

7 LA POLITIQUE D'URBANISME

7.1 MODE D'EXERCICE ET ACTEURS DE LA COMPÉTENCE URBANISME

7.1.1 Compétences exercées par la commune d'Hendaye en matière d'urbanisme

La commune d'Hendaye exerce sa compétence en matière d'urbanisme essentiellement au travers de la planification territoriale (élaboration de son plan local d'urbanisme⁴²) et de la délivrance des autorisations individuelles en matière de droit des sols (permis de construire, en particulier). Elle intervient également en matière d'urbanisme opérationnel à travers la maîtrise d'ouvrage de certains programmes d'aménagement.

Afin de palier le désengagement récent des services de l'Etat qui assuraient jusqu'ici l'instruction des autorisations d'urbanisme précitées pour le compte des plus petites communes⁴³, la Communauté d'agglomération Sud Pays Basque propose ce service à ses adhérents depuis juillet 2015⁴⁴. Toutefois, la commune d'Hendaye, qui assurait déjà elle-même ces missions auparavant sans le concours des services de l'Etat, n'a pas souhaité adhérer à ce nouveau service communautaire, contrairement à l'ensemble des autres communes de l'agglomération. Pour justifier son rejet d'une telle mutualisation, pourtant inspirée a priori par un souci d'économie et d'efficacité, elle a fait valoir que la taille réduite de son propre service « urbanisme » ne lui aurait pas permis d'en retirer certains agents pour les mettre à la disposition du nouveau service communautaire sans pénaliser les missions d'accueil du public qu'elle devait continuer à assurer en mairie.

7.1.2 Les autres acteurs de l'urbanisme sur le territoire hendayais

7.1.2.1 L'agglomération Sud pays basque (ASPB)

La communauté d'agglomération Sud Pays basque (CASP), à laquelle appartient la commune d'Hendaye, exerce ses compétences propres en matière de planification territoriale au travers de l'élaboration du SCOT, le schéma de cohérence territoriale.

Le SCOT de l'agglomération approuvé le 5 novembre 2005 (et récemment mis en révision) avait alors retenu comme objectifs prioritaires l'aménagement du territoire avec la maîtrise de la consommation de l'espace, l'accueil de la population avec un habitat équilibré au plan social et une offre de services adaptée, le développement économique au service de l'emploi, le renforcement de l'offre de transports collectifs et la promotion des modes doux de déplacement, enfin, la préservation des ressources naturelles et de la diversité de l'environnement.

Le PLU de la commune d'Hendaye, légalement tenu de s'inscrire dans un rapport de compatibilité avec le SCOT communautaire⁴⁵, se doit de prendre en compte les orientations de ce dernier. Il eut donc été préférable que la commune d'Hendaye puisse attendre l'achèvement de la révision en cours dudit SCOT pour mettre en chantier la révision de son propre PLU, si elle n'avait été contrainte de procéder à cette dernière par le calendrier légal lui imposant de mettre ledit PLU en conformité avec le dernier état de la législation avant 2017. Au surplus, la prochaine substitution de la « Communauté d'agglomération Pays basque » à l'actuelle Communauté d'agglomération Sud Pays basque, à intervenir dès le 1^{er} janvier 2017, n'est pas sans susciter certaines interrogations sur le mode et le niveau d'exercice futur de la planification territoriale intercommunale.

⁴² PLU approuvé par délibération du conseil municipal du 27 juillet 2010.

⁴³ L'article L. 422-8 du code de l'urbanisme, modifié par l'article 134 de la loi ALUR, prévoit qu'à compter du 1^{er} juillet 2015 seules les communes comprenant moins de 10 000 habitants et ne faisant pas partie d'un EPCI de 10 000 habitants ou plus, ou lorsque l'EPCI compétent regroupe des communes dont la population totale est inférieure à 10 000 habitants, pourront disposer gratuitement des services déconcentrés de l'Etat pour l'étude technique de celles des demandes de permis ou des déclarations préalables qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services.

⁴⁴ Sur le fondement des dispositions des articles L.5215-27 et L.5216-7-1 du code général des collectivités territoriales.

⁴⁵ Le rapport de compatibilité en cause impose que les dispositions du PLU ne fassent pas obstacle à l'application du SCOT.

7.1.2.2 Les services de l'Etat

Issue de la fusion de la direction départementale de l'équipement (DDE) et de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), la direction départementale des territoires⁴⁶ conduit l'ensemble des politiques de l'Etat dans le département en matière d'aménagement et de développement durable des territoires, plus particulièrement en matière d'environnement, d'urbanisme, de logement, de construction et de transport, d'agriculture, de pêche, de littoral. Elle est également impliquée dans le suivi de l'action des collectivités territoriales en ces domaines, particulièrement en matière de planification territoriale.

Ainsi, la procédure de révision du PLU d'Hendaye a donné lieu à ce titre à la délivrance par les services de la DDTM d'un « *porter à connaissance* ». Ce document est notamment destiné à faire connaître à la collectivité engagée dans un processus de planification territoriale le cadre législatif et réglementaire applicable, les études techniques disponibles en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement, enfin, les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national envisagés sur le territoire concerné, ainsi qu'il est prescrit par les articles L. 121-2 et R. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme⁴⁷. Ledit « *porter à connaissance* » a donc été adressé à la commune d'Hendaye en janvier 2009 pour les besoins de la révision de son PLU. Il attirait plus particulièrement son attention sur le respect de la loi « littoral » et sur l'exposition de son territoire aux risques d'inondation.

Les services de la DDTM sont également appelés à formuler un avis au cours de la procédure d'élaboration ou de révision d'un PLU. Ainsi, en 2010, consultés sur le projet de PLU arrêté le 23 novembre 2009 par le conseil municipal d'Hendaye, ils ont formulé plusieurs observations portant sur les questions de logement, de gestion économe de l'espace, de respect de la loi « littoral » et de prise en compte du risque inondation, observations que la commune se devait de prendre en compte avant le lancement de l'enquête publique sur un projet amendé.

7.1.2.3 Autres partenaires de la commune

La commune a eu recours à l'expertise de prestataires privés pour les opérations lourdes comme la révision de son PLU (marché public d'un montant de 87 788 € confié à un bureau d'études) ou l'élaboration de sa Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (marché public d'un montant de 80 279 €). Elle s'est également attachée à l'année les conseils d'un cabinet d'avocats faisant autorité en matière d'urbanisme (marché public d'un montant de 21 050 €).

L'Office 64 de l'habitat, bailleur social rattaché au département des Pyrénées-Atlantiques, a été amené à réaliser sur le territoire d'Hendaye des opérations de logement social en construction neuve comme par exemple la résidence Zuberoa qui comprend 60 logements.

Enfin, les villes membres du Consorcio transfrontalier (Hendaye, Irun et Fontarabie) se tiennent informées de l'évolution de leurs règlements d'urbanisme respectifs et plus particulièrement de leurs volets environnementaux et transport.

7.1.3 Les perspectives d'intercommunalisation du PLU

L'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales qui définit les compétences des communautés d'agglomération, confie à ces dernières une compétence obligatoire en matière d'aménagement de l'espace communautaire. Ladite compétence intègre non seulement l'élaboration du schéma de cohérence territoriale mais aussi, désormais, celle du plan local d'urbanisme intercommunal (l'articulation future entre le SCOT et le PLUi restant à préciser).

⁴⁶ A son action à l'égard des territoires s'ajoute ses missions concernant la mer dans les départements littoraux comme les Pyrénées-Atlantiques, d'où son appellation, alors, de DDTM

⁴⁷ Dans leur rédaction applicable à la période contrôlée.

L'article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et pour un urbanisme renoué (ALUR) a, en effet, prévu que la compétence en matière de PLU serait transférée automatiquement à l'échelon intercommunal, dès le lendemain de l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la publication de la loi, soit le 27 mars 2017, sauf si une minorité de blocage composée de 25 % des communes représentant 20 % de la population s'y opposait.

Pour sa part, l'intercommunalité Sud Pays Basque, il est vrai déjà très engagée actuellement dans la révision de son SCOT, n'a pas encore vraiment amorcé le processus d'éventuelle appropriation de cette nouvelle compétence « PLUi » ni, donc, arrêté sa position de principe sur ce sujet. En revanche, la commune d'Hendaye a d'ores-et-déjà exprimé certaines réticences envers une telle perspective, mettant en avant le risque de conflits entre les communes de la bande côtière, actuellement limitées dans leur développement par la géographie, et les communes rétro-littorales, a priori dotées de plus de disponibilités foncières mais pas forcément favorables à une ouverture à l'urbanisation. Or, c'est précisément pourquoi la récente « *Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme* » indique qu'un aménagement équilibré du littoral ne peut réellement être envisagée qu'à une échelle intercommunale correspondant aux territoires de SCOT et de PLUi.

7.2 LES ENJEUX ET DÉTERMINANTS DE LA POLITIQUE D'URBANISME

Les choix d'aménagement à mettre en œuvre sur le territoire de la commune s'exercent dans un environnement juridique et géographique contraint. Ils doivent, de plus, concilier un certain nombre d'objectifs parfois contradictoires : accueil de nouvelles populations, mixité sociale, logement des jeunes actifs, maintien de l'attractivité touristique, développement économique, gestion économe du foncier, prévention des risques et sauvegarde des espaces et espèces protégés.

7.2.1 Déterminants locaux de la politique d'urbanisme

7.2.1.1 Données démographiques, foncières et immobilières

Ainsi qu'il a déjà été précisé, Hendaye, qui compte aujourd'hui plus de 17 000 habitants, est la commune du Sud Pays basque ayant connu la plus forte croissance démographique au cours des dernières années avec un taux d'augmentation annuel moyen de sa population de 2,6 % entre 2006 et 2011. Or, la commune, dont le territoire est en tout état de cause limité en superficie, dispose de peu de foncier pour une extension de l'urbanisation, certaines parties de son territoire étant en effet sanctuarisées en raison soit de leur qualité d'espaces protégés (notamment par la loi « littoral »), soit de leur exposition aux risques naturels (cf. infra). Les évolutions démographiques (alimentées uniquement par les flux migratoires) et les contraintes foncières précitées rendent d'autant plus sensibles les questions d'habitat et problématique la réalisation des objectifs prescrits par la loi SRU en matière de logement social. De telles contraintes pourraient donc conduire Hendaye à privilégier une stratégie de renouvellement urbain, consistant à « *reconstruire la ville sur elle-même* » (cf. infra).

7.2.1.2 Exposition aux risques littoraux

Selon le dossier départemental des risques majeurs élaboré en 2012 par la préfecture des Pyrénées-Atlantiques, la baie d'Hendaye se trouve exposée à divers risques d'origine naturelle ou anthropique⁴⁸. On relève parmi les risques spécifiques liés au positionnement littoral de la commune et à son implantation sur l'embouchure de la Bidassoa, la submersion marine, l'inondation ainsi que l'érosion de la plage et des falaises côtières, tous susceptibles d'être aggravés par les effets du réchauffement climatique⁴⁹.

⁴⁸ Risque anthropique : risque provoqué par l'action de l'homme (en l'espèce, risque lié au transport de matières dangereuses)

⁴⁹ Probabilité d'une hausse de la température de 2 à 4° à l'horizon 2100, susceptible de modifier le niveau moyen de la mer ainsi que le régime des tempêtes et des précipitations ; l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) estime qu'à la fin du siècle l'élévation du niveau de la mer sera comprise entre 40 cm et 100 cm pour toutes les côtes françaises.

Selon la base de données Gaspar du ministère de l'environnement présentant une cartographie de l'ensemble des risques par communes, en 2012 Hendaye était classée 5 sur une échelle allant de 1 à 6. Pendant la période 2009-2014, 6 événements ont d'ailleurs valu à la commune la reconnaissance par les pouvoirs publics d'une situation de catastrophe naturelle, dont 4 au titre des « inondations et chocs mécaniques liés à l'action des vagues ».

S'agissant plus particulièrement de l'aléa « recul du trait de côte », une étude, réalisée en mai 2014 par le BRGM⁵⁰ à la demande de la Communauté d'agglomération Sud Pays Basque, identifie le risque d'érosion du littoral d'Hendaye aussi bien pour les falaises rocheuses à proximité du domaine d'Abbadia (sujettes à éboulement) que pour la plage (qui doit ainsi faire l'objet de travaux de réensablement périodiques).

Le risque de submersion marine résulte de la conjonction de vents violents, d'une surcote et d'un phénomène de vague liée à cette tempête, associés parfois à un fort coefficient de marée et à la crue de l'estuaire d'un fleuve côtier. Il s'est matérialisé à plusieurs reprises à Hendaye au cours des dernières années, malgré la présence d'ouvrages de protection (digues et enrochements) sur la partie du linéaire côtier la plus urbanisée. Ainsi, le 2 février 2014, une tempête sévère accompagnée de vagues submersives a endommagé une partie du front de mer et notamment le mur de protection contre la mer (le « perré ») limitant le haut de plage d'Hendaye, derrière lequel ont été bâtis le boulevard de la Mer et la partie Hendaye-Plage de la commune.

La commune a reconnu ces risques lors de l'instruction, observant que, selon des « études en cours [...] la hauteur actuelle des rives [permettait] d'assurer une protection efficace pour les prévisions 2020, 2050 et limite pour 2100 (...), la concomitance entre un phénomène de crue de la Bidassoa et de tempête à marée haute de fort coefficient [pouvant] générer une inondation d'une petite zone du secteur des Joncaux »⁵¹. Les premiers travaux d'élaboration du plan de prévention des risques littoraux, prescrit sur le territoire d'Hendaye par le préfet en février 2011, faisaient prévaloir une conception stricte du principe de précaution dans ce dernier secteur, alors même que son possible classement en « zone rouge » restreindrait significativement les perspectives de développement économique de la commune (cf. infra).

7.2.2 L'environnement juridique applicable à la planification territoriale hendayaise

Il appartient au plan local d'urbanisme de définir les règles d'utilisation des différents espaces de la commune dans le respect des dispositions d'un certain nombre de textes de principe tels que les lois « littoral », SRU, Grenelle II et ALUR qui font l'objet des développements ci-après.

7.2.2.1 Les règles de protection et de limitation de l'urbanisation prescrites par la loi « littoral »

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, dont les dispositions ont été intégrées dans le code de l'urbanisme aux articles L. 146-1 à L. 146-9⁵², se voulait une loi d'équilibre ayant tout à la fois pour objet « l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ».

Elle définit, à cet effet, plusieurs types d'espaces soumis à un régime différencié d'utilisation du sol, outre diverses mesures de protection spécifique.

Ainsi, sur le « territoire communal dans son ensemble », l'extension de l'urbanisation n'est possible que dans deux cas, soit en continuité des agglomérations et villages existants, soit sous forme de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (article L. 146-4-I du code de l'urbanisme). De même, dans les « espaces proches du rivage », seule est autorisée une extension limitée et motivée de l'urbanisation qui, en l'absence de SCOT en précisant les conditions, devra être justifiée dans le PLU (article L. 146-4-II du code de l'urbanisme).

⁵⁰ Bureau de recherches géologiques et minières

⁵¹ Question 106 du questionnaire n°1.

⁵² Articles L. 121-1 et suivants depuis l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015.

Comme prescrit par le dernier alinéa de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme, les plans locaux d'urbanisme doivent également prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une « *coupure d'urbanisation* », séparant les différentes parties agglomérées de la commune. Par ailleurs, dans la « *bande littorale* » (article L. 146-4-III du code de l'urbanisme), d'une largeur minimale de 100 mètres à partir de la limite haute du rivage, le principe est, en dehors des espaces déjà urbanisés, l'interdiction totale des constructions et installations sauf exceptions (reconstruction de bâtiments existants ou constructions à l'usage des services publics et activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau).

Des règles de protection spécifiques s'appliquent également aux « *espaces boisés* » les plus significatifs de la commune ainsi qu'aux « *espaces remarquables et caractéristiques* » du littoral (article L. 146-6 du code de l'urbanisme), seuls des aménagements légers pouvant être implantés sur lesdits espaces à condition qu'ils soient nécessaires à leur gestion, leur mise en valeur ou leur ouverture au public (article R. 146-2 du code de l'urbanisme). Enfin, l'implantation des terrains de camping est encadrée (article L. 146-5 du même code).

L'interprétation des concepts de la loi « littoral » a suscité un contentieux significatif, peu à peu tranché par la jurisprudence. Certains élus locaux critiquent toutefois l'insuffisante modulation des protections qu'elle instaure en fonction de l'éloignement du rivage, considérant que les espaces rétro-littoraux pourraient sans inconvénient être davantage ouverts à l'urbanisation. En tout état de cause, son interprétation gagne à être éclairée localement par les orientations du SCOT. Or, en l'espèce, ce dernier ne remplit pas toujours ce rôle.

7.2.2.2 Les lois « Grenelle » et ALUR et le « verdissement » des documents d'urbanisme

Le « Grenelle de l'environnement » est un forum de discussion organisé en 2007 dont les travaux, ayant pour ambition de préparer la transition énergétique, écologique, économique et sociale, sont à l'origine de deux lois : la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite « Grenelle I ») et la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle II »). Les principes dégagés par le Grenelle de l'environnement ont reçu une traduction juridique avec l'introduction de l'article L.121-1 du code de l'urbanisme, mettant en avant les notions de développement durable, de maîtrise de l'étalement urbain et de « redensification » des centres-villes, de préservation de la biodiversité, d'efficacité énergétique, d'amélioration de la qualité de l'air (diminution des émissions de gaz à effet de serre), de l'eau, du sol et du sous-sol, de promotion des modes de transport collectifs, de mixité sociale de l'habitat, de prévention des risques naturels et technologiques et des pollutions de toute nature. Les autorités communales sont donc tenues de prendre en compte ces dispositions qui leur imposent, selon l'expression de certains professionnels, le « verdissement » de leurs plans locaux d'urbanisme au plus tard le 1^{er} janvier 2017.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR », pareillement applicable au futur PLU, apparaît complémentaire des objectifs ci-dessus énoncés en levant certains obstacles à la densification des zones déjà urbanisées (suppression du coefficient d'occupation des sols [COS] et de l'exigence d'une taille minimale pour les terrains constructibles) et en rendant inconstructibles les zones à urbaniser qui ne seraient pas ouvertes à l'urbanisation dans les 9 ans suivant leur création.

7.2.2.3 Les obligations de construction de logement social imposées par la loi SRU

L'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU »⁵³ et codifiée aux articles L.302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH), impose aux communes de plus de 3 500 habitants réunissant certaines conditions de compter au moins 25 % de logements locatifs sociaux parmi leurs résidences principales à l'horizon 2025⁵⁴.

⁵³ Modifiée en dernier lieu par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

⁵⁴ Initialement fixé à 20 % ce seuil a été porté à 25 % par la loi n° 2013-61 dans les secteurs qui nécessitent une production de logements sociaux supplémentaires.

Il s'agit là d'une déclinaison du principe de mixité sociale de l'habitat introduit à l'article L. 121-1 précité du code de l'urbanisme (aujourd'hui L. 101-2) par l'article 1 de cette même loi SRU.

Ces obligations ne sont applicables à l'agglomération Sud pays Basque, et donc à la commune d'Hendaye, que depuis 2012 (lorsque la population de la commune a dépassé le seuil légal précité de 15 000 habitants) et en 2014 la commune ne comptait encore que 13,58 % de logements sociaux au sens de la loi SRU⁵⁵. Elle s'expose ainsi aux sanctions financières encourues par les communes qui ne remplissent pas les objectifs triennaux de production de logements sociaux à elles assignés par les services de l'Etat pour rattraper leur retard⁵⁶, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 (ALUR) étant même venu renforcer récemment le prélèvement sur les ressources fiscales des communes en situation de carence à cet égard⁵⁷.

Il apparaît donc que la confrontation des diverses obligations juridiques qui s'imposent, chacune légitimement, à la commune d'Hendaye, peut venir compliquer la conduite de sa politique d'urbanisme compte tenu des spécificités du territoire auquel elles s'appliquent. Ainsi, la réalisation des objectifs ambitieux de construction de logements sociaux précités pourrait se trouver significativement compliquée par le manque de foncier susceptible d'être ouvert à l'urbanisation, limité tant par les prescriptions environnementales de la « loi littoral » que par les dispositifs de prévention des risques littoraux.

7.3 LES RÉPONSES DU PLU ACTUEL AUX ENJEUX D'URBANISME PRÉCITÉS

Par délibération du 27 juillet 2010, le conseil municipal d'Hendaye a approuvé le plan local d'urbanisme en vigueur actuellement.

7.3.1 Le PLU de 2010 et les risques naturels

Le lien entre l'importance des dégâts occasionnés par les catastrophes et l'inadaptation des documents d'urbanisme des communes touchées a été souligné à juste titre par le rapport rendu par la Cour des comptes en 2012 sur les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var. En application de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme⁵⁸, les plans locaux d'urbanisme doivent, en effet, permettre d'assurer la prévention des risques naturels prévisibles auxquels est exposée la collectivité⁵⁹, l'article R. 123-11 du même code précisant que les documents graphiques du règlement du PLU « *font apparaître s'il y a lieu [...] les secteurs où [...] l'existence de risques naturels [...] justifie que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature (...)* ».

En 2010, le territoire d'Hendaye n'était pas encore couvert par un plan de prévention des risques (il ne l'est toujours pas) mais la commune avait tout de même connaissance des risques auxquelles elle est exposée en la matière par le biais du dossier départemental des risques majeurs et de l'atlas des zones inondables élaborés par les services de l'Etat. Le PLU avait donc l'obligation de prendre en compte ces informations.

Le rapport de présentation du PLU de 2010 mentionne effectivement, aux pages 198 et suivantes, les risques naturels auxquels est exposée la commune d'Hendaye parmi lesquels l'inondation est présentée comme un risque majeur. Le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)⁶⁰ du PLU 2010 comprend également, en page 13, une partie « *sécurité et santé publique* » dans laquelle est envisagée « *la réalisation de bassins de rétention pour faire face aux risques d'inondations dans les secteurs de Mentaberry, les Joncaux et les bas quartiers d'Hendaye* ».

⁵⁵ Réponse de la commune à la question 125 au questionnaire n°1.

⁵⁶ 25 % des logements localifs sociaux manquants devront avoir été réalisés au terme de la période 2014-2016, 33 % au terme de la période 2017-2019, 50 % au terme de la période 2020-2022 et 100 % au terme de la période 2023-2025.

⁵⁷ Dispositions codifiées aux articles L. 302-7 et suivants du code de la construction et de l'habitat.

⁵⁸ Applicable à la période contrôlée.

⁵⁹ Le Juge administratif fait une application stricte de ces dispositions, cf. notamment : CE, 15 mars 1999, commune de Le François, n° 132492 ; CAA Nancy, 23 mars 2006, commune de Gambsheim, n° 04NC00376.

⁶⁰ PADD, correspondant aux orientations du PLU.

Enfin, le règlement du PLU dans sa version définitive prend en compte les observations émises par les services de l'Etat consultés sur le projet de PLU en tant que « *personne publique associée* »⁶¹. Il avait, en effet, été demandé alors à la commune de compléter ledit règlement par une disposition prescrivant « *le respect d'une bande inconstructible et accessible de 4 mètres de largeur minimum en bordure des cours d'eau* »⁶², ce qui a été fait.

En revanche, si le diagnostic inclus dans le PLU de 2010 comporte bien (en pages 99 et suivantes) des considérations sur le processus d'érosion du littoral hendayais⁶³, ledit PLU ne comporte aucune disposition prenant en compte le risque spécifique de submersion marine⁶⁴, semble-t-il pareillement ignoré par le « *porter à connaissance* » précité des services de l'Etat. Pour autant, il convient de rappeler que même lorsqu'un risque n'est pas envisagé par le PLU, il appartient au maire qui en aurait tout de même connaissance de prendre en considération son existence lorsqu'il se prononce sur les demandes d'autorisation de construire.

7.3.2 Le PLU de 2010 et la loi « littoral »

Par courrier du 9 mars 2010, en tant que « *personne publique associée* », le préfet des Pyrénées-Atlantiques a fait part à la commune d'Hendaye de ses observations sur le projet de PLU, notamment en ce qui concerne l'application de la loi « littoral ».

Le caractère satisfaisant de la prise en compte des espaces remarquables (zones Ner), des coupures d'urbanisation (zones Ncu) ainsi que la définition des espaces boisés classés était alors souligné. En revanche, il était relevé une délimitation quelque peu arbitraire de la bande littorale (« *sachant qu'elle peut varier dans son épaisseur et selon la configuration des lieux* ») ainsi que l'absence dans le règlement du PLU relatif à la zone N (zone naturelle et forestière à protéger de l'urbanisation) de prescriptions spécifiques à la zone Ne (où se situent les équipements destinés à l'accueil du public au château d'Abbadia). Il a été vérifié que la version définitive du PLU avait bien pris en compte l'observation des services de l'Etat sur ce dernier point

7.3.2.1 La présence « tolérée » d'un camping sur la corniche

Dans la zone Ner (correspondant aux espaces remarquables), le long de la route de la Corniche et en face du domaine d'Abbadia, est implanté un camping et les dispositions du règlement du PLU afférentes à ce secteur précisent d'ailleurs que les activités de camping sont tolérées dans cette zone protégée « *conformément au décret n° 2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral* »⁶⁵. Or, l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme relatif aux conditions d'implantation dans les espaces remarquables du littoral, dans sa version modifiée par le décret du 29 mars 2004 précité, ne permet pas une telle implantation d'aires de camping.

Il apparaît en fait que la présence du camping en cause a été tolérée dès lors qu'ayant été créé dès 1959, il préexistait à l'adoption du PLU. Un rapport de la Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature relatif aux principes d'aménagement du littoral précise d'ailleurs que, si l'implantation de nouveaux terrains de camping est interdite dans les espaces remarquables, les terrains existants antérieurs à la loi « littoral » peuvent « *réaliser des travaux d'entretien ou de réfection* » et recevoir « *une extension limitée* »⁶⁶, ce qui semble donc confirmer leur possibilité de se maintenir.

⁶¹ Sur le fondement de l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme.

⁶² Courrier du préfet des Pyrénées-Atlantiques en date du 23 novembre 2009 à l'attention du maire d'Hendaye.

⁶³ Issus du rapport précité de 2004 du BRGM sur la géologie de la côte basque.

⁶⁴ Il est seulement évoqué un risque d'inondation dans les zones d'extension de crues en page 17.

⁶⁵ Règlement du PLU, page 176.

⁶⁶ Rapport de la DGALN – III. Principes d'aménagement du littoral – page 11.

7.3.2.2 L'aménagement du boulevard de la Mer, le PLU et la loi « littoral »

Certains aménagements réalisés irrégulièrement sur le boulevard de la Mer entre septembre 2011 et juillet 2012 ont valu à la commune une condamnation pénale par la cour d'appel de Pau le 29 octobre 2015 sur le fondement des dispositions du code de l'urbanisme réprimant les infractions spécifiques à cette matière. Ont ainsi été sanctionnées par une amende délictuelle de 5 000 €, d'une part, la construction sans permis d'aménager de trois kiosques et de mobilier urbain⁶⁷ situés en zone classée Ner au sens de la loi « littoral »⁶⁸, d'autre part, la suppression d'alignements de tamaris, également prévus au PLU, irrégulièrement remplacés par des palmiers. La commune avait pourtant été relaxée en première instance sur le premier point par jugement du tribunal correctionnel de Bayonne en date du 3 avril 2014. Ce dernier avait, en effet, considéré que l'infraction alléguée n'était pas constituée dès lors qu'il apparaissait que le classement d'une partie de la chaussée du boulevard de la mer en zone Ner résultait d'une « *imprécision graphique* » du PLU et qu'il convenait « à l'évidence » de fixer la limite de ladite zone à la bordure du « pierré » séparant la voirie de la plage⁶⁹.

Par ailleurs, en avril 2014 le sous-préfet de Bayonne a également demandé à la commune le retrait des permis délivrés pour la construction des 3 cabanes commerciales en cause sur le trottoir du boulevard de la Mer le plus proche de la plage, en raison de l'appartenance dudit terrain à la « *bande des 100 mètres* ». La commune s'est émue, lors de l'instruction, d'une interprétation aussi stricte de la règle d'inconstructibilité dans la bande littorale lorsque cette dernière est située « *en bordure de secteur dense* »⁷⁰, faisant valoir que le front de mer hendayais est entièrement urbanisé, le trottoir du boulevard de la mer le plus éloigné de la plage étant bordé d'immeubles de plusieurs étages. Pour la DDTM, cependant, le terrain d'assiette des cabanes commerciales en litige, situé entre les façades des immeubles et la plage, constituerait bien une zone protégée par la loi « littoral ».

C'est donc au juge administratif qu'il appartiendrait éventuellement d'apprécier l'application en l'espèce des dispositions du III de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme autorisant par exception les constructions dans la bande des 100 mètres lorsque cette dernière appartient à des « *espaces urbanisés* ». En pareil cas, la jurisprudence prend en général en considération un faisceau d'indices parmi lesquels la densité des constructions en voisinage immédiat du terrain concerné, étant également précisé que sont également autorisées dans la bande des 100 mètres l'édification de sanitaires publics ainsi que la reconstruction à l'identique de bâtiments détruits depuis moins de 10 ans dans les conditions prévues à l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme⁷¹. Toutefois, le choix de la commune de retirer finalement les permis de construire contestés devrait rendre sans objet le déféré introduit par le sous-préfet en 2014, alors même que les installations en cause, déjà construites, perdurent à ce jour.

En tout état de cause, même si cette affaire vient illustrer les difficultés d'interprétation de la loi « littoral » souvent déplorées par les élus, les services de l'Etat faisaient également valoir que les constructions en cause étaient exposées à un fort aléa « *submersion marine* », identifié par les travaux en cours d'élaboration du plan de prévention des risques et effectivement confirmé par les tempêtes de février 2014 ayant occasionné la destruction d'une cabane plus ancienne. Il y a donc tout lieu de penser que même si l'exception d'urbanisation préalable de la bande littorale était retenue en l'espèce, les exigences de la prévention des risques soient de nature à faire obstacle à l'avenir à l'édification de telles constructions en bordure de plage. S'agissant des cabanes existantes, la commune fait valoir, il est vrai, qu'elles se présentent comme des structures démontables, et effectivement démontées à la fin de chaque saison touristique, ce qui serait, selon elle, de nature à limiter les risques pour la sécurité civile.

⁶⁷ Il s'agissait de la reconstruction de 3 cabanes commerciales de ventes de glace implantées sur le promenoir du boulevard de la Mer et de toilettes pour handicapés ainsi que d'escaliers et rampes destinés à faciliter l'accès de ces derniers à la plage.

⁶⁸ Selon le règlement du PLU, la zone Ner est une zone protégée en raison de la qualité des sites, milieux naturels et paysagers du littoral ; elle présente un caractère d'espace remarquable protégé au sens de l'article L. 146.6 du code de l'urbanisme.

⁶⁹ Cette imprécision du PLU avait d'ailleurs été corrigée a posteriori par une délibération du conseil municipal en date du 20 décembre 2012 portant modification simplifiée du PLU afin de fixer la limite de la zone NER au pied dudit « pierré ».

⁷⁰ Réponse à la question 97 du questionnaire n°1.

⁷¹ Une telle reconstruction n'est cependant pas possible si un plan de prévention des risques naturels en dispose autrement.

7.3.3 Le PLU de 2010 et le logement social

Ainsi qu'il a été précisé supra, c'est seulement à compter de 2012⁷² que les dispositions de l'article 55 de la loi SRU imposant à la commune de disposer d'un certain pourcentage de logements locatifs sociaux parmi ses résidences principales sont devenues applicables à Hendaye. Pour autant, « *la mise en œuvre d'une politique de logements sociaux* » figurait déjà au nombre des objectifs de la révision du PLU arrêtés en 2008⁷³ et le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PLU finalement adopté en 2010 indique que « *bien que non assujettie à l'obligation de comporter 20 % de logements sociaux conventionnés au sein de son parc de résidences principales, la commune opte toutefois pour cet objectif* »⁷⁴.

De plus, le PLU doit être compatible avec le Plan local de l'habitat (PLH)⁷⁵, de la compétence de l'agglomération Sud Pays Basque. Or, ledit PLH, adopté en 2009 pour une période de 6 ans, retenait des objectifs ambitieux en matière de construction de logements aidés (accession sociale à la propriété et logements locatifs sociaux) déclinés par commune, soit pour Hendaye une production prévue de 262 logements sociaux sur la période 2008-2013.

Le PLH préconise également la mise en adéquation de l'offre foncière des PLU avec les besoins en logement identifiés, grâce à l'utilisation de diverses procédures (servitudes de mixité sociale, emplacements réservés pour le logement social, zones d'aménagement différé [ZAD], droit de préemption urbain [DPU]⁷⁶), envisageant même de conditionner le soutien communautaire à la modification ou la révision des PLU à la prise en compte des objectifs du PLH.

Le PLU hendayais a effectivement pris en compte le PLH de l'agglomération. Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PLU reprend ainsi le chiffre de 262 logements sociaux à réaliser d'ici 2013. Il indique qu'« *à cet effet, le PLU intègre l'obligation de réaliser un fort pourcentage de logements sociaux dans les zones à urbaniser (50 %) et un pourcentage de 30 % sur tout le territoire, dans des conditions fixées au règlement. De plus, des opérations ponctuelles destinées aux seuls logements aidés peuvent être engagées suivant les opportunités* »⁷⁷. Comme l'article L.123-1-5 du code de l'urbanisme lui en ouvrait la possibilité⁷⁸, le règlement du PLU retient effectivement des pourcentages de construction de logements sociaux de cet ordre là pour les programmes de plus de 9 logements.

Ainsi, dans les zones urbaines UB (zones principalement destinées à la construction en ordre continu d'habitations, de commerces et de bureaux) et UC (zones qui présentent un tissu urbain diversifié et aéré, principalement destinée à la construction en ordre discontinu d'habitations, de commerces et de bureaux), le règlement du PLU prévoit que « *les programmes de logements dont l'unité foncière, avant division, est supérieure à 1 500m² ou dont le nombre de logements est supérieur ou égal à 10 ou dont la SHON est supérieure ou égale à 1000m², sont admis sous réserve de contenir au minimum 33 % de logements locatifs aidés par l'Etat, de type PLAI⁷⁹, PLUS⁸⁰ ou équivalent* »⁸¹. Ce pourcentage est porté 50 % par le règlement du PLU dans les zones à urbaniser 1AU (zones non équipées destinées à satisfaire les besoins à court terme en terrains urbanisables pour l'habitat et les équipements)⁸².

⁷² Lettre du préfet des Pyrénées-Atlantiques en date du 26 septembre 2012.

⁷³ Délibération du conseil municipal en date du 23 avril 2008.

⁷⁴ PADD-page 8 ; ce pourcentage légal de 20 % sera porté à 25 % par la suite.

⁷⁵ Article L. 123-1 du code de l'urbanisme.

⁷⁶ Action B2 du Document d'orientations/actions du PLH de la communauté d'agglomération Sud Pays Basque approuvé le 8 octobre 2009 – page 40.

⁷⁷ PADD – page 9.

⁷⁸ « *II.-Le règlement [du PLU] peut (...) 4° Délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale* »

⁷⁹ PLAI : prêt locatif aidé d'intégration

⁸⁰ PLUS : Prêt locatif à usage social

⁸¹ Règlement du PLU- pages 48 et 69.

⁸² Règlement du PLU-page 131.

Pour ces mêmes zones UB et UC, ainsi que la zone UD (correspondant à un tissu pavillonnaire de faible ou moyenne densité), le règlement du PLU⁸³ indique que dans les secteurs identifiés au plan comme « *réserves pour les logements sociaux* », le pourcentage exigé desdits logements pourra varier de 30 à 100 % selon les secteurs, dans les conditions alors prévues par les articles L-123-2b⁸⁴ et L-123-1-16° du code de l'urbanisme (articles permettant notamment au PLU, dans les zones urbaines ou à urbaniser, de réserver des emplacements dans un objectif de mixité sociale ou d'imposer des pourcentages de logements sociaux répondant au même objectif).

Les services de l'Etat, dans leur avis rendu en tant que « *personne publique associée* » lors de l'élaboration du PLU de 2010 d'Hendaye, avaient considéré que les outils développés par ledit PLU afin de favoriser la mixité sociale témoignaient de « *la volonté de la commune d'assurer concrètement la production de logements sociaux* »⁸⁵. Pourtant, l'objectif de 262 logements sociaux fixé par le PLH n'a pu être atteint à la fin de l'année 2013. On recensait alors 67 logements locatifs réalisés par l'Office de l'Habitat à livrer en 2014, 25 logements locatifs réalisés par le COL (Comité ouvrier du logement) à livrer en 2014 ainsi que 70 autres logements locatifs livrés fin 2013, soit un total de 162, outre 31 logements en accession sociale à la propriété⁸⁶. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ancien maire d'Hendaye soutient que 289 logements sociaux auraient été construits entre 2008 et 2013 mais le décompte produit à l'appui de cette affirmation indique comporter « *des réalisations dont certaines seront livrées dans le courant de l'année 2014* » et inclut en tout état de cause 70 logements en accession à la propriété.

Au 1^{er} janvier 2013, le pourcentage de logements sociaux sur la commune était évalué par la DDTM 64 à 13,58 % des résidences principales (1 097 sur 8 080), soit un déficit de 923 logements sociaux par rapport à l'obligation légale de 2 020 logements retenue pour 2025 (correspondant à 25 % de l'ensemble des résidences principales). L'objectif de production intermédiaire retenu par les services de l'Etat pour la période triennale 2014-2016 a été fixé à 231 logements sociaux.

Lors de l'instruction, la commune a souligné les difficultés qu'elle rencontrait pour satisfaire aux obligations qu'elle tient en la matière de la loi SRU, dans la mesure où elle « *pâtit d'un manque de disponibilité foncière* »⁸⁷, soulignant en outre que « *[lorsqu'elle engage] des discussions avec des propriétaires fonciers pour acquérir des terrains à des coûts intéressants [...] elle dispose de peu de moyens de pression* » même si la crise économique aurait fait « *diminuer quelque peu les prétentions des vendeurs* »⁸⁸.

Pour réaliser des logements locatifs sociaux, on rencontre le plus souvent un des deux montages suivants :

- opération réalisée sous forme de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) à l'initiative d'un promoteur privé auquel des bailleurs sociaux achètent des logements en convenant d'un prix plafond ; cette formule a pour inconvénient de faire peser sur les acheteurs de logements libres le financement indirect du logement social, le promoteur privé répercutant la perte financière correspondant à la différence entre le prix plafond convenu avec le bailleur social et le prix du marché, sur les autres acquéreurs de l'immeuble ;
- opération à l'initiative d'un bailleur social, ce qui suppose une intervention très en amont de la commune afin de permettre au dit bailleur d'acheter le foncier à un prix raisonnable ; cette solution est, pour sa part, confrontée au manque et à la cherté du foncier qui limitent les possibilités pour la ville de mettre ainsi à disposition des terrains pour la réalisation de logements sociaux.

⁸³ Règlement du PLU-pages 49, 69 et 85.

⁸⁴ « *Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant : (...) b) A réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit* »

⁸⁵ Courrier du préfet des Pyrénées-Atlantiques à l'attention du maire d'Hendaye en date du 9 mars 2010 - « avis sur PLU arrêté ».

⁸⁶ Réponse de la commune à la question n° 18 du questionnaire n° 2.

⁸⁷ S'il ne conteste pas les contraintes géographiques qui s'imposent à la commune, l'ancien maire d'Hendaye fait valoir, dans sa réponse aux observations provisoires, les initiatives prises pour conforter le foncier disponible et notamment la création de la ZAD de Legarraide en 2012.

⁸⁸ Réponse à la question 123 du questionnaire n°1.

Afin de remédier à la pénurie foncière précitée, dans son avis émis en 2010 sur le projet de PLU d'Hendaye, le département des Pyrénées-Atlantiques avait souligné l'intérêt que pourrait présenter un partenariat avec l'Etablissement Public Foncier Local (EPFL)⁸⁹ du Pays basque, notamment pour « *l'élaboration d'un référentiel foncier [permettant de] mieux cibler le foncier mobilisable* »⁹⁰. Il résulte de la réponse de l'ancien maire d'Hendaye au rapport d'observations provisoires qu'une collaboration de ce type aurait été nouée entre la commune et l'EPFL.

Par ailleurs, afin de tirer les conséquences de la loi ALUR et de dégager de nouvelles marges de constructibilité, la commune d'Hendaye a, par délibération du 4 mars 2015, décidé une modification simplifiée de son PLU afin de supprimer le coefficient d'occupation des sols (COS), c'est-à-dire le rapport, auparavant prescrit par le PLU, entre la surface d'un terrain et le nombre de mètres carrés susceptibles d'y être construits. Une telle suppression fait écho à la volonté du législateur de favoriser la densification des espaces bâtis, le COS ayant pu « *entraver la volonté de construire* » (...) et « *figer certaines situations qui se heurtaient tant aux besoins en termes de constructibilité qu'en termes de mixité sociale* »⁹¹.

Le lancement récent d'un certain nombre d'opérations immobilières (publiques et privées) témoigne également des efforts de la ville d'Hendaye pour mettre en œuvre une telle planification urbaine volontariste, en densifiant ses espaces déjà urbanisés tout en promouvant la mixité sociale, malgré les diverses contraintes urbanistiques et le coût du foncier caractéristiques de sa situation littorale.

7.3.3.1 L'opération « Entrepuentes »

Malgré toutes les vicissitudes qu'elle a subies, l'opération appelée à l'origine Entrepuentes (renommée aujourd'hui Hegoaldea) apparaît assez emblématique de la « *volonté de renouvellement urbain* » inscrite par la commune dans le règlement du PLU, afin de « *reconstruire la ville sur la ville* » dans ce secteur central caractérisé par la rareté du foncier disponible. Il s'agissait plus exactement, en l'espèce, de couvrir la tranchée correspondant à des voies de chemin de fer existantes et constituant une saignée en cœur de ville, pour réaliser un programme immobilier sur la dalle de béton résultant de cette couverture. Ce projet, porté initialement par un promoteur espagnol, prévoyait à l'origine la construction de 380 logements, ainsi que des commerces et des bureaux, le tout réparti sur sept bâtiments. Interrompue depuis juin 2011 en raison de difficultés de commercialisation dues à une conjoncture économique et immobilière défavorable, alors que seuls 96 logements avaient pu être construits, l'opération a été reprise en 2015 par un nouvel opérateur et réorientée vers un programme mixte plus ambitieux comprenant un tiers de logements sociaux (soit une centaine), outre des logements « privés », des commerces et une résidence services pour seniors, avec un achèvement des travaux prévu en 2019.

La commune subventionne ce projet, sa participation à la construction des logements sociaux réalisés dans les premiers immeubles construits ayant atteint 3 %⁹². Elle en a, en outre, permis la réalisation par l'incorporation de dispositions spécifiques dans son PLU. En effet, le règlement de ce dernier classait la zone concernée par ce projet en secteur UBa défini comme un « *secteur de renouvellement urbain du centre-ville en couverture de la voie ferrée* », soumis à une réglementation spécifique en matière de production de logements sociaux conformément aux orientations d'aménagement définies au projet d'aménagement et de développement durable.

Ces efforts de la commune pour se mettre en conformité avec ses obligations légales en matière de logement social passent non seulement par la recherche d'éventuelles autres opportunités de renouvellement urbain de

⁸⁹ « *La mission de l'EPFL est de réaliser des réserves foncières pour le compte de ses membres. A la demande d'une commune, il mène la procédure de bout en bout que ce soit en acquisition amiable, DPU ou expropriation* » [document EPFL, mars 2012].

⁹⁰ Avis du département des Pyrénées-Atlantiques sur le projet de PLU d'Hendaye en date du 26 février 2010.

⁹¹ Extraits du rapport de l'Assemblée Nationale n° 1329, 26 juillet 2013.

⁹² Réponse de la commune à la question n° 127 du questionnaire n° 1.

cette ampleur, éventuellement offertes par le domaine ferroviaire, mais aussi par des micro-opérations de moindre volume dans les « dents creuses »⁹³ ou par la reconversion de bâtiments existants.

7.3.3.2 L'opération de l'hôtel Chohobi

Cet ancien hôtel a été acquis par la commune en 2012 au prix de 320 000 € pour être mis à la disposition d'un opérateur spécialisé (Solihha Pays Basque - ex PACT) au travers d'un bail à réhabilitation en vue d'y construire 8 logements sociaux. L'opérateur, qui se voit ainsi transférer temporairement la propriété de l'immeuble, assure la maîtrise d'ouvrage des travaux de réhabilitation puis exploitera l'immeuble pendant 35 ans avant de le restituer à la commune au terme de sa gestion. Du fait de son coût élevé (845 000 € pour une surface réduite de 280 m²), ce type de montage original ne peut toutefois constituer qu'une solution d'appoint pour faire face à l'ampleur du déficit de logements locatifs sociaux auquel la commune est actuellement confrontée.

Ce déficit a été évalué administrativement à 923 logements au 1^{er} janvier 2013 alors qu'il semble que les demandes de logement social en attente recensées en mairie n'atteindraient pas un tel chiffre. En tout état de cause, c'est plus de 3 076 logements qu'il conviendrait de produire pour combler ledit déficit si une base de 30 % logements sociaux par programme était retenue, soit un volume conséquent de constructions dont l'adéquation avec les besoins globaux du marché immobilier local reste à démontrer. La préférence donnée à des programmes entièrement sociaux permettrait certes d'aller plus vite, mais sans doute au détriment de l'objectif de mixité auquel les pouvoirs publics sont également attachés, à supposer en outre que de tels projets puissent être montés financièrement à une telle échelle.

7.4 LA RÉVISION DU PLU EN COURS

La commune a engagé une procédure de révision de son PLU par délibération du 30 septembre 2014.

Un bureau d'études a été retenu au début de l'année 2015 afin de conduire cette révision⁹⁴ qu'il est prévu de mener à bien au terme d'un délai de 27 mois⁹⁵. Tirant les leçons du passé, la procédure de révision devra se conformer aux modalités prévues par le code de l'urbanisme et le code général des collectivités territoriales, notamment aux dispositions de ce dernier régissant l'information des élus dont l'application avait donné lieu à un contentieux lors de la révision de 2010.

Il reviendra également au prochain PLU de veiller à une meilleure intelligibilité de ses documents puisque, lors du conseil municipal du 30 septembre 2014, a été mis en cause le caractère peu compréhensible du PLU de 2010 qui aurait obligé les services de la commune à avoir souvent recours à « l'interprétation de la DDTM » ou à un cabinet d'avocat.

La délibération précitée du 30 septembre 2014 fixe les objectifs suivants à la révision du PLU :

- éviter un mitage du territoire ; organiser le développement de la ville à partir des grands projets économiques et urbains dudit territoire dans une perspective d'aménagement équilibré et durable ; encadrer le développement urbain ;
- conforter l'attractivité économique de la ville par une offre d'accueil aux entreprises ;
- développer une ville accueillante, solidaire, équilibrée, pour répondre aux besoins de tous ses habitants et créer les conditions de logements économes d'espaces ;
- promouvoir un cadre de vie qui protège et met en valeur le patrimoine, tant architectural que naturel, et qui développe des initiatives visant à maîtriser la consommation d'énergie et à limiter les émissions de gaz à effet de serre ;
- adapter le zonage et le règlement à la topographie par la régulation des volumes constructibles ; la commune se caractérisant par un relief relativement accidenté, des différences entre les

⁹³ En urbanisme, une dent creuse est une parcelle ou un groupe de parcelles non bâties, insérées dans un tissu construit.

⁹⁴ Réponse de la commune à la question 8 du questionnaire n° 2.

⁹⁵ Information communiquée lors de l'entretien de fin de contrôle du 7 juillet 2015.

quartiers plage et centre-ville historique et un site inscrit avec la baie de Chingoudy, il y aura lieu de prendre en considération ces différentes particularités et contraintes à travers une adaptation des différents gabarits qui recevra une traduction réglementaire ;

- localiser et qualifier les potentiels de logements (réhabilitation, densification, neuf...) pour maîtriser le développement dans le respect de la densification existante ;
- maîtriser la qualité urbaine et paysagère des constructions et des projets d'aménagement ;
- accompagner le maintien et l'évolution des quartiers identitaires de la commune ;
- favoriser le développement des services, commerces et équipements dans une réflexion sur les mobilités douces alternatives et les stationnements en tenant compte de la topographie et de la réalité du territoire ;
- protéger et mettre en valeur les espaces agricoles et forestiers ainsi que les milieux et paysages naturels.

Une telle énumération reprend à bon droit la plupart des préoccupations inscrites dans la législation depuis l'intervention de la loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010, notamment en matière de lutte contre l'étalement urbain et de préservation des espaces naturels, tout en s'efforçant de les concilier avec certains enjeux plus spécifiquement hendayais. Ces principes devront avoir été intégrés aux documents d'urbanisme locaux avant le 1^{er} janvier 2017, l'article 126 de la loi ALUR ayant reporté à cette date la date butoir de la « grenellisation » des PLU prévu par l'article 19 de la loi Grenelle II.

On observe, en revanche, que la prise en compte des risques divers (inondation et submersion marine en particulier) ne semble pas figurer au nombre de ces objectifs prioritaires du futur PLU alors que la révision en cours devra pourtant prendre en compte l'analyse des risques retenue au PPRL (plan de prévention des risques littoraux), également en cours d'élaboration (cf. infra). En effet, si certaines zones devaient être classées en rouge par le PPRL, comme cela a été, un temps, envisagé pour le quartier des Joncaux⁹⁶, le PLU devrait forcément en tirer toutes les conséquences et aucune construction nouvelle ne pourrait plus y être autorisée. Or le PLU actuel définit les Joncaux comme un espace économique à conforter. Les autres zones à risque pourront, en tant que de besoin, donner lieu dans le PLU à des prescriptions en restreignant la constructibilité ou encadrant cette dernière de certaines dispositions prudentielles contraignantes⁹⁷. En tout état de cause, une fois ce PPRL approuvé, il vaudra servitude d'utilité publique et devra être annexé au PLU.

La révision du PLU devrait aussi être l'occasion de clarifier le zonage du boulevard de la mer et des autres espaces relevant de la loi littoral (cf. supra).

Il appartiendra également au futur PLU de mettre en place le cadre juridique volontariste qui permettra autant que possible⁹⁸ à la commune de porter progressivement le pourcentage de logement sociaux sur son territoire à l'objectif légal de 25 % des résidences principales à l'horizon 2025⁹⁹, prévu par la loi SRU précitée.

On peut, par ailleurs, regretter que la révision du PLU ait dû être lancée avant que la communauté d'agglomération Sud Pays Basque et ses communes membres ne se soient déterminées sur l'intercommunalisation de la compétence PLU, laquelle a légalement vocation à intervenir à compter de mars 2017 sauf opposition d'une minorité de blocage.

Il conviendrait également de coordonner cette démarche de révision du PLU avec la révision du SCOT engagée dans le même temps par la communauté d'agglomération Sud Pays Basque, elle-même confrontée à des impératifs de « grenellisation » de son SCOT avant le 1^{er} janvier 2017, pour autant que cette dernière puisse mener à bien ce chantier avant sa disparition. En effet, le PLU hendayais en cours de révision a normalement vocation à s'approprier les orientations et objectifs du SCOT et si ledit PLU venait à être adopté

⁹⁶ Ce quartier est classé en zone UY dans le PLU actuel, soit une zone urbaine principalement destinée aux établissements à usage commercial, industriel, artisanal, tertiaire et de loisirs avec interdiction des constructions à usage d'habitation.

⁹⁷ Extraits du dossier départemental des risques majeurs de la préfecture des Pyrénées-Atlantiques 2012.

⁹⁸ Compte tenu des difficultés liées au coût et à la pénurie de foncier déjà évoquées supra.

⁹⁹ Avec des objectifs intermédiaires répartis sur quatre périodes triennales (2014-2016 ; 2017-2019 ; 2020-2022 ; 2023-2025).

avant le SCOT, comme c'est probable, il devra par la suite être rendu compatible avec ce dernier¹⁰⁰, quelle que soit la structure alors appelée à en assurer le portage.

Enfin, la démarche de création d'une « *aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine* » récemment engagée par la commune afin de préserver son patrimoine urbain devra également être prise en compte par la révision en cours du PLU. En effet, les prescriptions inscrites au règlement d'une telle AVAP portent notamment sur l'implantation, la dimension, la qualité architecturale des constructions nouvelles et les aménagements des constructions existantes dans son périmètre. Annexées au PLU, elles constituent une servitude d'utilité publique opposable, les autorisations de construire pouvant en conséquence être assorties de prescriptions particulières destinées à en assurer le respect.

7.5 URBANISME ET QUESTIONS FINANCIÈRES

7.5.1 La fiscalité spécifique à l'urbanisme

La fiscalité de l'urbanisme a été profondément remaniée par la loi de finances rectificative pour 2010¹⁰¹ qui a substitué à la dizaine de taxes et participations préexistantes¹⁰² une taxe unique, la taxe d'aménagement. Régie par les articles L. 331-1 et suivants du code de l'urbanisme, cette dernière s'applique aux opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature soumises à un régime d'autorisation par le code [de l'urbanisme¹⁰³]. Elle est instituée de plein droit dans les communes dotées d'un PLU (article L. 331-2 du code de l'urbanisme). En l'absence de délibération fixant son taux entre 1 % et 5 %, celui-ci est automatiquement fixé à 1 %¹⁰⁴. Elle a pour objet de financer les actions et opérations contribuant à la réalisation des objectifs généraux d'urbanisme exposés à l'article L. 121-1 précité du code de l'urbanisme.

Par délibération du 15 novembre 2011, la commune d'Hendaye a institué la taxe d'aménagement qui est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2012 et a procuré à la commune une recette respective de 140 et 160 K€ en 2013 et 2014. Cette délibération précise qu'elle est valable pour une durée d'un an reconductible, conformément à l'article L. 331-14 du code de l'urbanisme. En l'absence de délibération ultérieure¹⁰⁵, le taux de 5 % retenu en novembre 2011 sur l'ensemble du territoire communal a donc été reconduit de plein droit par la suite¹⁰⁶. Afin de ne pas surenchérir le coût des constructions¹⁰⁷, la commune n'a pas, en revanche, fait usage de la possibilité ouverte par la loi de porter ce taux jusqu'à 20 % dans certains secteurs où « *la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles* » qui y sont édifiées.¹⁰⁸

Par ailleurs, il a été procédé, par la délibération précitée, à l'exonération des locaux d'habitation et d'hébergement mentionnés au 1^o de l'article L. 331-12 du code de l'urbanisme¹⁰⁹ et de leurs annexes, bénéficiant d'un prêt aidé de l'Etat. Or les dispositions du 6^o de l'article L. 331-9 du code de l'urbanisme faisaient obstacle à l'octroi d'une exonération totale pour les surfaces annexes à usage de stationnement desdits locaux.

¹⁰⁰ Article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme.

¹⁰¹ Article 28 de la loi de finances rectificative pour 2010, n° 2010-1658 du 29 décembre 2010.

¹⁰² Parmi lesquelles la taxe locale d'équipement (TLE).

¹⁰³ Article L. 331-6 du code de l'urbanisme.

¹⁰⁴ Articles L. 331-14 et L. 331-15 du code de l'urbanisme relatifs au taux de la taxe d'aménagement.

¹⁰⁵ Réponse de la commune à la question 33 du questionnaire n° 2.

¹⁰⁶ Article L. 331-14 du code de l'urbanisme : « [...] La délibération est valable pour une période d'un an. Elle est reconduite de plein droit pour l'année suivante si une nouvelle délibération n'a pas été adoptée dans le délai prévu au premier alinéa.[...] ».

¹⁰⁷ Réponse de la commune à la question 34 du questionnaire n° 2.

¹⁰⁸ Article L. 331-15 du code de l'urbanisme.

¹⁰⁹ Article L. 331-12 du code de l'urbanisme : « [...] 1° Les locaux d'habitation et d'hébergement ainsi que leurs annexes mentionnés aux articles 278 sexies et 296 ter du code général des impôts (...) ».

Il est à noter, enfin, que la commune d'Hendaye n'a pas fait usage de la possibilité, prévue par les dispositions conjointes des articles L. 2331-3 du code général des collectivités et 1529 du code général des impôts, d'instituer une « *taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus qui ont été rendus constructibles du fait de leur classement par un plan local d'urbanisme* ».

7.5.2 Les impôts directs locaux au service de la politique d'urbanisme ?

L'article 31 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finance rectificative pour 2014 ouvre la possibilité aux conseils municipaux de voter une majoration de 20 % de la taxe d'habitation des résidences secondaires afin d'inciter à leur transformation en résidence principale (article 1407 Ter du code général des impôts),

Le dispositif de l'article 31 (II. C.), qui s'applique dans les agglomérations considérées comme des zones « *tendues* » en matière de marché locatif, prévoit que « *par dérogation à l'article 1639 A bis du code général des impôts, les communes peuvent délibérer jusqu'au 28 février 2015 pour instituer la majoration de la taxe d'habitation due à compter de 2015 au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale, dans les conditions prévues à l'article 1407 ter du même code* ».

La commune d'Hendaye étant au nombre de celles concernées par ce dispositif, par délibération du 10 février 2015, son conseil municipal a adopté à l'unanimité une telle majoration de 20 % de la taxe d'habitation due sur les résidences secondaires au titre de l'année 2015. Grâce à l'observatoire fiscal intercommunal et à un logiciel de gestion des bases fiscales, il a pu être estimé que le produit résultant de cette majoration pourrait dépasser 400 000 € (environ 4 200 résidences secondaires, soit 30 % du parc immobilier, seraient assujetties à cette majoration)¹¹⁰. Il y a tout lieu, cependant, de penser que cette mesure correspond davantage, pour la commune, à une opportunité financière, lui permettant notamment de compenser la baisse de la dotation de fonctionnement de l'Etat, qu'elle ne s'inscrit dans une politique d'urbanisme délibérée visant à inciter les propriétaires à remettre leur bien sur le marché de la location au bénéfice des résidents permanents.

La loi de finances rectificatives pour 2014 avait également prévue une possible majoration de la taxe foncière sur les terrains constructibles en zones tendues afin d'inciter à leur mise en vente. Il ne semble pas que la commune d'Hendaye ait mis en place un tel dispositif.

7.5.3 La sanction financière des insuffisances de la commune en matière de logement social

Les communes qui ne remplissent pas les obligations qui leur sont assignées par la loi SRU en matière de logement social (soit un pourcentage de logements locatifs sociaux correspondant à 25 % des résidences principales à atteindre d'ici 2025¹¹¹) sont dites « *déficitaires* » et sanctionnées à ce titre par un prélèvement sur leurs ressources fiscales dans les conditions prévues aux articles L. 302-7 et L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation. Ce dernier article prévoit même une majoration desdites pénalités en cas de manquement non justifié aux objectifs de rattrapage triennaux fixés par l'administration, un arrêté dit « *de carence* » étant alors pris à l'encontre de la commune concernée.

La commune d'Hendaye a subi des prélèvements de 50 250 € en 2013 et 36 158 € en 2014, en tant que commune « *déficitaire* ». Aucune pénalité ne lui a, en revanche, été infligée en 2015 compte tenu des diverses dépenses qu'elle a engagées au soutien de programmes de logements sociaux, l'article L. 302-7 précité du code de l'urbanisme permettant en effet de déduire ces dernières du montant brut des sanctions encourues. Il devrait en aller de même en 2016.

7.6 URBANISME OPÉRATIONNEL : L'OPÉRATION « MACHITENIA »

¹¹⁰ Réponse de la commune à la question 2 du questionnaire n° 2 du 16 avril 2015.

¹¹¹ Article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation

En procédant à la viabilisation de la zone de Machitenia appartenant à des propriétaires privés, la commune d'Hendaye avait pour objectif de se voir rétrocéder gratuitement une partie du terrain ainsi aménagé en vue d'y implanter un bâtiment public. Toutefois, la formule juridique du « *plan d'aménagement d'ensemble* » (PAE), initialement retenue pour cette opération par délibération du conseil municipal en date du 11 juin 2013, n'a pu aboutir, des impondérables indépendants de la volonté de la commune ayant retardé sa mise en œuvre avant qu'elle ne devienne caduque.

En effet, la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 portant loi de finances rectificative pour 2010 avait mis fin aux PAE au 1^{er} mars 2012. Or, en l'espèce, si le principe du projet avait bien donné lieu à délibération du conseil municipal d'Hendaye le 20 avril 2011, les formalités de publicité requises pour l'opération n'ont pu intervenir que le 22 mai 2013, soit plus d'un an après la disparition légale du dispositif PAE. En conséquence, par lettre du 29 juillet 2013, le sous-préfet avait demandé le retrait des délibérations approuvant ce montage. C'est ainsi que la commune, alors sur le point d'achever les travaux de viabilisation en cause sans avoir pu encore obtenir des propriétaires privés précités la formalisation de leur engagement de lui remettre une partie des terrains aménagés, a fait le choix, en novembre 2013, de substituer à la formule du PAE celle du « *projet urbain partenarial* » (PUP).

On peut toutefois se demander si les conditions requises par l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme¹¹² pour recourir au PUP étaient bien réunies. Ce dernier dispositif a, en effet, été conçu pour permettre de faire participer le partenaire privé au financement d'équipements publics que ses propres opérations d'aménagement ou de construction « *nécessitent* ». Or, en l'espèce, un tel caractère nécessaire n'apparaît pas vraiment démontré au regard, d'une part, du projet de lotissement envisagé par les partenaires de la commune sur la partie du terrain conservée par eux, d'autre part, de l'équipement projeté par ladite commune sur la parcelle de la zone Machitenia appelée à lui revenir. On peut même s'interroger sur le caractère public dudit équipement, dès lors qu'il s'agissait, sous couvert de l'appellation « *centre éducatif et de loisirs* », d'y construire un bâtiment scolaire en vue de sa mise à disposition de l'ikastola, école privée d'enseignement en langue basque. Au surplus, la législation régissant les aides publiques à l'enseignement privé ne permettait pas la mise à disposition ainsi envisagée (cf. infra).

La commune dispose à présent d'un terrain de 4 180 m² sur les 18 537 m² viabilisés par ses soins pour un montant de 472 625 €. Faute de pouvoir y implanter l'ikastola comme il était prévu, il lui appartient désormais de se déterminer sur son utilisation alors que, selon sa réponse au rapport d'observations provisoires, ledit terrain présenterait certaines contraintes urbanistiques.

¹¹² Dans sa rédaction alors applicable.