



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la Mission régionale d'Autorité
environnementale de Bretagne
sur les 14 projets de modifications simplifiées de
plans locaux d'urbanisme
de communes de Lannion Trégor Communauté pour la
définition de secteurs déjà urbanisés (22)**

N° : 2021-009765 à
009778

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne a délibéré par échanges électroniques comme convenu lors de sa réunion du 17 juin 2022 pour l'avis sur les projets de modifications simplifiées des plans locaux d'urbanisme de communes littorales de Lannion Trégor Communauté (22) visant la définition de secteurs déjà urbanisés (SDU). Les collectivités concernées sont les communes de : Lannion, Louannec, Minihi-Tréguier, Penvénan, Plestin-les-Grèves, Pleubian, Pleumeur-Bodou, Ploulec'h, Ploumilliau, Trébeurden, Trédarzec, Trégastel, Trélévern et Trévou-Tréguignec.

Ont participé à la délibération ainsi organisée : Florence Castel, Alain Even, Chantal Gascuel, Antoine Pichon 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 Lannion Trégor Communauté pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives des dossiers ayant été reçues le 7 avril 2022.

Les saisines des 14 dossiers communaux étant conformes 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, qui porte sur les 14 dossiers communaux, 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 8 avril 2022 l'agence régionale de santé, qui a transmis une contribution en date du 6 mai 2022.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL de Bretagne, et après en avoir délibéré par échanges électroniques, 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 n'est ni favorable, ni défavorable au projet 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 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 moment 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.

Le présent avis porte sur les 14 évaluations des modifications simplifiées des plans locaux d'urbanisme des communes de Lannion, Louannec, Minihi-Tréguier, Penvénan, Plestin-les-Grèves, Pleubian, Pleumeur-Bodou, Ploulec'h, Ploumilliau, Trébeurden, Trédarzac, Trégastel, Trélévern, Trévou-Tréguignec.

1. Présentation du contexte territorial, des projets de modification et des enjeux environnementaux associés

1.1 Contexte et présentation du territoire

Lannion Trégor Communauté, établissement public de coopération intercommunale (EPCI), regroupe 57 communes. D'une superficie totale de 904 km² pour un total de 99 520 habitants en 2018, le territoire a connu une légère décroissance de sa population entre 2013 et 2018 (-0,1%). Il comporte 26 communes littorales. La définition de Secteurs Déjà Urbanisés (SDU), objet des dossiers présentés, ne concerne que 14 d'entre elles.

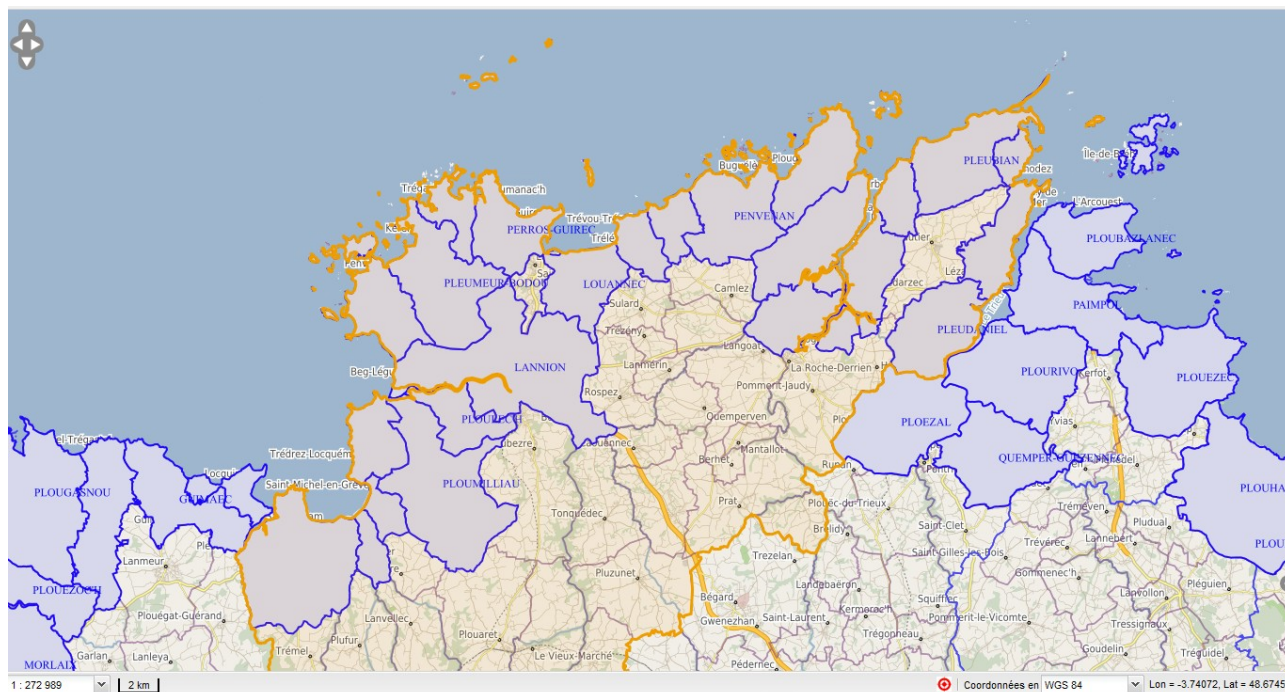


Figure 1 : Communes littorales de l'EPCI (source Géobretagne)

Le secteur littoral de l'intercommunalité est en partie rattaché au réseau Natura 2000¹. Il comporte aussi de nombreux sites classés².

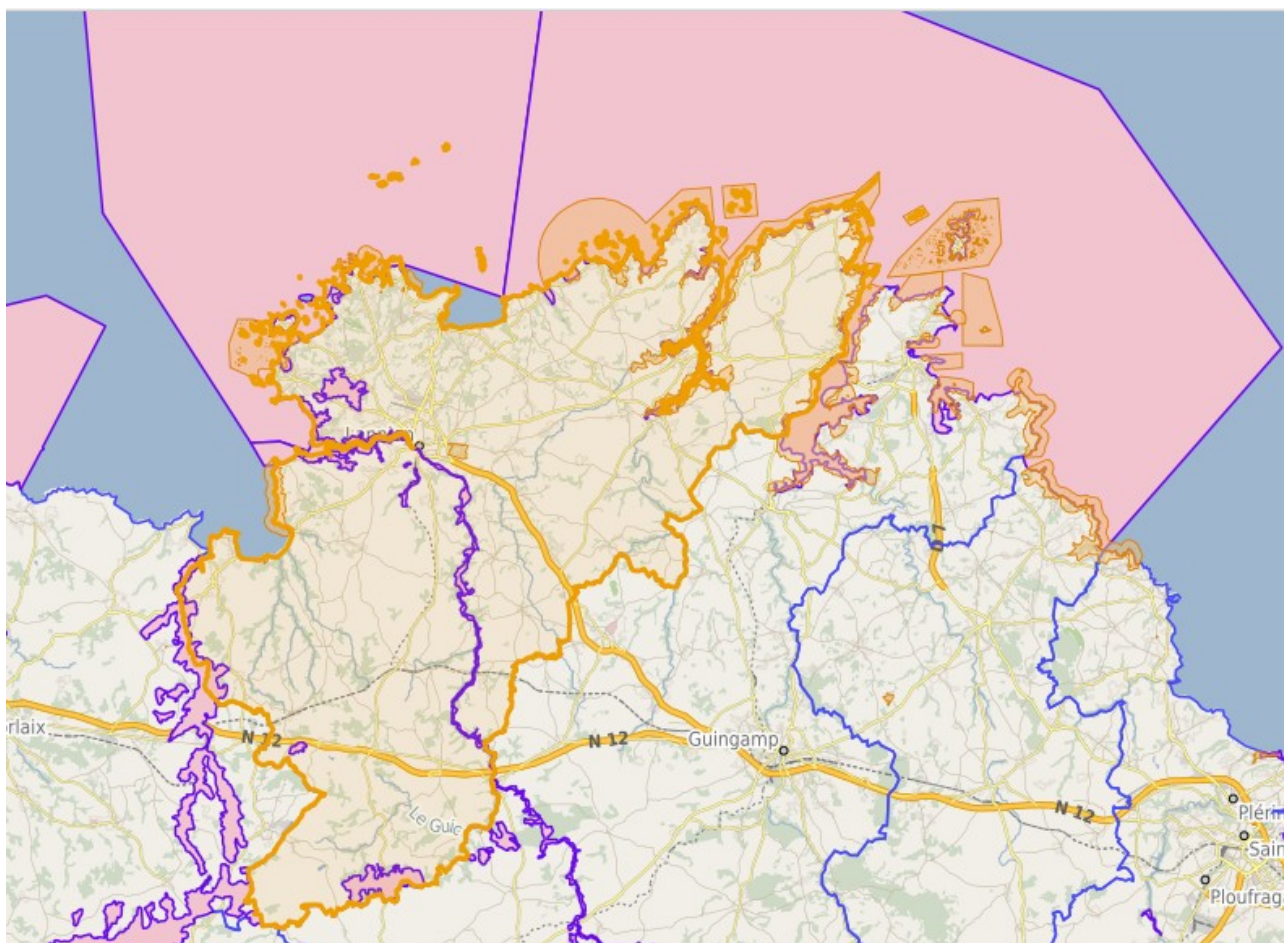


Figure 2 : Sites classés (en beige) et sites Natura 2000 (en rose) de l'EPCI, figurée en fond orangé (source Géobretagne)

L'habitat est souvent dispersé, davantage dans les chefs-lieux (à l'intérieur des terres) que le long des côtes (cas de Penvénan, notamment). Deux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) s'appliquent au territoire de la communauté de communes, celui de la Baie de Lannion, à l'ouest (particulièrement concerné par la présence d'une baie « algues vertes ») et celui de l'Argoat-Trégor-Goëlo à l'est.

Par délibération du Conseil communautaire du 25/06/2019, l'intercommunalité a décidé d'engager, conjointement, les élaborations d'un PLUi-H³, d'un plan de mobilité et d'un PCAET⁴. Cette concomitance doit permettre d'élaborer ces 3 plans de manière concertée et cohérente, les enjeux et les objectifs de ces 3 documents stratégiques étant étroitement liés.

1.2 Présentation des projets de modification de PLU d'une partie des communes littorales

Les modifications simplifiées des PLU des communes de Lannion, Louannec, Minihi-Tréguier, Penvénan,

- 1 Avec le site de la rivière du Dourdon, celui du Léguer, des forêts de Beffou, Coat an Noz et Coat an Hay, la Côte de granit rose et les 7 îles, le Trégor-Goëlo.
- 2 Notamment ceux des falaises de Trédrez-Locquemeau, des sites côtiers de Trébeurden, de Trégastel et celui qui regroupe les estuaires du Trieux et du Jaudy.
- 3 Plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat.
- 4 Plan climat air énergie territorial.

Plestin-les-Grèves, Pleubian, Pleumeur-Bodou, Ploulec'h, Ploumilliau, Trébeurden, Trédarzec, Trégastel, Trélévern, Trévou-Tréguignec découlent de l'application de la loi « Littoral » et de la loi Elan⁵. Elles permettent au SCoT et aux documents d'urbanisme (communaux et intercommunaux) de définir des « secteurs déjà urbanisés » (SDU) afin d'autoriser leur densification. Ces secteurs doivent correspondre à des ensembles bâtis structurés autour de plusieurs voies de circulation et comprenant au moins 30 constructions principales regroupées et disposées en plusieurs rangs de part et d'autre de ces voies.

27 SDU sont ainsi identifiés, soit de 1 à 4 par commune.

Les sites concernés sont en général distants les uns des autres, hormis dans le cas de la commune de Pleumeur-Bodou, où les 4 futurs SDU sont relativement proches. La figure suivante, extraite des dossiers, permet de visualiser les 27 localités retenues ainsi que la limite des espaces proches du rivage, notion introduite par la loi « Littoral » et visant à protéger le cadre paysager côtier. La carte fait également état des enveloppes urbanisées, donnée utile puisque susceptible de modifier les droits à construire, pour le SDU qui s'en rapprocherait.

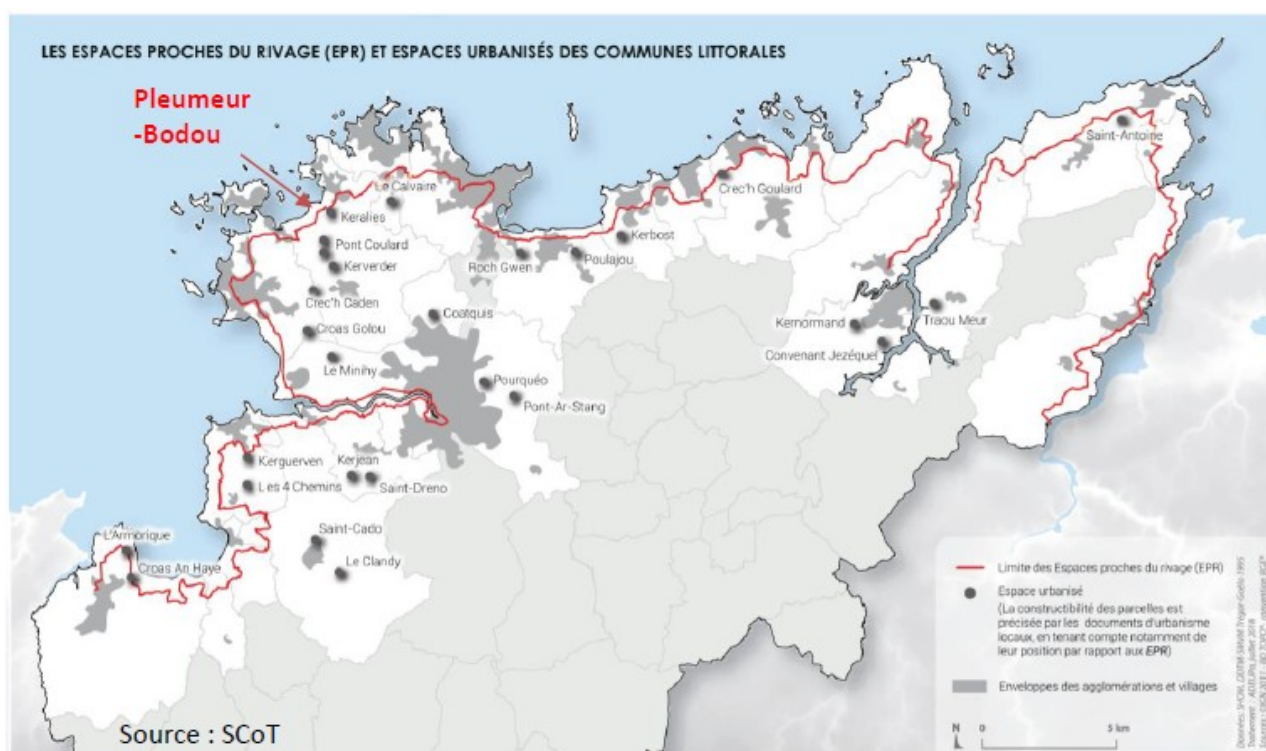


Figure 3 : Localisation des Secteurs Déjà Urbanisés à l'échelle du SCoT

Les autres communes littorales de l'EPCI (Kerbors, Lanmodez, Lézardrieux, Perros-Guirrec, Pleudaniel, Plougrescant, Plouguiel, Pouldouran, Saint-Michel en Grève, Tréduder, Tréguier et Troguéry) ne comportent pas de SDU.

Les 14 dossiers ont été préparés par un bureau d'étude unique, ce qui se traduit par une structure homogène des documents. Ils présentent les périmètres bâtis des localités retenues et précisent les règles applicables aux constructions nouvelles, extensions et annexes en fonction de leur localisation (selon que la « dent creuse » se situe au sein du hameau ou en limite de celui-ci). L'estimation du nombre possible d'habitations tient compte du périmètre des Espaces Proches du Rivage (EPR) qui interdit de nouvelles habitations.

5 Loi portant évolution du logement, du logement et du numérique.

In fine, le potentiel total de densification est estimé à 418 logements additionnels. Ce nombre correspond à 5,4 % de l'objectif de production de logements total à l'échelle des 14 communes, tel que défini par le SCoT. Localement cette proportion peut ne pas être négligeable, à l'instar de Pleumeur Bodou où le ratio atteint 15 %.

Il est souhaitable que le dossier dénombre les habitations existantes des SDU afin d'apprécier la densification locale induite.

1.3 Enjeux environnementaux identifiés par l'Ae

La nature du projet et le contexte littoral emblématique et sensible du territoire que représentent les 14 communes précitées amènent à identifier l'enjeu d'une **bonne économie des sols**⁶. La densification attendue pourra aussi induire des enjeux de qualité du **cadre de vie, de préservation de la biodiversité et des masses d'eau** (selon les mesures accompagnant l'assainissement des eaux pluviales ou usées).

2. Qualité du dossier et de l'évaluation environnementale

2.1 Aspects formels

Une évaluation commune aux 14 collectivités aurait été plus commode, car elle aurait permis d'éviter la répétition des 15 premières pages de chaque fascicule et la réitération de l'exercice de production d'un résumé non technique par dossier.

La présentation générale de la méthode d'évaluation suivie est claire et accompagnée d'un schéma pédagogique, illustrant les possibilités d'évolution urbaine.

Toutefois, sur le plan cartographique, la localisation des SDU dont l'appellation ne correspond pas à un lieu-dit est souvent difficile du fait de la mauvaise qualité des figures correspondantes (figures numéros 4 des dossiers). Il conviendrait de les situer par rapport aux lieux-dits environnants.

Des erreurs de diverses natures, gênent également la lecture des dossiers. Ainsi, le SDU ouest de Louannec et celui de Kerveder à Pleumeur Bodou ne sont pas concernés par la limite EPR contrairement à ce qui est écrit. Cette limite n'est en revanche pas représentée à Minihy-Tréguier. Le SDU est de cette commune porte un nom différent selon les figures. Celui de Trégastel est en fait celui du Calvaire et non « Keralies » qui est l'un des SDU de Pleumeur-Bodou. L'illustration de « Croas an Haye » à Plestin-Les-Grèves est celle du SDU de Saint-Antoine à Pleubian. Enfin, il peut y avoir confusion entre le nombre de parcelles constructibles et le nombre de logements envisageables (34 habitations et non 18 à Trébeurden).

L'Ae recommande de joindre au dossier des plans lisibles et de rectifier les erreurs ci-dessus relevées.

2.2 État initial, analyses des incidences de la modification et mesures éviter, réduire, compenser (ERC)

Les rapports environnementaux des 14 dossiers se caractérisent par une bonne description des types de paysages environnants (les unités paysagères communales sont présentées, incluant les futurs SDU). Cependant, pour certaines communes, seul le contexte local (celui d'un plateau agricole) est retenu, sans que soient considérées la présence d'un site classé ou l'attractivité touristique de la commune. De plus, les

6 Cf. Cet extrait du Document d'Orientations et d'Objectifs du SCoT : « Dans le cas où l'extension de proche en proche d'une agglomération ou d'un village conduit à intégrer un espace urbanisé, les documents d'urbanisme locaux peuvent alors lui appliquer le régime de l'extension de proche en proche (3.1.1). ».

ambiances paysagères et végétales des localités concernées sont très peu restituées.

Les cartes présentant les localités concernées par le projet ne sont pas toujours très lisibles, voire sont erronées. Il est ainsi difficile de se rendre compte d'éléments importants, comme la proximité de la limite des espaces proches du rivage, la dispersion de l'habitat ou la présence d'éléments de trame verte et bleue. Par ailleurs, cette dernière est définie à partir d'un agrandissement des données du SCoT, ce qui ne peut être considéré comme suffisant à l'échelle des projets d'urbanisation. Il conviendrait qu'un travail de définition plus précis de la trame verte et bleue, réalisé à l'aide de données communales, soit mené au niveau de chacune des communes.

Les risques naturels sont approchés par le simple cumul des types de risques, à l'échelle communale, là où l'on attend l'appréciation des forts aléas (quand bien même ils n'auraient qu'une seule origine) et une évaluation locale.

Les dispositions propres à l'urbanisation actuelle (modes de déplacements possibles, notamment collectifs, disponibilité de la ressource en eau potable, type d'assainissement utilisé) et leur adéquation aux sites (infiltrabilité des eaux pluviales) ne sont pas suffisamment renseignées.

Enfin et surtout, l'absence d'information sur les zonages de l'urbanisation environnant les SDU ne permet pas de juger de l'efficacité des coupures d'urbanisation.

L'état initial ne permet pas de qualifier les niveaux des enjeux à l'échelle locale. Il est tantôt lacunaire tantôt imprécis, alors que les gisements en densification sont précisément localisés, permettant donc leur caractérisation environnementale.

Sur le plan des impacts, les analyses démontrent que les nouveaux droits à construire n'entraîneront pas un accroissement de l'enveloppe urbanisée.

En revanche, un cumul d'impacts de natures différentes devrait amener à interroger voire remettre en question une densification : le SDU de Trédarzec permettra seulement la création de 4 logements, alors que le contexte apparaît peu propice à des constructions additionnelles. Il s'agit en effet d'un secteur pentu, proche d'un estuaire, soumis à des risques d'inondation ou de submersion, en amont d'un site Natura 2000 et comportant des éléments patrimoniaux (chapelle). Le cas de Trégastel, plus important par le nombre possible de nouvelles habitations, est similaire et commenté dans la partie 3 de l'avis.

Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation ne sont pas justifiées. Elles sont, toutes thématiques confondues, trop générales ou imprécises. Compte tenu des lacunes de l'état initial, l'évaluation des incidences environnementales est incomplète et leur évitement par conséquent inabouti : un projet d'habitation, même s'il est hors zone humide, peut ainsi être de nature à l'affecter à distance, s'il induit une réduction de son bassin d'alimentation.

En matière de variantes au scénario retenu, il s'avère impossible de comprendre si toutes les options de localisation ont été examinées et retenues ou si une sélection a été opérée et, dans ce cas, selon quels critères. La présence d'équipements publics à proximité de certains SDU entraîne aussi une interrogation sur leur pertinence.

En fin de compte, les lacunes des états initiaux limitent fortement l'évaluation des impacts environnementaux des densifications projetées ainsi que la justification des choix de localités, tant sur le plan de l'environnement que du point de vue de l'organisation du territoire, telle qu'elle est projetée par le SCoT (hiérarchie des agglomérations urbaines).

L'Ae recommande de renforcer de manière significative la qualité des états initiaux de l'environnement afin de permettre une bonne appréciation des impacts et de proposer des mesures pertinentes pour les réduire et les ramener à un niveau négligeable.

3. Prise en compte de l'environnement par les projets de modification de PLU littoraux de Lannion Trégor Communauté

3.1 Organisation spatiale et consommation des sols et des espaces naturels, agricoles et forestiers

L'évaluation menée a bien pris en compte le risque lié à une extension non maîtrisée de l'enveloppe urbaine, qui serait dû au seul « outil » SDU. Celui-ci s'avère effectivement négligeable.

En revanche, la localisation des SDU, à proximité des agglomérations ou des villages, rend possible une future fusion des agglomérations ou villages avec les SDU identifiés, entraînant un risque d'extension urbaine et de disparition des coupures d'urbanisation. Ce risque est potentiellement présent sur l'ensemble des 14 communes. La plupart des coupures d'urbanisation figurées sur les cartes du dossier prête en effet à interrogation, au vu des parcelles attenantes au SDU, également construites⁷.

Il conviendra de préciser les zonages actuels des documents d'urbanisme et leur devenir possible dans le cadre du futur PLUi, en figurant a minima l'étendue des zones urbanisées (U) pour s'assurer de la maîtrise du risque précité. Ce point essentiel compromet l'appréciation d'une bonne économie des sols et d'un bon emploi, à ce titre, de l'outil « SDU ».

3.2 Cadre de vie : sécurité, bruit, paysage

Le SDU de Kerdeven à Pleumeur-Bodou, assez proche du chef-lieu, lui est relié par une voie cyclable, contexte pouvant inciter à la pratique du vélo. Mais le plus souvent, le type d'urbanisation visé par le projet que constitue l'ensemble des dossiers entraîne le risque d'un usage fréquent de la voiture. De plus, les urbanisations uniquement linéaires, l'accès au SDU par l'intermédiaire d'un axe routier fréquenté ou d'un carrefour non aménagé pourront être accidentogènes. Ces aspects ne sont pas considérés par l'évaluation. Celle-ci se limite au constat de l'exposition des futurs résidents à la proximité d'un axe routier, source de nuisances sonores, mais ne déclenchant pas la prise de mesures spécifiques⁸.

Des mesures particulières sont notamment attendues à Poulajou, quartier récent (structuré par un seul axe routier préexistant, situation ne permettant pas en principe de définir un SDU, à Kernormand (proche de la RD 786), pour le SDU de l'Armorique à Plestin-Les-Grèves (étiré le long d'une route), pour Croas Golo à Trébeurden, à Trédarzec (constructions futures au-dessus d'une route), à Loquémeau et à Trégastel (dont le SDU est proche de la RD 11).

Sur le plan paysager, le dossier ne présente pas de prescriptions ou de mesures pour garantir l'harmonie entre constructions nouvelles et bâti existant à valeur patrimoniale. La présence locale d'un élément de patrimoine autre (mégalthie, chapelle...) ou celle, plus distante, d'un site classé, emblématique ou non, sur le territoire communal n'est pas considérée comme un élément de contexte impliquant de porter une attention particulière à la qualité du bâti futur. Doivent notamment faire l'objet d'un examen sur ce point : Penvénan en raison de la proximité du littoral, la proximité d'un site classé à Trédrez-Loquémeau et le SDU retenu pour la commune réputée de Trégastel, à proximité d'un site de randonnée fréquentée (Vallée des Traouïero).

7 Notamment pour : Minihiy-Tréguier (est de Kernormand) et Plestin-Les-Grèves (nord de l'Armorique), Ploumilliau (sud de Saint-Cady) en continuité avec des zones U ou AU. Les zonages du futur PLUi devront aussi renseigner l'ensemble du projet.

8 Il est fait mention des dispositions réglementaires applicables aux voies bruyantes sans que l'on sache si les accès principaux aux SDU en bénéficieront.

L'Ae recommande de :

- *cerner le risque d'accident de la route et de définir des mesures de prévention appropriées ;*
- *préciser les mesures prises pour réduire l'exposition des futurs habitants aux nuisances sonores des axes routiers ;*
- *corriger l'appréciation des enjeux paysagers pour que les constructions nouvelles en tiennent compte.*

3.3 Biodiversité

Les zones humides, représentées sur les cartes des différents SDU, ont été prises en compte, en excluant la possibilité d'une densification à leur endroit. L'évaluation considère que cette disposition suffit à protéger ce type de milieu, estimant que l'imperméabilisation des sites ne sera pas modifiée de manière substantielle.

Il conviendrait toutefois de préciser les conditions locales d'infiltrabilité des sols et de s'assurer qu'elles seront suffisantes pour ne pas impacter les zones humides détectées (notamment pour Trédrez-Loquemeau et pour Croas Golo à Trébeurden, entouré par la zone humide d'un site Natura 2000).

Du fait d'une urbanisation plus dense, les sols et les milieux aquatiques sensibles à l'érosion et au transport de matières en suspensions appellent une attention particulière en ce qui concerne la gestion des eaux pluviales. **Ce point n'est pas traité par l'évaluation au vu de la simple recommandation d'une « bonne gestion » des eaux pluviales, alors qu'il pourra être important dans certains cas comme à Tossen Rugel (en rive du Jaudy, proche de la mer, site Natura 2000) ou à Trélerven (encaissement des vallons en aval, proximité du littoral).**

Plus généralement, les évaluations communales relativisent fortement l'impact du projet sur la biodiversité malgré sa richesse et sa diversité. Elles affirment systématiquement que « un Secteur Déjà Urbanisé présente un niveau d'artificialisation qui limite fortement ses potentialités en termes de biodiversité... » et que « aucun impact significatif n'est attendu en termes d'atteintes à d'éventuels réservoirs de biodiversité ou continuités écologiques... ». **Ces affirmations du dossier, non étayées par un état initial suffisant, devront aussi être justifiées.**

3.4 Préservation des masses d'eau

L'évaluation mentionne souvent une obligation de raccordement aux réseaux collectifs d'assainissement sans faire état de la faisabilité de cette opération. Les mesures correspondantes se limitent à la mention de la nécessité d'une « bonne gestion » de l'assainissement, formulation excessivement imprécise pour que la disposition puisse effectivement être qualifiée de mesure.

Les 18 logements du SDU de Trélévern, proche du littoral et de vallons y aboutissant, seraient assainis par des dispositifs individuels. Leur acceptabilité environnementale n'est cependant pas établie.

Le raccordement à l'assainissement collectif des eaux usées du SDU « l'Armorique » à Plestin-Les-Grèves, commune en « baie algues vertes », ne se présente pas comme certain : le zonage d'assainissement communal, **qui n'a fait l'objet d'aucune évaluation environnementale alors que celle-ci avait été prescrite en 2017 par un avis au titre de l'examen au cas par cas⁹**, ne permet pas de s'en assurer¹⁰.

9 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2017-005069-26966_5069_decision_zaeu_plestin-les-greves_22_.pdf

10 Dans le dossier instruit au titre du cas par cas, apparaissaient de nombreux dispositifs d'assainissement, non conformes, dans le périmètre du SDU.

Enfin, comme souligné par l'avis de l'ARS, la densification du SDU du Clandy à Ploumilliau, dans le périmètre de protection d'un captage, doit faire l'objet d'une démonstration que tout impact sur l'eau est effectivement évité.

L'Ae recommande de compléter le dossier par les informations permettant de démontrer une bonne gestion de l'assainissement des eaux usées ainsi que la réelle protection des eaux dans les zones de captage.

4. Conclusion

Les projets de modifications simplifiées des communes littorales de Lannion Trégor Communauté, portant sur l'identification de SDU se traduisent, potentiellement, par l'ajout d'un faible nombre de logements à l'échelle intercommunale (5 % de l'offre à venir, à l'échelle de l'application du PLUi en cours d'élaboration), mais ils s'inscrivent dans un contexte littoral à la fois emblématique et sensible, appelant la définition de mesures d'évitement et de réduction des impacts.

La qualité de l'état initial ne permet pas d'analyser de manière exhaustive les impacts. Cette lacune gêne de fait la conception et la comparaison de variantes au projet retenu.

In fine, les incidences sont le plus souvent négligées, alors que des points d'attention existent sur les territoires concernés, notamment du fait de possibles effets de cumul. Les mesures d'évitement et de réduction des impacts sont floues et insuffisantes dans un certain nombre de cas détaillés dans l'avis.

La défaillance majeure concerne le manque d'information quant aux zonages d'urbanisme (existants ou projetés). La proximité de zones urbanisées ou en voie de l'être et de secteurs de densification urbaine, sera en effet susceptible d'en étendre les droits à construire, ce qui interviendrait potentiellement au détriment des enjeux environnementaux du littoral concerné.

Pour la MRAe de Bretagne,
le président,

Signé

Philippe VIROULAUD