



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de
Nouvelle-Aquitaine sur le projet de révision du plan local
d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Pée-sur-Nivelle porté
par la communauté d'agglomération Pays Basque
(Pyrénées-Atlantiques)**

n°MRAe 2022ANA38

dossier PP-2022-12090

Porteur du Plan : Communauté d'agglomération Pays Basque

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 12 janvier 2022

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 1^{er} février 2022

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 6 avril 2022 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Ont participé et délibéré : Hugues AYPHASSORHO, Annick BONNEVILLE, Raynald VALLEE, Didier BUREAU, 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 : Freddie-Jeanne RICHARD, Jessica MAKOWIAK.

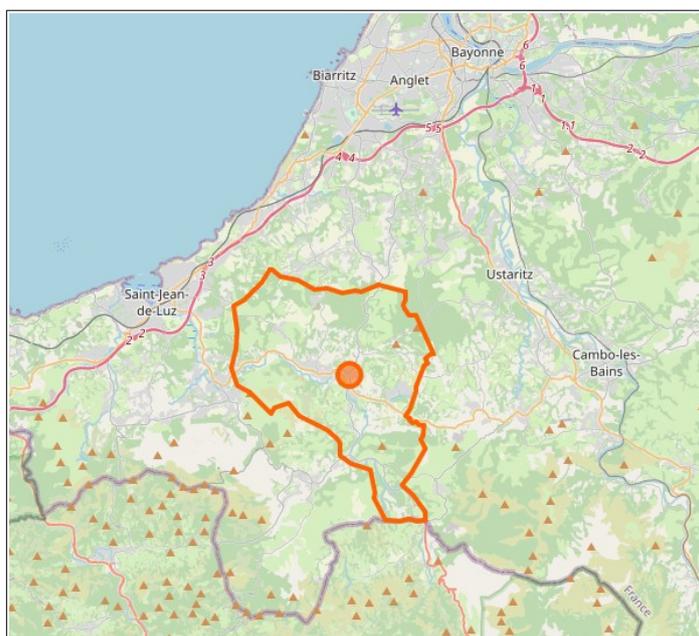
I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Pée-sur-Nivelle approuvé le 19 décembre 2011. Le projet, engagé le 7 février 2015, est porté par la communauté d'agglomération Pays Basque, compétente en matière d'urbanisme.

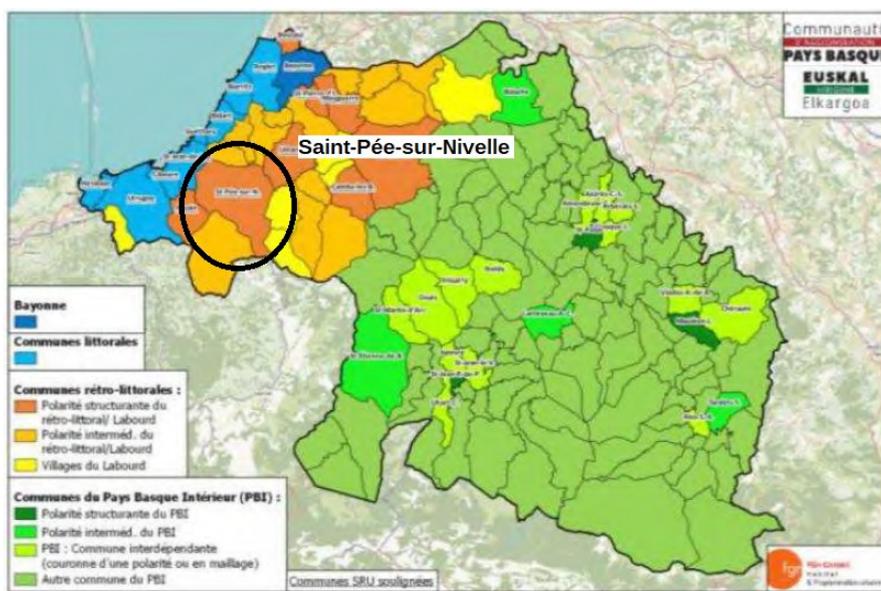
Saint-Pée-sur-Nivelle, située en zone rétro-littorale au sud-ouest du département des Pyrénées-Atlantiques, compte une population de 6 888 habitants sur un vaste territoire de 6 508 hectares (données de l'INSEE 2018) frontalier de l'Espagne.

Elle est membre de la communauté d'agglomération Pays-Basque qui regroupe 158 communes et 312 278 habitants en 2018. Elle est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Sud Pays Basque approuvé le 5 novembre 2005, en cours de révision à l'échelle de la communauté d'agglomération Pays Basque.

La commune envisage l'accueil d'environ 1 400 habitants à l'horizon 2030 pour atteindre 8 250 habitants et la réalisation de 600 nouveaux logements.



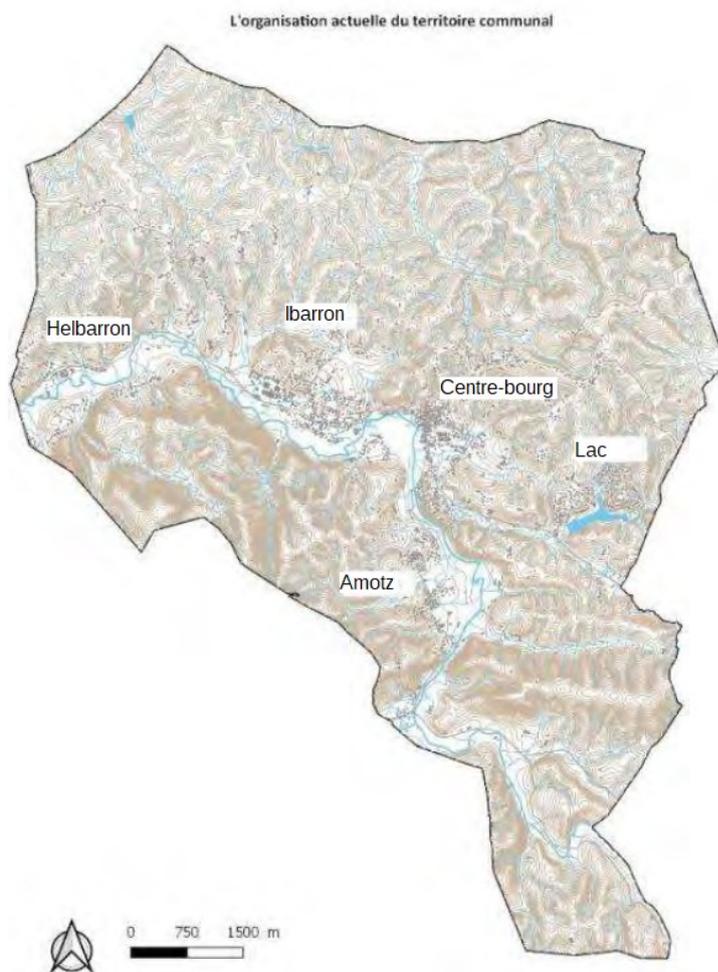
Localisation de la commune de Saint-Pée-sur-Nivelle
(Source: OpenStreetMaps)



Périmètre de la communauté d'agglomération Pays Basque
(Source: rapport de présentation - diagnostic page 62)

Saint-Pée-sur-Nivelle bénéficie d'un climat océanique tempéré caractérisé par une pluviométrie importante. Ce vaste territoire, traversé par le cours d'eau de La Nivelle et sa plaine inondable, présente un relief assez marqué par des coteaux et des collines. L'agriculture occupe environ 52 % du territoire communal, les forêts et espaces semi-naturels environ 41 % et les espaces artificialisés environ 8 %¹.

Le développement de la commune s'est organisé en fonction du réseau hydrographique et du relief. Les espaces urbanisés du bourg de Saint-Pée-sur-Nivelle et des quartiers d'Ibarron, Helbarron et Amotz se situent principalement dans la plaine de la Nivelle, de part et d'autre du cours d'eau. Le territoire est également caractérisé par le développement d'un habitat diffus dans les espaces agricoles et une urbanisation linéaire le long des voies. La commune est en outre traversée d'est en ouest par la route départementale RD 918 reliant le littoral à l'arrière-pays, générant un fort trafic². Un lac de 12 hectares issu de l'exploitation d'une carrière, le lac de Saint-Pée-sur-Nivelle, a été aménagé en base de loisirs à l'est du territoire.



Le territoire communal est concerné par les sites Natura 2000 de *La Nivelle (estuaire, barthes et cours d'eau)* et de *La Nive*, référencés respectivement FR7200785 et FR7200786 au titre de la Directive « Habitats, faune, flore ». Le site de La Nivelle vise la préservation du cours d'eau, de ses rives, de son estuaire et des zones humides associées des barthes³ en particulier vis-à-vis de la faune piscicole amphihaline⁴ comme le Saumon Atlantique et des espèces de bord de cours d'eau telles que le Vison d'Europe. Le site de La Nive vise la préservation d'un des rares bassins versants à accueillir l'ensemble des espèces de poissons migrateurs du territoire français, excepté l'Esturgeon européen.

1 Source géo-portail de l'agence régionale de la biodiversité-(ARB)

2 Selon le dossier, le trafic journalier s'élève en 2016, entre le bourg et le quartier Ibarron à 15747 véhicules, dont 4,27% de poids lourds (soit 672 poids lourds par jour) – rapport de présentation – diagnostic page 139

3 Les barthes désignent, en gascon, les plaines alluviales planes et inondables qui longent un cours d'eau.

4 Les poissons migrateurs amphihalins circulent entre le milieu marin et l'eau douce pour accomplir leur cycle de vie.

Le projet de révision du PLU de Saint-Pée-sur-Nivelle fait l'objet d'une évaluation environnementale en application de l'article R. 104-11 du Code de l'urbanisme. L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au maître d'ouvrage, 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. Le projet de révision du PLU de Saint-Pée-sur-Nivelle, arrêté le 18 décembre 2021, 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 révision du PLU

A. Remarques générales

Le rapport de présentation répond aux obligations issues des articles R. 151-1 à 5 du Code de l'urbanisme. Il est scindé en cinq⁵ fascicules faisant l'objet d'un sommaire et d'une pagination indépendante.

La MRAe recommande l'ajout d'un sommaire unifié et détaillé dans le rapport de présentation, afin de faciliter l'appréhension des différentes thématiques étudiées et une localisation rapide des informations recherchées.

Le rapport s'attache à fournir des données et des informations actualisées. Il est par ailleurs illustré par de nombreuses cartes. La MRAe note cependant que les cartes proposées dans le rapport s'avèrent majoritairement représentées à une échelle trop étendue. S'il s'avère utile de les conserver au fil du rapport en maintenant ce format, il convient alors de les reporter dans un atlas cartographique complet à bonne échelle permettant au public de disposer d'une information satisfaisante. **La MRAe recommande l'insertion de cartographies à une échelle adaptée pour une bonne appréhension par le public du projet de PLU.**

Le résumé non technique reste trop synthétique en ce qui concerne la restitution du diagnostic socio-économique et de l'état initial de l'environnement. Il manque par ailleurs des illustrations et des cartes permettant de visualiser les principaux enjeux du territoire et la manière dont le PLU les prend en compte.

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 de révision du PLU et de ses effets sur l'environnement. Le résumé non technique doit être amélioré pour permettre un accès pédagogique et synthétique à l'ensemble du dossier.

Le rapport de présentation propose un système d'indicateurs de suivi de la mise en oeuvre du PLU couvrant les thématiques principales. La périodicité de suivi des indicateurs devrait être précisée afin de permettre un suivi régulier et efficace des effets environnementaux de la mise en oeuvre du PLU, permettant le cas échéant l'application de mesures correctrices. **La MRAe recommande de compléter le système d'indicateurs par la fréquence de leur suivi, qui constitue un élément important de l'évaluation en continu du document d'urbanisme.**

B. Diagnostic socio-économique et analyse de l'état initial de l'environnement

1. Démographie et logements

La commune connaît une croissance soutenue de sa population depuis 1968 reposant sur des soldes naturel et migratoire positifs. Le taux de variation annuelle moyen de la population est de + 2,8 % par an entre 2013 et 2018. La taille moyenne des ménages, en baisse depuis 1968 (4,3 personnes par ménage), s'est stabilisée depuis 2010 autour de 2,3 personnes par ménage.

Selon le dossier, Saint-Pée-sur-Nivelle connaît un accroissement constant de son parc de logements depuis 1968 et compte 3 616 logements en 2018, très majoritairement des résidences principales (81,4 % du parc). Selon l'INSEE, le territoire compte 205 logements vacants, soit 5,7 % du parc. L'étude menée par la collectivité sur les logements vacants a permis d'identifier 32 logements réellement vacants sur la commune dont la moitié pourrait faire l'objet d'une remise sur le marché.

5 Les titres des fascicules sont les suivants : Résumé non technique - État initial de l'environnement - Diagnostic territorial - Justification des choix d'aménagement retenus - Évaluation des incidences sur l'environnement -

2. Équipements et activités

L'économie du territoire repose sur les activités de services et de commerce liées en partie à sa vocation résidentielle et touristique. Le rapport décrit par ailleurs les équipements communaux et intercommunaux existants ainsi que les besoins pour le territoire.

Le rapport indique la présence de deux zones d'activités économiques :

- Lizardia (dont la surface n'est pas précisée) située à l'ouest du quartier Ibarron en bordure de la route départementale RD 918 ;
- Zaluaga (33,9 ha) occupée par une importante installation de stockage de déchets non dangereux (27 ha) implantée au nord du territoire communal.

La présence d'une installation de stockage de déchets inertes d'environ trois hectares est également signalée au sud du lac de St-Pée-sur-Nivelle.

Le rapport devrait comporter une carte de synthèse permettant de localiser l'ensemble de ces équipements et secteurs d'activités.

L'activité agricole est orientée principalement vers l'élevage. Les prairies, landes et estives occupent les espaces les plus vallonnés. Les cultures se situent sur les terres planes et fertiles de la vallée de La Nivelle.

La commune compte 1 521 emplois en 2018, à comparer à une population de 3 396 actifs. Le rapport fait le constat de déplacements pendulaires importants principalement en direction du pôle urbain Biarritz-Anglet-Bayonne et de Saint-Jean-de-Luz, avec un usage quasi-exclusif de la voiture individuelle (90,1 % en 2018).

Le rapport présente une analyse des différentes offres de transports collectifs dont dispose le territoire en lien avec les offres de mobilité supra-communales. Selon le dossier, l'offre de transport en commun s'avère peu développée, son amélioration constituant un enjeu pour Saint-Pée-sur-Nivelle.

Le rapport montre un maillage de cheminements piétonniers et cyclables peu développé et principalement orienté sur les loisirs et le tourisme ainsi que l'absence de liaisons douces inter-quartiers. Le diagnostic précise les itinéraires de déplacements piétonniers et cyclables en cours de réalisation et projetés afin d'améliorer les déplacements dans une recherche d'alternatives à l'utilisation de la voiture.

3. Analyse de la consommation passée d'espaces et des capacités de densification

Le rapport de présentation indique une consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers de 71,65 hectares entre 2011 et 2021, dont 63,55 ha à vocation résidentielle et 8,1 ha à vocation d'activités. Les surfaces et la répartition spatiale de cette consommation, entre espaces cultivés, naturels et boisés sur le territoire communal ne sont toutefois pas identifiées.

La MRAe demande de préciser la typologie des espaces naturels, agricoles ou forestiers consommés et de fournir la cartographie correspondante.

Par ailleurs, la méthode d'analyse des capacités de densification des espaces bâtis est clairement exposée. Les analyses permettent de bien discerner au sein des tissus urbanisés les parcelles susceptibles d'être urbanisées en densification (comblement de dents creuses, parcelles mutables) et les parcelles devant être écartées de toute possibilité de construction. Après application d'un travail fin d'évaluation de la rétention foncière, cette analyse aboutit à un potentiel de production de 122 logements en densification des enveloppes urbaines.

Selon le rapport, les zones d'activités actuelles ne disposent plus de foncier disponible en densification ou en mutation. **La MRAe demande d'étayer cette affirmation par des éléments d'analyse précis et des représentations cartographiques du potentiel constructible dans les zones d'activités et les besoins d'extension identifiés.**

4. Ressource en eau

a) Eau potable et défense incendie

L'alimentation en eau potable de la commune provient de deux prises d'eau potable dans La Nivelle (à Helbarron et au lieu-dit Cherchebruit), dont les périmètres de protection sont cartographiés dans le rapport. Le territoire est également concerné par les périmètres de protection de la prise d'eau du ruisseau de Sare, affluent majeur de la Nivelle.

Le rapport ne donne aucune information sur les volumes autorisés et les volumes prélevés pour l'approvisionnement en eau potable. Il manque également des données sur le rendement du réseau d'adduction. Le dossier ne fournit en outre aucune information sur la défense incendie.

La MRAe demande de préciser la performance du réseau d'adduction d'eau potable et d'intégrer dans le dossier des données détaillées sur les volumes prélevés et les capacités résiduelles des captages au regard des autorisations de prélèvements existantes afin de s'assurer de la faisabilité du projet de PLU.

Elle recommande de préciser dans le rapport de présentation l'état de fonctionnement et la capacité des dispositifs de défense incendie et de cartographier les secteurs urbanisés couverts de façon satisfaisante, afin de permettre une prise en compte suffisante de la défense incendie dans le document d'urbanisme.

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, ainsi que sur la défense incendie afin de s'assurer de la faisabilité du projet communal, en tenant compte le cas échéant des autres usages de la ressource (irrigation par exemple) ou de son utilisation par d'autres collectivités.

b) Gestion des eaux usées

La collecte et le traitement des eaux usées de Saint-Pée-sur-Nivelle (bourg et quartiers d'Amotz, d'Ibarron, d'Helbarron et du Lac) relèvent d'un réseau d'assainissement collectif relié à une station d'épuration située dans le quartier Helbarron d'une capacité nominale de 15 000 Équivalent-Habitants (EH). Cette station d'épuration dessert également la commune de Sare. Selon le dossier, le réseau est sensible aux apports d'eau claire parasite et la station d'épuration n'est pas en capacité d'accepter les charges hydrauliques supplémentaires générées lors d'épisodes pluvieux ni de traiter les effluents générés par les projets d'accueil de nouvelles populations sur le territoire desservi.

Le rapport indique que le *renouvellement* (rénovation, reconstruction ou création étant à préciser) de la station d'épuration avec une augmentation de ses capacités de traitement à 20 000 EH est en cours d'étude. Le dossier présente les travaux d'amélioration du système d'assainissement programmés à l'horizon 2040 dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur d'assainissement des eaux usées.

La MRAe recommande de préciser dans le rapport de présentation la nature et le calendrier de réalisation des travaux d'amélioration du système d'assainissement collectif programmés afin de s'assurer de la faisabilité du projet communal à l'horizon 2030.

Le reste du territoire relève de l'assainissement autonome. Les sols communaux se prêtent peu à la mise en place de tels dispositifs. Sur 597 installations d'assainissement autonome recensées en 2019 sur le territoire, seules 159 installations s'avéraient conformes. La répartition de ces installations sur le territoire, figurant en annexe du PLU, devrait être reportée dans le rapport de présentation.

c) Gestion des eaux pluviales

Globalement, les sols sur le territoire de la commune ne sont pas favorables à l'infiltration des eaux pluviales. Pour la gestion des eaux pluviales, le territoire dispose d'un réseau de collecte des eaux pluviales, de fossés et d'ouvrages de rétention.

Les principaux dysfonctionnements hydrauliques identifiés dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur intercommunal de gestion des eaux pluviales portent sur une saturation de certains tronçons du réseau en cas de fortes précipitations, source potentielle de pollution et d'inondation, et sur l'insuffisance des réseaux sur d'autres secteurs de la commune. Le dossier mentionne les aménagements et les travaux prévus. Le rapport précise en outre que le document d'urbanisme devra mettre en œuvre des mesures réglementaires afin de limiter les risques d'inondation (infiltration et rétention à la parcelle).

d) Qualité des eaux

Masses d'eau

La commune se situe sur les bassins versants de l'Uhabia et de la Nivelle. Elle est concernée par la masse d'eau souterraine des terrains plissés du bassin versant de la Nive, de la Nivelle et de la Bidouze en bon état quantitatif et qualitatif en 2019. Six masses d'eau superficielles sont recensées sur le territoire dont La Nivelle, fleuve côtier venant se jeter dans la baie de Saint-Jean-de-Luz Ciboure, présentant un bon état écologique et chimique mais vulnérable au prélèvement d'eau et au rejet des stations d'épuration. L'ajout dans le rapport de la cartographie de ces masses d'eau superficielles, issue du schéma directeur d'assainissement des eaux usées, permettrait de faciliter leur localisation sur le territoire communal.

Eaux de baignade

Selon le rapport, les eaux de baignade du lac de Saint-Pée-sur-Nivelle sont de bonne qualité en 2021, mais sensibles aux pollutions issues des rejets des systèmes d'assainissement des eaux usées et pluviales. La qualité des eaux de baignade du lac de Saint-Pée-sur-Nivelle constitue un enjeu fort pour le territoire, notamment au regard de son activité touristique.

La MRAe recommande de souligner dans le rapport le lien établi par l'ARS entre le maintien de la qualité et l'efficacité des dispositifs de traitement des eaux usées et pluviales.

5. Patrimoine bâti et paysager

La commune s'inscrit dans l'ensemble paysager du Labourd identifié dans l'atlas des paysages des Pyrénées-Atlantiques. La MRAe souligne la qualité de l'analyse paysagère qui permet d'appréhender distinctement les unités paysagères identifiées, ainsi que les formes urbaines rencontrées sur le territoire.

L'analyse identifie en particulier que le traitement des lisières entre espaces urbanisés et espaces agricoles constitue un enjeu pour le territoire.

Selon le rapport, Saint-Pée-sur-Nivelle est caractérisée par un paysage vallonné offrant de nombreux points de vue à préserver. **La MRAe recommande de produire une cartographie permettant de situer les perspectives paysagères remarquables du territoire afin de pouvoir apprécier leur prise en compte dans le projet de révision du PLU.**

Par ailleurs, la commune est concernée par le site inscrit de l'ensemble dit du Labourd, ainsi que par des bâtiments protégés au titre des monuments historiques. Si le plan des servitudes fourni en annexe du PLU permet de localiser les périmètres de ce patrimoine protégé, le rapport ne comporte aucune description des monuments inscrits et classés, ni du site inscrit, ni de présentation de leurs enjeux paysagers. **Le dossier doit être complété sur ce point.**

La commune comprend également des canaux historiques de dérivation de La Nivelle liés aux moulins contribuant au paysage vernaculaire du territoire. Leur description devrait également figurer dans l'état initial de l'environnement du rapport de présentation.

La MRAe recommande de compléter le rapport par des descriptions plus précises des enjeux et l'ajout d'une carte de synthèse de l'analyse des éléments de patrimoine bâti et paysager à protéger.

6. Milieux naturels

Le territoire est caractérisé par un réseau hydrographique dense, constitué de La Nivelle et des nombreux ruisseaux venant l'alimenter. Il comprend le lac d'Olha (moins de 2 ha) au nord-ouest du territoire entouré de boisements et de prairies et le lac de Saint-Pée-sur-Nivelle (12 ha) à l'est du bourg. Ce dernier, encadré d'habitations et de collines boisées, est une retenue artificielle sur le site d'une ancienne carrière servant de base de loisirs.

La présence de trois zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) *Landes de Suhamedi-Azkaine, Bois et Landes d'Ustaritz et de Saint-Pée* et *Réseau hydrographique de la Nivelle* ; de deux sites Natura 2000 *La Nivelle (estuaire, barthes et cours d'eau)* et *La Nive* et de l'Arrêté de protection de biotope « *Lur Berria* » attestent de la richesse patrimoniale des milieux naturels du territoire. La carte⁶ de synthèse de ces espaces offre une vision globale des sites relevant de ces différentes mesures réglementaires de protection et d'inventaire.

Selon le dossier, le territoire dispose d'une importante couverture forestière (environ 41 % du territoire) composée de forêts de feuillus et de conifères, ainsi que des ripisylves des cours d'eau.

Le rapport s'appuie sur l'inventaire des zones humides du territoire du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Côtiers Basques réalisé entre 2017 et 2019. **La MRAe estime que la cartographie⁷ des zones humides issue du SAGE mériterait d'être complétée par des extraits cartographiques recentrés sur les secteurs les plus sensibles afin d'en améliorer la lisibilité.**

La MRAe relève que le rapport s'est également appuyé sur une analyse floristique menée en mai 2021 pour identifier les zones humides sur les secteurs de projet.

La MRAe demande de s'assurer que les zones humides ont fait l'objet d'une caractérisation en application des dispositions de l'article⁸ L. 211-1 du Code de l'environnement modifié par la loi du 24 juillet 2019 renforçant la police de l'environnement (la zone humide correspond ainsi aux cumuls des terrains répondant à l'un au moins des deux critères pédologique ou floristique).

Outre les zones humides et les boisements, le rapport fait état des différents habitats naturels recensés sur le territoire, en particulier les prairies et les landes. L'état initial de l'environnement détaille les espèces floristiques et faunistiques à enjeux de conservation présentes sur le territoire de la commune.

Une carte⁹ de synthèse des milieux naturels et de leur niveau d'enjeu écologique sur le territoire est utilement présentée dans l'état initial de l'environnement.

6 Rapport de présentation – état initial de l'environnement - page 86

7 Rapport de présentation – état initial de l'environnement - page 25

8 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 »

9 Rapport de présentation – état initial de l'environnement - page 44

7. Fonctionnalités écologiques

Le rapport s'appuie sur les trames vertes et bleues identifiées dans le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET) de Nouvelle-Aquitaine approuvé le 27 mars 2020, le SCoT Sud Pays Basque en cours de révision, ainsi que sur une analyse des continuités écologiques locales.

Le rapport¹⁰ identifie et cartographie ainsi les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques à l'échelle communale, constitués en particulier par les boisements, les prairies, les landes et le réseau hydrographique ainsi que des haies et de petits boisements. La route départementale RD 918 constitue l'élément fragmentant des continuités écologiques sur le territoire. **La MRAe estime que les enjeux de restauration ou de création des continuités écologiques devraient être également analysés et cartographiés.**

La MRAe relève que le rapport ne propose pas d'analyse des continuités écologiques en milieu urbain. **Elle recommande d'analyser la continuité des corridors écologiques et des réservoirs de biodiversité en milieu urbain.**

8. Risques naturels et hydrauliques

Le territoire de Saint-Pée-sur-Nivelle est concerné par plusieurs risques naturels, en particulier par les risques de feu de forêt et les risques d'inondation par débordement du cours d'eau de la Nivelle, par remontée de nappe phréatique et de ruissellement des eaux pluviales.

La Nivelle présente un régime hydrologique de type pluvial torrentiel fortement marqué avec l'influence de la marée. Le barrage écrêteur¹¹ de Lurberria, mis en eau sur la Nivelle en 2008 en amont de Saint-Pée-sur-Nivelle, a permis de réduire la vulnérabilité de la vallée aux petites et moyennes crues débordantes. La commune est couverte par le plan de prévention du risque inondation (PPRi) de la Nivelle et de ses affluents, approuvé le 24 décembre 2013. Le PPRi en vigueur est fourni en annexe du PLU, et le rapport rappelle utilement les principes réglementaires associés, notamment les principes d'inconstructibilité en présentant une cartographie¹² permettant d'identifier les secteurs exposés au risque.

Le rapport indique que Saint-Pée-sur-Nivelle est concerné par le risque de rupture du barrage Lurberria mais ne donne aucune indication sur les zones potentiellement menacées par l'onde de submersion en cas de rupture du barrage.

La MRAe demande de compléter le rapport avec la cartographie des secteurs exposés au risque de rupture du barrage Lurberria.

Selon le dossier, les fonds de vallée de la Nivelle et du Lizuniagako sont potentiellement exposés au risque d'inondation par remontée de nappes.

La topographie communale présente de fortes pentes propices aux ruissellements des eaux pluviales. Cinq arrêtés de reconnaissance de catastrophe naturelle attestent de phénomènes de « coulée de boue » liés à ce risque au cours des trente dernières années. Le rapport ne présente toutefois pas d'analyse des phénomènes d'inondation liés aux ruissellements dans le dossier.

La MRAe demande de compléter le dossier par une analyse du risque inondation par ruissellement en lien avec la gestion des eaux pluviales et de produire une cartographie des zones sensibles permettant de s'assurer d'une prise en compte de ce risque dans le projet de PLU.

Il paraît nécessaire de présenter les secteurs exposés au risque feu de forêt à l'échelle communale et d'ajouter des informations sur les équipements et mesures de défense contre les incendies présents sur les secteurs concernés.

La MRAe recommande de compléter l'analyse du risque feu de forêt par la cartographie des secteurs exposés et la description des moyens de défense existants.

La commune est par ailleurs classée en zone de sismicité modérée et exposée, sur sa moitié nord, à un risque fort de retrait et gonflement des argiles.

9. Risques technologiques et nuisances

En matière de risques liés au transport de matières dangereuses, la commune est concernée par la route départementale RD 918 et par la canalisation de transport de gaz naturel traversant le nord du territoire. Si le rapport indique les enjeux liés à ces risques pour les populations, il devrait également préciser les contraintes d'urbanisme associées. Une carte superposant les zones à risques et les espaces urbanisés faciliterait l'appréhension des secteurs à risque par le public.

10 Rapport de présentation – état initial de l'environnement – page 42

11 Les barrages écrêteurs de crues sont implantés en travers du thalweg et ont pour objet de stocker, temporairement, un certain volume d'eau dans le lit du cours d'eau, de façon à diminuer le débit de pointe de la crue en aval.

12 Rapport de présentation – état initial de l'environnement – page 46

Concernant les nuisances, l'état initial de l'environnement identifie un territoire sensible aux émissions sonores liées au trafic routier sur la route départementale RD 918, axe de circulation majeur traversant le territoire. La RD 3, infrastructure routière faisant également l'objet d'un classement sonore, doit être mentionnée et les secteurs affectés par le bruit cartographiés dans le dossier. **La MRAe recommande de cartographier les secteurs concernés par l'application de l'article L. 111-6 du Code de l'urbanisme imposant un recul de 75 mètres de part et d'autre des axes routiers classés à grande circulation en dehors des espaces urbanisés pour une prise en compte dans le projet de développement communal.**

Le rapport fait également état des problématiques de sécurisation des espaces traversés par un réseau routier sinueux (RD 918, RD 255, RD 855) présentant en particulier des contraintes importantes à certains carrefours.

Le diagnostic agricole identifie par ailleurs des risques de conflits d'usages liés à la progression de l'urbanisation sur les espaces agricoles, en particulier au niveau des quartiers d'Urguri et d'Amotz dans la vallée de La Nivelle, du secteur du lac et des quartiers d'Helbarron et Ibarron à l'urbanisation diffuse (zones d'épandage, accessibilité aux parcelles agricoles, difficultés de déplacement entre parcelles, morcellement des parcelles, bâtiments agricoles). Les zones d'épandage et les bâtiments agricoles qui génèrent des périmètres d'inconstructibilité réciproques avec les zones d'habitat sont utilement cartographiées¹³ dans le rapport de présentation.

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

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

a) Accueil de population et construction de logements

Le rapport présente des scénarios de développement démographique fondés sur la poursuite des tendances des 10 ou 20 dernières années (+2,48 % par an entre 2008 et 2018 et +2,44 % par an entre 1998 et 2018) permettant de déterminer le nombre d'habitants supplémentaires et les besoins en logements à l'horizon 2030.

La commune estime que le projet doit s'inscrire dans un développement plus maîtrisé avec une dynamique démographique modérée à l'horizon 2030 et fixe une croissance moyenne de +1,5 % par an, induisant l'accueil d'environ 1 350 habitants supplémentaires pour atteindre une population de 8 250 habitants en 2030.

Afin d'évaluer le nombre de logements globalement nécessaires à la réalisation du projet communal, le rapport de présentation explique, d'une part, combien de logements permettront l'accueil des nouvelles populations, et, d'autre part, combien seront nécessaires au maintien de la population déjà installée, en prenant en compte la construction de 154 logements déjà construits entre 2018 et 2021.

La commune envisage de mobiliser les 16 logements vacants identifiés et recense 12 bâtiments agricoles en zones naturelles et agricoles pouvant changer de destination pour l'aménagement de nouveaux logements ou l'extension des logements existants.

Selon le rapport, un besoin total de construction de 585 logements est ainsi évalué à l'horizon 2030. Le PLH, approuvé en 2021, prévoit la réalisation de 65 logements par an en moyenne pour 2021-2026. Le projet de PLU est ainsi compatible avec le PLH. La MRAe relève que la démarche suivie par la collectivité semble bien s'inscrire dans les objectifs régionaux et locaux.

La méthode de calcul du point mort¹⁴ est présentée sur la période 2018-2030, en faisant l'hypothèse d'une stabilité de la taille des ménages à 2,3 en moyenne jusqu'en 2030, d'un besoin de 50 résidences secondaires supplémentaires, du maintien du rythme de renouvellement du parc. Le calcul du nombre de logements liés au desserrement des ménages semble être toutefois erroné et mérite d'être vérifié.

La MRAe demande de revoir les calculs du point mort réalisés sur la période 2018-2030 en particulier le calcul lié au phénomène de desserrement des ménages afin de mieux justifier le nombre de logements nécessaires pour assurer la stabilité démographique projetée.

De façon générale, la MRAe considère qu'il serait utile de pouvoir mobiliser les éléments du projet de SCoT en cours de révision, pour donner une vision prospective de la place envisagée pour la commune de Saint-Pée-sur-Nivelle dans la structuration du territoire, notamment littoral, du SCoT.

¹³ Rapport de présentation – diagnostic – page 108

¹⁴ 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. Le calcul du point mort est présenté en pages 6 et 7 du rapport de présentation - justification des choix.

b) Consommation d'espaces

Selon le dossier, le projet de révision du PLU de Saint-Pée-sur-Nivelle génère potentiellement une consommation d'espaces d'environ 34,7 hectares respectant les orientations nationales et régionales de modération de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Consommation d'espaces à vocation d'habitat

Pour la réalisation des nouveaux logements, le projet prévoit de conforter l'urbanisation des enveloppes bâties du bourg, des quartiers Ibarron, Helbarron, Amotz et du Lac et des hameaux, en densification et en extension. Selon le rapport, les surfaces potentiellement constructibles en zones urbaines à vocation d'habitat représentent 16,35 hectares. Avec une densité minimale souhaitée par le projet de PLU de 20 logements à l'hectare en moyenne, ces espaces permettraient la réalisation d'un potentiel de 327 logements.

Douze orientations d'aménagement et de programmation (OAP) à vocation d'habitat (dont trois emplacements réservés), définies sur des secteurs classés en zone urbaine U, imposent sur ces espaces un minimum de 70 logements à réaliser. Le projet prévoit en outre cinq autres emplacements réservés permettant d'accueillir un potentiel de 36 logements sur les quartiers d'Ibarron et d'Amotz. **La MRAe demande de préciser les règles d'urbanisme mises en œuvre garantissant l'atteinte des densités souhaitées sur les autres secteurs urbains.**

Le projet prévoit d'ouvrir à l'urbanisation trois zones à urbaniser 1AU à vocation d'habitat couvrant une surface globale de 5,75 hectares en extension des secteurs du bourg, et des quartiers du Lac et d'Ibarron. Ces zones permettront la réalisation d'un minimum de 122 logements.

Consommation d'espaces à vocation d'équipements et d'activités

Le projet de PLU souhaite permettre la création d'un camping sur des espaces agricoles au nord du quartier d'Ibarron dans le prolongement d'un camping existant (zonage UK de 3,3 ha). Le rapport n'apporte pas de justification de ce dimensionnement et n'explique pas les caractéristiques attendues (nombre d'emplacements, équipements, critères environnementaux). La MRAe note que ce projet est lié à la fermeture antérieure d'un camping de 75 emplacements.

La MRAe recommande dans ce contexte de préciser les raisons ayant conduit à la fermeture du camping précédent et au choix du site d'implantation d'un nouveau secteur touristique en espaces agricoles ainsi que le devenir des terrains correspondant à l'ancien camping.

Par ailleurs, une nouvelle plaine des sports est envisagée à l'est du bourg (zonage UE1a de 2,1 ha), ainsi qu'un nouvel équipement scolaire (collège) au sud du lac de Saint-Pée-sur-Nivelle (zonage UE de 1,3 ha).

Enfin, le projet de révision du PLU classe le secteur Zaramina au nord-ouest du territoire communal en zone à urbaniser 1AUY partiellement occupée (1,57 ha dont 0,37 ha libre de construction) et en zone d'ouverture future à l'urbanisation 2AUY (5,8 ha) à vocation d'activités économiques, sans identification précise de projets.

La MRAe recommande de justifier les besoins fonciers à l'origine du dimensionnement de ces zones.

Il prévoit également l'implantation d'une installation de stockage de déchets inertes (ISDI) au nord du territoire (zonage UYd de 3,7 ha).

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

a) Préservation des milieux

Le projet de PLU prévoit de préserver les milieux naturels les plus sensibles et les continuités écologiques à protéger strictement par un zonage naturel Np ou agricole Ap. Selon le rapport, l'identification de ces espaces s'appuie en particulier sur les périmètres des sites Natura 2000 et des zones humides. Le règlement prévoit en outre une bande tampon inconstructible de 15 mètres le long des cours d'eau en zones A et N et de 10 mètres dans les autres zones. La MRAe relève toutefois que les affouillements, les exhaussements de sols et la construction d'annexes sont autorisés dans ces zones Np et Ap.

La MRAe demande de démontrer la pertinence et la suffisance des protections adoptées par le PLU pour ces espaces sensibles. Elle recommande en particulier, de la même manière que pour les périmètres des sites Natura 2000, l'ajout d'une superposition cartographique entre les zonages retenus et les périmètres des zones humides.

Le projet de PLU prévoit le recours à l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme pour protéger des linéaires de haies bocagères, des alignements d'arbres et des ripisylves. La collectivité a souhaité classer les forêts de plus de 5 000 m² en espaces boisés classés (EBC), en particulier les forêts très anciennes (antérieures à 1775) et anciennes (déjà présentes en 1851).

Une superposition du projet de révision du PLU avec la carte de synthèse¹⁵ de l'intérêt écologique des milieux naturels de l'état initial de l'environnement serait utile afin de démontrer que l'ensemble des milieux naturels présentant des enjeux paysagers et écologiques bénéficie d'une protection efficace.

b) Protection du patrimoine bâti et paysager

Le rapport décrit les règles relatives aux formes urbaines et architecturales mises oeuvre dans les zones urbaines du PLU afin de garantir une insertion paysagère satisfaisante des constructions dans le cadre environnant.

Le PLU classe en zone naturelle N ou agricole A des espaces présentant des enjeux paysagers forts (vues remarquables à préserver, coupure verte à maintenir, boisements formant un écrin paysager).

Le règlement du PLU prévoit la mise en oeuvre d'une protection au titre de l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme de 45 éléments du patrimoine bâti d'intérêt de la commune. Ces éléments bâtis ont fait l'objet d'un inventaire détaillé adossé au règlement écrit et d'un repérage sur le règlement graphique du PLU.

Le projet de PLU prévoit également le recours à l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme pour protéger les canaux historiques de Saint-Pée-sur-Nivelle.

La MRAe recommande à la collectivité d'identifier les impacts potentiels qui peuvent demeurer du fait de simples zonages N et A pour protéger les espaces à enjeux paysagers forts, les constructions agricoles y étant par exemple autorisées. Il pourrait être judicieux de prévoir des protections plus fortes par un zonage réglementaire plus précis, à l'instar des zonages proposés pour la prise en compte des enjeux écologiques les plus forts, ou par recours à l'article L. 151-19 par exemple.

c) Prise en compte des risques et des nuisances

Le projet de PLU prend en compte le risque inondation par débordement de La Nivelle dans le règlement par la mise en oeuvre d'une trame graphique spécifique permettant de localiser les secteurs exposés à ce risque et la mise à disposition du règlement du PPRi en annexe du PLU.

Afin de lutter contre les inondations par ruissellement des eaux pluviales, le règlement du PLU prévoit par ailleurs la mise en place d'un volume de stockage des eaux de pluie sur les secteurs ouverts à l'urbanisation et le maintien de surface en pleine terre.

Par ailleurs, le rapport ne permet pas de garantir la prise en compte des risques liés au passage de la canalisation de gaz. **La MRAe recommande à ce titre l'ajout d'une carte permettant de visualiser les zones d'interface entre les zones urbaines et à urbaniser et les secteurs à risque.**

Elle constate par ailleurs que dans l'ensemble les conflits d'usage évoqués dans le diagnostic entre agriculture et urbanisation pour l'habitat semblent avoir été traités par le projet.

d) Choix des secteurs ouverts à l'urbanisation

Qualité de l'identification des enjeux et des mesures d'évitement-réduction d'impact proposées

Le rapport propose une analyse des enjeux liés aux habitats naturels sur les sites de projet. Les secteurs ouverts à l'urbanisation ont fait en effet l'objet de prospections de terrain entre juin 2016 et mai 2021. Les résultats de ces investigations permettent d'identifier et de hiérarchiser les enjeux environnementaux. Les représentations cartographiques, tant en ce qui concerne les identifications d'espèces floristiques et faunistiques, que des enjeux environnementaux et des niveaux d'enjeux retenus, ne permettent pas en revanche de localiser précisément les éléments à prendre en compte dans le projet de développement communal.

Il ressort en particulier du dossier que la partie centrale de la zone 1AU du bourg est occupée par un couvert arboré remarquable, que la zone UE envisagée pour l'implantation d'un collège, ainsi que le secteur Nv dédié à l'accueil des gens du voyage, s'inscrivent dans des espaces de forts enjeux relatifs aux continuités écologiques, que le secteur Artzamendi du quartier du Lac classé en Uba et le sud de la zone 1AUY comportent des chênes remarquables, habitats favorables pour l'avifaune et que le secteur du pont d'Amotz en zone UCb comporte des zones humides.

Les OAP associées aux zones 1AU du bourg et de la route d'Ahetze, à la zone 1AUY et aux secteurs ouverts directement à l'urbanisation (zonage U) dans les quartiers d'Ibarron, d'Amotz et du Lac proposent des mesures de préservation « *des arbres et de la végétation remarquables* », ainsi que « *des franges plantées et paysagées* ».

L'OAP accompagnant l'aménagement de l'emplacement réservé (ER) B du secteur Olhasso prévoit également la conservation de la haie végétale arborée à l'interface avec la parcelle agricole voisine et l'OAP de l'ER A du secteur Moxoenborda identifie la préservation « *d'un petit patrimoine* », ce qui n'apporte pas de garanties suffisantes quant à la préservation de la végétation remarquable identifiée, des continuités écologiques et du petit patrimoine bâti.

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 ou du petit patrimoine à préserver. Une protection pour des motifs écologiques ou paysagers (articles L. 151-23 ou L. 151-19 du Code de l'urbanisme), un classement en EBC ou en zone naturelle N, devrait être préféré pour garantir plus efficacement cette préservation.

La conservation de la végétation arbustive et arborée existante est toutefois préconisée dans les OAP en faveur d'un maintien des fonctionnalités écologiques. L'absence déjà mentionnée dans le dossier d'une analyse spécifique des continuités écologiques en milieu urbain ne permet cependant pas de garantir que les protections mises en œuvre sont suffisantes et seront effectives.

Les zones humides identifiées sur le secteur du pont d'Amotz sont couvertes par un EBC. Le secteur est en outre classé en zone urbaine UCb, dans laquelle les affouillements et les exhaussements de sol préjudiciables à la fonctionnalité et au maintien des zones humides, ne sont pas réglementés. La trame d'EBC retenue ne semble pas adaptée à la protection attendue.

La MRAe demande de compléter le dossier par la définition des continuités de la trame verte et bleue en milieu urbain de Saint-Pée-sur-Nivelle afin de permettre un renforcement des protections mises en œuvre pour la préservation de la biodiversité et une prise en compte accrue de l'environnement par le projet.

Concernant l'accueil d'un camping, le projet, en l'état, semble incohérent avec le diagnostic agricole précédemment évoqué. Il apparaît en effet potentiellement susceptible de générer des conflits d'usage en conduisant au morcellement de l'espace agricole et des espaces naturels avoisinants et en enclavant des espaces agricoles dans des espaces urbains ou voués à l'urbanisation.

La MRAe demande de réinterroger le choix du site retenu pour ce projet afin de préserver la fonctionnalité des espaces agricoles et naturels identifiés sur ce secteur agricole.

La MRAe relève que le secteur Pont d'Amotz à vocation d'habitat est particulièrement exposé aux nuisances générées par la RD 3, comme le secteur au sud du lac de Saint-Pée-sur-Nivelle retenu pour l'implantation du collège exposé aux nuisances générées par la RD 918.

La MRAe considère que le rapport ne fait pas la démonstration d'une prise en compte suffisante de l'exposition des personnes aux nuisances sonores et atmosphériques, ainsi qu'en termes de sécurité routière. **L'évitement de ces secteurs devrait être privilégié et les secteurs affectés par le bruit généré par les routes départementales devraient figurer sur les plans de zonage.**

La MRAe relève avec intérêt que la commune, au travers du document, affirme sa volonté de développer les mobilités actives notamment par le maillage des quartiers en itinéraires de déplacements piétonniers et cyclables dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et par la mise en œuvre d'emplacements réservés (ER).

Concernant l'accueil d'une nouvelle installation de stockage de déchets inertes (ISDI) le dossier devrait faire référence au plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) de Nouvelle-Aquitaine adopté le 21 octobre 2019. Le PRPGD préconise pour mémoire la création d'installations de stockage de déchets inertes (ISDI) permettant de préserver un maillage territorial de proximité, avec pour objectif de limiter le transport de déchets inertes en deçà de 30 km. Il préconise en outre la recherche d'alternatives (carrières, sites « orphelins » ne présentant pas d'enjeux de biodiversité et le moins d'enjeux environnementaux) à la création de nouveaux sites.

La MRAe recommande de montrer la cohérence du projet avec le Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets (PRPGD) en indiquant les autres sites du même type déjà en service ou mobilisables dans le périmètre de maillage indiqué dans le PRPGD pour ce type de déchets.

Examen d'alternatives de moindre impact

Les contraintes d'implantation et les solutions alternatives étudiées permettant de justifier la pertinence du choix des parcelles retenues ne sont pas mentionnées dans le dossier.

Par exemple, le dossier ne présente pas l'analyse territoriale ayant permis d'identifier les sites potentiellement aptes à accueillir le projet de stockage de déchets inertes, ni les critères de choix du site retenu. La MRAe estime en particulier que le choix du site dépend d'enjeux environnementaux, de l'accessibilité du site, d'une surface adaptée aux besoins de stockage et de l'acceptabilité locale.

La MRAe recommande d'ajouter les informations relatives aux sites potentiels étudiés dans le cadre de l'élaboration du PLU de Saint-Pée-sur-Nivelle pour permettre la réalisation du projet de développement communal, en particulier les sites alternatifs étudiés dans une démarche de recherche d'évitement des secteurs à enjeux. L'objectif est de justifier que le choix des parcelles retenues pour les ouvertures à l'urbanisation sont de moindre incidence sur l'environnement et la santé humaine au regard de solutions alternatives d'implantation envisageables.

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

À travers une démarche raisonnée et bien menée, le projet de plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Pée-sur-Nivelle vise à encadrer le développement de son territoire rétro-littoral à l'horizon 2030 en envisageant l'accueil d'environ 1 400 habitants et la réalisation de 600 nouveaux logements.

Toutefois, les explications fournies sur les incidences potentielles des emprises constructibles des secteurs ouverts à l'urbanisation ne permettent pas d'appréhender l'ensemble des enjeux environnementaux des secteurs concernés. Une analyse plus fine est attendue, accompagnée le cas échéant de dispositions de zonages mieux adaptées et de protections renforcées. Des justifications concernant les surfaces et localisations des secteurs dédiés aux équipements et aux activités économiques sont également nécessaires.

La MRAe relève des objectifs d'accueil de population et de densité très satisfaisants pour l'habitat. Elle recommande d'apporter dans la mesure du possible des éléments permettant d'inscrire le projet de territoire communal dans la perspective du SCoT en cours de révision.

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

À Bordeaux le 06 avril 2022

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine
Le président de la MRAe

Signé

Hugues AYPHASSORHO