Aménagement
Urbanisme
Risques

Planification

Avis de l'État

Commune de Larressore

Projet d'élaboration du plan local d'urbanisme

arrêté le 10 mars 2018

Juin 2018

Date de prescription du PLU	07/08/2014
Date du débat sur les orientations PADD	12/12/2016

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Préfecture
des Pyrénées-Atlantiques
Direction départementale
des Territoires
et de la Mer

1.Observations d'ordre général

La commune de Larressore comptait 1 925 habitants au 1er janvier 2015 (source Insee, population en vigueur au 1er janvier 2018).

Depuis le 1er janvier 2017, la commune est membre de la communauté d'agglomération Pays Basque. Elle se situait auparavant sur le territoire de la communauté de communes Errobi.

La commune est couverte par le SCoT de l'agglomération de Bayonne et du sud des Landes (SCoT BSL) approuvé le 06 février 2014. Son développement doit s'inscrire dans le cadre des orientations d'aménagement de ce schéma.

La commune n'est pas couverte à ce jour par un programme local de l'habitat (PLH). Toutefois, par délibération du 23 septembre 2017, la communauté d'agglomération Pays Basque s'est engagée dans l'élaboration de son PLH qui couvrira les 158 communes membres. Le PLU devra être rendu compatible avec ce futur PLH, lorsqu'il aura été approuvé.

La commune n'a pas d'obligation au regard des dispositions du schéma départemental de l'accueil et de l'habitat des gens du voyage approuvé le 06 septembre 2011 pour la partie « aménagement des aires » et le 16 mai 2013 pour la partie « volet social ».

2.1 La prise en compte des principes définis par les articles L. 101-1 et 2 du code de l'urbanisme :

Les choix d'aménagement retenus

La commune qui a connu un pic démographique ces dernières années (taux de croissance de 3,9 % par an entre 2009 et 2014 selon l'Insee) souhaite maintenir une dynamique démographique tout en limitant la consommation d'espace.

La commune a pour objectif d'accueillir 360 à 400 habitants supplémentaires sur les dix ans à venir. Pour cela, elle prévoit la création de 218 logements supplémentaires à l'horizon 2028, soit en moyenne 21,8 logements par an.

La commune concentre par ailleurs le développement de l'urbanisation autour du réseau d'assainissement et maintient une quinzaine de terrains constructibles contraints à un assainissement autonome (zones UBc et Nh).

En conclusion, le projet est compatible avec les objectifs chiffrés du SCoT[1] en matière de développement urbain lié au logement, présente une urbanisation globalement centrée sur le bourg et un rythme de développement cohérent avec ce qui est observé sur les communes voisines.

1 La répartition réalisée en 2016 à l'échelle de l'ex-communauté de communes Errobi des objectifs chiffrés du SCoT BSL a attribué à Larressore un rythme de 22 logements par an jusqu'en 2025

La gestion économe de l'espace

Le calcul de la consommation d'espace (chapitre 3.14 du rapport de présentation) a été réalisé sur la base des autorisations des sols délivrés sur la période 2007-2017. Au total, la consommation surfacique (dont celles à vocation d'habitation, de garages, d'ateliers et agricoles) s'élève à 40 ha.

Durant cette période, 26,3 ha ont été consommés pour 385 logements construits, ce qui correspond à une densité moyenne d'environ 15 logements/ha (14,7 logements/ha). Pour poursuivre la lutte contre l'étalement urbain, la commune souhaite, à travers son projet d'aménagement et de développement durable (PADD), augmenter la densité des logements à l'hectare. Elle envisage ainsi une densité de 17 à 20 logements par hectare.

Cependant, l'analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis présentée dans le rapport de présentation (chapitre 3.15) ne fait pas apparaître explicitement l'atteinte de l'objectif de densité affiché dans le PADD. Selon nos estimations, la densité moyenne serait inférieure à celle du PADD : de l'ordre de 11 à 12 logements/ha au vu des données du règlement, des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et l'analyse de capacité de densification.

A l'inverse, le potentiel en densification et mutation de l'ensemble des espaces bâtis apparaît supérieur aux 30 à 40 logements annoncés dans le PADD. Nous estimons le potentiel à 48 logements : 21 en dents creuses et 3 en divisions parcellaires dans le bourg, 3 à Loketa, 2 à Portuita et 19 dans les secteurs Nh.

L'analyse exposée au chapitre 3.15 devra donc être plus détaillée de façon à mieux démontrer que les capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis sont conformes aux objectifs annoncés dans le PADD.

Par ailleurs, pour apprécier de manière plus précise la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) au cours des dix années précédant l'approbation de ce document ou depuis la dernière révision, il serait intéressant de compléter les chapitres 3.14 et 3.15, d'une analyse de la consommation des espaces NAF en dehors de l'enveloppe urbaine existante dont les contours seront à déterminer.

En conclusion, en matière de gestion économe de l'espace, le projet de PLU devra expliciter les dispositions qui favorisent la densification et limitent la consommation des espaces NAF. En particulier, en l'état des dispositions réglementaires, l'objectif de 17 à 20 logements/ha affiché dans le PADD ne paraît pas atteignable. Selon notre examen, les données issues de l'analyse de capacité de densification et des OAP, conduisent à une densité de l'ordre de 11 à 12 logements par hectare. Il conviendra donc d'ajuster la rédaction des documents réglementaires afin de les mettre en cohérence avec le PADD.

2.2. Le logement

Le besoin en logement

Pour accueillir 360 à 400 habitants supplémentaires sur les dix ans à venir, le projet de PLU prévoit la construction de 218 logements, dont 46 en dents creuses et densification et 172 en extension urbaine.

Le projet n'affiche pas d'objectif chiffré de réalisation de logements par reconquête du bâti existant inoccupé. Le projet doit recenser les logements en vacance de longue durée pouvant être remis sur le marché, ainsi que le bâti inoccupé dans lequel pourraient être aménagés des logements par changement de destination. Ce potentiel viendrait en déduction du besoin à construire et diminuerait la consommation d'espace.

Le projet de PLU devra donc apporter des précisions sur la remobilisation des logements vacants et du bâti inoccupé.

Le logement social

L'objectif de répondre aux multiples parcours résidentiels des habitants se traduit dans le règlement écrit au travers de règles de mixité sociale pour les zones UA, UB et AU de la façon suivante:

- opérations de 5 à 8 logements : au moins 2 logements locatifs sociaux ou en accession sociale ;
- opérations de 9 à 11 logements : au moins 3 logements locatifs sociaux ou en accession sociale ;
- opérations de plus de 12 logements : au moins 15 % de logements locatifs sociaux et 10 % de logements sociaux en accession à la propriété.

Sachant que le SCoT fixe au moins 10% de logements locatifs sociaux (LLS) dans la construction neuve, il est attendu une production d'au moins 20 LLS.

Avec une majorité de logements collectifs en production neuve (59 % sur la dernière décennie 2007-2016, données Sitadel sur les logements commencés), la mise en œuvre des règles de mixité sociale permettra de créer du logement social (locatif ou accession).

Le projet devra néanmoins démontrer que l'objectif de 10 % de LLS affiché par le SCoT pourra être atteint. On peut toutefois s'interroger sur la pertinence de l'outil mobilisé pour les opérations de petite dimension dans la mesure où il semble difficile pour les bailleurs sociaux d'intervenir dans une opération mixte en dessous d'un seuil de 6 LLS, notamment dans la production en VEFA (vente en l'état futur d'achèvement).

Les règles pourraient préciser la clé de répartition attendue par type de logement social (PLUS, PLAi ou PLS pour le locatif, PSLA pour l'accession sociale). Enfin, la rédaction des règles pour les opérations de moins de 12 logements devrait être revue, car elle n'impose rien pour ces opérations.

2.3 La prise en compte du risque inondation

Le PLU de Larressore devra intégrer la limite de la zone inondable des crues du 4 juillet 2014. Les limites de la zone inondable seront à ajuster, dès lors que les études d'aléas du PPRi en cours d'élaboration seront connues.

2.4 La préservation de l'environnement

La commune comprend deux sites ayant fait l'objet d'inventaires et de mesures de protection réglementaire : la ZNIEFF II « Réseau hydrographique des Nives » et le site Natura 2000 FR7200786 « la Nive ».

Les éléments de la trame verte et bleue (TVB) à l'échelle communale et les enjeux associés ont été identifiés et font l'objet d'une cartographie.

Les milieux humides identifiés (la Nive, sa plaine alluviale et ses affluents) ont été classés en zone N et zone naturelle protégée Np.

Les secteurs présentant des enjeux écologiques (site Natura2000, ZNIEFF, zones humides) ont été pris en compte dans l'identification et classés en zone naturelle N ou zone naturelle protégée Np. Les espaces boisés constituant des réservoirs de biodiversité sont classés en EBC et les éléments de paysage en N.

Les zones ouvertes à l'urbanisation sont situées en dehors des périmètres de protection Natura 2000.

En conclusion, la continuité écologique sera conservée et le projet de révision du PLU ne remet pas en cause l'état de conservation du site Natura 2000 de la Nive.

2.5 La salubrité publique

Assainissement collectif

Les effluents de la commune sont traités à la station d'épuration d'Ustaritz dont la capacité est de 13200 EH. Son exploitation est confiée par la communauté d'agglomération du Pays Basque à la société Suez Environnement -Lyonnaise des Eaux. Cette station a été jugée conforme au titre de la directive ERU en 2017 et sa capacité permet, théoriquement, d'absorber et traiter les effluents dus à l'extension de l'urbanisation prévue.

Le système d'épuration devra répondre aux enjeux forts de maintien de la qualité du milieu récepteur, la Nive, en particulier par temps de pluie.

L'actualisation du schéma directeur d'assainissement est en cours et le PLU devra prendre en compte les préconisations de cette étude.

Assainissement non collectif

L'extension de l'urbanisation desservie en assainissement non collectif est limitée à 16 lots situés en dents creuses, zone Nh (page 343 du rapport). Cette extension est inférieure aux possibilités figurant dans le rapport de zonage (28 possibilités de construction en zone Nh).

Eaux pluviales

Le règlement des zones ouvertes à l'urbanisation prend en compte la thématique des eaux pluviales afin de faciliter leur écoulement et si nécessaire, leur rétention en fonction du projet envisagé.

2.6 Gestion des déchets

La commune est concernée par la gestion des déchets internes et il est regrettable que le document ne traite pas ce sujet. Le projet de PLU aurait pu par exemple définir des secteurs capables de recevoir des dépôts (terres arables…) compatibles avec la valorisation des terrains agricoles, mais aussi des secteurs où les installations de stockage de déchets inertes peuvent être autorisées.

Il convient enfin de rappeler que sur l'ensemble de la côte basque et la frange rétro-littorale, les sites pouvant accueillir les déchets, issus notamment de la filière BTP, sont insuffisants.

2.7 Prise en compte de l'activité agricole

Le projet de PLU affiche une volonté de préserver le foncier des exploitations agricoles.

2.8 Compatibilité avec le SCoT

Les points suivants appellent des remarques vis-à-vis des orientations fixées par le SCOT BSL :

- développement résidentiel : il conviendra de mieux faire apparaître les efforts de densification au sein du bourg de Larressore sachant que le SCoT tend à recentrer le développement urbain dans les centralités existantes,

- développement économique : à l'échelle du territoire Errobi, le SCoT prévoit la création d'une zone d'activités économiques d'intérêt Supra-SCoT dont la localisation et sa filière sont à préciser. Outre la création de la zone d'activités Pelen Borda aucun autre projet n'est cité dans le SCoT,

- déchets du BTP : la gestion des déchets BTP n'est pas étudiée dans le projet de PLU alors que le SCoT vise à optimiser le traitement et le stockage de ces déchets en s'adaptant aux besoins émanant de chaque territoire,

- paysages des entrées de ville : l'extension de la zone UBa vers le sud, le long de la RD20, devra être justifiée dans la mesure où le SCoT préconise de cesser l'urbanisation linéaire le long des axes routiers et d'aménager les transitions urbaines en s'appuyant sur les divers types de coupures.

3. Observations relatives aux différents documents composant le dossier de PLU :

3.1 La composition du dossier

Le dossier du projet de PLU arrêté comprend l'ensemble des pièces prévues par l'article L. 151-2 du code de l'urbanisme : rapport de présentation, projet d'aménagement et de développement durable, règlement, documents graphiques, orientations d'aménagement et de programmation et annexes informatives.

3.2 Le rapport de présentation

Remarques relatives aux secteurs de taille et de capacité limitées

Le rapport de présentation (RP) n'établit pas clairement les différentes enveloppes urbaines de la commune, ni les critères nécessaires à leur détermination. Le document ne distingue pas les ensembles urbanisés pouvant être classés en zone U, des secteurs peu ou pas urbanisés constitutifs de secteur d'habitat diffus ou épars. Il en est ainsi (page 204 du RP) des secteurs de taille et de capacité limitées (STECAL) qui sont qualifiés de « périmètre actuellement urbanisé ».

En outre, les STECAL (chapitre 13.1 justification des choix) n'ont pas le même contour que les zones Nh du document graphique, interrogeant ainsi la cohérence et la justification des dispositions réglementaires. Bien qu'il soit mentionné (p.211 du RP) « qu' à la demande de la DDT64, la délimitation des STECAL a été réduite au minimum de superficie il convient, en lien avec l'analyse de l'enveloppe urbaine, d'asseoir la délimitation des STECAL et des zones urbaines, sur des dispositions réglementaires.

Enfin, les ensembles bâtis comme Eretangla ou Basseboure qualifiés dans le rapport de présentation de « périmètre actuellement urbanisé » présentent un nombre de constructions et une densité qui ne semblent pas les distinguer des secteurs du bourg classées en zone UBa, à l'exception du fait que ces derniers sont desservis par le réseau d'assainissement collectif.

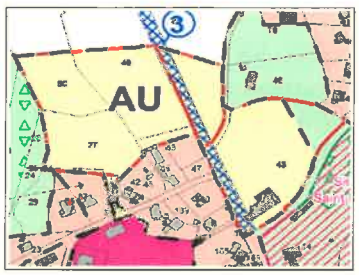
En conclusion, afin de délimiter les secteurs devant être classés en zone U, il conviendra d'établir et justifier les différentes enveloppes urbaines. En outre, le document justifiera la délimitation des STECAL dont la taille et la capacité ne peuvent être similaires à celles de l'enveloppe urbaine.

3.3 Le projet d'aménagement et de développement durable

Le document comporte toutes les orientations fixées à l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme.

3.4 Les orientations d'aménagement et de programmation

Secteur Entrée Nord : Cette OAP est située à proximité du cœur du village. Les propositions d'aménagement tendent à organiser et renforcer la transition urbaine vers le bourg et la densité grâce à des collectifs, puis du bâti groupé et des lots libres .



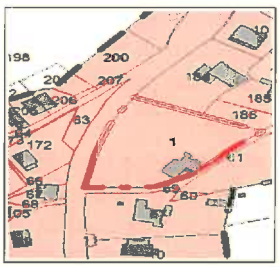
Les voies sont hiérarchisées selon leur fonction de desserte, et aucune sortie n'est autorisée sur la RD20.

L'attention au paysage se porte sur le maintien de bosquets existants et de prolongation de plantations existantes protégeant l'intimité des habitations.

Cette OAP constitue l'opération la plus conséquente du projet, et aussi la plus dense. Elle propose une composition cohérente avec la volonté de marquer l'entrée de bourg.

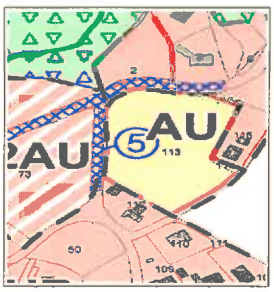
Le périmètre en rouge indiquée sur le plan de zonage comprend à l'est, une partie en zone N :ce périmètre devrait circonscrire la zone AU, tel que présenté dans l'OAP.

Secteur Entrée Sud : Cette OAP est située en zone UBa, et non en zone AU, comme mentionné à plusieurs reprises dans le rapport de présentation. De plus, son périmètre n'est pas complètement reporté sur le plan de zonage. Seule la zone A apparaît alors que l'opération est composée d'une zone A et d'une zone B. Il s'agira donc de vérifier la surface de 0,4 ha indiquée.



Tout comme l'entrée Nord, les propositions d'aménagement pour l'entrée Sud tendent à organiser et renforcer la transition urbaine vers le bourg et la densité à l'entrée du village grâce à du bâti groupé et des lots libres selon le tissu et sa densité.

Secteur Loketa : Cette OAP (en zone UBa dans sa partie nord et en zone AU dans sa partie sud) se situe dans un quartier pavillonnaire présentant un tissu urbain lâche. Dans ce tissu lâche et de couvert végétal la proposition d'aménagement créée des logements individuels, accolés et collectifs en relation avec ceux existants pour une «campagne habitée».



L'OAP présente par ailleurs un projet de prolongement du tissu urbain existant sans densité minimale.

Secteur Henri Ondo : Le périmètre de cette OAP n'est pas reporté sur le plan de zonage et n'est pas clairement défini dans l'OAP. La symétrie indiquée dans l'OAP semblerait conduire à une production de logements bien supérieure à la vingtaine annoncée.

En conclusion, les OAP tendent vers un développement urbain équilibré en continuité du bourg. Elles sont claires et traitées de façon globale assurant ainsi une cohérence d'ensemble. Néanmoins, elles n'apparaissent pas suffisamment prescriptives en termes de densité. Sur ce point, elles seront à compléter afin de s'assurer qu'elles répondent aux objectifs de densité du PLU.

3.5 Le document graphique

Remarques sur les zones inondables

Le PLU prend en compte l'Atlas des zones inondables, à l'exception d'une zone UY proche du cimetière à l'Est où une autre étude semble avoir été utilisée. Au niveau du Latsa, les zones inondables en amont, pourtant présentes sur l'Atlas des zones inondables, n'ont pas été prises en compte.

Les limites des zones inondées suite aux crues du 4 juillet 2014 n'ont pas été reportées dans le document graphique. La cartographie sera à reprendre en utilisant pour la Nive la limite de la crue de 2014 (crue de référence du PPRI à l'étude et dont les contours ont été présentés à la commune le 29 février 2016). Pour le Latsa, la carte provisoire de l'étude de 2011, présentée à la commune le 20 juin 2013 est à prendre en compte.

Les zones inondables devront être délimitées et affectées d'un indice « i ». Elles devront être prises en compte et explicitées dans le règlement.

Il serait souhaitable que les évènements ayant fait l'objet de plusieurs arrêtés portant reconnaissance de l'état de catastrophes naturelles soient répertoriés et localisés de manière à pouvoir s'assurer qu'ils ont bien été pris en compte dans la gestion du risque.

3.6 Le règlement

Remarques sur le risque inondation

Il sera nécessaire, d'interdire, par précaution, toute construction nouvelle dans les zones du PLU soumises aux risques d'inondations, notamment dans la zone UY située au Nord-Est de la commune, le long de la RD 932 et RD 650. Par ailleurs, dans les secteurs inondables, les clôtures ne devront pas faire obstacle aux écoulements. Les murs et murs bahuts devront y être interdits. Enfin, la disposition qui vise à maintenir une zone non constructible de 6 m de part et d'autre des cours d'eau couvre toutes les zones du PLU traversées par un cours d'eau.

Remarques sur le phénomène de retrait et gonflement des argiles

Des informations relatives aux phénomènes de retrait et gonflement des argiles pourront être apportés, notamment sur des zones urbanisées où l'aléa est qualifié de moyen. Des informations pourront également être apportées pour les zones affectées par le risque inondation lié aux phénomènes de remontées de nappes moyens à très forts.

Remarques sur les zones UA et UE

En zones UA et UE, section 2, article 1, la règle de hauteur ne correspond pas à la définition qui la précède. Dans ces zones, la hauteur maximale des constructions est définie « *par rapport au point médian du terrain naturel d'assiette de la construction* » alors que la règle indique que « *la hauteur maximale des constructions autorisées est 12 mètres au faîtage pris à compter du sol fini extérieur ou R+2+combles.* ». Il conviendra de clarifier le point bas servant de référence pour déterminer la hauteur maximale autorisée.

Remarques sur la zone UY

Le règlement de la zone UY prévoit comme règle d'implantation par rapport aux limites séparatives (Section 5 / Article 1) que « *toute construction doit être implantée, soit en limite séparative, soit en recul de la limite séparative* », ce qui revient à ne pas fixer de règle. Or, dans les alinéas suivants, le règlement prévoit une implantation possible à moins de 3 mètres pour les extensions des constructions existantes, ce qui est en contradiction avec la règle générale.

Remarques sur les zones A et N

Deux dispositions communes du règlement des zones A et N devraient être modifiées :

- l'extension des habitations existantes est limitée dans la mesure où celle-ci est constitutive de surface de plancher puisque le règlement prévoit que « *l'extension est limitée à 30 % de la surface de plancher existante à la date d'approbation du PLU dans la limite de 50 m² de la surface de plancher supplémentaire* ». Or, toutes les extensions ne génèrent pas de la surface de plancher (exemple : garages). Il conviendra donc de limiter l'extension en utilisant la notion d'emprise au sol.

- pour ne pas compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site, la distance entre les annexes et la construction principale devrait être réduite à 20 mètres, au lieu des 30 mètres prévus.

Pour le règlement qui prévoit que les bâtiments agricoles nécessaires à l'activité agricole sont autorisés il serait utile de rappeler les principes de la constructibilité des zones A et de rappeler également que le pétitionnaire devra justifier de la réalité de son activité directe et effective de production agricole, de l'existence de l'exploitation agricole sur laquelle il exerce cette activité, de la nécessité de la construction pour les besoins de l'activité agricole, de la nécessité de la construction sur la parcelle choisie dont l'implantation à proximité de l'exploitation doit être systématiquement recherchée.

Remarques sur la présentation du règlement

Pour une meilleure lecture et facilité d'exploitation du document (dans le cadre des décisions d'urbanisme par exemple) il conviendrait de numéroter sous le même format l'ensemble des sections.

3.7 Annexe

Annexes sanitaires

Dans les annexes sanitaires et le document SCE relatif à la révision du zonage assainissement, les données de 2010 à 2012 devront être actualisées (par exemple en page 16, il est indiqué que la capacité de pompage du poste de refoulement de Larressore est juste par rapport au débit de point théorique d'eaux usées alors que dans l'analyse du RPQS de 2015, le renforcement de son système de pompage est programmé).

L'actualisation concernera l'ensemble des données relatives aux compétences eau potable, assainissement, gestion des milieux aquatiques et protection contre les inondations (GEMAPI), collecte des ordures ménagères, qui relèvent de la communauté d'agglomération Pays Basque.

4. Conclusion

Le projet de PLU de Larressore propose une urbanisation centrée sur le bourg et un rythme de développement globalement préservateur de l'environnement.

Toutefois, en matière de gestion économe de l'espace, le projet de PLU devra mieux exposer les dispositions qui favorisent la densification. En effet, en l'état des dispositions réglementaires, l'objectif de 17 à 20 logements/ha affiché dans le PADD ne paraît pas atteignable. Selon notre examen, les données issues de l'analyse de capacité de densification et des OAP conduisent à une densité de l'ordre de 11 à 12 logements par hectare. Il conviendra donc d'ajuster la rédaction des documents réglementaires afin de les mettre en cohérence avec le PADD.

Le projet devra également être complété en indiquant le nombre de logements en vacance de longue durée pouvant être remis sur le marché, ainsi que sur le bâti inoccupé dans lequel peuvent être aménagés des logements par changement de destination. Ce potentiel viendrait notamment en déduction des besoins en construction neuve, diminuant ainsi la consommation d'espace.

Enfin, le nombre de STECAL prévus dans des secteurs suffisamment bâtis paraît élevé et est de nature à fragiliser juridiquement le document. Un classement en zone urbaine de certains d'entre eux pourrait être une solution.

Le document pourra faire l'objet d'adaptations après l'enquête publique afin de prendre en compte les observations du présent avis avant l'approbation du PLU.

Le Préfet,

Pour le préfet et par délégation,
le sous-préfet, directeur de cabinet

Michel GOURIOU