



*CONCLUSIONS MOTIVEES ET AVIS
DE LA COMMISSAIRE ENQUETRICE*

Anne Littaye

Le 10 mai 2023

TABLE DES MATIERES

I-Contexte général.....	4
I.1. Contexte et justification de la prescription de révision du PLU	4
I.2. Enquête publique	4
I.3. Cadrage par des documents de planification territoriale	5
II. Cadre juridique.....	5
III-Organisation et déroulement de l'enquête	6
Déroulement de l'enquête	6
procès-verbal de synthèse des observations	6
Mémoire en réponse du Maître d'ouvrage.....	7
IV-1 Analyse.....	7
IV.2. Mémoire en réponse	8
IV.3. Bilan global de l'enquête publique	8
V- Conclusions et avis de la commissaire enquêtrice.	10

I-CONTEXTE GENERAL

I.1. Contexte et justification de la prescription de révision du PLU

Urcuit est situé en première couronne de l'agglomération Bayonne/Anglet/Biarritz, le BAB. Ce territoire connaît une forte croissance (+2.5% de population par an, entre 2012 et 2019 à Urcuit).

Depuis 2010, la prise en compte de questions environnementales (énergie, développement durable et équitable, agriculture, biodiversité) s'est traduite par une forte évolution législative et réglementaire concernant l'aménagement territorial, évolution issue des Lois Grenelle, NOTRe et de la Loi Climat et résilience. D'autres lois, notamment, la Loi Egalité et Citoyenneté et la Loi ELAN, ont marqué des évolutions en matière sociale et urbanistique.

Par délibération du Conseil municipal, en date du 03 mars 2016, la commune d'Urcuit a prescrit la révision de son Plan Local d'Urbanisme, PLU, pour répondre à ces deux éléments de contexte, évolutions législative et réglementaire d'une part et forte croissance démographique d'autre part.

En cohérence avec ce contexte, le projet de PLU est axé autour de 4 objectifs principaux :

- Etablir un véritable centre de vie et prioriser le développement autour du pôle public Mairie/Ecole.
- Préserver les ensembles agricoles et naturels afin de garantir leurs fonctionnalités.
- Favoriser un tissu économique diversifié.
- Privilégier un mode de vie durable.

Le 01 janvier 2017, la Communauté d'Agglomération du Pays basque, CAPB, était créée et devenait compétente, de droit, en matière d'élaboration ou de révision d'un Plan Local d'Urbanisme.

Par délibération du 09 mars 2017, la commune d'Urcuit donnait son accord pour que la CAPB poursuive la procédure de révision du PLU de la commune.

Le Conseil Communautaire de la CAPB a accepté la reprise de la procédure engagée par la commune d'Urcuit, par délibération en date du 8 avril 2017.

I.2. Enquête publique

L'enquête publique porte sur un projet de révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune d'Urcuit (64).

Le dossier soumis à enquête publique comprend l'ensemble des pièces mentionnées à l'article R. 123-8 du Code de l'environnement concernant le projet de révision du PLU d'Urcuit; il comprend un dossier technique et un dossier administratif.

Ce dernier expose l'avis de la Mission Régionale d'Autorité Environnementale ainsi que ceux des Personnes Publiques Associées.

L'analyse et réponses aux avis des Personnes Publiques Associées, a également été versée au dossier.

I.3. Cadrage par des documents de planification territoriale

Le Plan Local d'Urbanisme de la commune d'Urcuit doit être en cohérence avec plusieurs documents de planification territoriale:

- Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération de Bayonne et du sud des Landes, SCOT, approuvé par le Conseil syndical le 6 février 2014. Il se décline en plusieurs documents: le Plan d'Aménagement et de Développement Durable, PADD et le Plan Local de l'Habitat, PLH (adopté en avril 2021) et un Plan de Mobilité (adopté en mars 2022).
- SRADDET, adopté le 15 novembre 2012 pour la région La Nouvelle Aquitaine et décliné par un Plan Climat Air Energie, le PCAET (adopté en juin 2021). La commune d'Urcuit est concernée par le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux Adour-Garonne, SDAGE, établi pour la période 2016-2021 et décliné par un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, SAGE.
- Plan de Prévention des Risques naturels, PPRn, pour le risque inondation (PPRi), risque de mouvements de terrains (anciennes salines) et le retrait et gonflement des argiles, aléas évalués comme forts.

Au regard du risque sismique, la commune est située en zone de sismicité modérée, dite zone 3.

- Enjeux de préservation et de conservation du patrimoine naturel: 3 sites Natura2000; 1 Espace Naturel Sensible, ENS; 1 Zone d'Importance pour la Conservation des Oiseaux, ZICO et 1 Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique, ZNIEFF; Des Zones humides.

Des Trames verte et Bleue ont été établies à l'échelle supra-communale.

Plus de 50% du territoire de la commune, soit 695ha, sont des espaces naturels et forestiers.

II. CADRE JURIDIQUE

- Code de l'urbanisme : Articles L. 153-31 à L153-35 relatifs aux conditions d'application de la procédure de révision du Plan Local d'Urbanisme soumise à enquête publique ;
- Code de l'environnement : Articles L. 123-1 et suivants ainsi que R. 123-1 et suivants relatifs à la procédure d'enquête publique.

Le projet a fait l'objet d'une délibération du conseil municipal d'Urcuit le 03 mars 2016 prescrivant la révision générale du PLU de la commune et définissant les modalités de concertation.

Le projet a fait l'objet d'une délibération du conseil municipal d'Urcuit le 09 mars 2017 donnant l'accord pour que la CAPB poursuive la procédure engagée de révision du PLU, conformément à l'article L. 153-9 du Code de l'urbanisme.

Le projet a fait l'objet d'une délibération du Conseil Communautaire de la CAPB en date du 8 avril 2017, acceptant la reprise de la procédure engagée par la commune d'Urcuit.

Le projet a fait l'objet d'une délibération du Conseil Communautaire de la CAPB en date du 9 juillet 2022 tirant le bilan du Projet d'Aménagement et de Développement Durables au sein de la CAPB et arrêtant le projet de révision du PLU de la commune d'Urcuit.

Par lettre enregistrée par le tribunal administratif de Pau le 17 janvier 2023, Monsieur le président de la Communauté d'Agglomération Pays basque a demandé la nomination d'un commissaire enquêteur, en vue de procéder à une enquête publique portant sur "la révision Générale du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la commune d'Urcuit".

Par décision n°E23000004/64, en date du 24 janvier 2023, Madame la vice-présidente du Tribunal administrative de Pau a désigné Madame Anne Littaye en qualité de commissaire enquêtrice, pour procéder à l'enquête publique sur le projet de révision du PLU de la commune d'Urcuit.

III-ORGANISATION ET DEROULEMENT DE L'ENQUETE

Par arrêté du 01 février 2023, Monsieur le président de la Communauté d'Agglomération Pays basque, a décidé de l'ouverture de l'enquête publique préalable à la révision Générale du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la commune d'Urcuit, du lundi 06 mars 2023, à 9h00 au mercredi 05 avril 2023 à 17h00 inclus.

Par décision, en date du 28 mars 2023, Madame Anne LITTAYE, désignée en qualité de commissaire-enquêtrice par Madame la Vice-Présidente du Tribunal Administratif de Pau, a ordonné conformément à l'article L.123-9 du Code de l'Environnement, la prolongation de l'enquête publique de 6 jours, soit jusqu'au mardi 11 avril 2023 inclus.

Les dispositions d'affichage et de publicités légales de l'enquête ont été conformes aux dispositions de l'article R 123- 11 du code de l'environnement.

DEROULEMENT DE L'ENQUETE

Pendant la durée de l'enquête, le dossier d'enquête publique, composé des pièces et éléments requis, a pu être consulté:

- sous format papier, en Mairie d'Urcuit aux jours et horaires habituels d'ouverture au public de la mairie;
- sous format numérique, sur le site du registre dématérialisé;
- les sites internet de l'Agglomération et de la commune d'Urcuit.

La commissaire enquêtrice s'est tenue à la mairie d'Urcuit, à la disposition du public pour recevoir ses observations, durant 4 permanences.

L'enquête s'est déroulée régulièrement et sans incident selon les procédures administratives et réglementaires en vigueur, avec une large information du public sur des supports variés.

L'enquête publique s'est conclue le mardi 11 avril à 17h 00.

PROCES-VERBAL DE SYNTHESE DES OBSERVATIONS

Personnes Publiques Consultées:

Le dossier a été envoyé à la MRAe, autorité environnementale, et à 15 Personnes publiques associées, PPA, pour avis. 6 consultations ont reçu une réponse et 7 sont restées sans réponse à la date de l'ouverture de l'enquête.

Citoyens et personnes publiques

Le dossier d'enquête publique a largement été consulté; 862 visites du registre sur le site dématérialisé pour une population d'un peu plus de 2800 habitants, représentant 1183 logements.

L'enquête publique a donné lieu à la formulation de 77 observations plus 1 hors délais. Le décompte a été fait pour un dépositaire seul ou en groupe ; en effet, de nombreuses observations ont été formulées par une famille ou un groupe de riverains.

La commissaire enquêtrice a notifié le « Procès-Verbal de synthèse des observations » au pôle Nive-Adour de la CAPB, le mardi 18 avril 2023 à 12H00, soit dans les huit jours qui ont suivi l'achèvement de l'enquête publique, conformément aux dispositions de l'article R.123-18 du code de l'environnement.

MEMOIRE EN REPOSE DU MAITRE D'OUVRAGE

Le pôle Nive-Adour de la CAPB a transmis son « Mémoire en réponse » au Procès-Verbal de Synthèse des observations, le 02 mai 2023, dans le délai de 15 jours prévu par le code de l'environnement, article R.123-18.

Rapport d'enquête et conclusions motivées

La commissaire enquêtrice a remis, en main propre, son rapport d'enquête et ses conclusions motivées, le 11 mai 2023, dans le délai prévu par le Code de l'Environnement.

IV-FONDEMENTS DE LA REFLEXION DE LA COMMISSAIRE ENQUETRICICE

IV-1 Analyse

Les observations formulées par les résidents portent en grande majorité sur les limites de zonage et les règlements urbanistiques afférents, principalement en zone UD, avec une limitation de l'emprise au sol de 10%.

Une observation mentionne la faiblesse du projet en matière de mobilité.

Concernant la révision de classement d'un certain nombre de parcelles, leur réaffectation en zones N ou A manque de justification au regard de la réalité de ces parcelles.

Aucune observation n'a été formulée sur les questions environnementales comme le devenir des Salines. Un cas de défrichement sur de larges superficies est rapporté.

Les résidents du Quartier EYHERRA interrogent sur l'actualisation de la délimitation de la zone de risque inondation sur le zonage Atlas, tout comme celle du PPRi. Si cette responsabilité d'actualisation n'incombe pas à la collectivité, une vigilance aurait pu être portée lors de l'étude du projet.

L'analyse des observations conduit la commissaire enquêtrice à poser huit questions à la Communauté d'Agglomération du Pays basque.

Le mémoire en réponse est en Pièce Jointe de ce rapport.

IV.2. Mémoire en réponse

La commissaire enquêtrice estime que les réponses apportées par la Communauté d'Agglomération du Pays basque, pôle Nive-Adour sont rapides et juste satisfaisantes. Elles trouvent leurs justifications dans des décomptes globaux de parts relatives de foncier affecté à l'urbanisme, versus espace naturel ou agricole. Un engagement pour répondre à certains cas particuliers est toutefois pris, de façon concrète, dès ce stade du processus de révision du PLU, dans le mémoire en réponses au PV de synthèse des observations. Une modification du règlement prévoyant un « bonus » de 50 m² d'emprise au sol supplémentaire sera octroyé pour les constructions existantes ayant dépassé l'emprise au sol maximale constructible.

Le projet de révision affiche des valeurs appréciées et reconnues par les déposataires: valeurs environnementales (espaces naturelles, maintien voire accompagnement d'une petite agriculture de proximité), culturelles (caractère du bourg historique, paysages) et sociales (qualité de vie, équilibre social).

Les observations exprimées lors de cette enquête publique traduisent, pour la majorité d'entre-elles, les questions sensibles au Pays basque, du logement de jeunes ayant des liens familiaux et historiques. Loin d'apporter une solution à cette problématique, un PLU est un document dont la durée de vie est limitée et en évolution permanente.

Le contexte d'Urcuit et celui de la couronne périurbaine de Bayonne est très évolutif. L'étape que représente ce projet ne répondra pas aux souhaits de chacun pour permettre une transition vers un territoire plus durable et résilient à moyens termes. Une communication dans ce sens pourrait être réalisée à l'issue de l'élaboration du projet final de PLU.

La commissaire enquêtrice, dans ses conclusions, considère ce caractère temporel d'un PLU et le recadrage, selon de grandes orientations, porté par le projet, pour permettre des perspectives peut-être plus acceptables à moyens termes pour les résidents qui se sentent aujourd'hui lésés par le projet soumis à enquête.

IV.3. Bilan global de l'enquête publique

Les objectifs visés par le projet de PLU ont été considérés comme critères pour l'analyse bilancielle. L'évaluation attribuée à chaque critère intègre les remarques et réserves des Personnes Publiques Associées.

Les questions récurrentes soulevées par les déposataires des observations lors de l'enquête sont considérées comme un deuxième ensemble de critères pour l'analyse bilancielle. Ces éléments concernent le reclassement de nombreuses parcelles en zone UD et le règlement associé, contraignant des projets individuels, principalement les donations et installations des enfants et petits-enfants souhaitant revenir sur la commune. L'adéquation de reclassement entre zones N et A, est également retenue comme critère.

L'évaluation attribuée à chaque critère intègre les avis des citoyens déposataires d'observation.

Le projet de révision du PLU de la commune d'Urcuit, objet de l'enquête publique, se donne des objectifs louables et ambitieux en termes de développement durable et équitable. Cependant, le changement de classification de nombreuses parcelles, tout ou partie, pour tendre vers les objectifs, manquent souvent de justifications claires, notamment pour les fonciers N et A, au-delà du bilan comptable global à l'échelle de la commune, pour chacune de ces catégories.

Les enjeux environnementaux (biodiversité, qualité des eaux, qualité de vie, services à la personne, mobilité) ont fait l'objet de très peu d'observation du public. Néanmoins, les Personnes Publiques Associées ont émis des propositions pour renforcer le projet sur ces thèmes. En complément, la commissaire enquêtrice a suggéré d'autres outils.

Le projet communal pourrait être force de propositions plus concrètes sur ces thèmes environnementaux et climat, au delà de la volonté ferme de limiter la consommation foncière d'espaces naturels et certaines sources de dégradations.

Néanmoins, la volonté transcrite dans les objectifs visés par cette révision du PLU, d'intégrer des valeurs humanistes (au sens sociale et correspondantes aux évolutions réglementaires), ainsi que certaines réponses apportées aux observations, traduisent une écoute de la commune sur les points faibles évoqués dans le rapport.

Reste la question sensible et largement exprimée de l'accession à la propriété de jeunes ayant des liens familiaux à Urcuit. Il faut espérer que la production de logements collectifs ou sous maîtrise privée, apporte une réponse, au moins à moyens termes, pour un maximum de familles.

Reste également les cas d'aménagement de parcelles pour lesquelles des études ou travaux de viabilisation ont été engagés. Il est souhaité que ces cas particuliers soient réexaminés dans la perspective des logements de maîtrise privés prévus dans le projet.

Les évolutions du territoire sont rapides et cela rend encore plus impératif de prendre en compte dans les études, des données les plus récentes possible pour aider à anticiper des évolutions et faciliter l'acceptabilité d'un projet. La prise en compte de données plus récentes et la vérification préalable à l'étude, de l'actualisation de document majeur comme le PPRi aurait été souhaitable ; plusieurs réserves de PPA et nombre d'observations reposent sur cet effort de précision.

Le projet de révision du PLU est un changement profond d'orientation du territoire communal, en cohérence avec des orientations communautaires.

L'ampleur des modifications, soulignée par la grande majorité des déposataires, nécessite une clarification sur certains points (réaffectations de parcelles, évaluation du nombre de logements nécessaires, besoins en services et équipements). Un réexamen, aux vues de données plus récentes, permettrait d'y répondre et de lever les réserves émises par les PPA.

Un complément de mesures est proposé pour mieux anticiper la dynamique territoriale, notamment sur des enjeux sous-estimés (environnement, énergie, climat).

La question de l'accession au logement pour des jeunes ayant des liens familiaux sur la commune devrait faire l'objet d'une concertation.

En complément des avis favorables déjà annoncés dans le mémoire en réponse au PV de synthèse des observations, un accompagnement est souhaité pour solutionner d'autres cas particuliers (exploitant agricole, logement vacant, mise à jour de documents cadastraux et plan des risques), sans que cela dénature le projet global.

V- CONCLUSIONS ET AVIS DE LA COMMISSAIRE ENQUETRICE.

Les conditions nécessaires pour que soit validée la révision de PLU sont remplies.

En conclusion, considérant l'intérêt du dossier de révision du PLU de la commune d'Urcuit, la dynamique du contexte local en termes d'habitat et la volonté claire exprimée par la commune de dialoguer et concerter, j'émet un AVIS FAVORABLE à la demande présentée par la Communauté d'agglomération Pôle Nice-Adour.

Cet avis favorable est toutefois assorti de 4 recommandations visant à améliorer le projet sans en changeant les orientations et l'ouverture d'un dialogue : Clarifier les besoins en logements et les possibilités de réhabilitation de logements vacants.

- Compléter les règlements d'urbanismes et OAP pour d'une part, une prise en compte renforcée des enjeux environnementaux et d'autre part, favoriser la primo accession sur les projets de logements sous maîtrise publique.
- Clarifier et justifier des réaffectations de parcelles de zones A en N et vice et versa en considérant les fonctionnalités écologiques, les continuités, les accès aux parcelles pour des potentielles exploitations.
- Clarifier et être force de proposition en matière de développement d'activité sur la commune (services, emplois) afin d'accompagner le développement démographique en limitant l'effet "dortoir" d'une situation périurbaine de la commune et les impacts de mobilité.

J'estime que les avantages du projet à orienter le développement du territoire communal en intégrant les obligations et valeurs environnementale, sociale et culturelle auxquels s'ajoute les réponses déjà apportées à certaines questions l'emportent sur les manques de justification de révision d'affectation de parcelles et approximation sur les besoins de la commune.

En conséquence, la commissaire enquêtrice:

- **souhaite la prise en compte des recommandations formulées ci-dessus**
- **émet**

Un avis favorable

À la révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune d'Urcuit (64).

Fait et clos à Bidart, le 10 mai 2023

Commissaire enquêtrice, Madame Anne LITTAYE

