

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale  
de Nouvelle-Aquitaine relatif au projet d'élaboration du plan local  
d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Jean-Pied-de-Port  
porté par la communauté d'agglomération Pays-Basque  
(Pyrénées-Atlantiques)**

n°MRAe 2024ANA71

dossier PP-2024-16110

**Porteur du Plan :** Communauté d'agglomération Pays-Basque  
**Date de saisine de l'Autorité environnementale :** 20 juin 2024  
**Date de l'avis de l'Agence régionale de santé :** 1<sup>er</sup> août 2024

## Préambule

*Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.*

*En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 et du décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).*

*Conformément au règlement intérieur et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis de l'autorité environnementale a été rendu le 18 septembre 2024 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.*

*Ont participé et délibéré : Annick BONNEVILLE, Didier BUREAU, Pierre LEVAVASSEUR, Michel PUYRAZAT, Jessica MAKOWIAK, Cyril GOMEL, Jérôme WABINSKI, Cédric GHESQUIERES*

*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 : Raynald VALLEE, Elise VILLENEUVE, Patrice GUYOT*

## I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur la qualité du rapport environnemental et la manière dont l'environnement a été pris en compte par le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Jean-Pied-de-Port, porté par la communauté d'agglomération Pays-Basque.

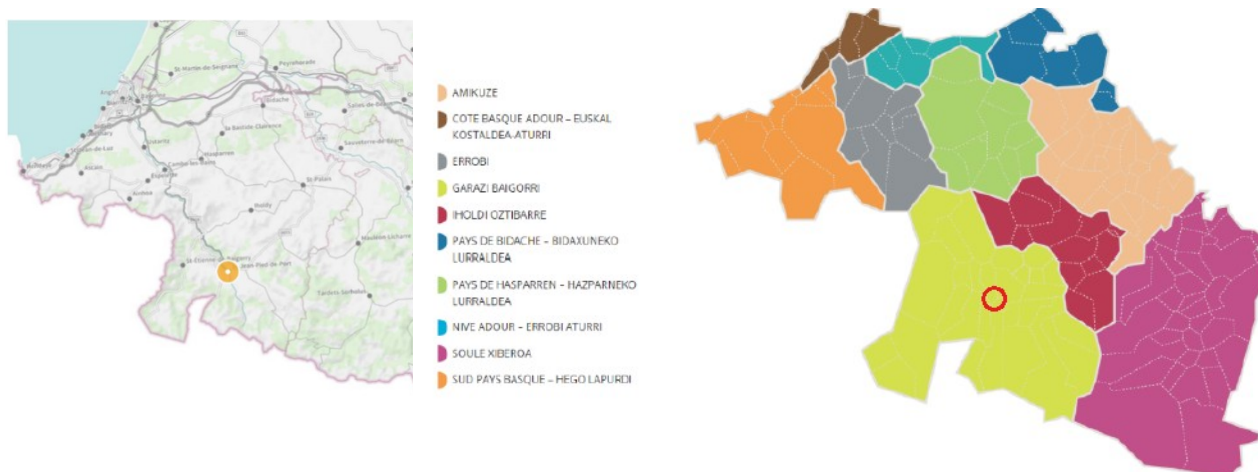
Le projet de PLU est soumis à la réalisation d'une évaluation environnementale au titre de l'article R. 104-11 du Code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre à la communauté d'agglomération, 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.

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.

### A. Localisation de la commune et documents en vigueur

La commune de Saint-Jean-Pied-de-Port compte 1 499 habitants en 2021 répartis sur un territoire de 273 hectares. Elle fait partie du pôle territorial de Garazi-Baigorri de la communauté d'agglomération Pays-Basque, compétente en matière d'urbanisme, qui regroupe 158 communes et 321 963 habitants (données de l'INSEE 2021).



*Localisation de la commune de Saint-Jean-Pied-de-Port au sein de la communauté d'agglomération Pays-Basque  
(Source : Rapport de présentation)*

La commune de Saint-Jean-Pied-de-Port, ne disposant pas de document d'urbanisme, est actuellement soumise au règlement national d'urbanisme (RNU). Elle ne fait pas partie des communes soumises aux dispositions urbanisme de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite loi Montagne. Elle a historiquement prescrit l'élaboration de son PLU en 2002, démarche toujours en cours.

Entre-temps, Saint-Jean-Pied-de-Port a intégré le périmètre du PLU intercommunal Sud Basse Navarre dont l'élaboration a été prescrite le 19 juin 2021. Elle est également comprise dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Pays-Basque et Seignaux en cours d'élaboration depuis le 13 décembre 2018.

La commune est couverte par le plan Climat-Air-Energie territorial (PCAET) Pays Basque approuvé le 19 juin 2021 et par le plan de mobilité (PDM) Pays Basque-Adour approuvé le 03 mars 2022. Ces plans ont fait l'objet des avis<sup>1</sup> de la MRAe respectivement du 3 juillet 2020 et du 28 octobre 2020.

Le programme local de l'habitat (PLH) Pays Basque (2021-2026) a été approuvé le 02 octobre 2021.

Saint-Jean-Pied-de-Port est la ville centre d'un vaste espace rural intercommunal dont l'urbanisation s'étend aux communes d'Ispeire et d'Uhart-Cize, dans une plaine alluviale entourée de montagnes. Elle concentre une majorité des équipements et des services. Sa desserte par la route départementale RD 933 en fait un passage vers l'Espagne. L'économie du territoire repose principalement sur les activités touristiques et agricoles, essentiellement pastorales.

1 Avis de la MRAe sur le PCAET Pays Basque :

[https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp\\_2020\\_9718\\_pcaet\\_capb\\_signe.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2020_9718_pcaet_capb_signe.pdf)

Avis de la MRAe sur le PDM Pays Basque :

[https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp\\_2020\\_9972\\_pdu\\_paysbasque\\_mrae\\_signe.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2020_9972_pdu_paysbasque_mrae_signe.pdf)

Saint-Jean-Pied-de-Port, caractérisée par un centre médiéval à la densité bâtie élevée, est engagée dans l'élaboration d'un site patrimonial remarquable (SPR) dont le périmètre a été arrêté en 2023.

Le territoire communal est situé à la confluence de la Nive de Béhérobie et du Laurhibar. Ces cours d'eau avec la Nive d'Arnéguy et le ruisseau d'Arzuby forment la Nive en aval de la ville de Saint-Jean-Pied-de-Port. La Nive de Béhérobie est caractérisée par un régime torrentiel. La commune est couverte par le plan de prévention des risques inondation de la Nive et de ses affluents approuvé le 25 septembre 2019. Elle est concernée par le site Natura 2000 de *la Nive*, désigné au titre de la directive « Habitats, faune, flore » qui couvre les cours de la Nive de Béhérobie et du Laurhibar.

## B. Description du projet communal

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU repose sur deux axes et huit orientations générales :

- Conforter le rôle de polarité de Saint-Jean-Pied-de-Port dans l'organisation territoriale de son bassin de vie en offrant les conditions d'habiter et en garantissant le renouvellement des populations, en maintenant la fonction de ville centre en facilitant l'accès aux services à la population et les nouveaux usages dans l'espace public, en répondant aux besoins de la population locale en maintenant un tissu commercial diversifié et en veillant à accompagner le dynamisme économique local et communautaire ;
- Préserver et valoriser les espaces structurants du territoire et prendre en compte les spécificités identitaires territoriales en préservant et en valorisant les espaces naturels et les continuités écologiques, en mettant en valeur le patrimoine local et l'histoire du territoire, en contenant l'urbanisation de la ville et le développement organisé des quartiers résidentiels par la maîtrise de la consommation des espaces naturels et agricoles et en prenant en compte les risques et les nuisances, notamment le risque inondation.

La collectivité envisage une croissance démographique de + 0,6 % par an pour la période 2024-2034. Le projet prévoit d'atteindre ainsi une population légèrement supérieure à 1 600 habitants à l'horizon 2034 (entre 1 620 et 1 650 habitants selon les calculs)<sup>2</sup>.

Pour l'habitat, le projet de PLU prévoit la mobilisation et la réalisation de 163 logements selon la répartition suivante :

- 39 logements potentiellement réalisables au sein des zones urbanisées du centre-ville et des quartiers par comblement des dents creuses et par divisions parcellaires ;
- 32 logements vacants mobilisables ;
- 92 logements en extension urbaine : 3 logements en secteur UC, 35 logements dans la zone ouverte à l'urbanisation AU du secteur Sainte-Eulalie (1,8 hectare) et 54 logements dans le secteur de la route de Çaro (3,3 hectares) classé en zone urbaine UC.

Pour les équipements, le projet envisage d'ouvrir à l'urbanisation le secteur du chemin de la Nasse par son classement en zone AUe.

Selon le dossier, le projet de PLU génère au total une consommation d'espaces naturel, agricole et forestier (NAF) de 3,1 hectares, soit 2 hectares dédiés à l'habitat et 1,1 hectare aux équipements. Le dossier exclut des surfaces consommées le secteur de développement de la route de Çaro, considéré dans le dossier comme un « coup-parti », ce secteur ayant fait l'objet d'un permis d'aménager renouvelé en 2022.

## C. Articulation du projet avec les documents de rang supérieur

Le rapport de présentation recense les différents plans opposables sur le territoire, leurs objectifs et les actions à mener. Il analyse le lien de compatibilité avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'équilibre des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine en matière de gestion économe de l'espace, de mobilité, de continuités écologiques, d'adaptation au changement climatique et de développement des énergies renouvelables.

La compatibilité du PLU avec le PCAET Pays-Basque est analysée notamment en matière d'adaptation du territoire au changement climatique, de mobilité, de réduction des consommations énergétiques et de production d'énergie renouvelable.

En ce qui concerne la ressource en eau, le rapport analyse le lien de compatibilité du PLU avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne 2022-2027 approuvé le 10 mars 2022 dont les principaux objectifs sont présentés dans le rapport.

Le rapport montre que, si l'on exclut le projet de la zone de Çaro, le projet de PLU s'inscrit dans les objectifs de production de logements, fixés à 11,7 logements par an par le PLH 2021-2026 pour Saint-Jean-Pied-de-Port, qui constitue une polarité structurante du Pays Basque intérieur.

**La MRAe recommande de préciser dans le rapport de quelle manière le PLU répond également aux objectifs chiffrés en termes de report modal, tels que fixés dans le plan de mobilité Pays Basque-Adour (PDM).**

## **D. Principaux enjeux relevés par la MRAe**

Le dossier fait ressortir un territoire caractérisé par les principaux enjeux suivants :

- établir et mettre en œuvre une stratégie multimodale de déplacements à l'échelle de l'agglomération de Saint-Jean-Pied-de-Port intégrant déplacements doux, circulation automobile et stationnement y compris en période estivale ;
- lutter contre le mitage, l'étalement urbain et la consommation d'espaces agricoles pour assurer le maintien des coupures d'urbanisation et protéger les espaces agricoles ;
- préserver la qualité des paysages pastoraux et des vues panoramiques remarquables ;
- préserver la qualité de la ressource en eau ;
- prendre en compte les risques d'inondation par débordement des cours d'eau affluents de la Nive.

## **II. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale**

### **A. Qualité générale et accessibilité des documents**

Le rapport de présentation est scindé en six<sup>3</sup> parties faisant l'objet d'un sommaire et d'une pagination indépendants et comporte des annexes. Un sommaire général est proposé pour le dossier, ce qui permet son appréhension globale. Il conviendrait toutefois de le compléter par un sommaire unifié et détaillé du rapport de présentation afin de faciliter la localisation des informations recherchées.

Les thématiques étudiées dans le diagnostic et l'état initial de l'environnement comportent des synthèses identifiant les atouts et les faiblesses du territoire et permettant de mettre en avant les principaux enjeux. Le rapport s'attache à fournir des données actualisées et comporte de nombreuses cartes et tableaux qui illustrent les explications fournies et facilitent l'appropriation du document par le public.

Le résumé non technique reprend les éléments de synthèse du diagnostic et de l'état initial de l'environnement ainsi que les développements relatifs à la justification des choix. L'ajout d'illustrations y serait utile pour permettre un accès pédagogique au projet de PLU et de ses effets sur l'environnement.

### **B. Qualité de l'évaluation environnementale**

#### **1. Méthodes du diagnostic socio-économique, de l'état initial de l'environnement et des perspectives d'évolution de l'environnement**

Le diagnostic et l'état initial de l'environnement s'appuient sur des données bibliographiques, des bases de données publiques ou mises à disposition par les personnes publiques associées à l'élaboration du document et sur des visites de terrain.

Le diagnostic indique qu'après une augmentation de sa population sur la période 1999-2014, la population de Saint-Jean-Pied-de-Port est en baisse (- 0,5 % par an entre 2014 et 2020 selon les données de l'INSEE). Selon le rapport, le territoire compte 1 034 logements en 2020 dont 75 % de résidences principales et 20,8 % de résidences secondaires. Les logements vacants sont peu nombreux (4,2 % du parc). En s'appuyant sur les données de l'INSEE et d'un inventaire des logements vacants réalisé en 2021, le diagnostic fait état d'un parc de 57 logements vacants. La taille moyenne des ménages, en baisse depuis 1968, est passée de 3,06 à 1,79 personnes par ménage entre 1968 et 2020.

Le rapport présente une analyse de la fréquentation touristique de Saint-Jean-Pied-de-Port, avec une forte saisonnalité liée à la fréquentation des pèlerins de Saint-Jacques-de-Compostelle. L'offre d'accueil en hébergements touristiques de la commune est importante (1 012 lits en 2021).

<sup>3</sup> Les titres des parties sont les suivants : Préambule et contexte territorial - Résumé non technique - État initial de l'environnement - Diagnostic territorial - Justifications des choix - Évaluation environnementale

En ce qui concerne les enjeux écologiques, les secteurs de projet d'urbanisation n'ont pas fait l'objet d'investigations naturalistes, ni d'inventaire zones humides en application des dispositions de l'article<sup>4</sup> L. 211-1 du Code de l'environnement. Ceci peut fragiliser l'ensemble du raisonnement et nuire à la fois au projet d'urbanisme et aux réalisations prévues car certaines projections pourraient être remises en cause par la suite.

**La MRAe recommande de mener des inventaires écologiques proportionnés aux enjeux sur les sites ouverts à l'urbanisation, afin de caractériser les habitats naturels et les espèces faune/flore associées, sur une période favorable à l'observation de la biodiversité et représentative de leur cycle biologique<sup>5</sup>.**

## **2. Méthodologie d'analyse des solutions alternatives**

Dans le cadre de l'élaboration du PLU, le rapport présente quatre scénarios de développement démographique étudiés à l'aune des tendances observées les années passées. Les scénarios sont établis sur la période 2020-2034.

Les scénarios de croissance de la population fondés sur les évolutions observées entre 1990 et 2020 (+ 0,18 % / an), entre 1999 et 2020 (+ 0,3 % / an) et entre 2009 et 2020 (+ 0,2 % / an) ont été écartés. La MRAe relève que ces scénarios, quasiment similaires, auraient pu constituer un scénario alternatif unique.

Le scénario retenu souhaite se rapprocher de la croissance démographique la plus élevée observée sur la période antérieure, soit + 0,6 % par an entre 2009 et 2014. Selon le dossier, il est prévu l'accueil de 110 à 140 habitants supplémentaires à partir d'une population de 1 510 habitants en 2020. Ce scénario s'avère en contradiction avec les dernières tendances d'évolution démographique (- 0,5 % par an entre 2014 et 2020).

**La MRAe recommande de prendre en compte les évolutions démographiques les plus récentes pour définir le projet communal, aucun scénario prolongeant les tendances récentes n'ayant été étudié.**

Le rapport<sup>6</sup> fait état d'un besoin de production de 126 à 166 logements sur la période 2020-2034 (soit 9 à 11,8 logements par an) ou de 110 logements à produire entre 2024 et 2034 sans justifier le nombre de logements déjà produits entre 2020 et 2023. L'estimation semble reposer sur une hypothèse d'une taille des ménages de 1,7 en 2034 et sur l'absence de hausse du nombre de résidences secondaires et de logements vacants.

**La MRAe recommande de détailler la méthode de calcul du nombre de logements à produire entre 2020 et 2034 pour l'accueil des nouvelles populations et pour le maintien de la population déjà installée sur le territoire (calcul du point mort<sup>7</sup>).**

**Elle recommande également de préciser les logements construits entre 2020 et 2023 pour déterminer le restant à produire d'ici 2034. L'analyse devrait identifier les données et projections correspondant aux années 2021 et 2031, dates de référence liées à la loi Climat et Résilience<sup>8</sup>,** afin de relier la production de logement avec les impératifs de modération de la consommation d'espace. Sans ces éléments, la mise en œuvre du projet ne peut pas non plus être suivie.

La méthodologie d'élaboration du projet de PLU semble favoriser la recherche de sobriété foncière en privilégiant la production de logements par densification de l'enveloppe urbaine et par reconquête du parc vacant, exception faite du projet de développement route de Çaro.

La méthode d'analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis est clairement exposée dans le rapport. L'étude a porté sur les périmètres des enveloppes urbaines existantes définies par un tissu urbain de cinq constructions minimum comprenant des constructions distantes de 50 mètres maximum entre elles. Le rapport précise que l'identification des parcelles densifiables tient compte de l'état du bâti à jour en 2022, de la taille des parcelles, de leur accessibilité mais également des contraintes d'urbanisation connues (sensibilités environnementales, risques d'inondation, servitudes diverses). Les périmètres d'inconstructibilité réciproques avec les zones d'habitat générés par les bâtiments agricoles sont pris en compte<sup>9</sup>.

4 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 ». La zone humide correspond ainsi aux cumuls des terrains répondant à l'un au moins des deux critères pédologique ou floristique.

5 Voir notamment le Guide de Nouvelle Aquitaine pour la prise en compte de la réglementation des espèces protégées dans les projets d'aménagement et d'infrastructures édité en 2021 : [https://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/guide\\_nouvelle-aquitaine\\_pour\\_la\\_prise\\_en\\_compte\\_de\\_la\\_reglementation\\_especes\\_protegees.pdf](https://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/guide_nouvelle-aquitaine_pour_la_prise_en_compte_de_la_reglementation_especes_protegees.pdf)

6 Rapport de présentation – Justification des choix – page 4

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

8 Des données pour y répondre sont notamment accessibles sur les sites <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/> et <https://www.sigena.fr>

9 Rapport de présentation – Diagnostic territorial – carte page 112

Le rapport estime par cette méthode d'analyse cohérente un potentiel de 34 logements pouvant être réalisés en dents creuses et de 5 logements par divisions parcellaires, en tenant compte d'une évaluation de la rétention foncière et des densités urbaines existantes. Un potentiel de 32 logements pouvant être mobilisés par reconquête du parc vacant a également été identifié.

### **3. Qualité de la démarche d'évitement-réduction-compensation (ERC)**

Le rapport présente l'approche méthodologique retenue pour la mise en oeuvre de la démarche ERC conduite à l'échelle du PLU et à l'échelle des secteurs ouverts à l'urbanisation. L'analyse des différents sites étudiés, selon une méthode multi-critères (protection des milieux naturels et de la biodiversité, préservation des paysages, consommation d'espace, prévention des risques et des nuisances) ne montre pas que les choix d'urbanisation ont été effectués en tenant compte des enjeux environnementaux identifiés. Le caractère itératif de la démarche d'évaluation n'est pas restitué.

La mise en oeuvre d'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) sur les secteurs à urbaniser permet toutefois d'éviter ou de réduire des incidences environnementales potentielles (préservation des haies et franges boisées existantes, ouvrages de rétention des eaux pluviales, intégration paysagère).

Il ressort du dossier que le secteur ouvert à l'urbanisation route de Çaro, présente des enjeux de préservation des paysages et des espaces agricoles, dans une coupure d'urbanisation. Il est situé en outre à 100 mètres d'une installation de stockage de déchets inertes (ISDI). Ce projet présente des incidences sur l'armature territoriale, notamment sur la répartition de la population. Il participe à l'étalement urbain le long des voies à l'écart du bourg et des équipements, facteur de dépendance à la voiture individuelle et de dégradation des paysages.

Le dossier considérant ce secteur comme un « coup parti », seules des mesures de réduction d'impact sont retenues pour celui-ci.

Compte tenu cependant de l'état physique du terrain à date (réalisation d'une voirie mais absence de constructions), la MRAe considère que ce secteur n'est pas urbanisé actuellement. L'importance des enjeux environnementaux invite à réexaminer les alternatives au regard du projet communal, sans écarter l'hypothèse de reclasser, le cas échéant, cet espace en secteur agricole.

**La MRAe recommande de reprendre la démarche d'évitement et de réduction d'impact, ainsi que l'examen des alternatives, afin de confirmer ou non les choix d'urbanisation envisagés, au regard de leurs impacts prévisibles sur l'environnement.**

### **4. Méthode de suivi**

Le choix des indicateurs de suivi de la mise en oeuvre du PLU correspond aux enjeux identifiés sur le territoire. Le système d'indicateurs proposé ne prévoit toutefois aucune périodicité de suivi de ces indicateurs. Le rapport indique seulement que le suivi de la mise en oeuvre du PLU par le biais d'indicateurs doit être réalisé neuf ans au plus tard après l'approbation du PLU.

**La MRAe recommande de prévoir un suivi plus fréquent des indicateurs, élément important de l'évaluation en continu des impacts de la mise en oeuvre du PLU sur le territoire, afin de permettre, le cas échéant, l'application de mesures correctrices.**

## **III. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet communal**

### **A. Consommation d'espaces et densités**

Le PADD affiche un objectif de modération de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) de 50 % défini par rapport à la consommation des dix dernières années.

Selon le dossier, la consommation d'espaces NAF sur la période 2012-2022 représente 6,2 hectares, dont 5,6 hectares à vocation d'habitat et 0,6 hectare pour les équipements, en prenant en compte le secteur de développement route de Çaro considéré comme un « coup-parti » sur 3,3 hectares.

En cohérence avec ce qui précède, la MRAe considère que le secteur route de Çaro, non bâti, n'est pas à comptabiliser dans la consommation d'espaces passée mais bien comme une potentielle extension à venir. L'aménagement de ce secteur n'a d'ailleurs pas évolué depuis 2008, selon les photos aériennes mises à disposition sur le site du Géoportail. La consommation d'espaces NAF entre 2012 et 2022 doit ainsi être réévaluée à 2,9 hectares.

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) à vocation résidentielle prévues par le PLU indiquent les surfaces, le nombre de logements à réaliser et les densités moyennes retenues.

Selon le dossier, le projet de PLU génère au total une consommation d'espaces NAF de 3,1 hectares, dont 2 hectares dédiés à l'habitat et 1,1 hectare aux équipements. En comptant la consommation de 3,3 hectares d'espaces agricoles dans le secteur de la route de Çaro, le projet de PLU générerait une consommation d'espaces de 6,4 hectares, ce qui représenterait près du double de l'urbanisation sur la période de référence passée.

Or, sans prendre en compte le projet de 54 logements dans le secteur de la route de Çaro, le PLU devrait d'ores et déjà permettre de répondre aux besoins estimés par la réalisation de 109 logements, soit 11 logements par an en cohérence avec le PLH Pays Basque. Dans ce cas, 65 % de l'objectif de création de logements de la commune serait réalisé en densification des enveloppes urbaines et en mobilisation de logements vacants.

La MRAe rappelle que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine, approuvé le 27 mars 2020, prévoit une diminution de 50 % de la consommation d'espaces à l'échelle régionale d'ici 2030. La loi Climat et résilience du 22 août 2021 renforce l'engagement des PLU dans la lutte contre l'artificialisation des sols pour atteindre le « zéro artificialisation net » (dit ZAN) en 2050.

**Dans ce contexte, la MRAe recommande de restreindre les extensions urbaines afin d'atteindre l'objectif du SRADDET d'une division par deux de la consommation d'espace en 2030 et au-delà d'inscrire le projet de PLU 2024-2034 dans la trajectoire du ZAN.**

## **B. Prise en compte de la ressource en eau**

### **1. Eau potable**

Le dossier présente les modalités d'alimentation de la commune de Saint-Jean-Pied-de-Port en eau potable. Le captage Ithurxilo situé dans la commune de Lasse alimente en eau potable les communes de Saint-Jean-Pied-de-Port et de Lasse. Il fait l'objet de périmètres de protection cartographiés<sup>10</sup> dans le dossier. Le dossier indique que la capacité d'alimentation en eau potable du territoire est satisfaisante, y compris en période estivale, et cohérente avec le projet de développement.

Cependant, le rapport ne donne pas d'information précise sur les volumes prélevés par rapport aux volumes autorisés. Il ne comporte pas de projection de l'évolution des besoins induite par le projet de PLU, ni d'éléments chiffrés sur la capacité résiduelle du réseau. Il manque également des données sur le rendement des réseaux d'adduction.

**La MRAe recommande d'apporter des informations précises, prospectives et chiffrées, sur la ressource en eau potable, en tenant compte des autres usages (agriculture, industrie) et de son utilisation actuelle par la commune de Lasse (volumes prélevés par les différents usages, disponibilité et suffisance au regard des autorisations de prélèvements existantes) afin de démontrer la compatibilité de la ressource avec la mise en œuvre du PLU.**

### **2. Gestion des eaux usées et pluviales**

La gestion des eaux usées dépend majoritairement d'un système d'assainissement collectif relié à la station d'épuration « Ispoure 2 » en capacité de répondre aux besoins épuratoires générés par le projet de PLU au regard de sa capacité résiduelle<sup>11</sup>.

Les eaux de pluies recueillies par des réseaux d'évacuation enterrés et des fossés se déversent dans les cours d'eau. La commune ne dispose pas d'un schéma directeur de gestion des eaux pluviales. Des éléments sont attendus sur la suffisance ou non des dispositifs existants sur le territoire pour la gestion des eaux pluviales en lien avec les risques d'inondation par ruissellement.

Le rapport souligne que le PLU comporte des dispositions visant à réduire les incidences de l'urbanisation sur l'écoulement des eaux telles qu'une limitation de l'imperméabilisation des sols par l'instauration de coefficients de pleine terre de 15 % à 50 %, l'intégration d'un système de rétention des eaux pluviales dans les zones urbaines ou à urbaniser, la protection des haies bocagères au titre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme.

10 Rapport de présentation – Etat initial de l'environnement - page 33 et plan des servitudes d'utilité publique

11 La station d'épuration Ispoure 2 collecte les eaux usées des communes de Saint-Jean-Pied-de-Port, Ascarat, Uhart-Cize et Ispoure. Les charges entrantes en 2022 s'élèvent à 6 487 équivalents habitant (EH) pour une capacité nominale de 10 000 EH, soit une capacité résiduelle de l'ordre de 35 %. (Rapport de présentation – page 53)

### 3. Défense incendie

Le dossier ne présente pas d'analyse relative à la défense incendie du territoire. Une cartographie des secteurs urbanisés couverts par la défense incendie et l'état de fonctionnement des points d'eau permettraient de visualiser si les secteurs urbanisés ou à urbaniser sont couverts de façon satisfaisante.

**La MRAe recommande de fournir des données sur le caractère suffisant, en capacité et en qualité, des dispositifs de défense incendie pour justifier l'accueil de nouvelles populations.**

#### C. Préservation des milieux naturels et des fonctionnalités écologiques

Le territoire communal est concerné par le site Natura 2000 de *la Nive* désigné au titre de la directive « Habitats, faune, flore » et par la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) qui identifie le « réseau hydrographique des Nives ». La Nive est un des rares bassins versants à accueillir l'ensemble des espèces de poissons migrateurs du territoire français, excepté l'Esturgeon européen. Le rapport indique que le Saumon atlantique et le Chabot de l'Adour sont des espèces des cours d'eau du territoire. Ce site est identifié comme habitat favorable pour la Loutre d'Europe et le Desman des Pyrénées. La qualité de l'eau et des milieux aquatiques est un enjeu pour ce site Natura 2000. Les eaux superficielles présentent de bons états quantitatif, écologique et chimique. Le territoire est également concerné par une masse d'eau souterraine en bon état quantitatif et chimique.

Les abords des cours d'eau sont occupés en grande partie par des ripisylves et autres boisements alluviaux. Le projet de PLU prévoit un recul des constructions de trois mètres de part et d'autre des cours d'eau et la protection des ripisylves au titre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme.

Les espaces présentant un enjeu ont fait l'objet d'un classement en zone naturelle ou agricole.

Le territoire compte peu de surface boisée. Les ensembles boisés font l'objet d'un classement en espaces boisés classés (EBC). Les alignements d'arbres et les haies font l'objet d'une protection pour des motifs écologiques ou paysagers (articles L. 151-23 ou L. 151-19 du Code de l'urbanisme).

La définition des continuités écologiques s'appuie sur la trame verte et bleue du SRADDET qui identifie les cours d'eau comme réservoir de biodiversité. Elle devrait également prendre en compte les éléments de connaissance sur les continuités écologiques identifiées dans le cadre de l'élaboration du SCoT en cours. Le rapport propose une déclinaison cartographique<sup>12</sup> de la trame verte et bleue (TVB) à l'échelle de la commune, constituée en particulier par les cours d'eau et les milieux prairiaux et bocagers. Cette TVB pourrait être complétée par une analyse des continuités écologiques en milieu urbain au regard de l'importance des secteurs urbanisés sur la commune.

Les OAP proposent des mesures de préservation des haies bocagères et des boisements existants. La MRAe note avec intérêt que le PLU protège en complément certains de ces éléments au titre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme. **Elle recommande d'étendre ces protections à l'ensemble de la végétation remarquable et des continuités écologiques identifiées sur ces espaces.** Un classement en espace boisé classé (EBC), pour des motifs écologiques ou paysagers (articles L. 151-23 ou L. 151-19 du Code de l'urbanisme) ou en zone naturelle N renforcerait réglementairement la protection de ces espaces. En effet, les prescriptions inscrites dans une OAP et une autorisation d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager) ne présentent qu'un lien de compatibilité.

#### D. Protection du patrimoine bâti et paysager, qualité du cadre de vie

La commune est marquée par l'importance des édifices militaires et défensifs, constitués notamment par la citadelle, les remparts et les portes de la ville. Le rapport liste et cartographie les édifices protégés. La quasi-totalité du territoire fait l'objet de périmètres de protection au titre des monuments historiques. S'il cartographie le périmètre des sites inscrits des Rives de la Nive et de la ville de Saint-Jean-Pied-de-Port, le rapport ne décrit pas ces sites figurant dans les servitudes d'utilité publiques et devrait être complété.

En dehors du périmètre du site patrimonial remarquable (SPR), la commune dispose d'un patrimoine bâti et paysager remarquable dont un inventaire détaillé figure en pièce annexe du PLU. Le règlement du PLU prévoit la mise en œuvre d'une protection des éléments de ce patrimoine bâti et paysager d'intérêt sur le territoire au titre de l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme.

Le rapport ne décrit pas la manière dont le PLU entend protéger le patrimoine remarquable situé dans le périmètre du SPR dans l'attente de l'approbation du SPR et du règlement associé qui sera mis en œuvre. Des éléments sur les orientations du SPR et la complémentarité entre les projets de SPR et de PLU devraient être fournis.

12 Rapport de présentation – Etat initial de l'environnement - page 65



Le traitement paysager des secteurs ouverts à l'urbanisation est pris en compte dans les OAP par la déclinaison de mesures visant la préservation ou la plantation de haies et de boisements et le maintien des vues remarquables.

**La MRAe recommande de montrer l'efficacité et la suffisance des mesures mises en œuvre pour préserver les paysages du territoire afin de s'assurer d'une intégration paysagère suffisamment qualitative et encadrée des aménagements projetés.** Des illustrations ou des photos-montages permettraient d'appréhender l'insertion paysagère des constructions et des aménagements permis sur les espaces de projet.

## **E. Prise en compte des risques et des nuisances**

Le règlement du PLU propose une trame graphique spécifique permettant de localiser et de préserver les secteurs exposés aux risques naturels d'inondation par débordement des cours d'eau. Selon le PADD, la préservation des zones d'expansion des crues et des milieux humides rivulaires est une nécessité.

La MRAe relève une incohérence entre le plan de zonage et cette trame graphique. Le projet prévoit en effet de classer en zone urbaine UC des parcelles non bâties exposées au risque d'inondation et classées en zone rouge inconstructible du PPRi à proximité du secteur de projet Sainte-Eulalie.

Le dossier mentionne que la commune est exposée à un risque fort de feu de forêt mais ne fournit pas d'analyse de ce risque. Il est nécessaire de compléter le rapport par une cartographie des secteurs potentiellement exposés au risque feu de forêt et une description des moyens de défense existants contre les incendies présents sur les secteurs concernés.

Le nord du territoire, à la confluence de la vallée de la Nive de Béhérobie et du Laurhibar, est exposé au risque d'inondation par remontée de nappe phréatique. Le règlement du PLU ne semble pas prévoir de mesures particulières pour les constructions à réaliser dans ces secteurs fortement urbanisés telles que des niveaux minimum de plancher par rapport au sol naturel.

L'état initial de l'environnement identifie par ailleurs un territoire sensible aux nuisances liées au trafic routier (bruit, vibrations, insécurité) sur les routes départementales RD 918 et RD 933, en particulier en centre-ville. Les secteurs exposés aux nuisances sonores figurant sur le plan des servitudes d'urbanisme devraient être présentés dans le rapport.

**La MRAe recommande d'ajuster les choix de développement de la commune et le règlement du PLU afin de prendre en compte l'ensemble des risques naturels et des nuisances identifiés.**

## **F. Prise en compte des enjeux liés au changement climatique**

Le rapport fait le constat de déplacements domicile-travail sur le territoire essentiellement en voiture individuelle et de difficultés de circulation dans le centre-ville de Saint-Jean-Pied-de-Port. Le rapport mentionne une étude en cours pour remédier aux difficultés de circulation sur le territoire dans une approche multimodale en tenant compte de la fréquentation estivale. **La MRAe recommande d'intégrer le résultat de cette étude dans les dispositions réglementaires du PLU.**

Le territoire comporte peu d'aménagements piétonniers et de nombreuses voies en impasse. Il est desservi par une gare située à 600 mètres du centre-ville et une ligne de bus. Selon le dossier, les cheminements piétons et l'offre de transports collectifs routiers sur le territoire sont inadaptés aux besoins des usagers.

La collectivité affirme sa volonté de mettre en valeur les cheminements existants, de développer les mobilités actives et de permettre les liaisons inter-quartiers au travers des OAP et des emplacements réservés. Le PLU identifie ainsi douze emplacements réservés destinés à l'élargissement de voies existantes, à la réalisation de nouvelles voies, à l'aménagement de cheminement doux, à la création d'un ouvrage de franchissement de la voie ferrée et à l'aménagement des berges de la Nive de Béhérobie.

La collectivité s'est engagée dans le développement des énergies renouvelables avec la réalisation en 2018 de la chaufferie bois d'Ispeure – Saint-Jean-Pied-de-Port et du réseau de chaleur qui dessert la piscine intercommunautaire et deux EHPAD. Outre le potentiel de la filière bois énergie, le rapport identifie un potentiel de production d'énergie solaire sur les aires de stationnement et en toiture.

La collectivité poursuit également son engagement en faveur de la réhabilitation de son patrimoine bâti. Une grande partie du territoire est couverte par des servitudes patrimoniales (SPR, sites inscrits, monuments historiques). Les projets de rénovation du bâti ancien pour l'amélioration énergétique des bâtiments ou d'installation de dispositifs de production d'énergies renouvelables en toiture préconisés dans le PLU nécessitent dès lors une intégration architecturale et paysagère qualitative soumise à l'avis de l'architecte des bâtiments de France (ABF).

L'option retenue de renforcer les protections d'espaces naturels et paysagers principalement en secteurs urbanisés contribue à préserver les îlots de fraîcheur et les éléments participant à la trame verte et bleue.

La MRAe invite la collectivité à considérer également les enjeux d'adaptation au changement climatique en s'appuyant sur une analyse des vulnérabilités du territoire au changement climatique à l'échéance du PLU et sur une réflexion des recompositions spatiales qui pourraient être rendues nécessaires (accès à l'eau, exposition aux risques). La proximité entre la zone AU du secteur Sainte-Eulalie et les zones à risque serait potentiellement à réinterroger, d'autant plus en prenant en compte les inondations récentes de 2021.

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

Le projet de plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Jean-Pied-de-Port porté par la communauté d'agglomération Pays Basque vise à encadrer le développement du territoire à l'horizon 2034 et prévoit d'atteindre une population légèrement supérieure à 1 600 habitants.

Les caractéristiques environnementales des secteurs ouverts à l'urbanisation sont insuffisamment renseignées, ce qui pourrait remettre en cause le projet d'urbanisme. L'analyse doit permettre d'évaluer la bonne mise en œuvre de la démarche d'évitement et de réduction des incidences du projet et l'adéquation des mesures de protections réglementaires mises en œuvre.

Le scénario de développement retenu prévoit une croissance de population en contradiction avec les dernières tendances démographiques observées. La production attendue de logements pourrait être assurée sans recourir au secteur du Çaro, aujourd'hui non construit et présentant des sensibilités environnementales significatives.

La consommation foncière prévue ne respectant pas les objectifs du SRADDET, il serait nécessaire que la commune repense son projet de PLU vers une moindre consommation foncière.

La MRAe fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis. Les réponses apportées ont vocation à être prises en compte dans le dossier et son résumé non-technique.

A Bordeaux, le 18 septembre 2024

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,  
la présidente de la MRAe

**Signé**

Annick Bonneville