de la démarche d'évaluation environnementale, notamment la démarche éviter, réduire et, en dernier lieu, compenser (ERC) dans la construction du projet communal.

En l'état, la MRAe constate que les choix effectués posent question et que certains secteurs devraient être remis en cause.

3. Protection des milieux

Le projet de PLU a choisi de classer les secteurs les plus sensibles du point de vue environnemental en zone naturelle protégée Ner et Ncu permettant d'assurer une protection de ces espaces. Il manque toutefois au PLU un zonage en mer pour couvrir l'ensemble du territoire communal.

Le zonage Ner a pour objectif notamment de protéger les espaces remarquables du littoral. Le rapport montre néanmoins, en page 183, qu'une partie du territoire, à l'extrémité est, initialement classée en Ner dans le PLU en vigueur est déclassée par le projet de PLU en zones naturelles N et Nk. Le rapport n'apporte cependant aucune justification à ce déclassement. **La MRAe considère nécessaire d'expliquer les raisons ayant conduit à la redéfinition du périmètre des espaces remarquables du littoral et d'évaluer les incidences de ce choix.**



PLU en vigueur à gauche et projet de PLU à droite (Source : rapport de présentation p. 183)

Des trames d'espaces boisés classés (EBC) et d'espaces verts à protéger au titre de l'article L 151-23 du Code de l'urbanisme viennent renforcer les protections des milieux sensibles. Le PLU a recours également à l'article L 151-23 pour la protection des arbres isolés, des alignements d'arbres et des haies. La MRAe souligne que les cours d'eau sont matérialisés sur le plan de zonage, ce qui rend effective la protection des berges par la mise en œuvre des bandes inconstructibles de 4 mètres de large prévues dans le règlement.

La MRAe recommande toutefois de veiller à la superposition entre ces protections et la présence concrète de ces éléments sur le terrain. Outre une meilleure opérationnalité, ces éléments pourront permettre de compléter les indicateurs de suivi de la mise en œuvre du projet de PLU.

L'identification des coupures d'urbanisation au titre de la loi Littoral doit conduire à leur préservation et à l'absence de toute remise en cause de leur pérennité par les développements envisagés. La coupure d'urbanisation identifiée entre Hendaye et Urrugne est protégée en partie par le zonage Ncu dont le règlement interdit les nouvelles constructions. Figurent également dans cette coupure d'urbanisation de vastes espaces classés en zone agricole A dans laquelle les constructions en lien avec les activités agricoles sont autorisées. Le PLU prévoit également une zone Nph pour accueillir un projet photovoltaïque ainsi qu'une zone Nhg, comme déjà évoqué plus haut. Le rapport ne présente aucune analyse des incidences de ces zonages sur ces espaces et aucune démonstration de leur compatibilité avec les objectifs de préservation affichés.

La MRAe recommande d'analyser les conséquences et de justifier les choix réglementaires opérés concernant les espaces situés dans la coupure d'urbanisation. Elle rappelle également, que les défauts d'état initial soulevés précédemment ne permettent pas d'apprécier si les zonages et autres mesures adoptées pour protéger certains secteurs naturels sont pertinents et suffisants.

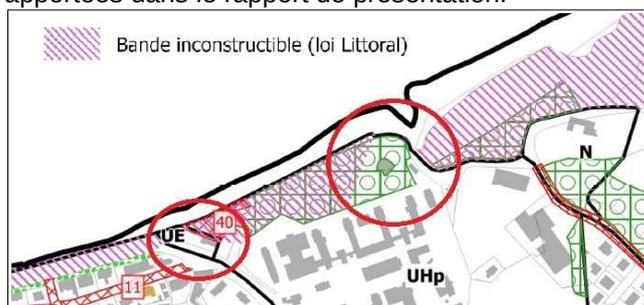
4. Protection du patrimoine bâti et paysager

Le règlement du PLU prévoit la mise en œuvre d'une protection du patrimoine bâti d'intérêt au titre de l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme. Le règlement graphique a en effet identifié ce patrimoine. Si le rapport de présentation est complété par un inventaire détaillé et actualisé du patrimoine bâti, ainsi que par les enjeux de protection associés, cet inventaire devra figurer *a minima* en annexe du règlement écrit pour être opposable.

Le rapport indique que les protections paysagères mises en œuvre dans le PLU en vigueur de 2010 ne sont pas reconduites. Ainsi, les zones agricoles classées Ap en raison de leur « valeur paysagère notoire » sont déclassées en zone agricole A sans protection particulière. « Les points de vue sur le grand paysage » et « les fenêtres visuelles sur l'océan et sur la baie de Chingoudy » protégés sur le règlement graphique du PLU en vigueur ont été supprimés. Le rapport évoque le choix de ces déclassements en raison d'une difficulté de mise en œuvre de ces protections sans autres argumentation. La MRAe recommande de compléter le rapport par la démonstration d'une prise en compte suffisante des éléments du patrimoine paysager notamment des espaces de respiration et des points de vue. Ainsi qu'indiqué plus haut, le défaut d'état initial devra à cet effet être comblé.

Les espaces proches du rivage (EPR) issus de l'application de la loi Littoral sont délimités sur le plan de zonage par un zonage indicé « p ». Les dispositions générales du règlement indiquent que « les opérations qui créent une rupture de proportion importante au sein du tissu urbain avoisinant sont interdites ». Si cela marque un objectif à atteindre, sa mise en œuvre semble difficile et devrait être encadrée par des dispositions réglementaires particulières en termes de volumétrie.

La « bande des 100 mètres », dans laquelle aucune construction ni installation n'est autorisée sauf exception autorisée par la loi, se trouve interrompue à deux endroits (cf. cercles rouges sur la carte ci-après) sans que des justifications ne soient apportées dans le rapport de présentation.



Source : plan de zonage du projet de PLU

Il ressort du dossier que l'analyse des incidences du projet de PLU sur le paysage est insuffisante. **La MRAe considère qu'il est nécessaire de renforcer la prise en compte des sensibilités paysagères et de réinterroger les dispositions réglementaires associées.**

5. Prise en compte des risques et des nuisances

Le rapport affirme que les dispositions du projet de PLU n'exposeront pas davantage les biens et les personnes au risque d'inondation par débordement de la Bidassoa et du ruisseau Mentaberry sans toutefois en faire la démonstration. Une carte de superposition des zones d'aléa et des espaces urbanisés pourrait faciliter l'appréhension des zones à risque et conforter le choix retenu d'un zonage Ni pour interdire la constructibilité dans les secteurs concernés par le risque. En l'état, le projet ne permet pas de garantir une prise en compte satisfaisante de ce risque.

Concernant le risque submersion marine, le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) est annexé au PLU. Le rapport indique qu'« aucune zone de développement ne se situe dans les zones exposées aux risques identifiées par le PPRL » sans en apporter la démonstration. La MRAe note que le règlement graphique ne comporte aucune trame permettant d'identifier les zones à risques du PPRL. Elle considère qu'il y a lieu de démontrer que le risque d'inondation par submersion marine est pris en compte dans le PLU. **À cet égard, la MRAe recommande la superposition des cartes de zonage du PLU avec les cartes de zonage du PPRL et de prévoir la mise en œuvre de dispositions réglementaires le cas échéant.**

Par ailleurs, le rapport indique que tant que le schéma directeur de gestion des eaux pluviales ne sera pas opposable, ses éventuelles préconisations ne seront pas mises en œuvre. Le règlement se contente d'imposer une gestion du ruissellement des eaux pluviales par infiltration et la préservation des espaces végétalisés. En l'état, le rapport ne démontre pas une prise en compte suffisante de ce risque au regard des connaissances disponibles. **La MRAe considère qu'il appartient d'ores et déjà au PLU de prendre en compte les travaux issus de l'élaboration du schéma directeur de gestion des eaux pluviales pour ne pas aggraver l'exposition des biens et des personnes à ce risque.**

Le rapport ne comprend aucun développement concernant la prise en compte du risque feu de forêt. Une carte de superposition des zones d'aléa et des espaces urbanisés pourrait faciliter l'appréhension des zones à risque et permettre de prévoir des dispositions réglementaires en conséquence.

Par ailleurs, le règlement graphique aurait pu utiliser une trame informative pour sensibiliser les populations au risque retrait-gonflement des argiles susceptible de générer des risques d'instabilité des sols pour les constructions.

Afin de réduire les nuisances liées au trafic routier, le projet de PLU prévoit de limiter l'usage de la voiture particulière, notamment en renforçant les liaisons douces et en développant le covoiturage. Des emplacements réservés (ER) semblent être mobilisés pour compléter l'offre en stationnement et le maillage des liaisons douces. Cependant, le rapport ne fournit aucun élément permettant de s'assurer que le projet de PLU va dans le sens d'une amélioration des mobilités. **La MRAe recommande de détailler et justifier les choix des emplacements réservés au regard du maillage de liaisons douces existant sur la commune.**

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

Le projet de plan local d'urbanisme de la commune d'Hendaye vise à encadrer le développement de son territoire littoral et frontalier, afin de ne pas dépasser une population de 20 000 habitants à l'horizon 2025. Cet objectif, dont on ne comprend pas s'il constitue ou non une limite estimée à la capacité d'accueil du territoire, demande à être explicité.

Les informations relatives à la construction du projet communal, notamment l'évaluation des besoins en logements et le potentiel constructible, sont lacunaires et manquent de cohérence. La MRAe estime qu'il est nécessaire d'apporter des compléments permettant de justifier les objectifs communaux en termes de prévisions démographiques et de besoins en logements qui en découlent à une échéance de 10 ans.

Les incidences de l'accueil de la population saisonnière attendue sur la commune à l'horizon du PLU ne sont pas analysées. La MRAe considère que ces éléments sont indispensables pour appréhender les impacts potentiels du projet communal et sa cohérence d'ensemble.

Des compléments sont à apporter également à l'analyse des risques, en particulier les risques d'inondation par débordement des cours d'eau et par ruissellement des eaux pluviales. La MRAe demande que leur prise en compte dans l'élaboration du document d'urbanisme soit précisément explicitée et démontrée.

Par ailleurs, le dossier nécessite de détailler les enjeux relatifs aux milieux naturels présents sur la commune et de démontrer de quelle manière le projet de PLU les prend en compte. La MRAe estime qu'il est nécessaire de compléter notablement le dossier en ce sens.

Le manque d'explications et de justifications d'éléments clés relatifs aux choix du projet, à la capacité d'accueil du territoire, à la manière dont le document arrêté répond aux objectifs initiaux et à ceux de la loi Littoral, nuit à la compréhension du document. Cela nuit également à l'association du public aux décisions en matière d'environnement, qui est l'un des objectifs de l'évaluation environnementale.

En tout état de cause, les capacités d'assainissement semblent déjà en inadéquation avec les besoins de la population existante, notamment en période estivale.

Le document mérite d'être repris, pour apporter les démonstrations nécessaires et réexaminer certains choix d'urbanisation qui, en l'état du dossier, ne semblent pas répondre à un niveau satisfaisant aux enjeux environnementaux.

À Bordeaux le 2 octobre 2019

Pour la MRAe Nouvelle Aquitaine
Le membre permanent

Signé

Gilles PERRON