



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de Nouvelle-Aquitaine
sur le projet de modification simplifiée n°3 du plan local
d'urbanisme de la commune de Saint-Pée-sur-Nivelle (64)
portée par la communauté d'agglomération Pays Basque**

n°MRAe 2021ANA53

dossier PP-2021-11113

Porteur du Plan (de la Procédure) : Communauté d'agglomération Pays Basque

Date de saisine de l'autorité environnementale : 17 mai 2021

Date de l'avis de l'agence régionale de santé : 25 juin 2021

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 à la décision du 2 septembre 2020 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 16 août 2021 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Didier BUREAU.

Le délégué cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

I Le projet d'évolution du PLU et son contexte

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet de modification simplifiée n°3 du plan local d'urbanisme (PLU), approuvé le 19 décembre 2011, de la commune de Saint-Pée-sur-Nivelle (6 888 habitants en 2018 sur un territoire de 65,08 km²), située dans le département des Pyrénées-Atlantiques. L'objectif est de permettre la création de nouveaux bâtiments agricoles dans quatre secteurs de la commune (figure n°1).

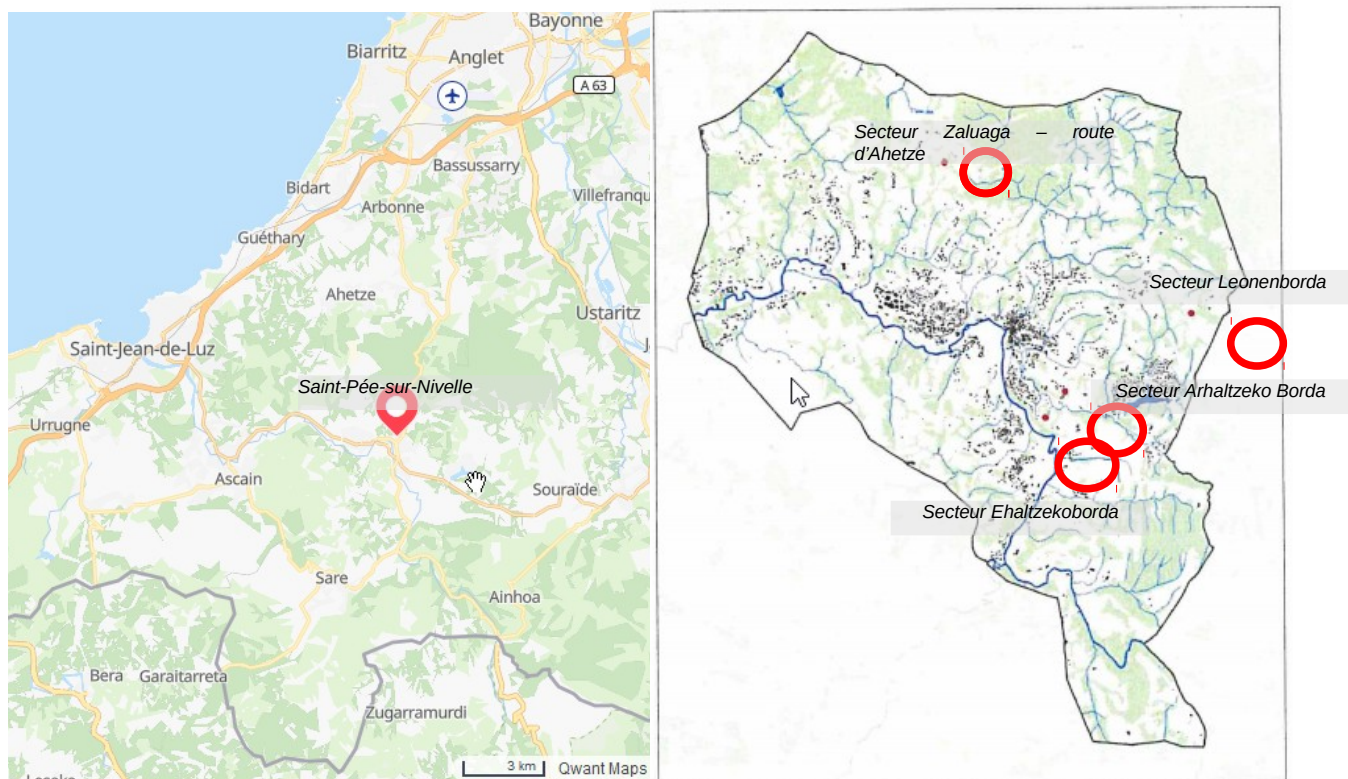


Figure n°1 : Localisation de la commune et des quatre sites (source Qwant maps et page 8 du rapport de présentation)

L'activité agricole de la commune, orientée principalement vers le pastoralisme, s'inscrit sur des espaces à forte valeur paysagère, écologique et culturelle, caractérisés notamment par la présence des sites Natura 2000 de *La Nive* et de *La Nivelle* et du site inscrit du Labourd (figure n°2 ci-après).

Le parti d'aménagement du PLU approuvé en 2011, prévoit un zonage agricole qui, selon la collectivité compromet le développement de plusieurs exploitations.

Quatre exploitants agricoles ont ainsi déposé, pour permettre le développement de leur activité, une demande de subvention qui est conditionnée à la construction de nouveaux bâtiments d'élevage. Ces constructions doivent notamment permettre de respecter les normes sanitaires en vigueur.

Les exploitations ne comportant actuellement pas le foncier nécessaire à la réalisation de ces bâtiments, la collectivité souhaite reclasser en secteur agricole A des terrains situés dans le PLU en vigueur en secteur naturel N.

La Mission régionale d'autorité environnementale, consultée par la collectivité dans le cadre de la procédure d'examen « au cas par cas » a soumis par décision du 24 mars 2021¹ la modification simplifiée n°3 du plan local d'urbanisme à évaluation environnementale pour les motifs repris ci-dessous :

- cette modification simplifiée a pour objet de développer et d'étendre quatre exploitations agricoles en reclassant en zone agricole A quatre parcelles actuellement classées en zone naturelle N et deux parcelles classées en zone naturelle protégée Np ;
- le dossier fourni ne précisait pas la nature et les raisons du classement actuel des parcelles en zone naturelle et ne justifiait pas non plus le déclassement envisagé ;

1 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/kpp_2021_10669_ms3_plu_st-pee-sur-nivelle_d_signe.pdf

- une partie des parcelles protégées Np (dans le secteur Aluaga – route d'Ahetze) sont situées au sud de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 « Bois et landes d'Ustaritz et de Saint-Pée » et à proximité immédiate d'un espace boisé classé (EBC) ;
- la qualité agronomique des terres et les incidences environnementales du reclassement envisagé en zone A devraient être évaluées.

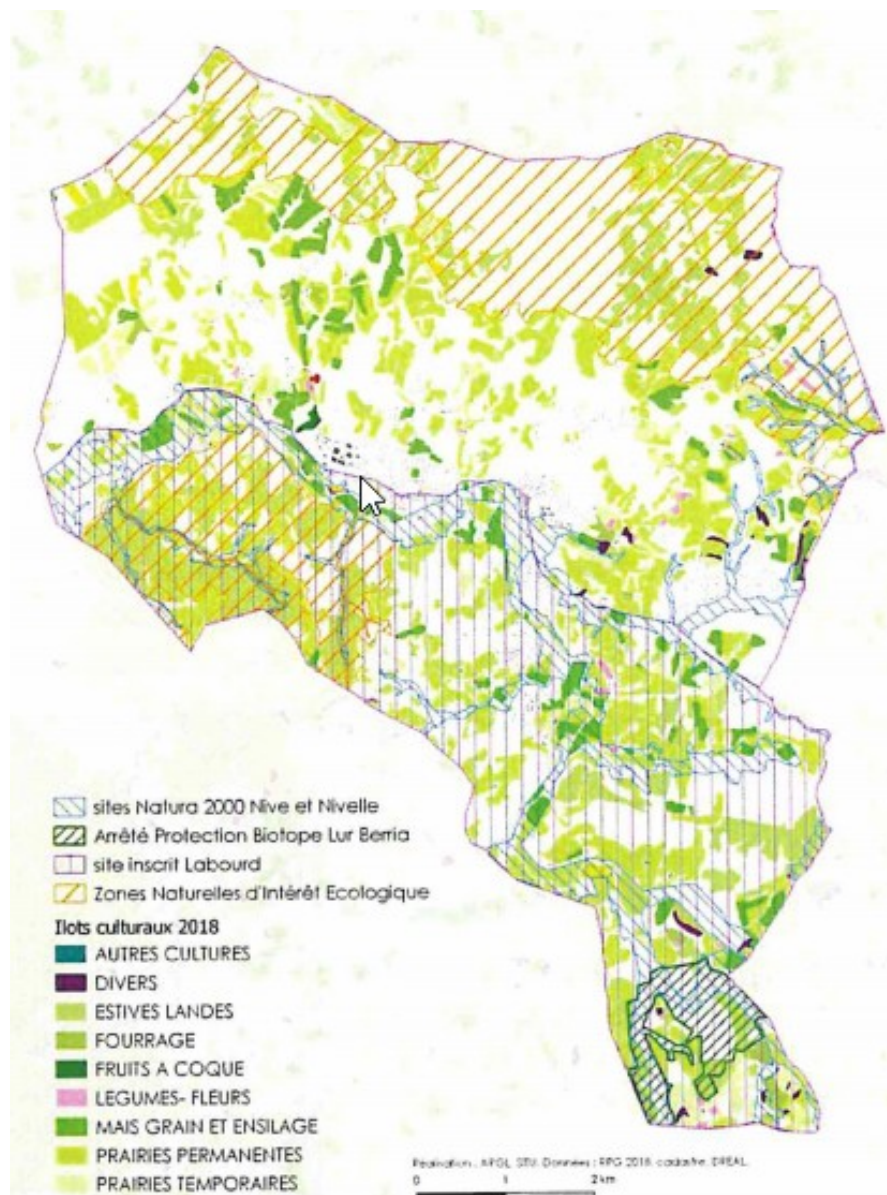


Figure n°2 : Ilots cultureux et périmètres de protection du patrimoine naturel (page 7 du rapport de présentation)

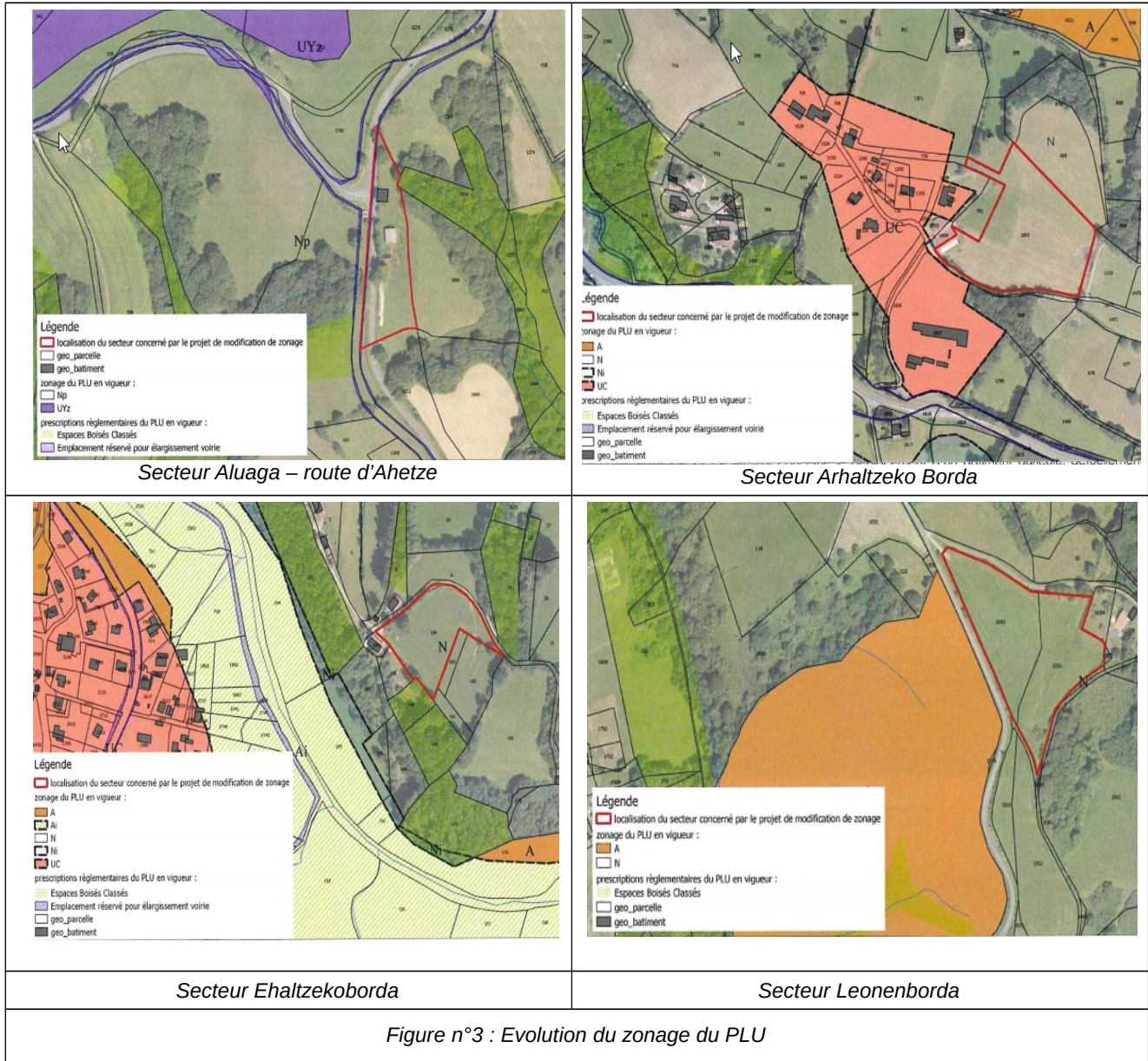
L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au pétitionnaire, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

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

II - Objet de la modification simplifiée n°3

Ainsi qu'indiqué précédemment, la parcelle concernée par la modification simplifiée n° 3 du PLU de Saint-Pée-sur-Nivelle du secteur « Aluaga – route d'Ahetze » est actuellement classée en zone naturelle protégée Np et les quatre autres (dans les autres secteurs) sont classés en zone naturelle N (figure n°3). Ces classements ne permettent aucune construction à usage agricole.

La modification simplifiée n° 3 du PLU a pour objet de faire évoluer le règlement graphique du PLU en vigueur en classant l'ensemble de ces parcelles en zone agricole A.



III – Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement

Le dossier comporte un rapport de présentation, des extraits du plan de zonage modifié et la décision de la MRAe de soumission de la modification simplifiée n°3 du PLU à évaluation environnementale.

Il s'attache à présenter les enjeux du site, les incidences du projet de modification sur l'environnement et les mesures d'évitement réduction d'impacts envisagées. Le rapport demande cependant des précisions.

- La conclusion présentée en page 43 ne permet pas une lecture hiérarchisée des incidences potentielles identifiées, et le dossier ne présente aucun dispositif permettant d'assurer le suivi du projet de modification simplifiée n°3 du PLU, et donc l'effectivité de la démarche d'évitement-réduction d'impact du PLU.

La MRAe recommande de présenter, pour la bonne information du public, une synthèse hiérarchisée des enjeux, des incidences et des mesures envisagées dans le cadre de la modification simplifiée n°3 du PLU ainsi qu'un véritable protocole de suivi tel qu'attendu dans le cadre de l'évaluation environnementale, élargi à l'ensemble des thématiques environnementales et comportant des indicateurs, leur source et leur état initial.

- Les règlements écrits de zone naturelle N et naturelle protégée Np ne sont pas fournis dans le dossier, ce qui ne permet pas d'évaluer le niveau actuel de protection de ces zones. Le classement en zone agricole génère un droit à construire que le dossier, en l'absence de fourniture du règlement écrit, ne permet pas non plus d'appréhender précisément, en particulier concernant l'encadrement des impacts potentiels.

La MRAe recommande de présenter le règlement écrit des zones N, Np et A concernées par le projet de modification simplifiée n°3 du PLU. Cette présentation doit permettre une compréhension plus précise des incidences potentielles de la modification simplifiée n°3 du PLU.

- L'analyse des incidences sur le milieu ne comporte pas de données relatives à la superficie des terrains permettant d'évaluer la stratégie d'évitement présentée.

La MRAe recommande de présenter les surfaces affectées par l'évolution du PLU et les surfaces préservées dans le cadre de la stratégie d'évitement et de réduction des incidences sur les zones N et Np.

1. Concernant la justification du choix des sites objets de la modification simplifiée n°3

Le dossier indique que quinze exploitations sont engagées dans des mesures agro-environnementales sur plus de 225 ha (site Natura 2000 de *la Nivelles*), contribuant ainsi à la préservation des enjeux de biodiversité et de qualité de l'eau. Le maintien de ces exploitations participe ainsi aux objectifs de conservation du site.

Il précise et justifie le besoin d'évolution du PLU par une présentation des activités et de la fonction des bâtiments envisagés (bergerie, stockage de matière première, laboratoire, etc.). Le choix des sites repose notamment sur les îlots culturels à vocation d'élevage recensés en 2018 dans le cadre de la révision en cours du PLU. La MRAe note qu'un des quatre sites étudiés (*Leonenborda*) n'est pas inventorié en tant que tel.

Le dossier indique que les quatre projets consistent à développer une activité agricole existante. Il semble indiquer que les 4 projets ont été retenus parmi d'autres candidatures existantes. Ce point mériterait d'être précisé. Si tel est le cas, les critères ayant présidé au choix de ces quatre projets méritent d'être exposés, notamment leurs caractéristiques environnementales.

Par ailleurs le dossier n'expose pas les raisons du choix des parcelles retenues ni les alternatives (éventuellement de moindre impact) étudiées avant de déterminer les emplacements retenus pour les bâtiments à créer.

La MRAe constate ainsi que le dossier ne présente pas de scénario alternatif permettant de justifier la recherche de solutions privilégiant la gestion économe des espaces naturels et la limitation de l'artificialisation des sols. (analyse du parc de locaux disponible par exemple ou mobilisation de parcelles d'ores et déjà en zone A).

La MRAe recommande de préciser la démarche de sélection des sites concernés, notamment au regard des enjeux environnementaux.

2. État initial de l'environnement

Le dossier dresse un état des lieux détaillé des enjeux relatifs aux patrimoines naturel et culturel et des risques et nuisances concernant le territoire communal. Il décrit le caractère vallonné et pentu des terres agricoles, principalement destinées à une activité fourragère (54% de la surface agricole communale). Il situe les parcelles concernées par rapport aux réservoirs biologiques du SRADDET² cartographiés en figure n°4.

² Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la Nouvelle-Aquitaine a été approuvé le 27 mars 2020.

Les sites à enjeux les plus forts sont les deux sites Natura 2000, zones spéciales de conservation au titre de la Directive « Habitat » *La Nivelles*³ (FR-7200785) et *La Nive*⁴ (FR-7200786).

Le rapport de présentation indique en page 44 que le projet ne concerne pas de zone humide.

La MRAe constate :

- que les données écologiques présentées résultent de la seule analyse bibliographique des périmètres d'inventaire et de protection du milieu naturel,
- que les parcelles concernées par la modification simplifiée n°3 ne sont pas situées par rapport à la trame verte et bleue locale (déclinée dans le PLU), mais uniquement par rapport à ceux établis à l'échelle du SRADDET,
- que l'intérêt agricole des terrains retenus (valeur fourragère, rôle dans le fonctionnement des exploitations, etc.) n'est pas précisé,
- que le dossier ne permet pas d'appréhender précisément le caractère humide des terrains concernés alors que la modification simplifiée n°3 du PLU, en ouvrant un droit à construire par le classement en zone agricole A des zones N et Np est susceptible de modifier ou d'altérer des zones humides.

La MRAe recommande, compte tenu des sensibilités établies du milieu naturel, de mener des investigations de terrain portant sur une période adaptée au contexte écologique et de confirmer la caractérisation des zones humides en tenant compte des nouvelles dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement⁵. Les caractéristiques des terrains retenus demandent également à être précisées.

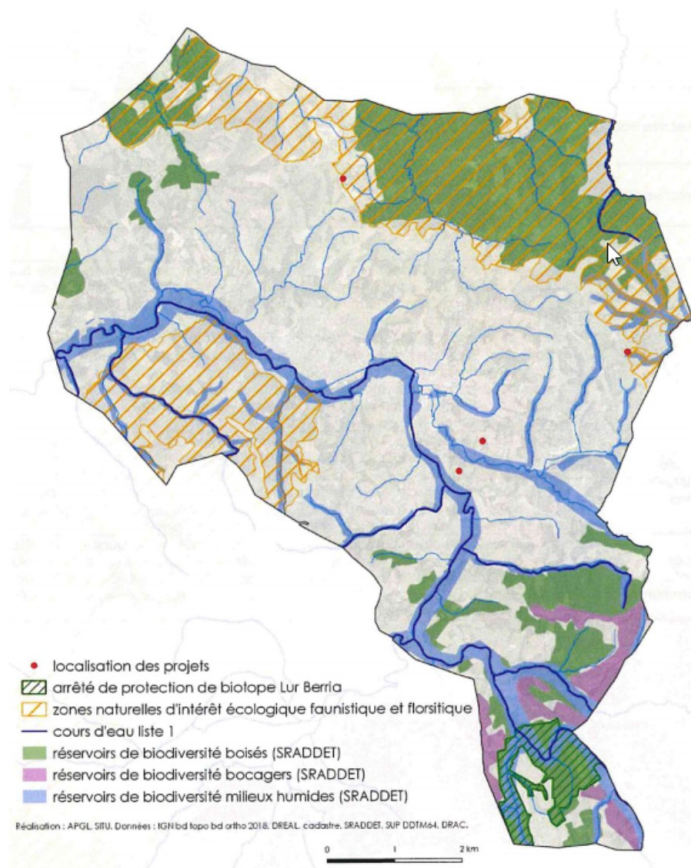


Figure n°4 : Les réservoirs biologiques (rapport de présentation page 24)

3 <https://inpn.mnhn.fr/site/natura2000/FR7200785>

4 <https://inpn.mnhn.fr/site/natura2000/FR7200786>

5 Modifié par la loi du 24 juillet 2019 renforçant la police de l'environnement, et d'ores-et-déjà en application. Cet article définit notamment les zones humides comme « les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année » (détermination selon le critère pédologique ou floristique)

3. Incidences sur le milieu naturel

Le dossier analyse les incidences de chaque secteur sur les sites Natura 2000, concluant à une absence d'incidence sur cet enjeu. Les terrains concernés par le re-classement en zone agricole A sont situés en continuité d'activités agricoles existantes, limitant ainsi, selon le dossier, l'effet de coupure des continuités écologiques.

Le projet indique que le projet de modification simplifiée n°3 du PLU ne concerne ni les réservoirs biologiques du SRADDET, ni de zone humide. Comme évoqué ci-dessus, cette affirmation nécessite d'être étayée par une déclinaison plus fine de la trame verte et bleue locale.

L'analyse des incidences de la modification simplifiée °3 du PLU pour chaque secteur concerné appelle les remarques suivantes de la MRAe :

a) Secteur Zaluaga – route d'Ahetze

La parcelle prévue en zone agricole A est localisée à l'extrémité Sud de la zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) « Bois et Landes d'Ustaritz et de Saint-Pée » qui justifie le classement actuel de ce terrain en zone naturelle protégée Np.

Le dossier indique que le terrain est constitué d'une prairie et est déjà en partie artificialisé.

La collectivité a réduit à une parcelle au lieu de deux l'emprise initialement concernée, évitant ainsi la partie boisée de ce secteur.

La MRAe constate ainsi qu'une démarche d'évitement a été initiée dans ce secteur en classant en secteur agricole A une emprise foncière limitée aux seuls besoins de développement de l'exploitation.

b) Secteurs Ehaltzekoborda, Arhalezko Borda et Leonenborda

Les terrains de ces secteurs servent actuellement de pâturage et se situent en zone naturelle N, à proximité du site Natura 2000 La Nivelles (respectivement à 200 m, 150 m et 250 m). La vallée de la Nivelles figure en tant que zone inondable du plan de prévention du risque inondation.

Le secteur Ehaltzekoborda est situé dans le site inscrit du Labourd, caractérisé par son intérêt paysager de basse et moyenne montagne, ses villages pittoresques et ses paysages agricoles et naturels. Le secteur Leonenborda est située à 50 m du site Natura 2000 La Nive.

La superficie du reclassement en zone A dans le projet de modification simplifiée n°3 semble surdimensionnée par rapport aux projets agricoles présentés de la page 13 à la page 19 du rapport de présentation.

La MRAe recommande d'approfondir la démarche d'évitement et de réduction des incidences sur les zones naturelles N concernées, comme cela a été fait pour le secteur Zaluaga – route d'Ahetze, où le zonage agricole A a été adapté aux seuls besoins de construction identifiés.

4. Incidences sur le voisinage

Pour Arhalezko Borda, la zone A est créée à proximité d'une zone urbanisée classée Uc, Le dossier précise qu'aucune habitation d'un tiers n'est située dans une bande de 100 m autour de la zone du projet. Les autres projets se situent dans des secteurs d'habitat dispersé.

La MRAe souligne que la vérification de périmètres d'éloignement suffisants des zones d'habitation existantes ou prévues par le PLU est une composante importante du projet. Ce point mérite encore d'être affirmé.

5. Incidences sur le paysage

Le classement des parcelles en zone agricole A permet une constructibilité dont les incidences paysagères ne peuvent être appréciées, le règlement de la zone A (donc en particulier les prescriptions qualitatives) n'ayant pas été mis à disposition de la MRAe.

La MRAe recommande d'introduire une analyse des incidences de la modification simplifiée n°3 du PLU sur le paysage et de présenter les dispositions relatives à l'insertion architecturale et paysagère des aménagements autorisés en zone agricole A.

IV – Synthèse des points principaux de l'avis de l'autorité environnementale

La communauté d'agglomération Pays basque souhaite, pour permettre le développement de l'activité agricole sur le territoire de St-Pée-sur-Nivelle, reclasser en secteur agricole A quatre parcelles situées en secteur naturel N du PLU en vigueur (dont une en zone naturelle protégée Np).

La MRAe estime que l'évaluation environnementale fournie répond globalement aux questions évoquées dans sa décision de soumission.

La MRAe estime toutefois que le choix des secteurs destinés à recevoir des installations agricoles devrait être mieux expliqué. Les caractéristiques des terrains retenus doivent également être précisées.

La MRAe recommande par ailleurs de poursuivre la démarche d'évitement concernant les secteurs Ehaltzekoborda, Arhaltzeko Borda et Leonenborda, localisés à proximité de sites patrimoniaux protégés. Les zonages retenus, vraisemblablement à l'échelle de parcelles de vaste ampleur, permettent en effet une constructibilité allant au-delà des objectifs retenus.

La MRAe estime également nécessaire de préciser les incidences paysagères potentielles du projet de modification simplifiée n°3 du PLU ainsi que les dispositions envisagées dans le règlement écrit pour assurer l'insertion paysagère des aménagements.

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

À Bordeaux, le 16 août 2021

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégataire

Signé

Didier Bureau