



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale de Bretagne sur le projet
de modification n°2 du plan local d'urbanisme
de Plougonvelin (29)**

n° MRAe : 2024-011726

Avis délibéré n°2024AB66 du 24 octobre 2024

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne s'est réunie le 24 octobre 2024 à Rennes. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de modification n°2 du plan local d'urbanisme de Plougonvelin (29).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Françoise Burel, Alain Even, Isabelle Griffe, Jean-Pierre Guellec, Laurence Hubert-Moy, Audrey Joly, Sylvie Pastol.

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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par le Pays d'Iroise communauté pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 31 juillet 2024.

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. Selon 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 l'agence régionale de santé (ARS).

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 ou document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique 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 la conception de celui-ci, 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 au dossier soumis à la consultation du public.

Avis

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 moment 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 rapport de présentation rend compte de cette démarche.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet et des enjeux environnementaux associés

1.1. Contexte et présentation du territoire

Plougonvelin est une commune littorale de 1 869 ha, abritant une population de 4 491 habitants¹, située dans le nord Finistère. Elle est membre de la communauté de communes de Pays d'Iroise Communauté. Elle est comprise dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Brest², dont le document d'orientation et d'objectifs (DOO) vise à développer l'habitat dans le cadre d'une gestion économe du foncier et à encadrer l'extension de l'urbanisation dans les communes littorales.

Entre 2015 et 2021, la commune a enregistré une variation annuelle moyenne de sa croissance démographique de +1,3 %, principalement due au solde apparent des entrées/sorties (+1,4 %) et en diminution par rapport à la période 2010-2015 (+1,7 %).

En matière de gestion de l'eau, le territoire doit répondre aux dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne (SDAGE Loire-Bretagne)³ et du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) du Bas-Léon⁴. La collectivité est concernée par la masse d'eau souterraine « Le Léon » (FRGG001⁵) dont l'état chimique est considéré comme médiocre, par la masse d'eau superficielle « Le ruisseau de Trébabu et ses affluents depuis la source jusqu'à la mer » (FRGR1431) ainsi que par la masse d'eau côtière « Rade de Brest » (FRGC16).

Par ailleurs, sur le littoral entre la pointe Saint-Mathieu et la limite communale du Conquet, la commune est concernée par les sites Natura 2000⁶ « Ouessant – Molène » (ZSC FR5300018 et ZPS FR5310072) et au niveau de l'étang de Kerjean par le site Natura 2000 « Pointe de Corsen, le Conquet » (ZSC FR5300045).

1 Sauf exception précisée dans le texte, les données présentées dans ce chapitre sont des données Insee 2021.

2 Approuvé le 19 décembre 2018

3 Approuvé le 18 mars 2022

4 Approuvé le 18 février 2014

5 Code des masses d'eau, telles qu'identifiées dans le SDAGE

6 Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

1.2. Présentation du projet de modification du PLU

La commune de Plougonvelin est dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 28 février 2018⁷, qui a fait l'objet d'une modification simplifiée n°1 approuvée le 19 décembre 2018 et d'une modification n°1 approuvée le 9 novembre 2022.

La modification n°2 du PLU a fait l'objet le 30 novembre 2023 d'un avis conforme de la MRAe Bretagne concluant à la nécessité d'une évaluation environnementale⁸. Cet avis était principalement motivé par les enjeux liés à la consommation d'espaces, notamment en raison de l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur de 0,8 ha (secteur de Kerjérôme situé à 500 m de la plage du Trez Hir).

Le dossier transmis le 31 juillet 2024 indique que cette ouverture partielle de la zone 2AUh⁹ de Kerjérôme a depuis été abandonnée. En effet, pour permettre l'ouverture à l'urbanisation de cette zone, il était nécessaire, au 28 février 2024, soit dans un délai de six ans à compter de l'approbation du PLU et conformément à l'article L. 151-31 alinéa 4 du code de l'urbanisme, que :

- la modification n°2 du PLU soit approuvée ;
- la commune soit propriétaire des parcelles concernées.

Aucune de ces conditions n'était réunie à cette date pour l'urbanisation de Kerjérôme.

Ainsi, la modification n°2 du PLU comporte dorénavant les objets suivants :

- le reclassement de la zone 2AUh à vocation habitat (0,76 ha) et de la zone 2AUL¹⁰ (0,76 ha) de Perzel en zone N¹¹ ;
- le reclassement de la zone 2AUh à vocation habitat (0,34 ha) et Uh¹² (0,19 ha) de Bertheaume en zone N ;
- la modification des emplacements réservés (ER) (5 emplacements sont supprimés : ER02, ER03, ER04, ER11 et ER12 ; 3 sont légèrement modifiés : ER01, ER08 et ER15 ; 13 sont ajoutés (ER20 à ER32) ;
- la mise à jour d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) : suppression de celles déjà réalisées ou devenues inutiles par le reclassement en zone N, augmentation des densités pour passer de 12 logements/ha à 15 logements/ha et se mettre en compatibilité avec le SCoT ;
- la révision de la répartition et du pourcentage de production de logements sociaux dans certains secteurs ;
- la révision du classement des bâtis patrimoniaux (identifiés au titre de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme) pour tenir compte de l'inventaire de terrain réalisé sur la commune en 2021 : 151 constructions nouvellement repérées et 24 bâtis supprimés ;
- l'ajustement du périmètre de diversité commerciale¹³.

7 [Avis de la MRAE n°2017-004737 en date du 12 mai 2017](#)

8 [Avis de la MRAE n°2023-011037 du 30 novembre 2023](#)

9 Zone à urbaniser à long terme à vocation d'habitat et d'activités compatibles.

10 Zone à urbaniser à long terme destinée aux activités et aux équipements de tourisme et de loisirs (campings, résidences de tourisme, parcs résidentiels de loisirs...).

11 Secteur de la commune, équipé ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, (...) soit de son caractère d'espaces naturels.

12 Zone urbaine à vocation d'habitat et d'activités compatibles.

13 Le règlement peut identifier et délimiter les quartiers, îlots et voies dans lesquels est préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détails et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif, article L. 151-16 du code de l'urbanisme.

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1. Observations générales

L'évaluation environnementale de la modification n°2 du PLU de Plougonvelin comporte un seul document (un rapport environnemental de 56 pages) qui fournit des éléments d'information sur le projet sans constituer une réelle démarche d'évaluation environnementale.

De plus, les parties « contexte », « résumé technique » ainsi que le tableau 9 « Description des zones concernées par une modification du zonage » (p.42) de ce document font état d'informations obsolètes sur les objets de la modification du PLU. Malgré une mention de l'évolution significative du projet en pages 8 et 9, ces objets sont en effet les mêmes que ceux qui avaient été transmis à la MRAe lors de la saisine d'octobre 2023. Le document présente et mentionne toujours à plusieurs reprises l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AUh de Kerjêrôme¹⁴ ainsi que la création de deux OAP du fait de cette ouverture¹⁵, alors même que celles-ci ont été abandonnées (*l'état initial de l'environnement mentionne également à plusieurs reprises le secteur de Kerjêrôme*). De plus, il est mentionné le reclassement de la zone 2AUh du Perzel en zone NL alors que depuis, la collectivité a fait le choix de la reclasser en zone N au même titre que la zone 2AUL du Perzel¹⁶.

Ainsi, le rapport environnemental produit dans le cadre de l'évaluation environnementale de la modification du PLU de Plougonvelin contient des informations obsolètes et ne permet pas au public de comprendre aisément les objets de la modification en cours.

L'Ae recommande d'adapter le dossier aux nouvelles orientations de la commune sur les secteurs de Kerjêrôme et du Perzel, afin que le public dispose d'une information claire sur les différents objets de la présente modification du PLU.

2.2. Avis sur le projet de modification du PLU

L'abandon de l'ouverture à l'urbanisation du secteur de Kerjêrôme, présenté comme la principale mesure d'évitement mise en œuvre, conduit à la réduction de 0,81 hectare de la surface à urbaniser¹⁷. De plus, le reclassement des secteurs de Perzel et Bertheaume en zone N diminue de 2,05 ha¹⁸ la superficie des zones à urbaniser entre le PLU en vigueur et le PLU modifié, ce qui permet de limiter la consommation d'espaces agricoles et naturels. Ainsi, aucun impact négatif notable sur l'environnement ou la santé humaine n'est identifié par le dossier.

Toutefois, la MRAe relève que la collectivité n'a pas pris en compte les enjeux pointés dans l'avis conforme du 30 novembre 2023 concernant la densité au sein des OAP, et que le projet n'a pas évolué sur cet aspect. En effet, la modification du PLU de Plougonvelin vise à augmenter la densité de certaines OAP en passant d'une densité minimale de 12 à 15 logements par hectare. Les densités moyennes retenues restent peu élevées au regard des orientations en matière de sobriété foncière. Il est ainsi rappelé que le SCoT du Pays de Brest fixe une densité de 18 logements par ha en moyenne à l'échelle de l'EPCI (avec un seuil minimal de 15 logements par ha en moyenne à l'échelle communale). Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de Bretagne (SRADDET)¹⁹ fixe quant à lui un objectif de densité minimale nette de 20 logements par hectare à l'échelle de la région.

14 cf. p.5, p.9, p.42 : « Dans le cadre de la modification n°2 du PLU de Plougonvelin, seule l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AUh du secteur de Kerjêrôme est prévue ».

15 cf. p.45 : « 2 ont été créées pour l'ouverture à l'urbanisation du secteur de Kerjêrôme ».

16 « suite à la réalisation de sondages pédologiques, il s'est avéré que la nature du sol de la zone devant être classée en zone NL présente des sols caractéristiques des milieux humides ».

17 0,55 ha + 0,26 ha.

18 0,76 ha + 0,76 + 0,34 ha + 0,19 ha.

19 Approuvé le 16 mars 2021 et modifié le 17 avril 2024.

Ainsi, la soumission du PLU à évaluation environnementale doit être l'occasion pour la collectivité d'augmenter la densité au sein des OAP en conformité avec le SRADDET. À ce titre, aucun dispositif de suivi de la densité dans les différents secteurs d'urbanisation ne semble avoir été prévu. Or ceci est nécessaire compte tenu des enjeux.

L'Ae recommande de démontrer que la priorité est réellement donnée à la densification et au renouvellement urbain dans l'enveloppe du bourg, notamment en augmentant la densité prévue au sein des OAP, en cohérence avec les objectifs du SRADDET.

Par ailleurs, le rapport environnemental mentionne des modifications au sein des OAP (« revoir les accès au niveau de l'OAP n°20 de Kerouanen » ; « création d'une OAP par secteur au niveau de l'OAP n°8 de Ty Fourn »), ainsi que des périmètres d'OAP modifiés. Toutefois, aucune de ces modifications n'est réellement explicitée et illustrée, le dossier ne comportant aucun règlement graphique.

L'Ae recommande d'apporter plus de précisions quant aux changements opérés au sein des OAP et d'ajouter, le cas échéant, le règlement graphique.

Enfin, l'évaluation environnementale du projet de modification du PLU de Plougonvelin ne revient pas sur le projet communal en termes de prévision de logements. En effet, le document indique une augmentation de la densification du tissu urbain (par l'augmentation de la densité au sein des OAP) et précise qu'il n'y aura pas d'augmentation du nombre de logements à produire, sans toutefois expliciter si le nombre de logements à produire a été revu à la baisse.

Ainsi, il serait utile de présenter un état des lieux actualisé des besoins en logements, de l'évolution du parc de résidences secondaires (33,5 % en 2021²⁰) et des possibilités actuelles de construction au sein du bourg afin de réinterroger de manière globale les besoins d'extension de l'urbanisation dans un objectif de réduction de la consommation foncière.

Concernant les autres modifications apportées au PLU en vigueur, elles n'appellent pas de recommandation du fait de leur caractère mineur.

Pour la MRAe de Bretagne,
le président,

Signé

Jean-Pierre GUELLEC

20 Insee 2021.