



Mission régionale d'autorité environnementale

**Bretagne**

**Avis délibéré de la Mission Régionale  
d'Autorité environnementale de Bretagne sur  
le projet de modification n°1 du plan local d'urbanisme  
de Languoux (22)**

n° : 2019-007414

## **Préambule relatif à l'élaboration de l'avis**

*La MRAe de Bretagne, mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 24 octobre 2019 à Rennes. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de modification n°1 du plan local d'urbanisme (PLU) de LANGUEUX (22).*

*Étaient présents et ont délibéré collégalement : Chantal Gascuel, Alain Even, Antoine Pichon, Aline Baguet.*

*Était présente sans voix délibérative : Audrey Joly, chargée de mission auprès de la MRAe.*

*En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.*

*La Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Bretagne a été saisie par Saint-Brieuc Armor Agglomération, pour avis de la MRAe du projet de modification n°1 du PLU de LANGUEUX (22), l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 25/07/2019.*

*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 29/07/2019 l'agence régionale de santé, délégation départementale des Côtes-d'Armor, qui a transmis une contribution en date du 02/08/2019.*

*Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL de Bretagne, et après en avoir délibéré, 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

La commune de Langueux a adopté son plan local d'urbanisme (PLU) le 12 janvier 2016. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, elle est rattachée à Saint-Brieuc Armor Agglomération<sup>1</sup> qui s'est lancée dans l'adoption d'un PLUi. Aujourd'hui l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) souhaite ouvrir à urbanisation 3 secteurs classés en 2AU, 1 au sein de l'agglomération de Langueux et les 2 autres en limite Est.

En application des articles L153-36 et suivants du code de l'urbanisme, la communauté d'agglomération souhaite procéder à la première modification du PLU de la commune de Langueux. L'objet principal est de permettre d'ouvrir à l'urbanisation 3 secteurs classés en 2AU et d'apporter des modifications plus secondaires sur les règlements écrit et graphique. Le souhait de l'EPCI est, selon le dossier, d'ouvrir ces 3 zones ouvertes à l'urbanisation d'une superficie totale de 4,91 hectares et à vocation d'habitat, pour permettre d'accueillir des projets de logements neufs et de maintenir un dynamisme économique et une production de logements fixée à 75 logements par an sur 10 ans.

La commune littorale de Langueux s'étend sur 9,1 km<sup>2</sup> en limite de la ville de Saint-Brieuc et compte 7 648 habitants (INSEE 2016). La frange Est de la commune est bordée par la baie de Saint-Brieuc, couverte par la zone Natura 2000 au titre des zones spéciales de conservation<sup>2</sup> (ZSC) et des zones de protection spéciales (ZPS). En application de l'article L122-4 du code de l'environnement, cette modification est soumise à évaluation environnementale au regard des incidences sur les zones Natura 2000.

L'utilité de l'ouverture [de nouvelles zones à l'urbanisation], au regard des capacités d'urbanisation « encore inexploitées » n'est pas suffisamment justifiée dans le dossier, alors que ces éléments sont attendus conformément à l'article L153-38 du code de l'urbanisme. L'EPCI n'apporte pas d'élément (consommation passée, zones 1AU non consommées, possibilité de renouvellement urbain) permettant d'apprécier l'opportunité de l'ouverture à urbanisation des secteurs 2AU.

***L'Ae recommande principalement à la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc Armor Agglomération :***

- ***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 ;***
- ***de revoir, en cas de nécessité de nouvelles ouvertures à l'urbanisation, pour chaque OAP, le nombre et la densité de logements envisagés, pour à minima respecter les objectifs fixés par le Scot ;***
- ***de renforcer l'analyse et les mesures en faveur de l'environnement, (préservation des qualités paysagères et non-dégradation de milieux naturels Natura 2000), et de démontrer l'efficacité des mesures retenues.***

L'avis détaillé ci-après développe ces recommandations principales et apporte certaines remarques complémentaires.

1 La Communauté d'agglomération Saint-Brieuc Armor Agglomération est un EPCI regroupant 32 communes.

2 Zone spéciale de conservation : espace du réseau européen Natura 2000 visant à préserver les espèces et les habitats naturels d'intérêt communautaire d'après la directive « habitats faunes flore » de 1992.

## 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 n°1 du PLU de Langueux et des enjeux environnementaux

#### 1.1 Présentation du projet de modification n°1 du PLU de Langueux

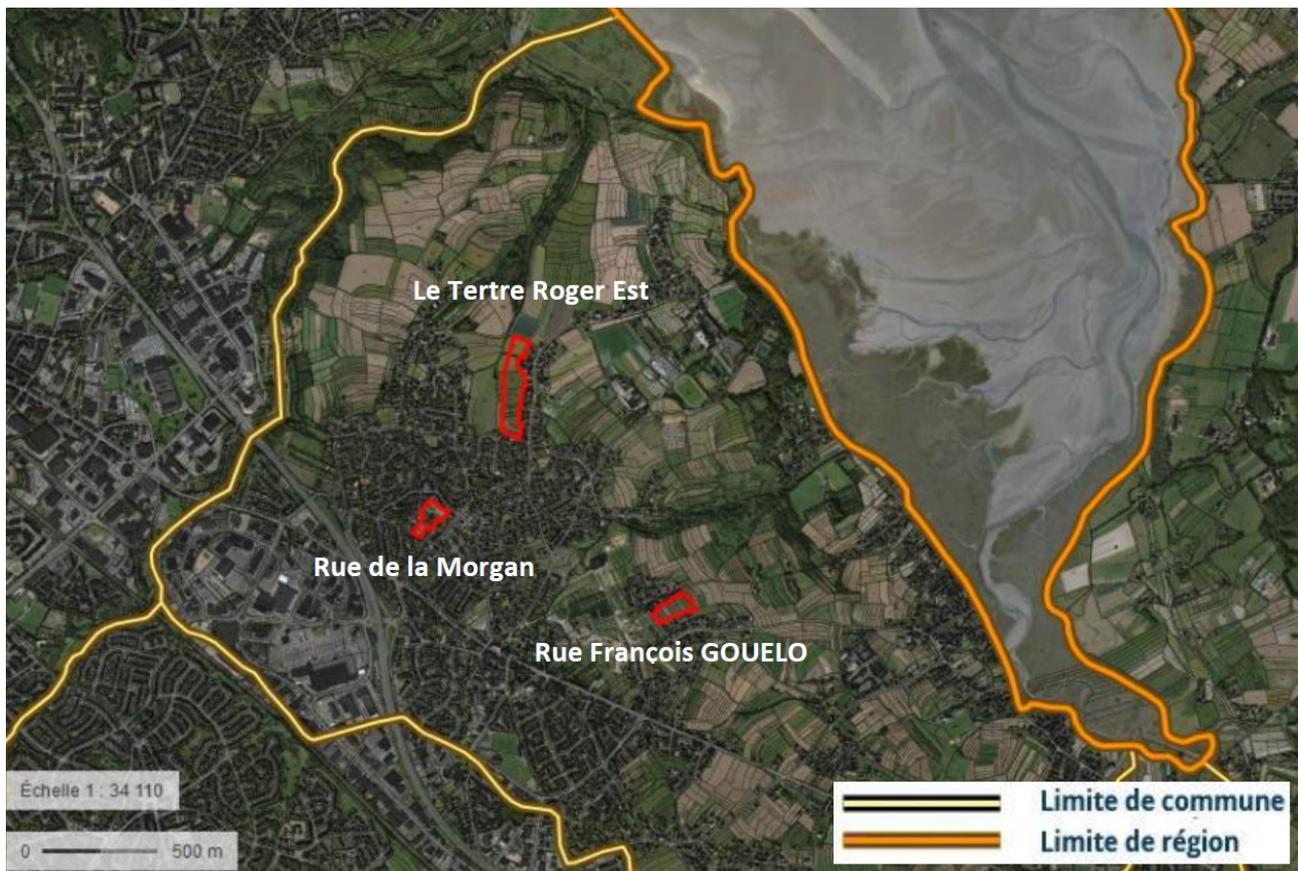
La commune littorale de Langueux s'étend sur 9,1 km<sup>2</sup> en limite de la ville de Saint-Brieuc et compte 7 648 habitants (INSEE 2016). La frange Est de la commune est bordée par la baie de Saint Brieuc, couverte par la zone Natura 2000 au titre des zones spéciales de conservation<sup>3</sup> (ZSC) et des zones de protection spéciales (ZPS).

La commune de Langueux a adopté son plan local d'urbanisme (PLU) le 12 janvier 2016. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, elle est rattachée à Saint-Brieuc Armor Agglomération. Cette dernière a approuvé le plan local de l'habitat (PLH) pour la période 2012-2017 fixant la production de logement à 75 par an. Le nouveau PLH en cours d'élaboration 2019-2024 prévoit une augmentation avec 80 logements par an.

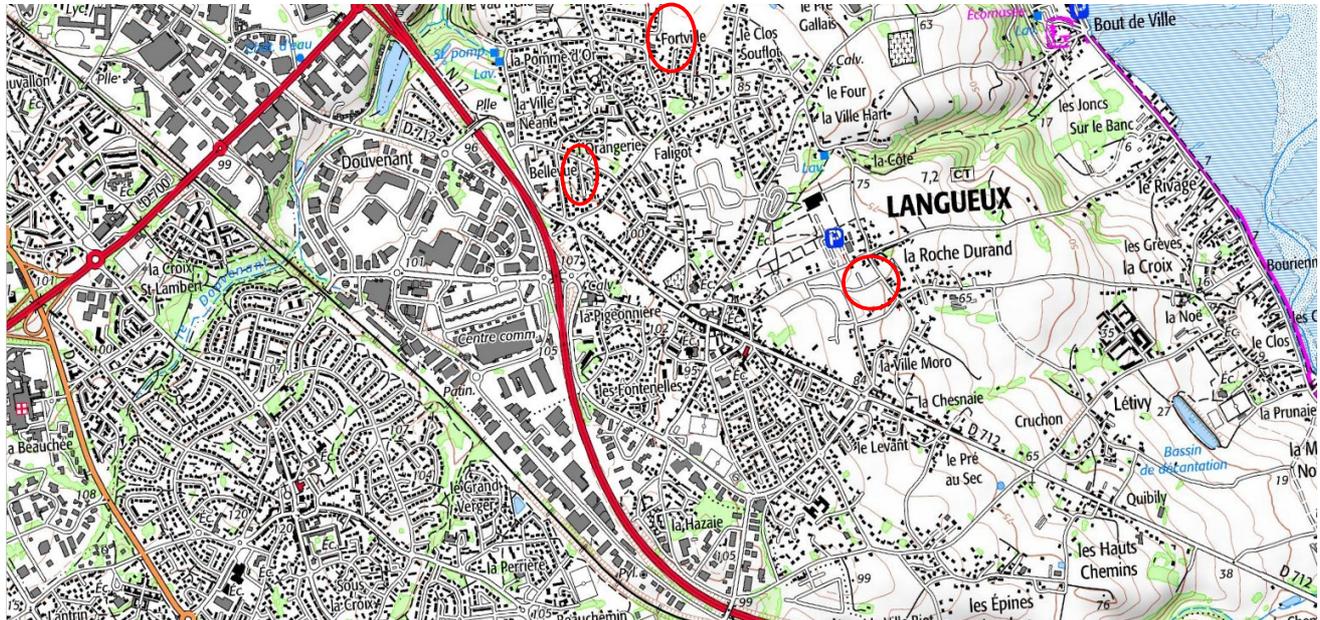
En application des articles L153-36 et suivants du code de l'urbanisme, l'EPCI souhaite procéder à la première modification du PLU de la commune de Langueux. L'objet principal est de permettre d'ouvrir à l'urbanisation 3 secteurs classés en 2AU et d'apporter des modifications plus secondaires sur le règlement écrit pour clarifier son interprétation et sur le règlement graphique pour les secteurs faisant l'objet d'une modification. Le souhait de la communauté d'agglomération est, selon le dossier, d'ouvrir ces 3 zones à l'urbanisation d'une superficie totale de 4,91 hectares et à vocation d'habitat, pour permettre d'accueillir des projets de logements neufs et de maintenir un dynamisme économique et une production de logements fixée à 75 logements par an sur 10 ans.

En application de l'article L122-4 du code de l'environnement, cette modification est soumise à évaluation environnementale au regard des incidences sur les zones Natura 2000.

3 Zone spéciale de conservation : espace du réseau européen Natura 2000 visant à préserver les espèces et les habitats naturels d'intérêt communautaire d'après la directive « habitats faunes flore » de 1992



Carte de localisation des secteurs faisant l'objet d'une modification du règlement graphique (source dossier)  
secteurs signalés en rouge



Les 3 zones entourées en rouge sont les urbanisations, objet de la modification du PLU

## 1.2 Principaux enjeux environnementaux du projet de modification n°1 du PLU de Languieux

Pour la mise en œuvre de la modification de son PLU, l'Ae a identifié comme enjeux principaux :

- la limitation de la consommation d'espaces agro-naturels ;
- la préservation des milieux naturels au regard de la sensibilité des secteurs (baie de Saint-Brieuc, Natura 2000);
- la préservation des paysages avec la covisibilité<sup>4</sup> des secteurs concernés proches du rivage.

## 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, l'EPCI a choisi de mettre à jour le rapport de présentation et les différentes pièces du PLU.

Après un exposé des motifs sur les changements apportés, une première partie du dossier est consacrée aux modifications du règlement écrit qui visent principalement à clarifier son interprétation et à faciliter l'instruction de certaines autorisations d'urbanisme.

Une deuxième partie plus conséquente est consacrée aux modifications du règlement graphique avec l'ouverture à urbanisation des 3 secteurs 2AU. Ce document présente une structuration cohérente :

- la justification de l'utilité de l'ouverture à l'urbanisation ;
- la présentation des secteurs avec une analyse de l'état initial de l'environnement ;
- un diagnostic environnemental suivi de l'évaluation des effets du projet au regard des enjeux environnementaux et des mesures destinées à éviter, réduire ou compenser ses effets.

Le résumé non technique, en fin de dossier, est très synthétique. Il affirme en conclusion qu'aucune incidence n'est induite par la mise en œuvre du projet. Si les dispositions pour éviter et réduire la très grande majorité des incidences potentielles de la modification du PLU sur l'environnement sont bien évoquées, aucune mesure n'est avancée concernant les compensations notamment sur la perte de biodiversité des milieux associés.

### 2.2 Ouvertures à l'urbanisation

#### Nécessité d'ouverture à l'urbanisation et choix des sites

Pour justifier de l'ouverture à urbanisation des 3 zones 2AU, le dossier s'appuie sur le fait que :

- 2 zones 1AU, pour une surface totale de 1,12 ha, n'ont pas été urbanisées,
- le gisement foncier identifié dans le PLU est difficilement mobilisable voire non disponible,
- des parcelles sont devenues inconstructibles sur le village des Grèves concerné par le plan de prévention des risques littoraux et inondation (PPRLI) approuvé le 28 décembre 2018.

Dans un même temps, le dossier mentionne que la production de logement en 2016-2017 a été de 281 logements réalisés en secteur U et 1AU, au-delà des objectifs de production de logement estimé 75 par an fixé par le PLU. Cet élément doit être éclairci pour une meilleure compréhension de l'analyse apportée.

4 Désigne deux éléments (bâtiment, élément de paysage) mis en relation par un même regard (l'un étant visible à partir de l'autre, ou les deux pouvant être embrassés par un même regard).

La question de « l'utilité de l'ouverture [de nouvelles zones à l'urbanisation] », au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées » n'est pas suffisamment étudiée et motivée dans le dossier, alors que ces éléments sont attendus conformément à l'article L153-38 du code de l'urbanisme. L'EPCI n'apporte pas d'éléments quantifiés notamment sur la production de logement sur l'ensemble des secteurs 1AU destinés aux opérations à vocation d'habitat, depuis la mise œuvre du projet. Il paraît nécessaire de joindre au dossier des éléments permettant de démontrer le besoin en zones à urbaniser (consommation passée, zones 1AU non consommées, possibilité de renouvellement urbain).

Par conséquent, il existe un risque non négligeable de concurrence pour la mise sur le marché des logements entre les différentes opérations, concurrence qui peut pénaliser les opérations les plus complexes, notamment celles relevant de la densification ou du renouvellement urbain. Cela peut apparaître contradictoire avec les objectifs de sobriété foncière et de renforcement de la centralité qui sont affichés dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

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 attendu 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.

***L'Ae recommande de démontrer 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**

Le dossier présente une approche environnementale pour chacun des sites concernés par l'ouverture à l'urbanisation. La caractérisation de l'état initial de l'environnement apparaît suffisante et permet d'identifier correctement les enjeux environnementaux. Plusieurs éléments conduisent à considérer une insuffisante prise en compte de mesures en faveur de l'environnement ne garantissant pas l'absence d'incidences résiduelles :

- la densité de 20 logements à l'hectare au sein des OAP, particulièrement le, secteur « le Morgan » situé au cœur de l'agglomération, n'est pas conforme aux prescriptions du Scot (25 logements/ha),
- les principes d'aménagement définis dans les OAP sont insuffisamment détaillés pour maîtriser les incidences paysagères liées à l'urbanisation dans le contexte rétro-littoral et de covisibilité avec le rivage et la zone Natura 2000 pour les 2 secteurs concernés du terre Roger est et de la rue François Gouelo,
- la remise en cause de la fonctionnalité des activités agricoles au-delà des périmètres visés,
- l'analyse des incidences sur la zone Natura 2000, notamment celle des incidences indirectes devrait être développée compte tenu de la sensibilité de la baie de Saint-Brieuc (menace de la qualité des eaux issues du bassin versant, modification des écoulements, pollution par ruissellement) : les éléments fournis dans le dossier tout comme ceux du rapport de présentation du PLU s'apparentent davantage à une affirmation qu'à une démonstration de l'absence d'incidences telle qu'elle est attendue<sup>5</sup>.

5 Les exigences en matière d'évaluation des incidences N2000 ont été précisées par la Cour de Justice de l'Union Européenne à la suite d'une demande de décision préjudicielle ont été précisées par la CJ (cf. décision du 7 novembre 2018 dans l'affaire C-461/17 à laquelle la collectivité pourra utilement se référer).

Compte-tenu de la sensibilité de la baie aux algues vertes, il convient de s'assurer d'un assainissement maîtrisé efficace pour toute nouvelle urbanisation.

***L'Ae recommande l'EPCI de revoir, pour chaque OAP, le nombre et la densité de logements envisagés, pour à minima respecter les objectifs fixés par le Scot.***

***L'Ae recommande de renforcer l'analyse et les mesures en faveur de l'environnement, (préservation des qualités paysagères et dégradation de milieux naturels Natura 2000), et de démontrer l'efficacité des mesures retenues.***

La présidente de la MRAe de Bretagne,



Aline Baguet