



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la Mission régionale
d'autorité environnementale de Bretagne
sur la modification n°8 du plan local d'urbanisme
intercommunal de Brest Métropole (29)**

n° 2021-008968

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne, s'est réunie le 29 juillet 2021, en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la modification n°8 du plan local d'urbanisme intercommunal de Brest Métropole (29).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Françoise Burel, Alain Even, Antoine Pichon, Jean-Pierre Thibault et 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.

* *

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, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 3 mai 2021.

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 a consulté par courriel du 3 mai 2021 l'agence régionale de santé, qui a transmis une contribution datée du 10 juin 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 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

Sommaire

1. Présentation du territoire, du projet de modification du PLUi et des enjeux environnementaux associés.....	4
1.1 Présentation du territoire et du projet de modification.....	4
1.2 Principaux enjeux environnementaux.....	6
2. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le projet de modification.....	6
2.1 Qualité formelle.....	6
2.2 Qualité de l'analyse et prise en compte de l'environnement.....	6
2.2.1. Justification des choix.....	6
2.2.2. Prise en compte de l'environnement.....	7
3. Conclusion.....	9

Avis de l'autorité environnementale

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme 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 incidences (positives ou négatives) sur l'environnement.

1. Présentation du territoire, du projet de modification du PLUi et des enjeux environnementaux associés

1.1 Présentation du territoire et du projet de modification



Figure 1 : Localisation de Brest Métropole (source : dossier)

Brest Métropole est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) du Finistère couvrant 8 communes sur 22 000 ha, et accueillant 209 722 habitants (Insee, 2017).

Brest Métropole a adopté son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), dit PLU « facteur 4 »¹, le 20 janvier 2014. Ce plan a fait l'objet de 3 mises en compatibilité et 7 modifications depuis cette date. 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 8^{ème} modification simplifiée de son PLUi. L'objet principal est de permettre l'urbanisation de quatre zones classées 2AU² (environ 20 ha concernés au total) et d'apporter des modifications en lien avec des projets (création d'un STECAL³, modification du zonage...). Le projet de modification du PLU comprend également l'actualisation ou la mise en compatibilité du PLU avec d'autres documents de planification ou d'urbanisme (SCoT⁴ du Pays de Brest, Schéma directeur vélo de Brest métropole, Schéma de référence de la commune de Guipavas⁵), ainsi que d'autres modifications plus secondaires.

- 1 Car le plan intègre le programme local de l'habitat (PLH) et le plan de déplacements urbains (PDU), et a été conduit en cohérence avec le premier plan climat énergie territorial (PCET) approuvé le 19 octobre 2012.
- 2 Ouverture partielle à l'urbanisation des zones 2AUH de Kerlinou et de la Fontaine Margot à Brest, ouverture à l'urbanisation de la zone 2AUC rue Pierre Séward à Brest et ouverture à l'urbanisation de la zone 2AUE du Tinduff à Plougastel-Daoulas.
- 3 Secteur de taille et de capacité d'accueil limitées.

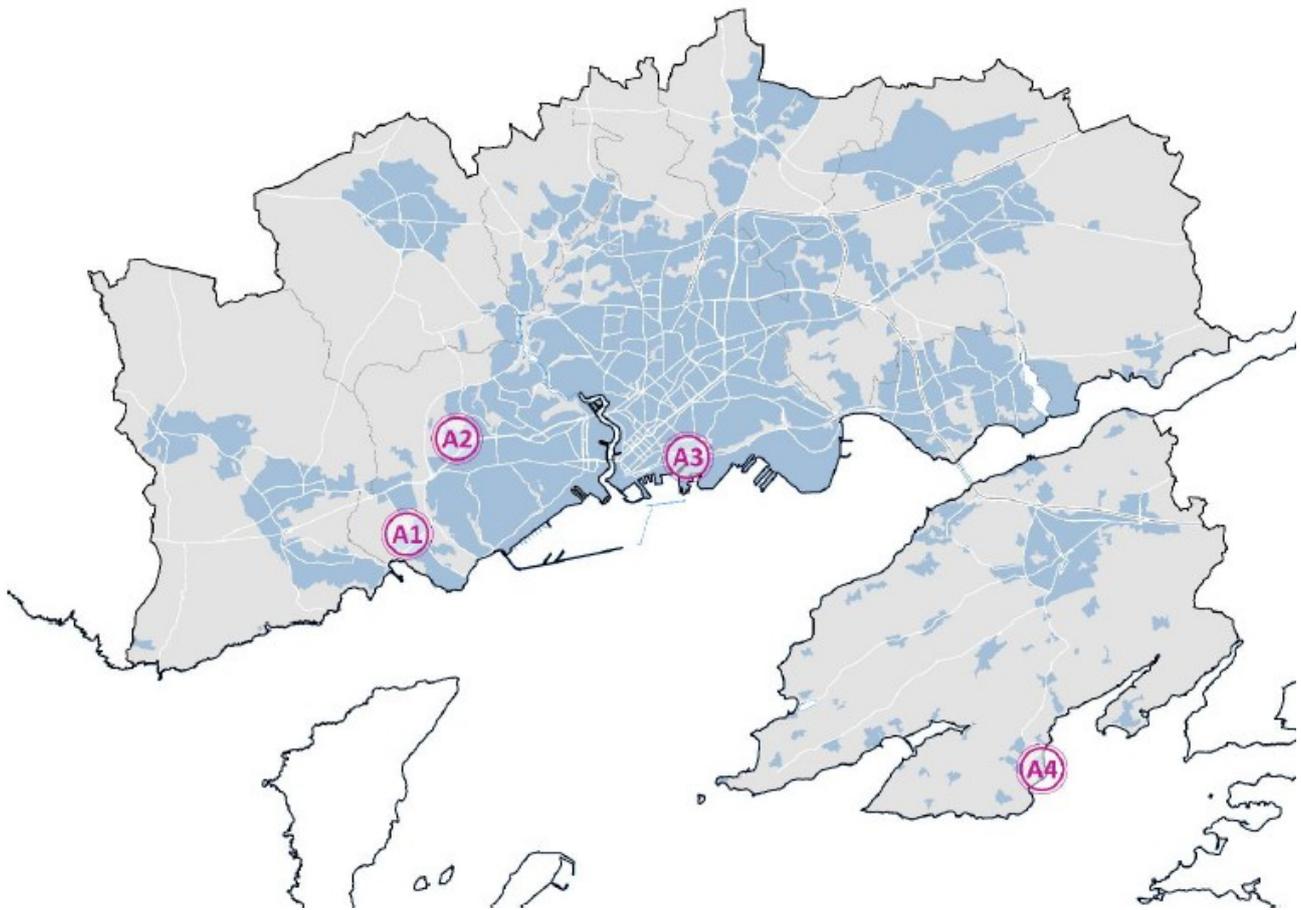


Figure 2 : Localisation des ouvertures à l'urbanisation prévues dans le cadre du projet de modification du PLU (source : dossier)

Au total, 33 « amendements » sont apportés par cette modification et plusieurs orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont inscrites au PLUi afin d'encadrer les possibilités d'urbanisme permises par les modifications de zonage. Les pièces modifiées du PLUi sont le rapport de présentation, les OAP, le règlement écrit et ses documents graphiques (règlement volume 1, 2 et 4).⁶

Brest Métropole a mis en œuvre volontairement 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 une croissance démographique élevée, non corroborée par les tendances actuelles. Dans l'avis n°2018-0056441 concernant ce document, l'Ae soulève un manque d'ambition du Pays de Brest vis-à-vis de la maîtrise de la consommation foncière.

4 Schéma de cohérence territoriale

5 Selon le dossier, Brest métropole et la commune de Guipavas ont engagé une réflexion prospective pour Guipavas, au travers d'un « schéma de référence ». Il s'agit d'un document prospectif d'aménagement et de développement à moyen et long termes, à visée principalement stratégique, résultant d'une réflexion établie à partir d'un ou plusieurs scénarios. L'élaboration d'un tel document permet de guider et hiérarchiser les projets communaux.

6 Le projet d'aménagement et de développement durable et les annexes ne sont modifiés.

1.2 Principaux enjeux environnementaux

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

- **la limitation de la consommation d'espaces agro-naturels et l'imperméabilisation des sols**, au regard des « amendements » visant à ouvrir à l'urbanisation ou à modifier le zonage du PLU de manière à permettre des constructions ou aménagements supplémentaires ;
- **la préservation de la biodiversité et de la qualité paysagère**, certains « amendements » allant dans le sens d'une meilleure protection, tandis que d'autres prévoient des modifications de l'occupation des sols ou des règles d'urbanisme susceptibles d'engendrer une perte de biodiversité, ou d'altérer la qualité paysagère ;
- **la limitation de l'exposition de la population à des risques et nuisances**, en particulier s'agissant de « l'amendement » prévoyant la reconversion en habitations d'une friche polluée dans un secteur soumis à des nuisances sonores, de celui qui concerne la création d'une nouvelle station d'épuration, ou encore de « l'amendement » prévoyant une extension du zonage dédié à une installation de stockage de déchets inertes.

2. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le projet de modification

2.1 Qualité formelle

Le dossier n'est composé que d'une notice de présentation intitulée « Dossier de consultation de la mission régionale d'autorité environnementale pour la Bretagne » et de deux résumés non techniques relatifs à des projets de ZAC en lien avec la présente modification du PLUi (ZAC de Kerlinou et ZAC de la Fontaine Margot).

Conformément à l'article R 104-2 du code de l'urbanisme, la métropole a choisi de mettre à jour le rapport de présentation et les différentes pièces du PLUi. Les modifications apportées au rapport de présentation sont exposées au sein de la notice, qui est présentée comme ayant valeur d'évaluation environnementale. **La notice de présentation, bien réalisée, met en avant de façon claire les modifications apportées au PLUi. Elle doit toutefois être complétée par un résumé non technique.** À ce titre, la liste récapitulative des différentes propositions d'amendements qui figure à la fin de la notice pourrait utilement être enrichie par une identification des « amendements » présentant des enjeux pour l'environnement et une synthèse des mesures prévues pour garantir l'absence d'incidence négative sur celui-ci.

L'Ae recommande à Brest Métropole d'améliorer l'accès à des informations de synthèse concernant la modification de son PLUi et les incidences sur l'environnement de celui-ci en produisant un résumé non technique spécifique.

2.2 Qualité de l'analyse et prise en compte de l'environnement

2.2.1. Justification des choix

Si le dossier est clair concernant les modifications que la métropole de Brest souhaite apporter au PLUi et les raisons qui ont motivé ces amendements, **le dossier ne comporte aucune solution de substitution raisonnable⁷ au projet retenu. De ce fait, il ne démontre pas le caractère optimal des solutions choisies du point de vue de l'environnement, ce qui fait défaut pour les « amendements » présentant un enjeu**

⁷ Conformément aux dispositions de l'article R122-20 du code de l'environnement

pour l'environnement. Ainsi, le besoin de l'EPCI en zones d'extension urbaines nouvelles n'est pas détaillé dans le dossier au regard des éventuelles zones 1AU non encore urbanisées, et la sélection au sein même des zones 2AU disponibles n'est pas explicitée non plus. Or ces points sont essentiels à l'évitement des incidences sur l'environnement et 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 et le SRADDET⁸ de la région Bretagne récemment approuvé.

L'Ae recommande de justifier et, si nécessaire, de revoir tout choix ayant une incidence potentielle sur l'environnement, et en particulier de montrer la nécessité d'ouvrir à l'urbanisation de nouveaux secteurs au regard des objectifs nationaux et régionaux de gestion économe de l'espace, en apportant les éléments de priorisation résultant d'une démarche d'évaluation environnementale effective tenant compte du contexte environnemental relatif aux sites potentiels (1AU et 2AU).

2.2.2. Prise en compte de l'environnement

• Ouvertures à l'urbanisation

Le dossier ne contient pas d'analyse des incidences des deux ouvertures à l'urbanisation prévues dans le cadre d'un projet de ZAC (zones 2AUH de Kerlinou et de Fontaine Margot), il renvoie pour cela aux études d'impacts produites à l'époque. **Un rappel des éléments d'évaluation concernant spécifiquement les zones 2AUH de Kerlinou et de Fontaine Margot apparaît indispensable pour faciliter l'appréhension du projet de modification n°8 et de son évaluation, de même qu'une vérification de la pertinence de ces analyses après plusieurs années. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) relatives à ces projets devront par ailleurs impérativement figurer de manière lisible au dossier pour l'enquête publique.** En effet, le dossier ne comporte pas d'OAP en lien avec le projet d'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AUH de Kerlinou à Brest, et celle qui concerne l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AUH Fontaine Margot à Brest est illisible. Or ces OAP constituent un élément central d'encadrement des incidences d'un projet d'aménagement ; comme telles, elles ont vocation à figurer au sein d'un dossier d'évaluation environnementale.

Les deux autres « amendements » visant une ouverture à l'urbanisation sont porteurs de nombreux enjeux, les projets associés vont à ce titre faire l'objet d'une étude d'impact. Il n'en reste pas moins nécessaire d'évaluer d'ores et déjà les impacts résultant des ouvertures à l'urbanisation en elles-mêmes, et d'encadrer ces projets de manière à éviter les incidences négatives, ou, à défaut, à les réduire.

Ainsi, le projet d'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AUC rue Pierre Sémard à Brest est relativement bien détaillé et analysé dans le dossier ; les éléments transmis constituent une bonne base pour la poursuite des études dans le cadre de l'évaluation environnementale du projet immobilier, études qui devront toutefois impérativement être affinées s'agissant de la gestion des sols pollués, de l'exposition des futurs habitants aux nuisances sonores, et des incidences sur la biodiversité et la qualité paysagère⁹.

Les éléments concernant l'ouverture partielle à l'urbanisation de la zone 2AUE du Tinduff pour la réalisation d'une nouvelle unité de traitement des eaux usées sont en revanche beaucoup plus sommaires : le dossier ne décrit pas la zone de projet, et l'OAP fournie (qui concerne un secteur bien plus étendu que le secteur de projet) n'est ni assez lisible, ni assez détaillée pour cadrer de manière satisfaisante l'aménagement de la zone. Le dossier se limite en effet à présenter l'enjeu d'une bonne gestion des eaux usées sur le territoire (zones de baignade à proximité, conchyliculture...) ; cet enjeu est d'ailleurs évalué de manière relativement superficielle étant donné que nombre d'études restent à faire (acceptabilité du milieu, études de sol, etc.). Par ailleurs, le devenir de l'actuelle unité de traitement n'est pas évoqué.

8 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

9 Ces enjeux sont bien identifiés dans le dossier.

L'Ae recommande de fournir les éléments pertinents concernant l'urbanisation de la zone 2AUE du Tinduff pour la réalisation d'une nouvelle unité de traitement des eaux usées afin de répondre à ce qui est attendu d'une évaluation environnementale.

• Autres « amendements » modifiant les zonages ou les règles en vigueur

Dans l'ensemble, l'évaluation environnementale s'avère inadaptée aux enjeux environnementaux, notamment concernant :

- **l'extension de la zone UC Capucins sur l'îlot Nungesser à Brest¹⁰** (+ 2 ha) et la modification de l'OAP de secteur, qui change considérablement l'aménagement de la zone du point de vue paysager (imperméabilisation et construction d'ensembles immobiliers allant jusqu'à R+18) sans qu'aucune analyse (appuyée par exemple par des photomontages) ne soit produite dans le dossier ;
- **la création d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées NH à Brest¹¹** (en lieu et place d'un secteur dont la classification en zone N découle de sa situation dans la vallée de la Penfeld¹²), pour permettre à l'entreprise historiquement présente de surélever les locaux administratifs existants et de réorganiser son site (déplacement de la station de carburant, sécurisation du site...). Le dossier mentionne qu'il ressort d'un « pré-diagnostic environnemental » que le projet d'extension n'emporterait pas d'incidence négative nouvelle sur l'environnement, sans préciser en quoi a consisté ce diagnostic, ni si les incidences de la phase travaux et de la réorganisation du site (en particulier le déplacement de la station de carburant, susceptible de polluer les sols) ont été analysées, ni enfin si la protection d'éléments naturels supports de la trame verte et bleue (notamment les boisements à l'ouest) a été prévue ;
- **la modification du zonage d'une installation de stockage de déchets inertes à Guilers¹³** dans le cadre de l'extension de cette activité sur la partie est de la zone AH. En effet, l'Ae, dans son avis du 25 juin 2021 sur le projet de régularisation et de modification de ces installations de stockage et de tri/transit, avait souligné que, dans le cadre de l'augmentation de l'emprise du site, il conviendrait « de s'assurer que cela serait sans impact négatif notable sur l'habitation restante, s'agissant des nuisances sonores mais aussi du cadre de vie d'une manière générale ». Le présent dossier ne contient aucune analyse de ces incidences ;
- **l'actualisation du PLUi au regard du Schéma de référence de la commune de Guipavas¹⁴**, dont les réflexions conduisent à privilégier le développement d'un secteur dédié aux activités économiques et à l'accueil d'équipement public à la place d'une zone urbaine mixte, réflexions stratégiques qui n'incluent pas une évaluation environnementale (du moins dans le dossier présenté), ce qui fait défaut.

Le dossier devrait également être complété s'agissant :

- du projet d'extension de la zone UC Keruchen à Gouesnou (augmentation significative de la hauteur maximale des constructions sans analyse paysagère),
- de l'ajustement des limites de la zone UC sur la rue Alfred de Musset au Relecq-Kerhuon (la cohérence urbaine est mentionnée mais pas démontrée),
- de la mise en compatibilité du PLU avec les nouvelles dispositions du SCoT du Pays de Brest (rappel des principaux éléments de l'évaluation environnementale menée lors de la modification du SCoT).

10 Amendement B3

11 Amendement B4

12 Et dans la trame verte et bleue.

13 Amendement B10

14 Amendement E3

L'Ae recommande de produire, pour le dossier d'enquête publique, des analyses sur les incidences potentielles sur l'environnement et la santé humaine induites par le projet, en particulier concernant :

- *la zone des Capucins et la vallée de la Penfeld à Brest,*
- *l'installation de stockage des déchets de Guilers,*
- *la commune de Guipavas,*

et s'il y a lieu, de les adapter en mettant en œuvre une démarche d'évitement et de réduction permettant de rendre ces incidences non notables.

3. Conclusion

La majorité des « amendements » relève de réajustements et de régularisations qui n'ont qu'une portée limitée et pour lesquels le dossier, clair et synthétique, suffit à démontrer l'absence d'incidences négatives notables sur l'environnement.

Cependant, plusieurs de ces dispositions sont potentiellement sources d'incidences sur l'environnement et la santé humaine, sans faire pour autant l'objet d'une véritable évaluation environnementale au sein du dossier. Le lecteur, dans l'incapacité d'appréhender ces incidences en l'absence des informations nécessaires dans le dossier, est ainsi contraint de consulter des évaluations environnementales antérieures de plusieurs centaines de pages, à vérifier par lui-même les dires du dossier, ou encore à attendre l'évaluation environnementale qui sera menée à l'échelle de chaque projet.

Comme exposé précédemment dans l'avis, il convient de compléter le dossier par :

- une justification (surfaces et zones prioritaires) des ouvertures supplémentaires à l'urbanisation dès lors que le dossier ne mentionne pas l'épuisement des capacités constructives actuelles ;
- une identification des « amendements » présentant des incidences potentielles négatives sur l'environnement ;
- une justification des choix ayant menés à ces dispositions, sur la base de critères environnementaux et au regard des alternatives possibles ;
- une démonstration de l'absence d'incidences notables sur l'environnement après la mise en œuvre de la démarche « Éviter Réduire Compenser ».

Fait à Rennes, le 29 juillet 2021
Le Président de la MRAe Bretagne



Philippe VIROULAUD