



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de Bretagne
sur la modification n° 2 du plan local d'urbanisme
de Noyal (22)**

N° : 2020-008589

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne, s'est réunie le 11 mars 2021, en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la modification n°2 du plan local d'urbanisme de Noyal (22).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Chantal Gascuel, Antoine Pichon, Jean-Pierre Thibault, Philippe Viroulaud.

En application du règlement intérieur de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne adopté le 24 septembre 2020, 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.

* *j

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par la commune de Noyal pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 18 décembre 2020.

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 code de l'urbanisme, la DREAL de Bretagne, agissant pour le compte de la MRAe, a consulté par courriel du 21 décembre 2020 l'agence régionale de santé au sujet de la modification n°2 du PLU, qui a transmis une contribution en date du 20 janvier 2021.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL 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 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.

Avis

1 Contexte, présentation du projet et des enjeux environnementaux

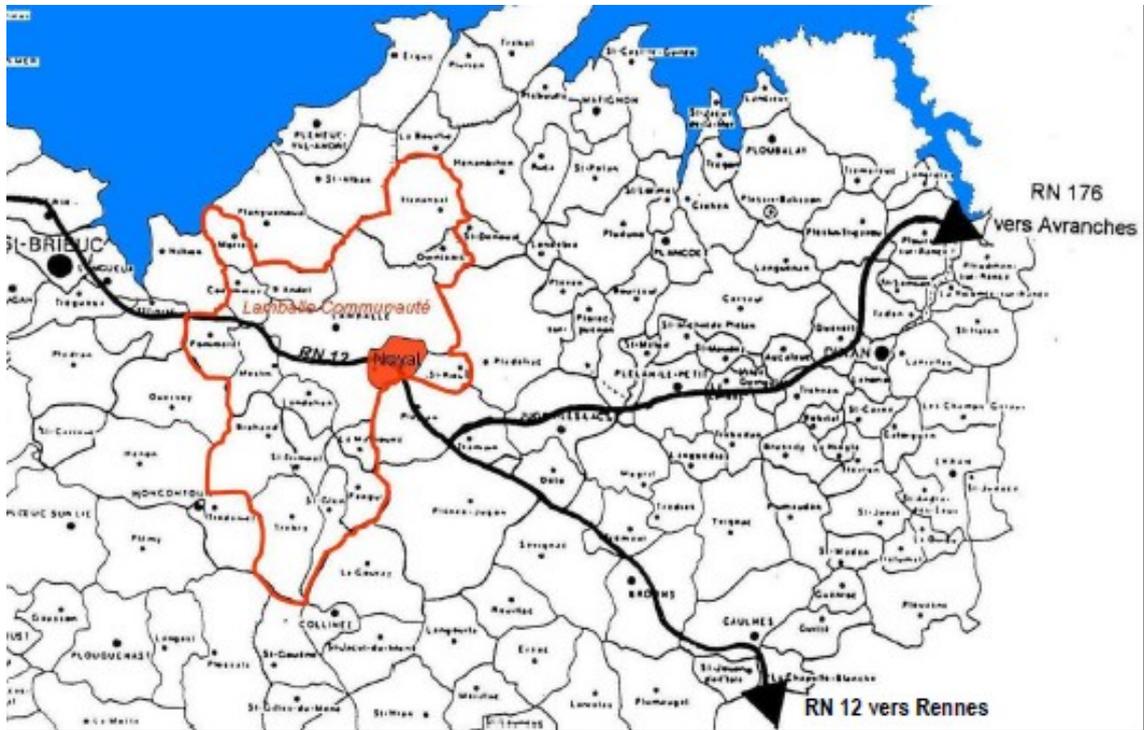


Figure 1: Extrait du rapport de présentation du PLU 2012

Commune rurale du département des côtes d'Armor, Noyal fait partie de la nouvelle communauté d'agglomération de Lamballe terre et mer¹ qui envisageait en 2018 de prendre la compétence urbanisme. Elle est également couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pays de Saint-Brieuc. Elle bénéficie d'une forte attractivité résidentielle et économique², par sa proximité immédiate avec l'agglomération de Lamballe, la présence d'un échangeur sur la RN 12 et la proximité du littoral de la Manche.

Le territoire (7,09 km²) légèrement vallonné est composé majoritairement de surfaces agricoles avec un réseau hydrographique³ dense entièrement inclus dans le bassin versant⁴ du Gouessant avec comme

- 1 L'intercommunalité a été créée le 1^{er} janvier 2017 formée par la fusion de trois communautés de communes (la communauté de commune d'Arguenon, du Pays de Guesclin et du Pays de Matignon).
- 2 Les zones d'activités communautaires de la Tourelle 1 et 2 (44 entreprises en 2020 pour 1100 emplois environ), mais aussi la zone d'activités de la Tourelle 3 en projet, sont ainsi situées à moins de 2 km du centre-bourg tandis que le centre-ville de Lamballe et sa gare TGV se situent à 3 km.
- 3 Le Gouessant est le cours d'eau principal, la rivière du Gast traverse la commune d'Est en Ouest. Deux cours d'eau, le ruisseau du Moulin de Saint Rieul en limite Est et le ruisseau de Val qui traverse la commune du Sud vers le Nord, constituent les affluents principaux du Gast sur la commune. Une dizaine de cours d'eau secondaires, parfois temporaires, prennent par ailleurs leur source sur le territoire communal.
- 4 Un bassin versant ou bassin hydrographique est une portion de territoire délimitée par des lignes de crête (ou lignes de partage des eaux) et irriguée par un même réseau hydrographique (une rivière, avec tous ses affluents et tous les cours d'eau qui alimentent ce territoire).

exutoire la Baie de Saint-Brieuc. La population communale (908 habitants⁵) connaît une croissance démographique continue depuis plusieurs décennies (son taux annuel moyen de variation entre 2012 et 2017 s'élève à 1,4 %). L'urbanisation s'est développée sur le flanc ouest de la commune sous la forme de lotissements pavillonnaires venant agrandir le bourg existant qui s'étend désormais jusqu'à la RN 12.

Le plan local d'urbanisme (PLU) de Noyal a été approuvé le 9 octobre 2012. Il prévoyait la production de 100 logements supplémentaires. La consommation de nouveaux espaces agricoles ou naturels y est fixée à 6,88 ha pour la période 2012 – 2022. Le PLU a fait l'objet d'une première modification le 10 octobre 2016 principalement pour réduire l'emprise affectée à une zone d'activités au profit d'une zone à urbaniser à vocation d'habitat.

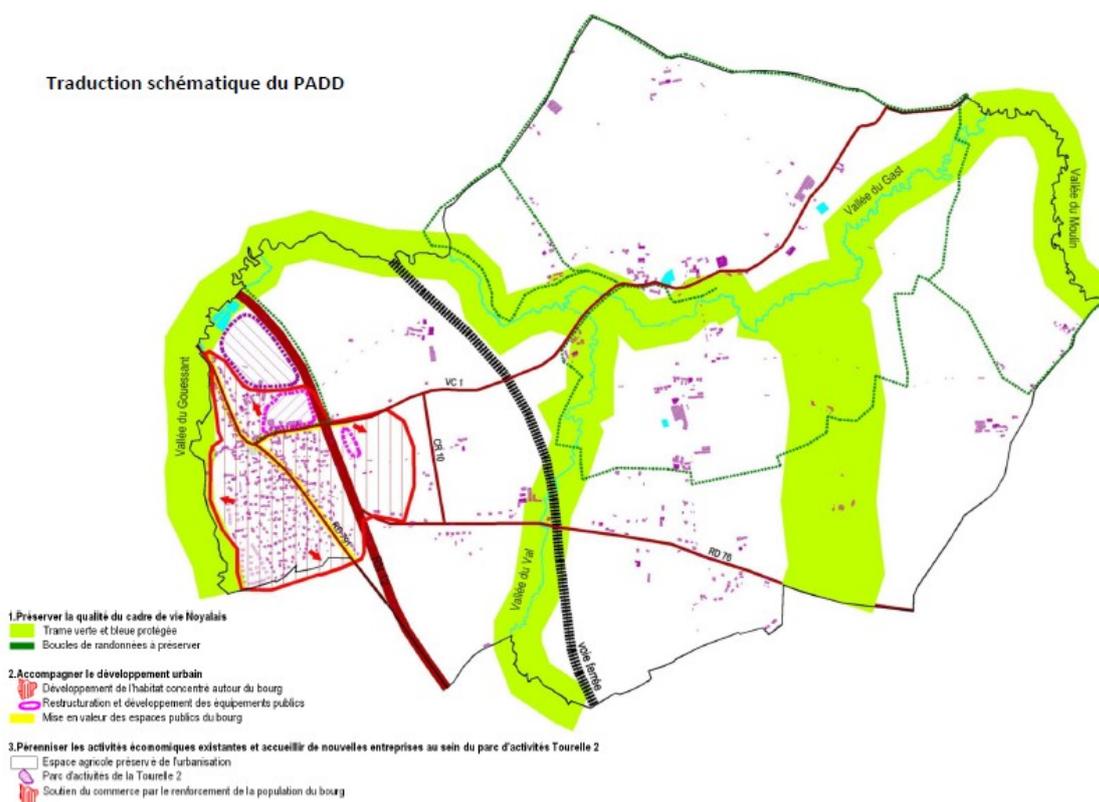


Figure 2: Extrait du PLU 2012 (source dossier)

La présente procédure de modification n°2 dont fait l'objet le PLU prévoit principalement l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU2 et 2AU3 (devenant respectivement les zones 1AU4 et 1AU5) pour répondre aux besoins en logements à moyen terme. Sont également envisagées la mise en place d'un emplacement réservé pour l'aménagement du carrefour des rues de Bellevue, de la Mairie, des Chênes et des Cyprès ainsi que l'amélioration et la facilitation de la mise en œuvre du règlement écrit.

5 Source INSEE 2017.



Figure 3: Extrait du rapport de présentation de la modification n°2

Les enjeux de cette modification identifiés comme prioritaires portent sur la préservation des espaces agro-naturels et du paysage avec l'ouverture à l'urbanisation sur un milieu ouvert de l'autre côté de la RN 12 et les nuisances sonores liées à la proximité de cette route nationale. La commune doit également tenir compte des enjeux de gestion des déplacements et de contribution à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique.

2 Prise en compte de l'environnement

Ouverture à l'urbanisation des zones 2AU

- Analyse générale

Afin de répondre à une demande importante de logements à moyen terme, la commune souhaite ouvrir à l'urbanisation deux zones 2AU. Elle justifie ce choix par une capacité d'urbanisation actuellement limitée au sein de l'enveloppe urbaine et des zones 1AU. Elle avance également la nécessité d'une surface importante pour une opération d'ensemble permettant d'intégrer des logements locatifs sociaux.

Le dossier dresse un bilan détaillé de l'urbanisation (densification du bourg, avancement des zones 1AU, potentiel de logement vacants) pour démontrer les capacités restreintes d'urbanisation existant aujourd'hui sur la commune et ce malgré la première modification du PLU (réduction d'une zone d'activités au profit d'une zone à urbaniser à vocation d'habitat). **L'analyse de la production de logements révèle que leur nombre (100) est conforme aux prévisions du PLU (71 logements livrés ou en cours de livraison et une**

disponibilité de 29 logements à court terme). Il faut rajouter également le potentiel de 13 logements en densification et la zone 2AU secteur nord des fontaines (1,06 ha) avec un minimum de 13 logements.

Par conséquent la commune prévoit, avec l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones, d'accueillir davantage d'habitants qu'initialement prévus sur la durée de son PLU. Or ce choix n'est pas justifié dans le rapport de présentation au regard de ses conséquences sur l'environnement et des solutions alternatives envisageables⁶. En l'état, la démarche d'évaluation environnementale apparaît sommaire, le dossier ne proposant aucun scénario alternatif au projet permettant de préserver les espaces naturels conformément à l'objectif du « zéro artificialisation nette » fixé aux niveaux national et régional.

La commune motive ses extensions d'urbanisation par le manque de capacité de son parc existant et des zones actuellement ouvertes à l'urbanisation à répondre à la demande en logements. Elle met également en avant l'attractivité de son territoire avec une excellente desserte routière grâce à la présence de la RN12 et d'un échangeur à proximité immédiate. Elle fait aussi valoir le coût du foncier réduit par rapport à l'agglomération de Lamballe et aux communes du littoral. Pourtant un des enjeux du SCoT est la lutte contre la spécialisation de certaines parties du territoire : l'installation parfois éloignée de leur lieu professionnel de jeunes actifs du fait de la pression foncière suscite des déplacements motorisés domicile-travail importants. Le SCoT prône également la maîtrise de l'étalement urbain lié à l'habitat qui menace le foncier agricole, les espaces naturels et la biodiversité.

Bien que la dernière zone en cours d'urbanisation (Champ Piry) présente des densités plus fortes que celle demandée par les documents supra-communaux dans le but de limiter la consommation foncière, la commune a poursuivi son urbanisation sous forme de lotissements pavillonnaires au sein de l'enveloppe du bourg, réduisant de fait la densité moyenne et favorisant la consommation d'espace. Dans la mise en œuvre de son PLU la commune aurait pu faire le choix d'un modèle d'urbanisation plus dense et mieux adapté aux besoins des populations et ainsi éviter l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation. **Ce type de démarche serait constitutif d'une « solution de substitution raisonnable » au projet proposé.**

L'Ae recommande de justifier, voire de reconsidérer en présentant des solutions alternatives, le choix d'ouvrir à l'urbanisation de nouvelles zones sur le territoire communal, au regard de sa capacité d'accueil, des conséquences de ce choix sur l'artificialisation des sols et la disparition des espaces agro-naturels ainsi que sur l'accroissement des déplacements carbonés domicile-travail.

Dans l'attente de l'approbation d'un éventuel plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) Lamballe Terre et Mer, il aurait été utile que le dossier intègre dès à présent une réflexion intercommunale compte tenu de la contiguïté du bourg avec la commune de Lamballe au nord et avec celle de Plestan au Sud.

L'Ae recommande que la modification du PLU proposée soit articulée explicitement avec la réflexion intercommunale en cours dans le cadre du transfert de compétence urbanisme envisagé vers la communauté d'agglomération Lamballe Terre et Mer.

Les eaux usées de la commune sont traitées par la station d'épuration (STEP) de Lamballe-Souleville, d'une capacité de 80 000 équivalents habitants. Le dossier indique qu'un bilan de fonctionnement en 2019 de cette station d'épuration montre un très bon fonctionnement et une très bonne qualité des rejets, sans toutefois le joindre au dossier ni détailler les résultats ou les incidences sur le milieu récepteur. Le dossier affirme que la réserve de capacité de la STEP est suffisante pour l'accueil de nouveaux habitants sur la commune de Noyal. Cependant, même si le nombre de ces nouveaux habitants prévu à moyen terme semble faible par rapport à cette réserve, le dossier aurait pu apporter une **analyse intercommunale** de

6 Selon l'article R151-3 4° du code de l'urbanisme, le rapport de présentation du PLU « Explique les choix retenus (...) au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ».

cette capacité d'accueil au regard de l'évolution démographique et des activités industrielles sur la commune de Lamballe.

Le rapport de présentation du projet de modification mentionne que la commune de Noyal s'est dotée d'un schéma directeur d'assainissement des eaux pluviales en 2012 (non joint au dossier). L'OAP de la nouvelle zone ouverte à l'urbanisation à l'est, de l'autre côté de la RN 12, demande une rétention des eaux pluviales à la parcelle et l'implantation d'un ouvrage collectif. Compte tenu de la dimension limitée de l'imperméabilisation, cette démarche semble proportionnée aux enjeux.

- Ouverture à l'urbanisation de la zone Est

La zone 2AU3 (1,9 ha) se situe à l'est du bourg de Noyal, en dehors de son enveloppe, au-delà de la RN12. De ce fait **cette ouverture à l'urbanisation n'apparaît pas conforme aux prescriptions du SCoT. En effet celui-ci prévoit les extensions de l'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants et limite l'urbanisation au-delà de l'enveloppe urbaine.**

Or, la zone se trouve déconnectée de l'enveloppe du bourg par le tracé de la RN 12 qui marque une rupture physique par rapport à l'urbanisation actuelle. Cette zone est une surface agricole correspondant à des parcelles en culture (céréales). Le site est dépourvu de tout élément significatif du point de vue paysager, à l'exception d'une haie bocagère peu dense et constituée principalement de chênes et châtaigniers. Il se trouve légèrement surélevé et donne une visibilité sur la RN 12. De plus l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) de ce secteur prévoit de créer un nouveau noyau urbain, de nouveaux équipements publics et des réserves foncières pour desservir les terrains voisins à long terme. **Cette ouverture à l'urbanisation va donc permettre à terme d'étendre considérablement la taille actuelle du bourg allant ainsi à l'encontre des objectifs du SCoT, des perspectives de développement durable et de la lutte contre l'artificialisation des sols préconisée aux niveaux national et régional.**

Mesures prises pour atténuer les impacts sur l'environnement de la nouvelle zone

- Biodiversité

L'analyse des sols pour la caractérisation des zones humides n'a pas révélé la présence de zone humide. La zone se trouve éloignée de la trame verte et bleue et ne constitue pas un réservoir de biodiversité.

- Bruit

La zone 2AU3 est située intégralement dans la bande bruit⁷ générée par le trafic routier sur la RN 12. L'évaluation environnementale révèle que les nuisances sonores provoquées par le trafic de la route nationale représentent un enjeu sanitaire important pour le développement de l'urbanisation. Le dossier propose la mise en place de talus et de merlons végétalisés aux abords de la RN 12 pour atténuer les impacts sonores ainsi que visuels. **Si la commune persistait dans sa volonté d'ouverture à l'urbanisation de ce secteur, elle devrait démontrer l'efficacité des mesures préconisées, pour garantir le respect des seuils réglementaires vis-à-vis des habitations. Dans le cas contraire, des mesures complémentaires devraient être mises en place, y compris au niveau des futures constructions le cas échéant.**

- Paysage

Les impacts paysagers sont forts compte tenu du milieu ouvert, du passage d'une vocation de production agricole à une zone urbanisée (avec une typologie mixte), et de la topographie des lieux.

7 Carte localisant les zones exposées au bruit, à l'aide de courbes isophones.

Le PADD affiche la volonté de préserver le paysage rural en concentrant le développement autour du bourg. Le SCoT dans ses orientations souhaite protéger et mettre en valeur les paysages et insiste particulièrement sur les perspectives visuelles qui se dégagent le long des axes routiers structurants sur la Baie de Saint-Brieuc, les vallées, les vallons et le paysage bocager.

Pour réduire l'impact paysager, le dossier évoque simplement la possibilité d'une « intégration paysagère de qualité et naturelle avec un effet sur le cadre de vie ». Il prévoit en outre l'aménagement d'un « cimetière paysagé » ou d'un parc aux abords de la RN 12, la préservation de haies bocagères en limite est et la création d'un talus bocager en limites nord et sud.

Le projet modifie la perception du paysage environnant et porte atteinte à son caractère naturel avec l'urbanisation de la zone. Le dossier doit être renforcé sur ce point pour une meilleure information du public sur l'impact visuel du projet ainsi que sa qualité paysagère. Il serait ainsi utile de présenter un plan-masse en trois dimensions, un plan en coupe précisant l'implantation des constructions par rapport au profil du terrain, un document graphique permettant d'apprécier l'insertion des projets de construction dans leur environnement et d'illustrer par exemple l'ensemble de l'analyse par des photos, schémas ou montages représentatifs de la situation initiale puis une fois le projet réalisé.

Le volet paysager devrait faire l'objet d'une analyse plus développée du site naturel sur lequel les constructions sont projetées et de l'impact que ces constructions, compte tenu de leur nature et de leurs effets, pourraient avoir sur le site.

L'étude d'impact doit être suffisante pour permettre au public d'être informé de l'effet visuel du projet ainsi que de son insertion paysagère.

Déplacements

L'accueil de nouveaux habitants va entraîner une augmentation de la circulation routière. Pour limiter les gaz à effet de serre, le SCoT conditionne et favorise le développement de l'urbanisation prioritairement dans les secteurs desservis par les transports collectifs. **Or le dossier sur la modification ne présente aucun état des lieux sur les transports et les déplacements et le rapport de présentation du PLU de 2012 est très sommaire sur cette thématique.** Celui-ci mentionnait la mise en place d'un service de transport collectif en 2000 assuré par Lamballe-Communauté sans autre détail (liaisons, fréquence, fréquentation). Il relevait également que plus de 86 % des actifs ayant un emploi se rendaient au travail en voiture particulière (donnée 1999).

Une réflexion sur les déplacements piétons et cyclistes a été menée à l'échelle du bourg, un schéma d'aménagement et des principes sont présentés au sein d'OAP sectorielles. Cette réflexion sur les déplacements actifs pourra utilement être étendue à l'ensemble du territoire communal et aux communes limitrophes.

Il faudrait vérifier si la réflexion intercommunale entreprise par Lamballe terre et mer prévoit une stratégie de déplacements développant effectivement les modes actifs et collectifs dans ce domaine.

3 Conclusion

Le projet présenté contribue de fait, à moyen et à long terme, à accroître de façon significative la part du territoire communal consacrée à l'urbanisation, en particulier en dehors de l'enveloppe du bourg et contredit l'objectif de « zéro artificialisation nette » fixé aux niveaux national et régional. Il va également à l'encontre des orientations du SCoT sur la maîtrise de l'étalement urbain pour la préservation du potentiel productif agricole (le foncier), des espaces naturels et de la biodiversité. Il ouvre surtout la

porte à une large extension du bourg à l'est de la RN 12 qui n'est pas souhaitable au regard des enjeux de maîtrise de la consommation foncière et de l'étalement urbain.

Il anticipe enfin, de manière précipitée, sur les réflexions en cours pour le transfert de la compétence urbanisme vers la communauté d'agglomération Lamballe terre et mer dont fait partie Noyal.

L'Ae recommande :

- *de reprendre l'évaluation environnementale du projet pour mieux prendre en compte les enjeux environnementaux, liés en particulier à l'artificialisation des sols,*
- *de faire apparaître, dans le rapport de présentation les solutions de substitution raisonnables étudiées,*
- *d'exposer les raisons pour lesquelles ce projet pour sa partie à l'est de la RN12, potentiellement⁸ très consommateur d'espace, a été retenu, en cohérence à la fois avec les orientations du SCoT et l'atteinte de l'objectif de « zéro artificialisation nette »,*
- *d'articuler ce projet avec les réflexions en cours pour le transfert de la compétence urbanisme à la communauté d'agglomération Lamballe terre et mer dont fait partie Noyal.*

Le président de la MRAe Bretagne,



Philippe VIROULAUD

8 Le PLU prévoit la création d'un nouveau noyau urbain, de nouveaux équipements publics et des réserves foncières pour desservir les terrains voisins à long terme.