



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de Bretagne
sur le projet de modification simplifiée n°7
du plan local d'urbanisme intercommunal
de Brest Métropole (29)**

n° : 2019-007203

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par Brest Métropole, pour avis de la MRAe du projet de modification simplifiée n°7 du PLUi de Brest Métropole, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 3 juin 2019.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL de Bretagne a consulté par courriel du 4 juin 2019 l'agence régionale de santé du Finistère, qui a transmis une contribution en date du 28 juin 2019.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL de Bretagne, et après consultation des membres, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'Avis

Brest Métropole a adopté son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) le 20 janvier 2014. Le Plan a fait l'objet de 3 mises en compatibilité et 6 modifications simplifiées depuis. Le PLUi de Brest Métropole prévoit l'urbanisation d'environ 1 200 ha, dont 300 classés 1AU et immédiatement aménageables à l'adoption du document.

En application des articles L153-36 et suivants du code de l'urbanisme, l'EPCI souhaite procéder à la 7^{ème} modification simplifiée de son PLUi. L'objet principal est de permettre l'urbanisation de 5 zones classées 2AU (20 ha concernés au total), la création d'un emplacement réservé pour la construction d'une voirie à Guipavas, et d'autres modifications plus secondaires. Au total, vingt-cinq amendements sont apportés par cette modification.

Brest Métropole a volontairement mis en œuvre une évaluation environnementale pour cette modification.

Plusieurs amendements appellent l'attention de l'Ae. Notamment, le choix d'exclure du champ de l'évaluation environnementale les amendements non relatifs aux ouvertures à l'urbanisation transcrit une mauvaise analyse des enjeux.

L'amendement 8 (réduction d'une bande inconstructible « loi Barnier ») et l'amendement 24 (création d'un emplacement réservé pour une liaison routière) instaurent un risque d'incidences sur l'environnement et la santé humaine qui n'est pas étudié dans le dossier. Il est nécessaire d'approfondir ces deux amendements afin d'en analyser les effets probables et d'être en mesure de les maîtriser.

Le besoin de l'EPCI en zones d'extension nouvelles n'est pas détaillé dans le dossier, notamment au regard des zones 1AU non exploitées. L'absence d'une telle explication ne répond pas à l'article L153-38 du code de l'urbanisme. Ce point est essentiel à l'atteinte de l'objectif de modération de la consommation foncière défini par le code de l'urbanisme, et renforcé par le Plan national biodiversité.

Par ailleurs, le choix des sites conduit l'Autorité environnementale à s'interroger quant à leurs caractéristiques environnementales. L'ajout d'informations relatives aux motivations de ces choix est nécessaire à la démarche d'évaluation environnementale, par ailleurs inégalement menée quant aux mesures de réduction mises en place dans les OAP pour limiter les effets de l'urbanisation sur l'environnement.

L'Ae recommande principalement à Brest Métropole :

- ***d'analyser les incidences potentielles sur l'environnement et la santé humaine induites par les amendements 8 et 24 (bande inconstructible et nouvelle liaison routière), et s'il y a lieu, de les adapter en mettant en œuvre une démarche d'évitement et de réduction permettant de les rendre non notables ;***
- ***de montrer la nécessité d'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs au regard des possibilités actuelles en zone 1AU et de la prise en compte des objectifs nationaux de gestion économe de l'espace, en apportant les éléments de décision résultant d'une démarche d'évaluation environnementale effective tenant compte du contexte environnemental quant aux sites potentiels, ou de le remettre en cause ;***
- ***en cas de maintien des projets d'ouverture à l'urbanisation, de compléter les OAP par des mesures en faveur de l'environnement adéquates (préservation et renforcement de corridors écologiques, préservation des qualités paysagères) pour que les incidences résiduelles soient négligeables.***

Sommaire

1. Contexte du projet de modification simplifiée n°7 du PLUi de Brest Métropole et des enjeux environnementaux.....	5
1.1 Présentation du projet de modification simplifiée n°7 du PLUi de Brest Métropole.....	5
1.2 Principaux enjeux environnementaux du projet de modification simplifiée n°7 du PLUi de Brest Métropole.....	5
2. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement.....	6
2.1 Qualité formelle.....	6
2.2 Bande inconstructible et emplacement réservé.....	6
2.3 Ouvertures à l'urbanisation.....	7

Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme et de leurs modifications est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

1. Contexte du projet de modification simplifiée n°7 du PLUi de Brest Métropole et des enjeux environnementaux

1.1 Présentation du projet de modification simplifiée n°7 du PLUi de Brest Métropole

Brest Métropole est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) du Finistère couvrant 8 communes sur 22 000 ha, et accueillant 208 930 habitants (Insee, 2016).

Brest Métropole a adopté son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) le 20 janvier 2014. Ce plan a fait l'objet de 3 mises en compatibilité et 6 modifications simplifiées depuis. Le PLUi de Brest Métropole prévoit l'urbanisation d'environ 1 200 ha, dont 300 classés 1AU et immédiatement aménageables à l'adoption du document.

En application des articles L153-36 et suivants du code de l'urbanisme, l'EPCI souhaite procéder à la 7^{ème} modification simplifiée de son PLUi. L'objet principal est de permettre l'urbanisation de 5 zones classées 2AU (20 ha concernés au total), la création d'un emplacement réservé pour la construction d'une voirie à Guipavas, et d'autres modifications plus secondaires. Au total, vingt-cinq amendements sont apportés par cette modification et plusieurs opérations d'aménagement et de programmation (OAP) sont inscrites au PLUi afin d'encadrer les possibilités d'urbanisme accordées par les modifications de zonage.

Brest Métropole a volontairement mis en œuvre une évaluation environnementale pour cette modification.

La révision du Scot du Pays de Brest a été approuvée le 19 décembre 2018. Il y est prévu un accroissement démographique élevé, non corroboré par les tendances actuelles. Dans l'avis n°2018-005644¹ le concernant, l'Ae soulève un manque d'ambition du Pays de Brest vis-à-vis de la maîtrise de la consommation foncière.

1.2 Principaux enjeux environnementaux du projet de modification simplifiée n°7 du PLUi de Brest Métropole

Plusieurs amendements sont potentiellement sources d'incidences sur l'environnement et la santé humaine. L'Ae a identifié comme enjeux principaux :

- la limitation de la consommation d'espaces agro-naturels ;
- la préservation des milieux naturels et des continuités écologiques ;
- la limitation de l'exposition de population à des nuisances.

1 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/archives-2018-r400.html>, avis rendu en date du 3 mai 2018

2. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement

2.1 Qualité formelle

Conformément à l'article R104-2 du code de l'urbanisme, la métropole a choisi de mettre à jour le rapport de présentation et les différentes pièces du PLU. Les modifications apportées au rapport de présentation étant marginales, une notice de présentation des modifications est jointe au dossier et a valeur d'évaluation environnementale. Celle-ci est relativement bien élaborée et facilement lisible.

Le document ne comprend pas de résumé non technique. Le chapitre 4 du rapport de présentation contenant une partie dédiée aux modifications apportées au PLUi n'est pas à jour pour les 6^{ème} et 7^{ème} modifications. Il est essentiel de corriger ces défauts en joignant au dossier des éléments de synthèse pour garantir un accès facilité au public.

L'Ae recommande à Brest Métropole d'améliorer l'accès à des informations de synthèse concernant la modification en produisant un résumé non technique spécifique et en abondant le rapport de présentation du PLUi.

Afin de permettre de visualiser rapidement les caractéristiques environnementales des sites concernés par la modification, le dossier pourrait être amélioré par une représentation cartographique systématique des sensibilités environnementale pour tous les amendements où cela est utile (1, 2, 5 et 24 notamment).

2.2 Bande inconstructible et emplacement réservé

L'évaluation environnementale de la modification simplifiée est limitée aux ouvertures à l'urbanisation et n'a pas été effectuée pour les autres amendements. Deux d'entre eux paraissent pourtant susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement : la réduction d'une bande inconstructible dite « loi Barnier » et la création d'un emplacement réservé dans un secteur où une continuité écologique est identifiée (respectivement amendements 8 et 24).

L'amendement 8 vise à autoriser, dans le secteur de Kerguouarn à Bohars, les constructions dans une bande longue de plus de 300 m et large de 35 m, définie comme inconstructible au titre de l'article L111-6 du code de l'urbanisme notamment dans un souci de protection de la population contre les nuisances sonores. Or, cette modification induit un risque sur la population, en permettant une augmentation du nombre de personnes exposées à ces nuisances. Une telle modification doit être motivée, notamment au regard des enjeux sanitaires identifiés, et, si le besoin en est avéré, des prescriptions ou des mesures visant à en limiter les effets doivent être mises en place par l'EPCI.

L'amendement 24 prévoit la création d'une nouvelle liaison routière par la définition d'un emplacement réservé dans le secteur de Rody-Kermeur-Coataudon à Guipavas. Or, un corridor écologique y est identifié par Brest Métropole dans son PLUi, et une étude cartographique montre que celui-ci est fragilisé par les nombreuses constructions et aménagements de la zone. L'absence d'évaluation environnementale liée à la création de cette infrastructure crée un risque d'accentuation de la pression sur ce secteur, qu'il conviendrait de limiter par des mesures d'évitement et de réduction appropriées (passages à faune par exemple).

Sans ces conditions, l'évaluation environnementale produite est incomplète et ne répond pas aux exigences du code de l'urbanisme, notamment en omettant de démontrer en quoi il n'est pas possible d'éviter ces incidences.

L'Ae recommande d'analyser les incidences potentielles sur l'environnement et la santé humaine générées par les amendements 8 et 24 (bande inconstructible et nouvelle liaison routière), et s'il y a lieu, de les adapter en mettant en œuvre une démarche d'évitement et de réduction permettant de limiter suffisamment ces incidences.

2.3 Ouvertures à l'urbanisation

Besoin et choix des sites

La question du besoin d'ouverture à l'urbanisation de cinq zones 2AU, objet principal de la modification, n'est pas suffisamment traitée dans le dossier. Il est en effet nécessaire de justifier « l'utilité de l'ouverture [de nouvelles zones à l'urbanisation], au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées », conformément à l'article L153-38 du code de l'urbanisme, thème non abordé dans le dossier mais essentiel à la maîtrise de l'artificialisation des sols.

Les motivations concernant le choix des sites ouverts à l'urbanisation sont également absentes du dossier. Ainsi, le choix de l'ouverture d'une zone dans un village à Plougastel-Daoulas semble aller à l'encontre de la volonté de densifier en priorité les bourgs afin de limiter les déplacements par exemple. Cette zone est par ailleurs située à proximité de zones naturelles d'intérêt écologiques, floristiques et faunistiques (Znieff) et Natura 2000 (N2000), et son urbanisation est susceptible d'être source d'incidences paysagères notables. De la même manière et en l'absence d'éléments de justification, le choix de la zone située à Lanrivineg à Plouzané, traversée par une continuité écologique, et la zone de Kernabiven à Guilers, bordée à l'Est et au Sud par un cours d'eau, ne concourent pas à l'affirmation d'une démarche d'évitement prioritaire des incidences potentielles.

Il est indispensable de justifier à la fois du besoin de la modification et de la prise en compte de l'environnement dans le choix des sites, notamment au regard du contexte environnemental sensible de certains.

La maîtrise de la consommation d'espace est un enjeu national souligné par le plan national biodiversité définissant l'objectif de « zéro artificialisation nette » et appuyée par l'instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace. Il est nécessaire que l'EPCI démontre sa maîtrise de la gestion de l'espace dans un but de lutte contre l'artificialisation des sols en phase avec les objectifs nationaux.

Notamment, il paraît nécessaire de joindre au dossier des éléments permettant de démontrer le besoin en zones urbanisables (consommation passée, zones 1AU non consommées, possibilité de renouvellement urbain). Si le besoin est avéré, une étude comparant des différents sites potentiels au regard des enjeux environnementaux propres à chaque site permettrait d'asseoir le choix de la métropole concernant les secteurs retenus.

L'Ae recommande de montrer la nécessité d'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs au regard des possibilités actuelles en zone 1AU et de la prise en compte des objectifs nationaux de gestion économe de l'espace, en apportant les éléments de décision résultant d'une démarche d'évaluation environnementale effective.

Prise en compte de l'environnement

Indépendamment de la question du maintien de l'ouverture à l'urbanisation des différents sites, le dossier présente une approche environnementale pour chacun d'entre eux. Au-delà de la caractérisation de l'état initial de l'environnement qui apparaît suffisante et permet d'identifier correctement les enjeux environnementaux, les mesures en faveur de l'environnement, inégales selon les secteurs, devraient être améliorées afin de garantir de faibles incidences résiduelles :

- le nombre et les densités de logements ne sont pas systématiquement indiquées au sein des OAP ;
- l'Ae attire l'attention sur la zone de Lanrivineg à Plouzané, où la connexion écologique identifiée paraît déjà très fragilisée par les opérations d'aménagement ayant eu lieu au cours des dernières années. Le maintien d'un espace non urbanisé composé de haies et de talus est une mesure utile mais dont l'efficacité n'est pas démontrée afin de justifier d'une préservation effective du corridor. Le dossier ne porte pas de regard sur la conurbation en train de se créer entre Brest et Plouzané et sur ses incidences en termes de paysages, de déplacements, de nature en ville, etc. ;

- les principes d'aménagement définis dans l'OAP de la zone urbanisable à l'Auberlac'h à Plougastel-Daoulas sont insuffisamment détaillés pour maîtriser les incidences paysagères liées à l'urbanisation dans le contexte rétro-littoral et de co-visibilité du village. L'analyse des incidences sur la zone N2000 est insuffisante notamment du fait que les incidences indirectes n'y sont pas étudiées (modification des écoulements, pollutions par ruissellement...)².

L'Ae recommande à Brest Métropole de préciser, pour chaque OAP, le nombre et la densité de logements envisagés.

L'Ae recommande, dans l'hypothèse où différentes ouvertures à l'urbanisation (amendements 1 à 5) seraient maintenus, de renforcer l'analyse et les mesures en faveur de l'environnement, notamment concernant les secteurs de Lanrivineg à Plouzané (préservation du corridor écologique) et l'Auberlac'h à Plougastel-Daoulas (préservation des qualités paysagères et dégradation de milieux naturels Natura 2000 et Znieff), et de démontrer l'efficacité des mesures retenues.

L'amendement 6 concerne un îlot de 1,4 ha à l'Ouest de Guilers, zoné Ue et que l'EPCI souhaite désormais destiner au développement de l'habitat. L'OAP correspondante pourrait être améliorée par le traitement de la transition entre la zone d'habitat envisagée et la zone d'activité économique existant, afin de garantir la cohabitation des usages (circulation, bruits...).

Pour la Mission régionale d'Autorité environnementale
de Bretagne, la Présidente



Aline Baguet

² La Cour de justice de l'Union Européenne a précisé les exigences en matière d'évaluation des incidences N2000, auxquelles la collectivité pourra utilement se référer (cf. décision du 7 novembre 2018 dans l'affaire C-461/17).