

Commune de SAINT JEAN DE LUZ - 64

Département des Pyrénées Atlantiques

ENQUETE PUBLIQUE

REVISION GENERALE DU PLU

CONCLUSIONS MOTIVEES ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR



Décision de Mr le Président du Tribunal Administratif de Pau en date du 10 septembre 2019
Arrêté de Mr le Président de la communauté d'agglomération Pays Basque en date du 4 octobre 2019
Enquête publique du 28 octobre au 29 novembre 2019 inclus

Conclusions sur 8 pages

Hélène SARRIQUET Commissaire Enquêteur

I- CONTEXTE GENERAL

- 1. Objet de l'enquête**
- 2. Type d'enquête**
- 3. Période**
- 4. Incidents survenus**
- 5. Participation du public**
- 6. Particularité du dossier**
- 7. Légalité de l'enquête**
- 8. Clôture de l'enquête**

II- CONCLUSIONS MOTIVEES

- 1. Le respect des objectifs du projet**
- 2. Le respect de l'intérêt général**
- 3. L'enjeu des contre-propositions**
- 4. L'acceptabilité sociale du projet**

III- AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

I- CONTEXTE GENERAL

L'avis personnel et les conclusions motivées du Commissaire Enquêteur sont fondés sur le rapport détaillé précédent.

I-1 Objet de l'enquête

La présente enquête publique concerne la révision générale du PLU de la commune de Saint Jean de Luz, commune structurante de la côte basque sud.

Le dossier a été réalisé par Monsieur Philippe Paris urbaniste à Bordeaux 33 et pour le volet environnement, par le cabinet ETEN basé à Dax.

Le projet a pour effet, en remplacement du précédent PLU approuvé le 28 juillet 2006 :

- d'améliorer l'efficacité d'usage du document d'urbanisme après les 11 modifications et révisions simplifiées intervenues depuis son approbation,

- de répondre à l'évolution de la commune et à ses besoins,

- d'actualiser la prise en compte de la sensibilité du territoire communal avec son environnement sur la base des derniers textes et documents connus (application des lois Grenelle de 2010, de la loi SRU du 13 décembre 2000 modifiée par la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement du 18 janvier 2013 et la loi ALUR du 24 mars 2014, submersion marine, recul du trait de côte, nouveau PPRI, stratégie locale de la gestion des risques littoraux de la communauté d'agglomération du Pays Basque-CAPB), l'ensemble de ces références s'imposant désormais à la commune de Saint Jean de Luz..

La durée de la révision du PLU sur 9 ans induit un projet étudié dans le cadre de 2 PLH : PLH - 2008-2013 adopté le 1/10/2009 et PLH- 2017-2022 adopté le 15 décembre 2016, réalisés par la Communauté de communes Sud Pays Basque. A ce jour, ce dernier PLH (2017-2022) est ajourné, et la CAPB a lancé le 23 septembre 2017 un nouveau PLH qui devrait être approuvé au 1^{er} trimestre 2020.

Cette révision s'inscrit dans le cadre du SCoT du Sud Pays Basque approuvé le 5 novembre 2005 et toujours en vigueur avec lequel le nouveau PLU doit être compatible. L'élaboration du SCoT du Pays Basque et du Seignanx a été prescrite par délibération du 13 décembre 2018.

I-2 Type d'enquête

Cette enquête publique relève des enquêtes établies dans le respect du code de l'environnement et du code de l'urbanisme et porte sur l'ensemble de la commune de Saint Jean de Luz.

I-3 Périodes

La révision du PLU a été engagée, avec ouverture de la concertation, le 17 novembre 2010 par la commune de Saint Jean de Luz, compétente en urbanisme, à cette date. Elle a débattu du PADD le 9 décembre 2016 et le 28 septembre 2018.

Le 1^{er} janvier 2017, la création de la communauté d'agglomération Pays Basque- CAPB- a rendu cette dernière compétente en urbanisme sur la commune de Saint Jean de Luz. Et c'est à ce titre que la CAPB a débattu le 15 décembre 2018 du PADD de ce PLU. L'arrêt du projet et le bilan de la concertation ont été délibérés par la CAPB le 29 juin 2019. Le Président de la CAPB a engagé la présente enquête publique le 4 octobre 2019. Par ordonnance n° E19000142/64 du 10 septembre 2019, le Président du Tribunal Administratif a désigné Madame Hélène SARRIQUET en qualité de Commissaire Enquêteur.

I-4 Incidents survenus

Il n'a pas été noté d'incident au cours de l'enquête de la part du public.

Toutefois, une confusion de registre dématérialisé a été faite par plus d'une dizaine de requêtes, lesquelles étaient soit anonymes, soit émanaient des mêmes familles, certains noms apparaissant à plusieurs reprises. Le maître d'ouvrage a retransmis sur le bon registre les observations égarées sur l'autre enquête publique de manière regroupée, ce qui a un peu complexifié la comptabilisation des observations.

I-5 Participation du public

Les 5 permanences du commissaire enquêteur ont été denses. 66 observations ont été recueillies sur le registre papier sis à la mairie de Saint Jean de Luz, essentiellement durant les permanences. Un public nombreux a attendu à chaque permanence, ce qui a conduit le commissaire enquêteur à

prolonger toutes les permanences d' une heure à 3 heures afin de recevoir tout le monde. En particulier, la dernière permanence a été close à 20 h au lieu de 17 h. Plusieurs personnes sont venues accompagnées d'un avocat, beaucoup ont doublé leur venue d'un courrier ou d'un dossier ou d'une observation sur le registre dématérialisé. 89 observations ont été portées sur le registre dématérialisé, dont plusieurs regroupées et 21 anonymes, le site ayant été visité 985 fois. Au total, 36 pièces ont été jointes au registre ou adressées au commissaire enquêteur, soit plus de 650 pages, dont certaines répétées jusqu'à 6 fois avec les mêmes arguments ou des arguments complémentaires, ce qui a nécessité une lecture de chaque document. Et, près de 10% des requêtes sont formulées par un avocat.

Au final, cette enquête a enregistré 205 requêtes dont 154 demandes différentes : plus de 20 % des contributions ont porté sur des demandes de terrains rendus inconstructibles par la loi littoral, 27 % sur le refus de l'OAP de Balcoïn, refus apparaissant organisé du fait des noms de famille apparaissant à plusieurs reprises et ne présentant souvent aucune argumentation et près de 10 % font des observations sur le dossier lui-même reprenant souvent les thématiques évoquées par les services.

Cette enquête publique a donc été largement productive.

Les modalités de concertation prévues par délibération du 10 décembre 2010 étaient:

- réunion publique,
- articles à paraître dans le bulletin municipal et sur le site internet de la commune,
- registre ouvert en mairie et mis à la disposition du public durant toute la procédure, information du public du lancement de la procédure par voie d'affichage dans les quartiers,
- consultation en mairie des principales pièces du dossier au fur et à mesure de leur finalisation,
- association de toutes les personnes publiques, autre que l'Etat, qui en auront fait la demande, au sein d'une commission de travail.

Le bilan de la concertation, fait par délibération de la CAPB le 29 juin 2019, a démontré que les modalités de concertation ont été respectées, à savoir 6 parutions dans le bulletin municipal, 3 réunions publiques, création d'un espace sur le site internet alimenté par les travaux au fur et à mesure, registre mis à disposition, diaporamas des réunions publiques mis à disposition sur le site, disponibilité des élus municipaux pour recueillir les observations de la population. Au total, 92 requêtes ont été faites dans le cadre de cette concertation.

L'avis d'enquête publique a été affiché, dans la taille fixée par les textes, sur différents panneaux d'affichage situés sur 11 endroits de la commune de Saint Jean de Luz et à la communauté d'agglomération du Pays Basque, affichage confirmé par le certificat d'affichage signé par la vice-présidente de l'agglomération en date du 8 octobre 2019 et par celui de la police municipale de Saint Jean de Luz en date du 23 octobre 2019.

La publication de l'avis d'enquête publique est intervenue le 11 octobre 2019 avec rappel le 1^{er} novembre 2019 dans Sud Ouest, édition Pays Basque et dans la République des Pyrénées. Les publications dans la presse ont donc bien été faites plus de 15 jours avant l'ouverture de l'enquête avec rappel dans les huit premiers jours, conformément L 123-10 du code de l'environnement et suivants.

L'information du public s'est aussi faite de manière très claire et avec toutes les pièces du dossier via le site internet de la Communauté d'agglomération Pays basque: www.communaute-pays-basque.fr avec le lien : <https://www.registre-dematerialise.fr/1612>. Ce lien informatique précisé dans l'arrêté de prescription de l'enquête permettait l'écriture et la transmission des courriels conformément à l'ordonnance 2016-1060 du 3 août 2016 codifiée. Une adresse mail a aussi été fournie par le maître d'ouvrage.

Ainsi, conformément aux textes en vigueur, cette enquête a fait l'objet d'un dossier dématérialisé et d'un registre dématérialisé, facilement accessibles et qui ont été largement visités : 985 visites et 89 observations dématérialisées. Le maître d'ouvrage a confirmé qu'aucune observation n'a été envoyée via l'adresse mail fournie.

Visas et paraphes du registre d'enquête et des dossiers à soumettre à l'enquête publique ont été effectués avant le début de l'enquête.

I-6 Particularité du dossier

Le présente enquête publique a fait l'objet de près de 120 observations de la part des Personnes publiques associées, dont certaines édictées sous la forme de réserves, ce qui a nécessité un complément

d'information vis-à-vis du public afin de l'informer des réponses et compléments envisagés par rapport au dossier arrêté, soumis à enquête. Ces éléments de réponse ont été joints, à la demande du commissaire enquêteur, à l'enquête publique pour information et sous la forme d'un tableau avec chaque observation et la réponse ou la suite envisagée.

Cette situation a nécessité une réunion spécifique avec le maître d'ouvrage, la commune et le maître d'oeuvre pour faire le point de chaque observation avant engagement de l'enquête publique.

Des rendez vous spécifiques du commissaire enquêteur avec les services de la DDTM et le service assainissement de l'agglomération ont permis un éclairage plus précis des problèmes posés par le dossier.

I-7 Légalité de l'enquête

La présente enquête publique s'est déroulée dans des conditions satisfaisantes d'information du public en termes d'affichage et également dans les conditions conformes à la réglementation en vigueur à la date de la prescription de l'enquête soit le 4 octobre 2019.

I-8 Clôture de l'enquête

Dans le cadre du décret n°2011-2018 du 29 décembre 2011, le Commissaire Enquêteur a rencontré le Maître d'ouvrage dans la huitaine après la clôture de l'enquête publique : le 8 décembre 2019 pour lui remettre son PV d'observations.

Le maître d'ouvrage a rendu sa position le 20 décembre 2019. Vu le nombre important des réponses, la nécessaire prise en compte des dernières avancées du schéma d'assainissement et la période de fin d'année, il a été convenu, avec le représentant du maître d'ouvrage, la date de début janvier pour la remise du rapport et conclusions du CE.

II CONCLUSIONS MOTIVEES

Les conclusions du Commissaire Enquêteur s'appuient sur 4 critères : le respect des textes et de l'intérêt général, le respect du SCoT et du PADD, l'enjeu des contre-propositions et l'acceptabilité sociale du PLU.

II-1 Le respect des textes et de l'intérêt général

Le projet de révision générale du PLU de Saint Jean de Luz a été réalisé en application de l'article L 153-31 du code de l'urbanisme.

Le commissaire enquêteur a pu constater la qualité du rapport de présentation de 2 tomes soit au total 673 pages qui établit un diagnostic des 1 919 ha de la commune et l'évaluation environnementale des incidences du projet.

Le projet de révision respecte les conditions d'élaboration prévues par le code de l'urbanisme, notamment au niveau du débat sur le PADD (article L 153-12) et de la concertation (article L 300-2). L'information et l'affichage de la présente enquête publique ont respecté les textes règlementaires en la matière.

Au vu de ces éléments formels, le commissaire enquêteur considère que la procédure de révision a été respectée sur ces points particuliers.

Le dossier soumis à enquête publique comportait bien les avis des personnes publiques consultées le 5 juillet 2019. Sur 20 services consultés, 10 ont répondu. Des éléments de réponse aux avis des PPA et services associés ont été produits et joints pour information à l'enquête publique.

Le PLU arrêté constitue une amélioration notable dans la prise en compte des différents aspects de la loi Littoral, d'une gestion économe de l'espace et des documents de protection s'appliquant au territoire de la commune (submersion marine, recul du trait de côte, nouveau PPRi et gestion des risques littoraux). Le document met bien en exergue les synthèses rappelant les enjeux propres à chaque thématique. Le résumé non technique reprend clairement les enjeux environnementaux.

Toutefois, l'absence de certaines analyses : analyse de la capacité d'accueil au titre de l'article L 121-2 du code de l'urbanisme), analyse de la consommation d'espaces sur les dix dernières années (article L 123-1-2 du code de l'urbanisme), impacts des différents scénarii, justification du 4^{ème} scénario retenu et ses impacts, évaluation chiffrée en surface du potentiel de densification des espaces bâtis, absence de prise en compte des derniers textes sur les zones humides..., portent atteinte à la qualité du diagnostic du PLU arrêté et peuvent remettre en cause la crédibilité du projet.

La programmation des OAP (article L 151-7 3° du code de l'urbanisme) ne figure pas dans le projet PLU arrêté. Une note complémentaire a été transmise avec le mémoire en réponse du MO. Celle-ci devra être jointe au PLU approuvé.

La nouvelle définition des zones humides concerne l'OAP des Hauts de Jalday et la zone n'a pas été analysée à ce titre. Cette OAP pose aussi différents problèmes: forte déclivité, enjeux floristiques forts, zone de panorama, cohabitation zone habitat/artisanat, capacité du bassin de rétention du Grand Ichaca en périodes très pluvieuses.... La nécessité d'analyses complémentaires pourrait justifier son passage en II AU, sans nuire à la réalisation du PLU (sa réalisation étant prévue en 2026 dans la note complémentaire du MO).

Le PLU arrêté prend en compte les évolutions de la loi Littoral, notamment la loi ELAN et réduit les zones U et IAU du précédent PLU de 3 % (ce qui suscite l'incompréhension des propriétaires concernés), tout en augmentant fortement les zones agricoles (+18 %). Malgré les efforts faits, une application plus stricte de la loi Littoral doit être retenue dans le PLU approuvé, comme s'y engage le maître d'ouvrage dans le document de préfiguration des réponses aux avis.

L'assainissement collectif et la STEP d'Archilua ayant fait l'objet de nombreuses réserves, la CAPB a produit une note le 19 décembre 2019 détaillant les 25 millions de travaux HT prévus, leur programmation de 2020 à 2026 et justifiant que la problématique majeure du système d'assainissement est liée aux déversements par temps de pluie et non aux capacités épuratoires qui sont suffisantes pour traiter les charges actuelles et à venir. Le courrier du 30 décembre 2019 à M le Sous Préfet atteste l'engagement pris par la CAPB. Le démarrage des travaux dès 2020 avec un calendrier précis et la démonstration de la capacité épuratoire de la station pour traiter les charges des nouvelles opérations lèvent, pour le commissaire enquêteur, les incertitudes sur la résolution de cette question et répondent en grande partie aux exigences de l'Etat.

Sur la base de ces différents éléments, le commissaire enquêteur considère que :

- le PLU arrêté,
- la préfiguration des réponses du maître d'ouvrage aux avis,
- le mémoire en réponse du maître d'ouvrage après enquête publique,
- les compléments d'information et d'études sur le système d'assainissement avec le calendrier des travaux,

respectent les textes de référence d'une révision générale de PLU et prennent en compte l'intérêt général sous condition de la production effective des analyses manquantes, de la prise en compte de leurs incidences dans le projet arrêté et du passage de la zone IAU des Hauts de Jalday en IIAU.

II- 2 Le respect du SCoT et du PADD

a) la compatibilité avec le SCOT

La révision générale du PLU de Saint Jean de Luz prend en compte le SCoT approuvé en 2005 qui, par ailleurs, figure peu d'objectifs chiffrés et n'a pas été *grenellisé*. Toutefois, le PLU n'est pas compatible avec le SCoT sur la seule question des conditions d'ouverture à l'urbanisation de l'OAP d'Errota Zahar qui s'étale sur 3, 4 ha pour 10 constructions.

Ce manquement doit être rectifié.

b) Le respect du PADD

Le PLU décline et respecte de manière détaillée les objectifs du PADD.

Toutefois, l'analyse du PADD met en exergue la confusion de certains chiffres : le diagnostic part d'un choix d'accueil de 900 habitants nouveaux permanents et se traduit dans le PADD par 1 000 habitants nouveaux permanents et 1 170 logements. Cette extrapolation participe à une définition des besoins supérieure au scénario affiché dans le diagnostic.

Concernant le respect strict du PADD, le CE a constaté que les OAP d'extensions urbaines (hors les Hauts de Jalday) conduisent à 305 logements au lieu de 260 prévus dans le PADD. Et l'OAP d'Errota Zahar doit être, à notre avis, intégrée dans les extensions urbaines, donc dans les 260 logements.

De plus, l'axe 4 mobilité plus durable est très peu développé dans le projet, hormis dans les OAP.

Ainsi, pour le commissaire enquêteur, le PLU arrêté doit être entièrement compatible avec le SCoT (OAP d'Errota Zahar), et les OAP d'extension urbaine doivent respecter le PADD et ne pas être trop permissives.

II- 3 L'enjeu des contre propositions

Dans les 154 observations différentes sur les 205 observations, le commissaire enquêteur a retenu en contre propositions, les observations qui relèvent de l'intérêt général et qui ne se rapportent pas à une demande défendant l'intérêt personnel d'un demandeur ou une opposition à un seul projet. Ces contre propositions émanent d'une dizaine de groupes, collectifs ou associations ou de personnes et représentent donc plus de personnes que le simple décompte chiffré. Elles ne se limitent pas à une seule proposition et, relèvent d'une étude globale de l'ensemble du dossier, ce qui les a conduit à produire parfois plusieurs dossiers bien structurés et à faire plusieurs propositions sur des thèmes variés.

La plupart de ces contributions thématiques reprennent les avis et recommandations des services. Les thèmes évoqués par ces contre propositions sont riches :

- absence de certaines analyses préalables (capacité accueil...) et des données chiffrées incomplètes ou erronées,
- problématique de l'assainissement collectif et de la STEP,
- absence d'un vrai schéma de voirie notamment dans les extensions urbaines,
- place des piétons en ville et insuffisance des mobilités douces,
- consommation d'espaces,
- application perfectible de la loi Littoral,
- non respect du SCoT pour Errota Zahar,
- adaptation des différentes OAP pour mieux respecter la topographie, les zones à enjeux, les espaces naturels,...
- densification à intensifier en milieu urbain....

Le maître d'ouvrage ayant répondu en détail aux observations des services et du public et s'engageant à compléter le dossier, le commissaire enquêteur fait le constat que beaucoup de ces contre propositions thématiques seront ainsi prises en compte, à différents degrés, dans le PLU approuvé et viendront, de facto, enrichir le PLU arrêté. ce qui favorisera un PLU plus abouti et mieux accepté.

II-4 L'acceptabilité sociale du projet

Le projet de révision du PLU a permis à 1% de la population permanente de s'exprimer : près de 42% de requêtes étant des demandes individuelles, la grande majorité demande la constructibilité de parcelles soit en zones naturelles, agricoles soit déclassées du fait des nouveaux textes (loi Littoral, loi ALUR). Ces demandes contestent les applications faites des différentes lois qui vont à l'encontre de leurs intérêts particuliers et qui ont un effet disruptif pour leurs terrains et donc leur patrimoine. Si elles étaient acceptées, ces demandes, mises bout à bout, remettraient en cause la gestion économe de l'espace et le respect des récentes lois applicables (ALUR, Littoral, ELAN...).

Au-delà des oppositions individuelles, quelques points particuliers du PLU font l'objet d'expression de refus :

- le classement prévu en UAb-3d du bas de l'avenue Lohobiague avec comme demande de le mettre en zone pavillonnaire comme Aice Errota : UCb-3d (6 demandes),
- l'inquiétude exprimée des risques d'inondations pour l'OAP Foch du fait du nouveau PPRi (4 demandes),
- les demandes de modifications ou de suppression des OAP (74 demandes dont 41 pour la suppression de l'OAP de Balcoïn et 2 pour son maintien),

La question de l'avenue Lohobiague a déjà été traitée dans l'AVAP. Le futur PPRi 2020, s'appuyant sur des études hydrauliques en cours de finition, prendra en considération les nouvelles connaissances en la matière. Dans l'attente, les projets seront analysés au regard de ces nouvelles données. Le maître d'ouvrage, dans ses différentes réponses aux services et au public, s'engage à amender le contenu des OAP pour mieux prendre en compte les problèmes soulevés (environnement, protection des enjeux, cohabitation avec les riverains). Concernant le refus de l'OAP de Balcoïn, il s'agit plus d'une contestation plus ou moins organisée , ciblée au sein de quelques familles : 15 familles, plus les anonymes, organisant 41 signatures.

Ces contestations, ciblées ne constituent pas, à notre sens, un rejet complet de la révision du PLU et le commissaire enquêteur prend acte d'un PLU révisé globalement accepté, à l'exception de quelques riverains ou demandeurs.

III- AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

Compte tenu des conclusions motivées qui précèdent, le Commissaire Enquêteur émet sur le projet de révision générale du PLU de Saint Jean de Luz,

un **AVIS FAVORABLE**

ASSORTI

DES RESERVES ET RECOMMANDATIONS SUIVANTES :

POUR LES RESERVES :

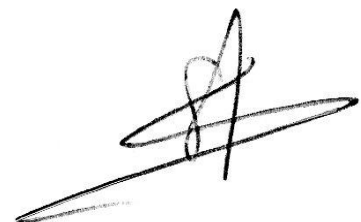
- 1) Reprendre le PLU arrêté selon les indications contenues dans la préfiguration des réponses aux avis des PPA d'octobre 2019 et joints en complément d'information pour le public,
- 2) Démontrer la capacité d'accueil du territoire à absorber le développement prévu dans le PLU, par une analyse plus approfondie de l'état de chacune des ressources : environnementales, sociétales, économiques, réseaux,
- 3) Réaliser les études manquantes sur:
 - la consommation d'espaces sur les 10 dernières années,
 - la justification du 4^{ème} scénario retenu et ses impacts,
 - l'évaluation de la surface représentant le potentiel de densification des espaces bâtis,
 - et la prise en compte de la nouvelle définition sur les zones humides,
- 4) Préciser dans le PLU approuvé la programmation de travaux d'assainissement permettant de résoudre les problèmes d'assainissement collectif subis sur le territoire,
- 5) Rendre l'OAP d'Errota Zahar compatible avec le SCoT,

POUR LES RECOMMANDATIONS :

- 1) Vérifier la faisabilité de l'OAP Foch au regard des nouvelles connaissances apportées par les études hydrauliques en cours du nouveau PPRi,
- 2) Mettre l'OAP des Hauts de Jalday en II AU,
- 3) Démontrer que le fort potentiel environnemental ne sera pas mis en cause par l'ouverture à l'urbanisation de Jalday IV,
- 4) Exiger dans les OAP soit le traitement sur place des déchets de construction soit la suppression de ces déchets par des techniques de construction vertueuses, dans l'attente d'un site spécialisé des déchets inertes.

Fait à BAYONNE le 3 janvier 2020

Le Commissaire Enquêteur



Hélène SARRIQUET