



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la Mission régionale
d'autorité environnementale de Bretagne
sur la modification n°1 du plan local
d'urbanisme de Saint-Pol-de-Léon (29)**

n° 2022-009579

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 7 avril 2022, pour l'avis sur le projet de modification n° 1 du plan local d'urbanisme de Saint-Pol-de-Léon (29).

Ont participé à la délibération ainsi organisée : Florence Castel, Chantal Gascuel, Antoine Pichon, 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 la communauté d'agglomération du Haut-Léon Communauté pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 21 janvier 2022.

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 21 janvier 2021 l'agence régionale de santé, qui a transmis une contribution datée du 14 février 2022.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL 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 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.

Conformément à l'article L. 104-7 du code de l'urbanisme, la collectivité à laquelle il revient d'approuver le document d'urbanisme en informe le public et l'autorité environnementale, et met à leur disposition le rapport de présentation, qui indique notamment la manière dont il a été tenu compte des consultations auxquelles il a été procédé, ainsi que les motifs qui ont fondé les choix opérés par le document, compte tenu des diverses solutions envisagées.

Sommaire

1. Présentation du territoire et du projet de modification du PLU.....	4
1.1 Contexte et présentation du territoire.....	4
1.2 Présentation du projet de modification.....	5
1.3 Principaux enjeux environnementaux associés au projet.....	6
2. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le projet.....	6
2.1 Qualité formelle du dossier.....	6
2.2 Justification des choix sous l'angle environnemental.....	7
2.3 Prise en compte des principaux enjeux environnementaux.....	8
3. Conclusion.....	10

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 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 incidences (positives ou négatives) sur l'environnement.

1. Présentation du territoire et du projet de modification du PLU

1.1 Contexte et présentation du territoire

Saint-Pol-de-Léon est une commune littorale située dans le nord du Finistère à l'entrée de la baie de Morlaix. Elle constitue le principal pôle résidentiel, économique et de services de Haut-Léon Communauté¹. La commune est identifiée comme l'un des pôles de centralité définis à l'échelle du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Léon dont le périmètre couvre la communauté de communes Haut-Léon Communauté et celle du Pays de Landivisiau. Le territoire communal (2 342 hectares) borde, sur environ 10 kilomètres de côte, la baie de Morlaix, site d'intérêt écologique majeur classé Natura 2000. Avec 6 603 habitants en 2018 (Source : INSEE) la population reste globalement stable depuis 2013, le solde migratoire positif compensant le solde naturel négatif. Sur les 4 335 logements que comporte la commune en 2018, le taux de vacance est de 13 % et celui de résidences secondaires de 12 %.



Figure 1 : Localisation de la commune de Saint-Pol-de-Léon (source : dossier)

Le plan local d'urbanisme (PLU) communal actuel de Saint-Pol-de-Léon a été approuvé en conseil municipal le 29 avril 2015. L'intercommunalité est compétente, depuis le 27 mars 2017, en matière de planification de l'urbanisme. Un PLUi-H² est en cours d'élaboration sur son territoire. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) a été approuvé le 31 mars 2021. Parmi les orientations relatives au

- 1 Haut-Léon Communauté est une communauté de communes créée au 1er janvier 2017 et située dans le département du Finistère, en région Bretagne.
- 2 Plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat.

logement, il prévoit de mobiliser les espaces disponibles au sein des agglomérations, de requalifier le bâti dégradé, et fixe des densités d'urbanisation minimales selon la localisation³.

1.2 Présentation du projet de modification

L'objet de la modification n°1 du PLU de Saint-Pol-de-Léon est d'ouvrir à l'urbanisation 1,73 hectares de zone 2AUb en zone 1AUb, afin de permettre l'accueil de la brigade Finistère Nord de la gendarmerie maritime (comprenant des bureaux situés dans les locaux libérés par la direction des finances publiques le long de la rue de Verdun hors périmètre de cette modification du PLU et des logements de fonction), l'implantation d'un ou deux équipements « d'intérêt général et collectif » (dont la nature n'est pas précisée) ainsi que la réalisation d'une opération d'habitat social d'environ 30 logements.

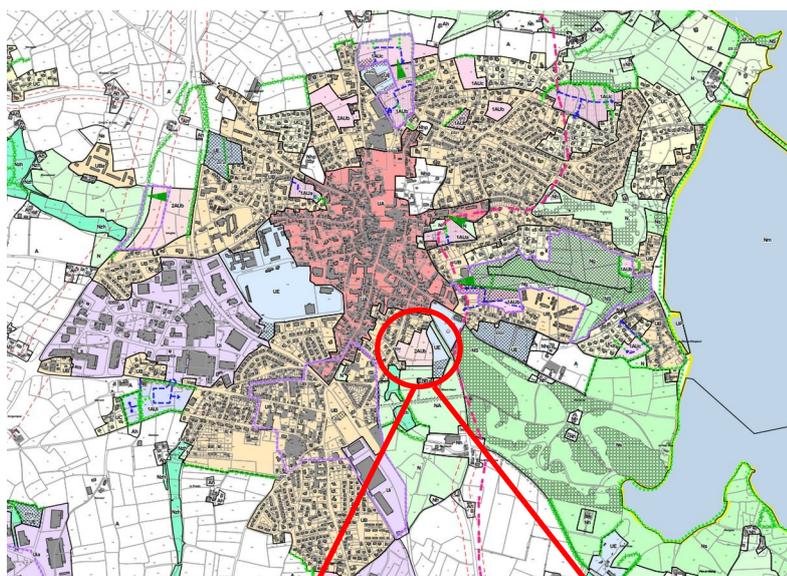
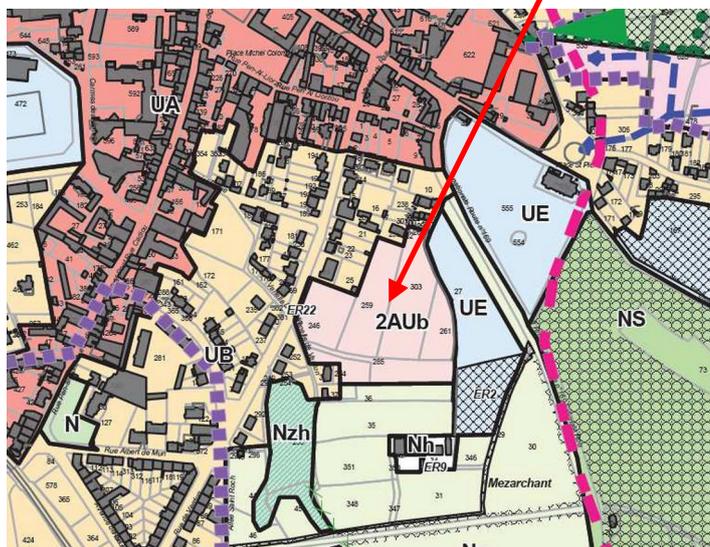


Figure 2 : localisation de la zone 2AUb



Le site s'inscrit en entrée de ville sud et se situe en bordure de zone urbaine UB (zone de développement péricentrale de l'habitat autour du centre-ville) en continuité avec la partie est de l'agglomération, à environ 500 mètres de la place de la cathédrale et de la mairie. Le secteur est bordé au nord-ouest par une

3 Densité minimale de 25 logements par hectare en moyenne en continuité directe des centres-bourgs et centres-villes.

zone pavillonnaire, à l'est par le cimetière et se trouve en limite d'un espace naturel et agricole sur sa partie sud.

Le site s'étend sur un terrain plat constitué de prairies sans covisibilité avec la mer. Il s'inscrit dans un environnement paysager et architectural très riche (site classé du Château et parc de Kernevez à 100 mètres, présence d'arbres d'alignement de qualité au sud et à l'ouest). Il est distant d'environ 400 mètres des sites Natura 2000 Baie de Morlaix (zone importante pour la conservation des oiseaux et zone de protection spéciale).

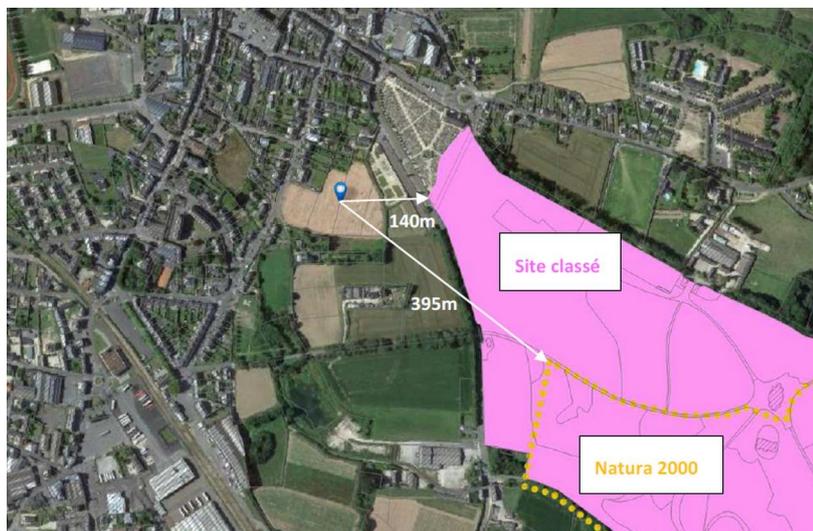


Figure 3 : Localisation des sites Natura 2000 et du site classé du Château et parc de Kernevez

En termes de desserte, le site est relié à la venelle et à la rue de Verdun, qui mène au centre-ville. La zone sera raccordée au réseau collectif d'assainissement des eaux usées. Pour les eaux pluviales, une gestion par infiltration ou par un dispositif de stockage à l'échelle du projet ou à la parcelle est privilégiée.

1.3 Principaux enjeux environnementaux associés au projet

Au regard des sensibilités du site et des caractéristiques du projet, l'autorité environnementale identifie les principaux enjeux environnementaux suivants :

- **la limitation de la consommation d'espaces agro-naturels et de l'imperméabilisation des sols**, au regard de l'ouverture supplémentaire à l'urbanisation d'une zone 2AU, et la préservation de la biodiversité ;
- **la préservation de la qualité paysagère et du cadre de vie**, dans un contexte d'entrée de ville déjà urbanisée en lisière d'un espace naturel et d'un site protégé, et au regard du risque de nuisances lié à la circulation automobile et aux éventuels équipements « d'intérêt général et collectif ».

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

2.1 Qualité formelle du dossier

La structure du dossier est de bonne qualité avec de nombreuses illustrations permettant une localisation précise du projet dans son contexte environnemental et une bonne identification de ses incidences potentielles sur l'environnement.

Pour la justification des choix d'implantation du projet au regard de la disponibilité foncière, le dossier fournit une carte des terrains potentiels identifiés pour accueillir de l'habitat par le PLUi du Haut-Léon en cours d'élaboration, qui ne permet pas distinguer les différentes zones 1AUb actuellement non urbanisées encore disponibles sur la commune de Saint-Pol-de-Léon. Il serait à compléter sur ce point.

Les enjeux environnementaux, à l'échelle de la commune, sont bien identifiés notamment au regard des éléments de biodiversité remarquable présents sur le territoire (zone Natura 2000...). En revanche, l'analyse de l'état initial de l'environnement au niveau des parcelles concernées par l'ouverture à l'urbanisation n'est pas réalisée, alors que plusieurs enjeux auraient mérité une analyse plus approfondie des incidences sur l'environnement et le paysage. Cet aspect sera détaillé dans la suite de l'avis.

2.2 Justification des choix sous l'angle environnemental

Pour justifier les besoins en foncier pour le projet, le dossier s'appuie sur la nécessité de disposer d'une surface d'au moins 4 500 à 5 000 m² pour accueillir la gendarmerie maritime et ses logements de fonction. Il prévoit conjointement une opération de Finistère habitat⁴ et la réalisation d'équipements collectifs. Le choix de lier ces trois opérations n'est pas justifié dans le dossier.

La nécessité d'une mise en œuvre opérationnelle rapide de la brigade de gendarmerie est mise en avant. Le choix de réaliser sur le même site un nouveau lotissement pour une offre en logement locatif social n'apparaît pas suffisamment justifié au regard des disponibilités foncières existantes sur les zones d'ouverture à l'urbanisation à court terme, et il en va de même pour les équipements « d'intérêt général et collectif » prévus, dont la nature et les besoins ne sont pas explicités.

En effet, aucun scénario alternatif n'est proposé, au motif qu'aucune zone de taille suffisante (supérieure à 5 000 m²) n'est disponible dans le tissu urbain ou dans les zones ouvertes à urbanisation à court terme pour accueillir l'opération dans ses différentes composantes. La séparation de ces différentes composantes mériterait une analyse, dans la mesure où elle pourrait permettre d'éviter ou de réduire l'extension de l'urbanisation par rapport à ce que prévoit déjà le PLU.

L'inventaire des zones d'urbanisation 1AU définies au PLU de 2015 montre que sur les 11 zones à vocation d'habitat, seulement 5 ont été urbanisées ou sont en cours d'urbanisation. Le dossier ne présente aucun bilan sur le nombre de logements construits depuis l'approbation du PLU, ni d'analyse des besoins éventuels en logements supplémentaires, compte tenu du développement démographique actuel (inférieur aux prévisions du PLU) et des 564 logements vacants recensés sur la commune (soit 13 % de l'ensemble du parc).

Dans l'attente de la définition d'une stratégie globale d'urbanisation dans le cadre de l'élaboration du PLUi en cours, et au regard du potentiel de densification et de reconquête de logements vacants, **il s'agirait, a minima, de compenser cette ouverture à l'urbanisation par la fermeture à l'urbanisation concomitante de surfaces équivalentes encore disponibles en zone 1AU, de façon à s'inscrire dans une logique de stabilisation des consommations foncières⁵.**

4 Office Public de l'Habitat (bailleur social).

5 Pour rappel, la loi « climat et résilience » du 22 août 2021 et le schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bretagne approuvé le 16 mars 2021 fixent un objectif de « zéro artificialisation nette » respectivement aux horizons 2050 et 2040.

2.3 Prise en compte des principaux enjeux environnementaux

- Limitation de la consommation d'espaces et préservation des sols

Le projet de modification ouvre à l'urbanisation une surface supplémentaire de 1,73 hectares d'espaces agricoles et naturels. Cette modification est en continuité du bourg, ce qui répond à l'objectif de structuration de l'urbanisation.

Afin d'organiser ces nouveaux espaces, une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielle a été définie sur l'ensemble de la zone ouverte à l'urbanisation.

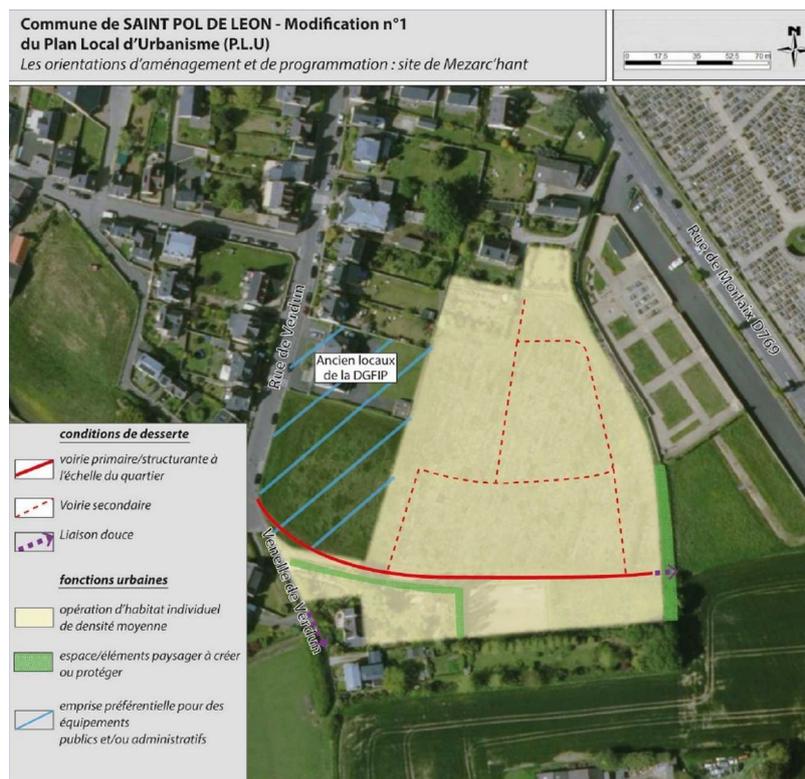


Figure 4 : OAP du site de Mezarc'hant

Celle-ci mentionne une densité minimale de 20 logements par hectare (**inférieur au seuil minimal de 25 logements par hectare fixé par le SCoT**) et se révèle sommaire quant aux orientations définies, notamment en matière de qualité paysagère, de gestion des eaux pluviales et de circulations piétonnes et cyclables. Un schéma prévisionnel d'organisation est fourni à titre indicatif où figurent des lots individuels sans distinction entre les logements de fonction de la gendarmerie et l'opération de Finistère habitat.

- Biodiversité

La zone choisie par la commune pour l'extension de l'urbanisation n'a fait l'objet d'aucune caractérisation de son intérêt écologique propre. L'absence d'inventaires faune-flore ne permet pas de décrire l'état initial en matière de biodiversité et de le prendre en compte pour adapter la configuration du projet et ajuster les mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) associées⁶.

6 La seule mesure ERC prévue dans le dossier est la préservation des linéaires boisés, ce qui pourrait s'avérer insuffisant en cas de présence d'espèces ou d'habitat remarquable.

L'Ae recommande de compléter l'état initial par un inventaire de la faune et de la flore présentes sur le site ouvert à l'urbanisation et de prévoir, en fonction des résultats de cet inventaire, un ajustement éventuel des mesures ERC prévues dans le dossier pour la biodiversité.

Le site se trouve à proximité d'une zone humide. La végétation des jardins et les linéaires boisés existants au sud de la zone permettent de créer une zone tampon avec celle-ci. Cependant **le dossier n'apporte pas la démonstration de la préservation des fonctionnalités de la zone humide.**

Comme la zone se trouve en dehors du site Natura 2000, le dossier conclut à l'absence d'incidence notable du fait de la mise en œuvre du projet, édulant ainsi de possibles effets indirects (eaux pluviales, eaux usées, fréquentation, bruit des activités...).

- Qualité paysagère

S'agissant spécifiquement de l'enjeu de qualité paysagère, **le secteur du projet appelle la prise en compte de plusieurs éléments** : l'existence de vues sur des éléments de patrimoine (site classé du Château et du parc de Kernevez, cimetière), une ambiance de quartier en entrée de ville, la présence d'un bocage de qualité en limite sud et est avec une zone naturelle au sud. Les différentes vues fournies dans le dossier permettent une bonne perception de l'environnement actuel. Pour prendre en compte cet aspect, le dossier indique que « la qualité architecturale du projet et le soin apporté au traitement des abords devront garantir une bonne intégration paysagère et valoriser l'entrée de ville ».

L'absence de représentation du futur bâti dans son environnement ne permet pas d'apprécier aisément l'aspect des futurs aménagements. Le choix des matériaux, des formes architecturales et des couleurs externes sont autant de facteurs qui détermineront la perception paysagère du projet dans son contexte local. **L'OAP sectorielle reste trop sommaire sur ce plan**, en indiquant simplement des espaces paysagés à créer ou protéger.

Des photomontages ou croquis complémentaires, notamment depuis la rue de Verdun (des équipements publics ou administratifs sont prévus le long de la rue) **et depuis le site classé du château et le parc de Kermenez, seraient indispensables pour conclure à une harmonie paysagère du projet satisfaisante**, en y incluant l'architecture des bâtiments lorsque la végétation sera développée.

L'Ae recommande de compléter le dossier par :

- ***l'apport de croquis en trois dimensions, de photomontages et descriptifs de l'aspect des futurs bâtiments, de manière à ce que l'harmonie paysagère de l'ensemble et son insertion dans le paysage existant puissent être appréciées,***
- ***le renfort des dispositions de l'OAP, afin d'assurer une bonne intégration des nouvelles constructions, en particulier celles en alignement de la rue de Verdun qui constituent l'entrée de villes et celles donnant sur le château et le parc de Kernevez.***

- Déplacements

En termes de circulation automobile, l'implantation de la gendarmerie, d'équipements « d'intérêt général et collectif » et d'une trentaine de logements environ va engendrer des flux de circulation supplémentaires qui ne sont pas évalués quantitativement dans le dossier, et dont les possibles incidences en termes de sécurité ou de nuisances ne peuvent donc être appréciées. Le dossier indique que la rue de Verdun est suffisamment dimensionnée pour permettre les flux de circulation automobile supplémentaires générés par le projet, mais cette allégation n'est pas étayée. Pour sécuriser l'accès, la création d'un seul accès principal avec une voie et des gabarits limités est proposée. L'accès aux véhicules de la gendarmerie et des visiteurs n'est pas évoqué. A l'intérieur du lotissement, les flux doivent être régulés par une circulation à sens unique sur la partie nord du projet.

L'analyse des flux automobiles et de leurs incidences mérite d'être approfondie, en particulier au regard de l'implantation de la brigade de gendarmerie et des équipements « d'intérêt général et collectif » susceptibles d'augmenter de façon significative la circulation dans le secteur.

Pour les liaisons « douces »⁷ la réalisation d'un trottoir est prévue le long des voies internes au projet urbain. Une liaison piétonne vers l'est sera aménagée à terme (via les terrains réservés pour l'extension du cimetière) permettant de relier la rue de Verdun à la rue de Morlaix. Un cheminement doux via la venelle de Verdun sera étudié afin de permettre de relier directement le projet au square Saint-Roch (aire de jeux pour enfants, table pique-nique). **Le dossier ne présente cependant pas d'analyse des besoins en déplacements des futurs habitants (travail, services, commerces...) et des mesures concrètes qui seront mises en œuvre pour répondre à ces besoins en limitant l'usage de la voiture. Le projet serait à améliorer sur ce point.**

- Risques, nuisances sonores

Concernant le projet d'implantation d'équipements collectifs, à la problématique de la circulation s'ajoute la question de la gestion de la mixité des fonctions activité/loisir/habitat sur le secteur, notamment en termes d'impacts sur le cadre de vie des riverains et futurs habitants de la zone à urbaniser en continuité. Cet enjeu n'est pas identifié dans le dossier.

3. Conclusion

À travers cette modification envisagée du PLU, la commune de Saint-Pol-de-Léon souhaite permettre l'implantation de la brigade de gendarmerie maritime du Finistère Nord, ainsi qu'un ou deux équipements « d'intérêt général et collectif » non définis et une opération d'habitat social d'environ 30 logements. **Le choix de lier ces trois opérations n'est pas motivé dans le dossier, alors que, au regard de la consommation d'espace induite, des solutions alternatives envisageables auraient dû être présentées. Les besoins conduisant à inclure, dans le projet de modification du PLU, l'opération d'habitat et la construction d'équipements d'intérêt collectif ne sont pas analysés.**

Il en résulte **une absence de scénarios alternatifs** qui ne permet pas de démontrer en quoi les choix effectués constituent le meilleur compromis entre le projet et la préservation de l'environnement. Concernant la consommation foncière et la stratégie d'urbanisation, dans l'attente de l'élaboration du nouveau PLUi, et donc d'une stratégie globale finalisée, **il s'agirait a minima de fermer certaines zones à l'urbanisation de manière à ne pas accroître la part du territoire communal consacrée à l'urbanisation à court terme, alors même que de nombreux logements sont aujourd'hui vacants. La modification envisagée devrait s'inscrire en cohérence avec les orientations du PADD du PLU approuvé en mars 2021, s'agissant de la mobilisation des espaces disponibles au sein des agglomérations, de la réhabilitation du parc de logements existant et de la densité d'urbanisation.**

La configuration du projet et les mesures visant à éviter, réduire ou compenser les incidences des projets sur l'environnement méritent d'être renforcées et traduites dans l'OAP, en particulier sur la qualité paysagère du projet, la biodiversité et les zones humides, la gestion des eaux pluviales et les déplacements.

Fait à Rennes, le 21 avril 2022

Pour la MRAe de Bretagne,
le président

Signé

Philippe VIROULAUD

7 Les modes « doux » ou modes « actifs » désignent les modes de déplacement faisant appel à l'énergie musculaire, tels que la marche et le vélo, mais aussi la trottinette, les rollers, etc.