

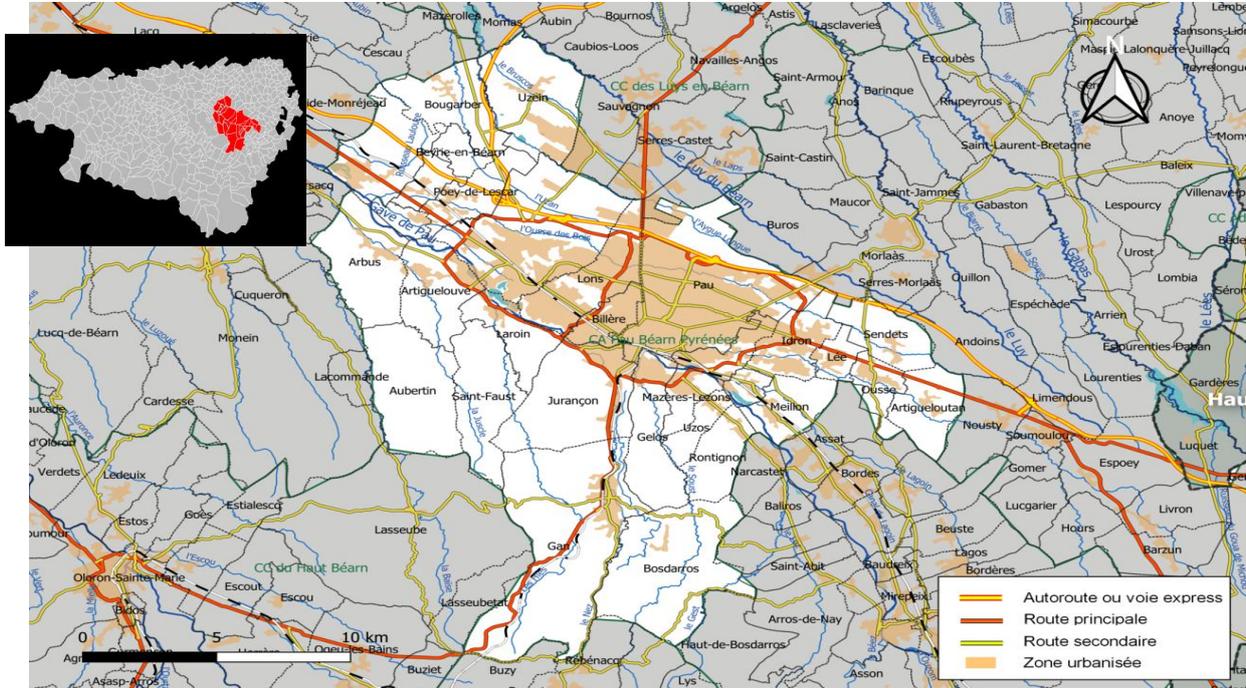
Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) Modification n°2

Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées (CAPBP)
(Pyrénées-Atlantiques)

CONCLUSIONS DU COMMISSAIRE-ENQUÊTEUR

André Etchelecou

La Communauté d'Agglomération Pau-Béarn-Pyrénées (CAPBP) comprend 31 communes avec 162 000 habitants, en effectif stable depuis 10 ans. Le Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) a été approuvé le 19 décembre 2019, modifié le 23 septembre 2021. Moins d'un an après, la CAPBP présente une deuxième modification mise à l'enquête publique du 24 octobre au 25 novembre 2022, objet des présentes conclusions.



Cette modification n°2 du PLUi de la CAPBP concerne :

- des corrections d'erreurs graphiques
- l'identification de 13 bâtiments remarquables
- 10 changements de destination de ces bâtiments
- l'actualisation pour risques d'inondation (agrandissement de la zone d'expansion des crues), la prise en compte des résultats d'études hydrauliques concernant l'Ousse des Bois – le Laü – le Laherrère / le Neez / le Lagoin / la Baïse
- la modification de zonages pour l'agriculture, pour l'économie, pour les sports et loisirs, pour les gens du voyage

| UBr en N | UAr en UE | Uy en UBc | UE en UBr | UE en A | UYa en UY | N en Nc | A en Nr | 1AUYa en UY | EVP en EBC | UBr en EVP |
|----------|------------|-----------|-------------|---------|-----------|---------|---------|----------------|------------|------------|
| UH en N | UBr en UE | Uy en UBc | 1AUr en UBr | Ae en A | | | | UYzacom en UYb | | |
| UAr en N | 1AUr en UE | | | N en A | | | | UE en UAr | | |
| UE en N | | | | Ne en A | | | | | | |
| A en N | | | | | | | | | | |

- des emplacements réservés à modifier, à supprimer, à créer
- la création de Périmètres d'Attente d'un Projet d'Aménagement Global (PAPAG) à Pau et à Idron

- la modification de Règlements relatifs à des sols interdits, à des sols autorisés sous conditions, à des espaces verts protégés (EVP) et plus particulièrement la protection des arbres, aux périmètres d'attente d'un projet d'aménagement global (PAPAG), au « coefficient de pleine terre », au stationnement des vélos et des personnes à mobilité réduite, pour les implantations de construction et le stationnement en zone UAc, pour l'installation d'activités de sports et loisirs, pour la réalisation d'une station biogaz en zone UY, pour la création d'un sous-secteur UEI afin de permettre l'installation d'activités de loisirs en zone UE, pour l'interdiction des bureaux en zone 1AUy, pour permettre les ouvrages techniques en lien avec le fonctionnement des cimetières en zone 2AU, pour le bardage métallique des bâtiments agricoles en zone A, pour des précisions sur la zone Nr et l'aspect extérieur des bâtiments destinés à l'exploitation forestière en zone N, pour les zones soumises à un risque d'inondation..
- les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) précisées ou modifiées notamment à Bizanos (Verdun et Tanat), à Gan (site fossilifère, Lannegrand Miqueu), à Lescar (Ariste), à Idron (Porte Est), à Poey-de-Lescar (secteur Château), à Billère (Hôpital), à Pau (secteur sud-ouest de la ZAC PAPPYR, secteur du Cami Salié). Les OAP thématiques sont également modifiées : l'OAP Entrées d'agglomération pour corriger une erreur matérielle, l'OAP Patrimoine pour la préservation de la biodiversité (chiroptère).
- les Servitudes d'utilité publique avec l'abrogation des servitudes PT1 et PT2 à Jurançon, avec l'intégration du Plan de Prévention du Risque inondation (PPRi) de Lée et du plan des ZAC et des PUP pour Pau.

Une enquête publique révélatrice de confusions ...

L'enquête publique a été précédée d'une concertation suite à l'évaluation environnementale, qui a pu prêter à confusion comme le montrent de nombreuses observations déposées lors de la concertation « à l'attention de Monsieur le Commissaire enquêteur. ».

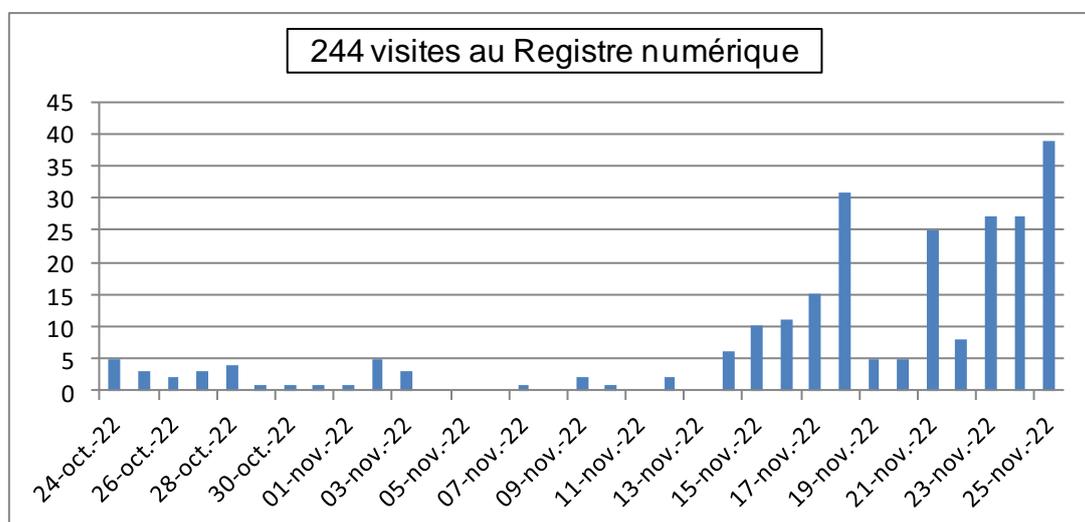
Le dossier de concertation et le dossier d'enquête publique est le même. L'information complète du projet de modification n°2 du PLUi de la CAPBP est donc disponible en version numérique depuis le 11 juillet 2022.

Une procédure respectée ...

La procédure de modification de PLUi a été respectée (formalités de publicité dans les journaux, affichage en mairies, dossiers complets téléchargeables, registre numérique pour déposer les observations, 31 jours d'enquête publiques avec 6 permanences où sont venus puis ont déposé 54 personnes et des délégations de 6 associations et collectifs de quartier.

Un registre numérique efficace ...

L'enquête publique a connu un nombre croissant d'observations et de consultations du dossier. La presque totalité des observations ont été déposées dans le registre numérique (cf. Rapport d'enquête Annexe 10, 488 pages). Les Avis des personnes publiques se trouvent dans le Rapport d'enquête, en Annexe 9, 82 pages),



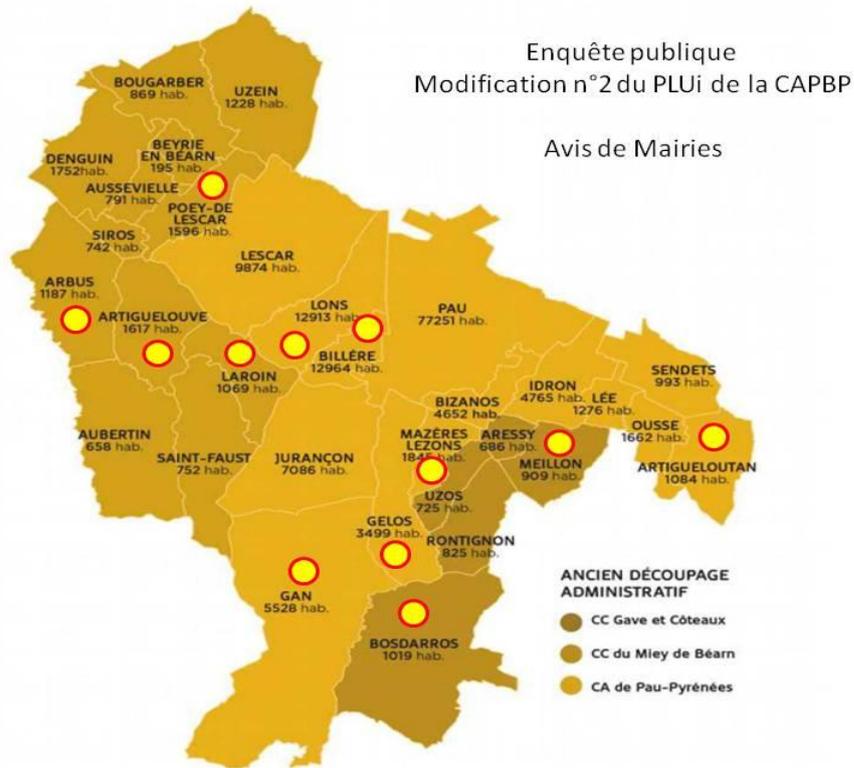
Des Avis d'Etat et de Collectivités sur des registres différents ...

Sur les 31 communes de la CAPBP, 12 ont émis un Avis pour des ajustements concernant directement la commune :

| | Etat | Département | Intercommunalité | Commune |
|-----------|---------------------|-------------|------------------|----------------|
| Avis PP1 | DRAC | | | |
| Avis PP2 | | | CC Lacq-Orthez | |
| Avis PP3 | | | | Poey-de-Lescar |
| Avis PP4 | | | | Artigueloutan |
| Avis PP5 | CDPENAF | | | |
| Avis PP6 | | | SMGP Grand Pau | |
| Avis PP7 | Chambre agriculture | | | |
| Avis PP8 | | | | Arbus |
| Avis PP9 | | CD 64 | | |
| Avis PP10 | MRAe | | | |
| Avis PP11 | Préfet DDTM | | | |
| Avis PP12 | | | | Gelos |
| Avis PP13 | | | | Laroin |
| Avis PP14 | | | | Meillon |
| Avis PP15 | | | | Bosdarros |
| Avis PP16 | | | | Gan |
| Avis PP17 | | | | Billère |
| Avis PP18 | | | | Mazères-Lezons |
| Avis PP19 | | | | Lons |
| Avis PP20 | | | | Artiguelouve |

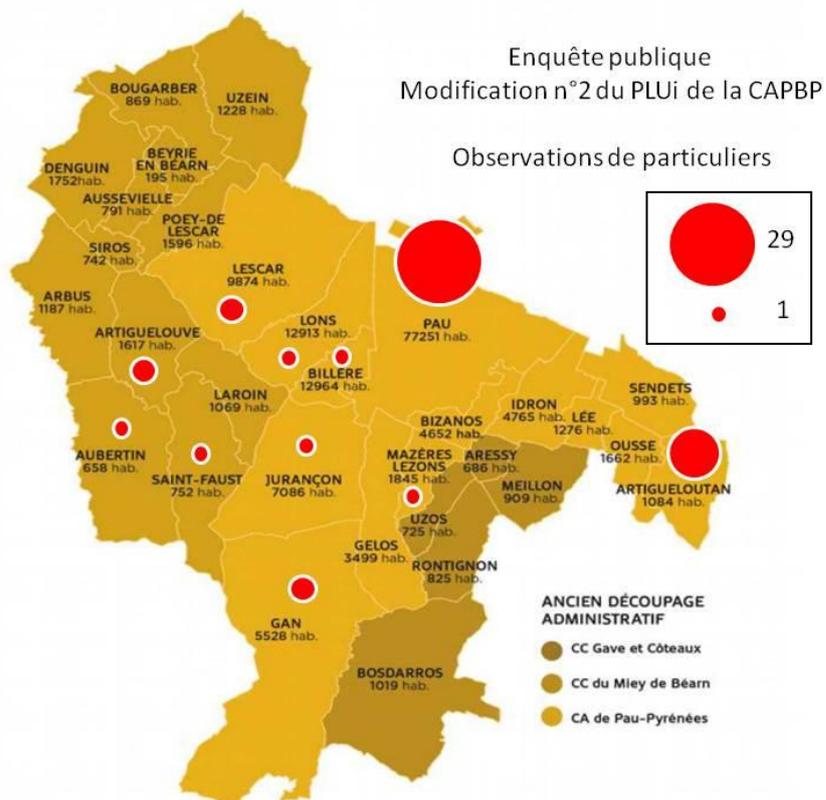
Les Avis des Personnes Publiques (détails en Annexe 9 du Rapport d'enquête) se répartissent en :

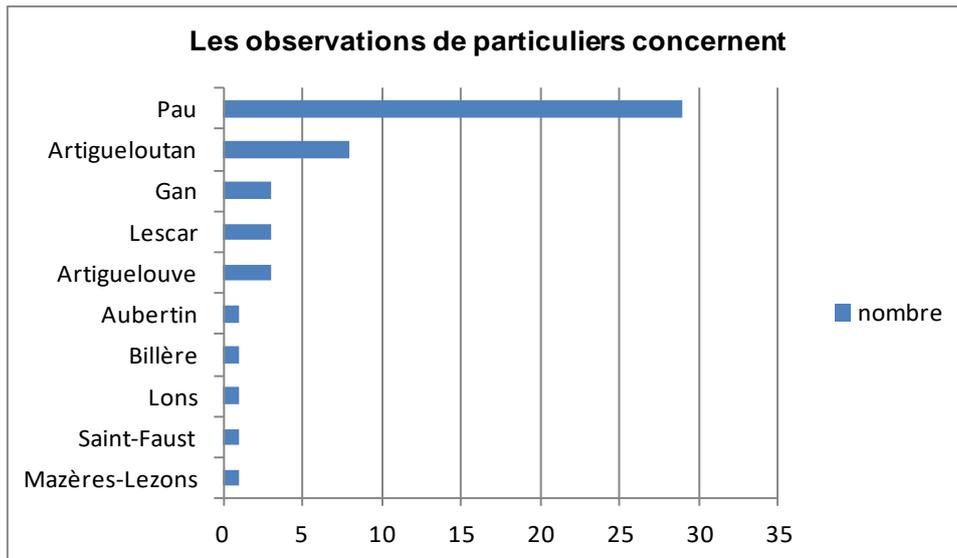
- 2 Avis indiquant « aucune observation particulière à formuler » (Lacq-Orthez, Poey-de-Lescar)
- 2 Avis favorables pour la compatibilité avec le SCoT, pour les périmètres d'attente d'un projet d'aménagement global (PAPAG) (DRAC, SMGP)
- 10 Avis avec des propositions sur les zonages (changements, créations, tracés, accès), sur les changements de destination de bâtiments, pour l'application de la démarche Eviter, Réduire, Compenser (ERC), pour des emplacements réservés, pour des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) (Artigueloutan, CDPENAF, Arbus, CD 64, MRAe, Gelos, Laroin, Meillon, Bosdarros, Gan, Billère, Mazères-Lezons, Lons, Artiguelouve).
- 2 Avis que l'on peut assimiler à des réserves motivés par une insuffisance de justifications (objectifs visés, changements de destination, modification de surfaces, Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP)), insuffisance d'analyse des effets indirects des projets d'aménagement sur sites Natura 2000 et Trame verte et bleue, pas de précisions pour les densités de logements et pour la prise en compte de risques liés à l'eau (PPRi) et pour les zones naturelles. (Chambre Agriculture, Préfet DDTM)



La majorité des Observations du public concerne Pau ...

Il convient de noter que la commune de Pau n'a pas formalisé d'Avis alors que les Observations du public concernent en très grande majorité Pau (29 observations), puis Artigueloutan (8), Gan (3), Lescar (3), Artiguelouve (3), et dans une moindre mesure (Jurançon (1), Mazères-Lezons (1), Saint-Faust (1), Lons (1), Billère (1), Aubertin (1)).





Avis de Personnes Publiques et Observations du public sont complémentaires ...

L'ensemble porte sur cinq domaines :

Justifications

- * L'insuffisance de justification des modifications
- * les critères de choix pour les bâtiments remarquables et pour les changements de destination de granges
- * Les Orientations d'aménagement et de Programmation – OAP –
- * Les emplacements réservés – ER -

Environnement

- * Améliorations à faire pour l'Evaluation environnementale des effets indirects sur Natura 2000, Trame verte et bleue, avec la démarche Eviter, Réduire, Compenser – ERC –
- * Les espaces verts protégés – EVP –
- * Les Espace boisé classé – EBC –
- * La délimitation de zone d'expansion des crues

Zonages

- * Les changements dans les zonages
- * Le Règlement des zones A et N

Logements

- * les PAPAG sans changement de zonage U après 5 ans
- * Les nouveaux logements en centre d'agglomération et communes périphériques

Sécurité

- * La sécurité routière.

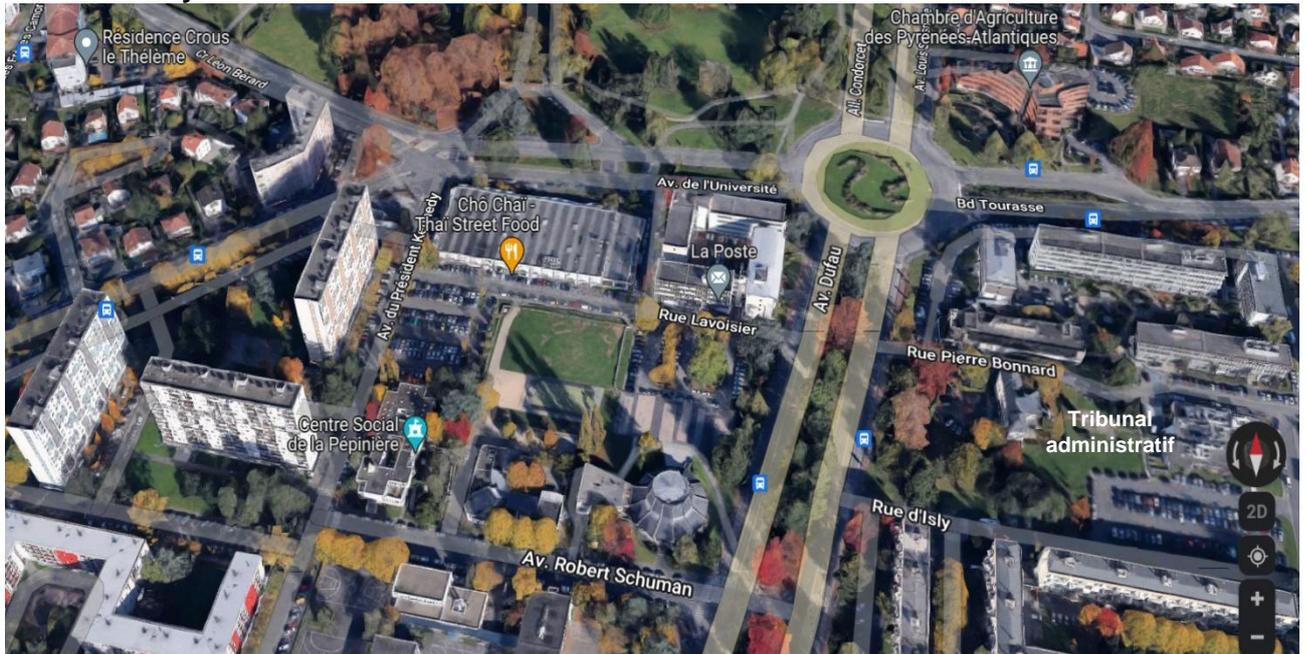
Les Observations du public ont été focalisées principalement sur trois secteurs géographiques de Pau et d'Artigueloutan, avec interventions à l'enquête publique de 6 associations et collectifs de quartier : Au Pied des Arbres, Cami Pau Est, Groupe arbres-Forêts de SEPANSO 64, Pyrénées re-belles, Fontaine Trespoey, Collectif Quartier Kennedy. Il faut noter que les associations ne sont pas intervenues pour revendiquer la défense d'intérêts particuliers mais pour souligner incompréhensions et absences de réponse des autorités publiques à leurs propositions notamment pour les projets d'aménagement urbain dans les quartiers Kennedy et Trespoey à Pau.

Trois nœuds de tensions ...

L'enquête publique a révélé trois localisations, objet de grande incompréhension : à Pau, les deux quartiers Kennedy et Trespoey ; à Artigueloutan, le secteur bordant l'Ousse.

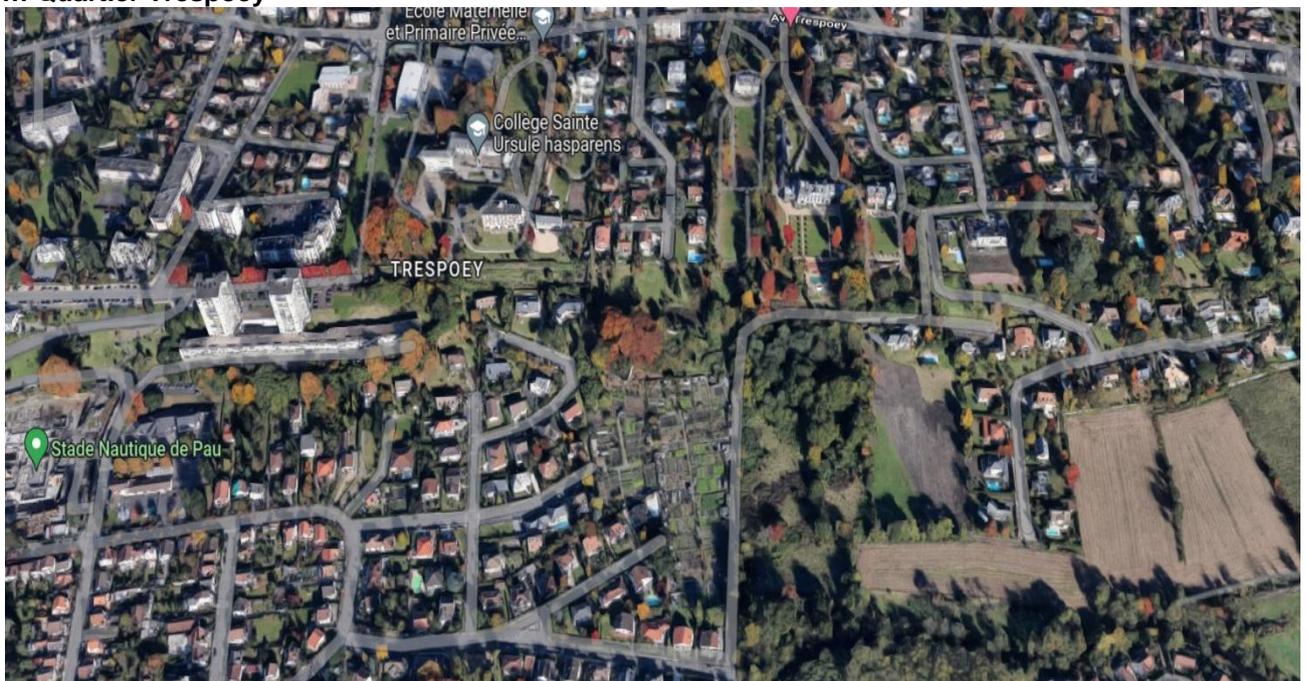
A Pau, l'îlot Kennedy a fait l'objet de projets de ré-aménagement non réalisés déjà soumis à enquête publique.

... Ilôt Kennedy



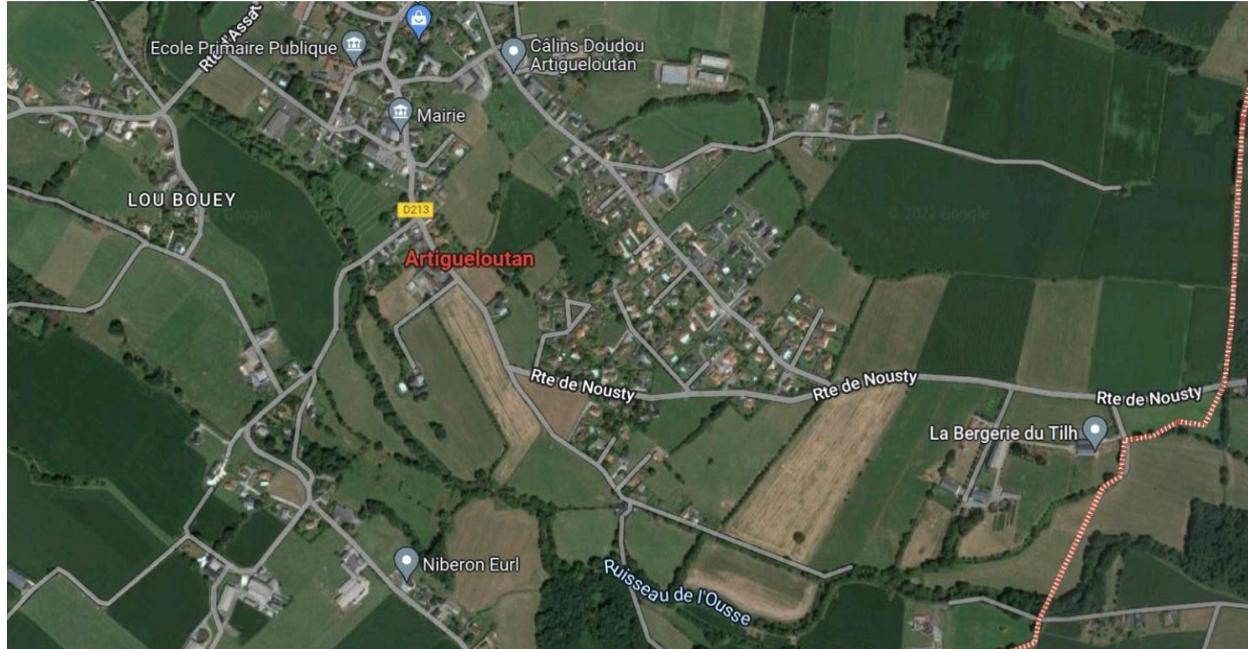
A Pau, au quartier Trespoey, ce sont projets immobiliers, déplacement et réduction des surfaces de jardins, bois qui inquiètent.

... Quartier Trespoey



A Artigueloutan, c'est l'extension de la zone d'expansion des crues qui est mal comprise des riverains. ainsi qu'un projet d'implantation d'une usine de méthanisation.

... Artigueloutan abords de l'Ousse



Au total, le Commissaire-enquêteur souligne :

- la qualité de présentation d'un dossier d'enquête très complexe puisque concernant 31 communes
- la qualité générale de rédaction des observations, des Avis, des remarques, des propositions, déposés au cours de l'enquête publique
- le souci des Services Techniques de la CAPBP de comprendre, d'écouter, de répondre aux questions posées par le public et par les personnes publiques, de prise en compte de bon nombre de remarques et de propositions pour ajuster la modification n°2 du PLUi comme en témoignent les réponses apportées par la CAPBP aux observations et Avis (Annexe 11 du Rapport d'enquête publique).

Toutefois, il importe de relever l'utilité de l'enquête publique : à la fois information, consultation de projets, émergence et convergence de points de vue, de mécontentements, d'incompréhensions, mais aussi de propositions ayant suscité des réactions positives de la CAPBP pour un meilleur projet de PLUi

Il faut noter :

- la faible intégration, dans les modifications, de justifications en référence aux dernières orientations de développement durable du territoire
- une conception de modifications (quasiment annuelles) de PLUi qui pourraient obérer une conception planificatrice de PLUi en permettant une souplesse de transformations territoriales (constructions, zonages) par des ajustements trop répétés, pouvant ainsi laisser penser qu'un PLUi pourrait sans cesse être modifié, le résultat pouvant alors avoir des incidences négatives sur le territoire
- une faiblesse pour l'information, la concertation qui se traduit par une confusion entre les procédures d'enquête publique (avec commissaire-enquêteur neutre et indépendant) et de concertation (sans garant ni commissaire-enquêteur neutres et indépendants), et pour la prise en compte des observations formulées au cours de la concertation (dossiers de concertation et d'enquête publique identiques)
- la difficile appréciation du potentiel de nouveaux logements permis par le PLUi modifié à l'échelle de chacune des 31 communes de la CAPBP. Si, suite au bilan triennal du Programme Local

de l'Habitat (PLH), la CAPBP donne une estimation de moitié pour les nouveaux logements annuels, il importe de décliner concrètement dans les zonages communaux cet objectif

- le territoire de la CAPBP comporte une grande variété et qualité de biodiversités avec zones Natura 2000, trame verte et bleue constituée de 2303 réservoirs de biodiversité, 1628 corridors écologiques, 7 espaces naturels sensibles, des espaces boisés classés. Si l'évaluation environnementale a pris en compte ces données, il est essentiel de pouvoir évaluer les effets indirects des modifications envisagées pour éviter, réduire, compenser les effets sur ces écosystèmes

Ainsi, considérant la qualité du dossier de modification n°2 du PLUi de la CAPB, soulignant l'écoute des Services de la CAPB ayant conduit à la prise en compte de nombre d'observations et de propositions formulées au cours de l'enquête publique, mais aussi ayant noté des compléments à apporter au projet de modification n°2 du PLUi de la CAPBP,

le Commissaire-enquêteur donne un AVIS FAVORABLE au projet de modification n°2 du PLUi de la CAPBP avec quatre réserves avant toute approbation de modification du PLUi et une recommandation :

Réserve n°1 - Justifications des modifications et des critères de choix

Le PLUi a été approuvé le 19 décembre 2019. Il a été modifié une première fois le 23 septembre 2021. La modification n°2 intervient un an plus tard. La modification suivante serait prévue d'ici un an pour notamment tenir compte du bilan triennal du Programme Local de l'Habitat (PLH). Une quatrième modification est déjà en préparation. Ces répétitions de modifications rapides dans le temps sont considérées normales par la CAPBP car un PLUi doit pouvoir être ajusté à échéance courte pour répondre à des situations nouvelles, pour s'adapter aux besoins exprimés. La modification n°2 du PLUi serait alors un ajustement qui n'aurait pas besoin d'avoir nécessairement de justifications. Cette conception peut se comprendre mais peut aussi induire une trop grande souplesse pour tout ce qu'il serait possible de réaliser, dénaturant le principe de planification territoriale.

Il importe de souligner qu'un PLUi est construit pour une vision du territoire à moyen-long terme (au moins 10 ans), que la procédure de modification n'est envisageable qu'en respectant des conditions (L153-31 du code de l'urbanisme), que les modifications ne peuvent pas remettre en cause le PADD et l'économie générale du PLUi existant, que les modifications du PLUi sont fondés à respecter les nouvelles orientations juridiques récentes, en anticipant le cas échéant les nouveaux éléments qui seront appliqués lorsque les données réglementaires l'imposeront.

Il est donc essentiel de préciser les motifs, les choix de critères (notamment pour les bâtiments remarquables et les changements de destination) qui justifient les modifications du PLUi de façon à démontrer l'intérêt de la modification n°2 du PLUi

Réserve n°2 - Effets indirects sur l'Environnement

L'évaluation environnementale a amorcé un état des lieux des caractéristiques environnementales, une opération nécessairement incomplète en raison de l'immensité du territoire à couvrir. Toutefois, le territoire de la CAPBP comprend (*Evaluation environnementale pp. 32-33*) 2303 réservoirs de biodiversité, 1628 corridors écologiques (Trame Verte et Bleue), 3 zones Natura 2000 (1 zone de protection spéciale, 2 zones spéciales de conservation), 6 ZNIEFF, 1 ZICO, 7 espaces naturels sensibles (ENS), des Espaces boisés classés (EBC) et des Espaces Verts protégés, ensemble qu'il importe de conserver et donc d'éviter de dégrader.

Si l'évaluation environnementale apporte des éléments de connaissance notamment en caractérisant la richesse et la diversité des composants naturels (espaces, espèces), il est nécessaire d'évaluer les effets indirects des nouveaux aménagements prévus de façon à bien connaître les incidences de ces modifications pour appliquer le démarche « éviter, réduire, compenser » (ERC)¹.

Réserve n°3 - Une capacité de logements nouveaux à préciser par commune

Le dossier de l'enquête publique mentionne que le bilan triennal du Programme Local de l'Habitat (PLH) pour les 31 communes de la CAPBP conclut : « *La stabilité démographique induirait de réaliser 520 logements neufs par an ; or il s'en bâtit plus de 950* ». Une explication avancée par la CAPBP est que ce constat traduirait un effet d'aubaine, les nouveaux logements observés résultant de la crainte à

¹ cf. CE, 9 décembre 2022, Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement et autres, 463563

venir de permis de construire plus difficiles à obtenir du fait de nouvelles dispositions juridiques limitatives. En réalité, les permis pour les nouveaux logements ont été rendus possibles par les zonages du PLUi existant qui autorisaient les nouveaux logements.

S'il peut être globalement évalué les surfaces potentielles qui pourront accueillir de nouveaux logements à court et moyen terme, la classification très diversifiée pour les zonages ne permet pas d'estimation réaliste du potentiel de nouveaux logements. Cette évaluation des surfaces à l'échelle globale des 31 communes de la CAPBP n'est pas suffisante pour apprécier le potentiel des nouveaux logements possibles car les différences peuvent être très grandes entre les communes urbaines et les communes rurales, les densités pouvant être plus ou moins fortes (de 8 à 32 logements nouveaux par hectare), en rez-de-chaussée ou avec étages. Il importe de caractériser à l'échelle de chaque commune les surfaces où sont prévues de nouveaux logements, de préciser les densités de logements selon les zones, pour connaître le potentiel permis par le PLUi modifié pour les nouveaux logements, en tenant compte des occupations possibles des logements vacants.

Réserve n°4 – Dialogue à renouer pour un projet de territoire partagé

La confusion concertation - enquête publique n'est pas surprenante dans la mesure où le dossier de concertation comprend les mêmes éléments que le dossier d'enquête publique (Notice, Règlement écrit Cœur de pays, Règlement écrit communes périurbaines, Evaluation environnementale). On peut s'interroger sur l'intérêt de la concertation de l'été 2022 dans la mesure où l'enquête publique qui a suivi ne paraît pas avoir tenu compte des quelques 46 contributions enregistrées lors de la phase de concertation.

Dès lors, l'incompréhension et l'exaspération exprimées lors de l'enquête publique par six associations de quartier doivent être entendues et corrigées par une vraie réunion d'échanges de points de vue, de façon à améliorer les projets (tout particulièrement pour les quartiers Kennedy et Trespoey à Pau, et pour les abords de l'Ousse et le projet de méthanisation à Artigueloutan) tout en réduisant les tensions sociales et les clivages potentiels.

Le PLU intercommunal a été instauré par la loi portant Engagement National pour l'Environnement (ENE) du 12 juillet 2010. Un décret du 1er janvier 2016, l'a modernisé en favorisant l'émergence d'un projet de territoire qui doit prendre en compte les politiques nationales et territoriales d'aménagement, les spécificités d'un territoire (Art. L.121-1 du code de l'urbanisme), mais aussi, par la concertation et l'enquête publique, se construire par le dialogue, l'échange, la prise en compte des Observations et des Avis.

Il est donc nécessaire que la CAPBP organise sans délai trois réunions d'échanges et de concertation (2 à Pau : Kennedy, Trespoey ; 1 à Artigueloutan : Ousse, méthanisation) pour tenir compte des Observations exprimées consignées dans le Rapport d'enquête publique et ses annexes, ce façon à améliorer le PLUi et son acceptabilité.

Recommandation - PLUi, un projet de développement durable

Le projet de territoire qu'est le PLUi se doit de déterminer des conditions d'aménagements respectueuses des principes du développement durable :

- préserver la biodiversité (faune, flore, Natura 2000, réservoirs de biodiversité, corridors écologiques, espaces boisés classés, espaces verts protégés, espaces naturels sensibles, effets directs et indirects sur l'environnement naturel des choix d'aménagement avec la démarche Eviter-réduire-compenser)
- veiller à une moindre artificialisation des sols et à un moindre étalement urbain² (maîtrise des nouvelles constructions, maîtrise de l'imperméabilisation des sols, maîtrise des infrastructures de routes, de parkings, coefficient de plein terre, maîtrise des déboisements ...)

² « *Le président de l'établissement public de coopération intercommunale doté d'un plan local d'urbanisme (...) présente (...) à l'assemblée délibérante, au moins une fois tous les trois ans, un rapport relatif à l'artificialisation des sols sur son territoire au cours des années civiles précédentes. Le rapport rend compte de la mesure dans laquelle les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols sont atteints ... » Article L2231-1 du Code général des collectivités territoriales*

conformément au PADD : « *Le projet d'aménagement et de développement durables fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.* » Article L151-5 du Code de l'urbanisme

- maîtriser les émissions carbonées (afin d'éviter au maximum les gaz à effet de serre)
- tenir compte de stratégies d'adaptation au changement climatique et à la transition énergétique
- opter pour une gestion économe de l'espace territorial

Tout récemment, de nouvelles dispositions juridiques orientent les objectifs et les nécessités à prendre en compte dans les PLUi, notamment :

- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets
- les décrets n° 2022-762 et n° 2022-763 du 29 avril 2022 contre l'artificialisation des sols et pour une gestion économe de l'espace

Même si formellement toutes les dispositions ne sont pas encore obligatoires, elles le deviendront. Il est donc hautement souhaitable que le PLUi traduise dans son contenu ces orientations juridiques. Alors, les incompréhensions pourront être notablement réduites pour un PLUi de la CAPBP construit par la concertation comme projet de gestion durable partagé.

Le 19 décembre 2022



André Etchelecou
Commissaire-Enquêteur