



Mission régionale d'autorité environnementale

**BRETAGNE**

**Avis délibéré de la Mission régionale  
d'autorité environnementale de BRETAGNE  
sur le Plan Local d'Urbanisme (PLU)  
de la commune de Trégastel (22)**

n°MRAe 2016-004459

## Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Bretagne a été saisie pour avis par la commune de Trégastel (Côtes d'Armor), sur son **projet de Plan Local d'Urbanisme (PLU)**.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-23 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article R. 104-21 du même code, il en a été accusé réception le 13 octobre 2016.

Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être formulé dans le délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la MRAe a consulté par courrier en date du 5 octobre 2016 l'agence régionale de santé, délégation territoriale des Côtes d'Armor.

La MRAe s'est réunie le 13 janvier 2017. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet susvisé.

Étaient présents et ont délibéré : Alain Even, Françoise Gadbin, Chantal Gascuel et Agnès Mouchard.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, 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.

Était excusée : Françoise Burel

Après en avoir délibéré, la MRAe de la région Bretagne rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italiques gras pour en faciliter la lecture.

*Il est rappelé ici que, pour tous les projets de plans et programmes soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » (Ae) désignée par la réglementation doit donner son avis. Cet avis doit être mis à disposition de la personne publique responsable, de l'autorité administrative et du public.*

*L'avis de l'Ae ne porte pas sur l'opportunité du projet mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable ; il vise à permettre d'améliorer le projet et à favoriser la participation du public.*

*Conformément à l'article L. 122-9 du code de l'environnement, la personne publique responsable doit informer l'Ae de l'approbation de son projet et lui transmettre une version du document approuvé ainsi qu'une déclaration résumant, entre autres, la manière dont il a été tenu compte de son avis.*

# Synthèse de l'avis

Malgré une recherche de cohérence avec les objectifs du SCoT du Trégor, en particulier ceux relatifs à la lutte contre l'étalement urbain et la réduction de la consommation foncière, le projet de PLU est fragilisé par la faiblesse de la qualité de sa démarche d'évaluation environnementale et de sa traduction dans le rapport de présentation.

À ce stade, l'Ae ne peut pas considérer l'état initial de l'environnement comme suffisamment abouti dans la mesure où il ne permet pas de définir la capacité d'accueil du territoire et qu'il ne présente pas, dès lors, les garanties minimales lui permettant d'être structurant pour le projet de PLU.

***L'Ae recommande de consolider l'état initial de l'environnement, en particulier le diagnostic sur les différentes thématiques abordées et de définir explicitement les enjeux environnementaux qui y sont associés.***

La justification des choix dans le rapport ne permet pas en l'état d'expliquer précisément les priorités retenues par la collectivité : absence d'analyse comparative avec des scénarios de développement contrastés et de traduction du caractère itératif et progressif de la démarche d'évaluation.

***L'Ae recommande de consolider la démarche d'évaluation avec une analyse comparative et des scénarios de développement contrastés.***

L'Ae n'est pas en mesure de se prononcer sur la bonne prise en compte de certains enjeux environnementaux, en particulier ceux liés à la transition énergétique du territoire et ceux liés à l'assainissement des eaux usées et pluviales.

***L'Ae recommande :***

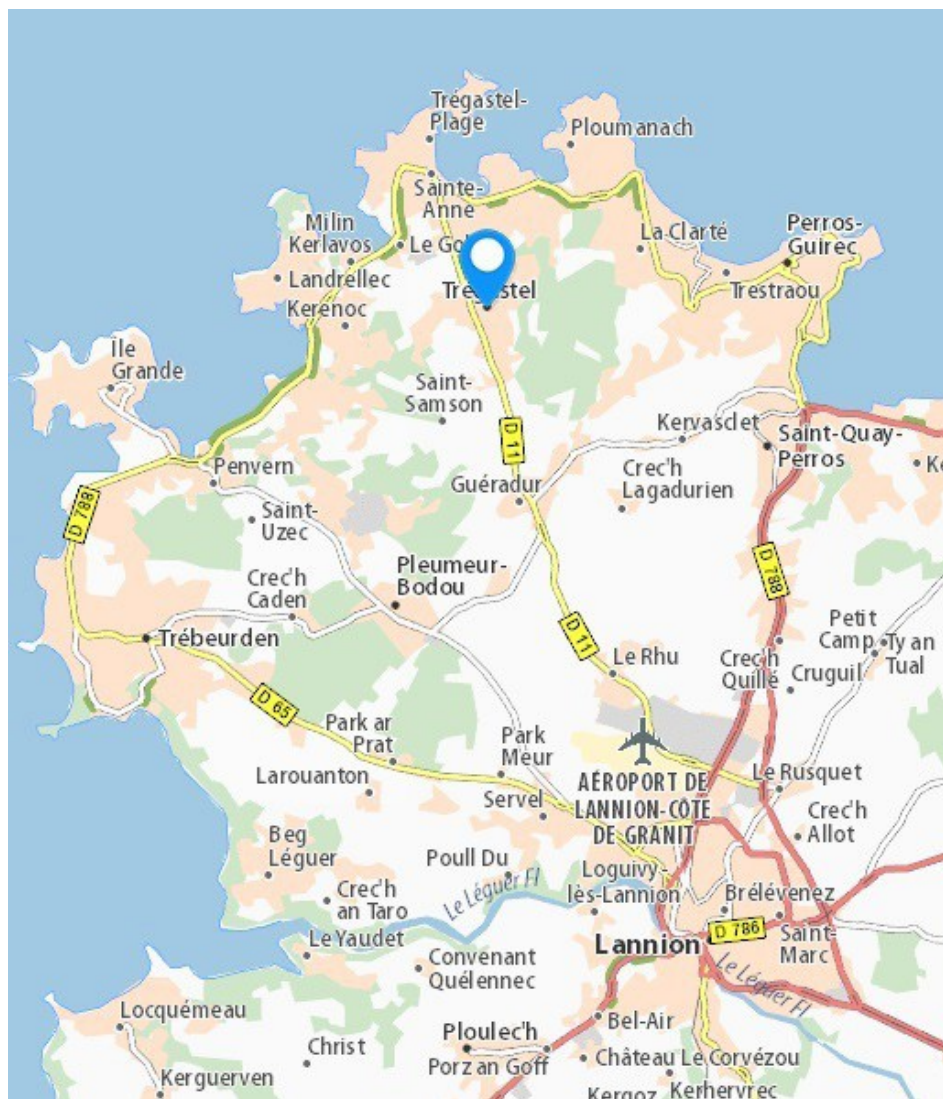
- de rendre le projet de PLU davantage cohérent avec certaines orientations exprimées dans son Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)***
- de mieux prendre en compte les continuités écologiques et les zones humides dans le document graphique du PLU,***
- de justifier l'exclusion de certains secteurs littoraux des espaces remarquables du littoral.***

***L'Ae recommande de consolider le dispositif de suivi du projet de PLU, en élaborant un tableau de bord comportant des indicateurs de suivi de la mise en œuvre du projet de PLU dans la perspective d'évaluer, au fil de l'eau, l'atteinte des objectifs définis par son PADD mais également la bonne prise en compte des enjeux environnementaux dans la mesure où ils auront été identifiés préalablement.***

# Avis détaillé

## I – Présentation du projet et de son contexte

Territoire au riche patrimoine naturel, Trégastel est une commune du département des Côtes d'Armor située entre Perros-Guirec et Pleumeur Bodou, en bordure du littoral sur le secteur réputé de la « Côte de granite rose ». Les principaux pôles d'emploi du département, à savoir Saint-Brieuc et Lannion, sont localisés respectivement à 70 km et 15 km de cette commune. Celle-ci fait partie intégrante de la Communauté d'Agglomération de Lannion Trégor (80 000 habitants) et est comprise, à ce titre, dans le périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Trégor<sup>1</sup>.



Localisation de la commune de Trégastel – extraits du rapport de présentation.

D'une superficie de 700 ha, sa population est estimée à 2 425 habitants en 2013. Selon les données fournies, la commune a vu sa croissance démographique ralentir depuis 2008<sup>2</sup>. Entre 2012 et 2013, il est même relevé une légère diminution de la population permanente (-26 habitants). Le territoire communal demeure très attractif en saison estivale, période durant laquelle sa population peut atteindre 11 000 habitants.

1 Le SCoT a été rendu exécutoire le 6 mars 2013.

2 Taux de croissance annuel moyen de +0,1 % sur la période 2008-2012 .

L'urbanisation s'est historiquement constituée autour du bourg puis s'est largement développée, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, vers le littoral (secteurs de Sainte-Anne et Golgon) à partir des axes de circulation. Aujourd'hui, c'est la partie littorale qui accueille le plus grand nombre de constructions, en particulier le centre-ville de Sainte-Anne qui regroupe la majeure partie des habitations, commerces, équipements et services.

Ces dernières décennies ont été marquées par un développement urbain peu organisé et consommateur d'espace. À titre d'illustration, entre 2004 et 2014, il a été édifié 350 logements pour une consommation foncière de 26,5 ha, soit une densité d'environ 13 logements/ha. Le parc de logement est caractérisé par un taux important de résidences secondaires (environ 48,6 % en 2013) et une part de logements vacants relativement faible (environ 3,6 % du parc).

Son patrimoine naturel demeure de grande qualité, notamment avec les grands ensembles que constituent la vallée de Trauiero, l'île Renote et l'estran rocheux. À côté de ces éléments, de nombreux espaces de moindre ampleur présentent également un intérêt écologique ou paysager (éléments arborés, bocages, zones humides, chaos rocheux).

La qualité des eaux constitue un enjeu majeur pour ce territoire. La commune est parcourue par deux cours d'eau (les ruisseaux de Kerougant et de Wazh-Veur) qui marquent les deux grands bassins versants du territoire communal. D'une manière plus globale, le territoire communal s'inscrit dans le bassin versant de la baie de Lannion dont le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) est actuellement en cours d'élaboration.

Le découpage du littoral offre un paysage de presqu'îles qui accentue le caractère maritime de la commune. La commune accueille plusieurs activités et usages dont la pérennité est inféodée à la bonne qualité des eaux littorales : baignade, pêche à pied. Une zone conchylicole est également identifiée à proximité sur la commune de Pleumeur-Bodou<sup>3</sup>. Les données disponibles montrent actuellement une qualité dégradée des sites de pêche à pied<sup>4</sup> et de la zone conchylicole.

S'agissant des infrastructures de transport, la commune est desservie par la D11 (en direction de Lannion) et par la D788 (en direction de Perros-Guirrec ou de Pleumeur Boudou) ce qui facilite les déplacements extracommunaux. Ces voiries sont structurantes pour l'aménagement du territoire mais constituent néanmoins des coupures pour les continuités écologiques locales. Enfin la commune est située à proximité de la gare (11 km) et de l'aéroport (7 km) de Lannion.

La commune dispose d'un réseau d'assainissement de type séparatif qui transfère les effluents vers la station d'épuration de la commune<sup>5</sup>.

Enfin, s'agissant des risques, Trégastel est soumis à plusieurs aléas : mouvement de terrain, retrait et gonflement des sols argileux et évolution du trait de côte (érosion).

Fort de ce contexte, la commune a prescrit, par délibération en date du 20 décembre 2014, la révision de son POS<sup>6</sup> et sa transformation en Plan Local d'Urbanisme (PLU).

Le projet de PLU est bâti sur un scénario de croissance qui induit une augmentation de la population d'environ 608 habitants à l'horizon 2030. Afin de répondre aux nouveaux besoins, il est prévu de produire 480 nouveaux logements sur la durée du PLU (2016-2030). Les zones à urbaniser représentent 16,7 ha, soit 2 % du territoire communal.

## II – Qualité de l'évaluation environnementale

### Qualité formelle du dossier

Le rapport de présentation est soigné et correctement illustré par des schémas et photographies ce qui contribue à en faciliter la lecture. Le document graphique est de bonne qualité et son échelle adaptée à la lecture (1/5000). L'Ae note également que les espaces limitrophes y ont été représentés, ce qui permet notamment d'apprécier les espaces urbanisés des communes de Pleumeur Bodou et de Perros-Guirec.

3 Zone de Landrellec.

4 Les sites de Tourony et de Bringwiller sont concernés par des interdictions de ramassage de coquillages.

5 La station dispose d'une capacité nominale de 15 000 équivalents habitants (EH).

6 Plan d'Occupation des Sols (POS) approuvé le 25 février 1999.

L'en-tête du rapport de présentation précise que c'est le bureau d'études « Prigent et associés » qui est intervenu dans le cadre de l'élaboration du PLU et de son évaluation environnementale. Cependant, il n'indique pas la qualité des personnes ayant travaillé sur le document. Par ailleurs, le rapport ne mentionne pas le processus de concertation ni les acteurs qui y ont été associés.

***L'Ae recommande de préciser, en préambule du rapport de présentation, la qualité des personnes ayant travaillé sur le document et les acteurs associés au processus de concertation.***

Un résumé non technique apparaît en début de rapport mais ne reprend pas l'ensemble des items abordés dans le rapport (justification des choix, analyse des incidences, dispositif de suivi).

***L'Ae recommande de compléter le résumé non technique dans la perspective de reprendre l'ensemble des points abordés dans le rapport qui devra tenir compte des évolutions et modifications ultérieures apportées au corps du rapport.***

### **Qualité de l'analyse et prise en compte de l'environnement**

L'Ae rappelle que la qualité du diagnostic et de son analyse est primordiale et conditionne la qualité globale de l'évaluation. L'absence de définition des enjeux environnementaux impacte en effet de manière successive les autres étapes de l'évaluation environnementale : justification des choix, analyse des incidences, propositions de mesures ERC<sup>7</sup>, dispositif de suivi. Or l'état initial de l'environnement apparaît à ce stade inabouti sur plusieurs aspects.

Tout d'abord, le niveau d'analyse est très inégal entre les différentes thématiques environnementales abordées dans le rapport. Par exemple, si les aspects paysagers et architecturaux sont correctement développés, il n'en est pas de même avec d'autres thématiques, pourtant à enjeux, telles que celles liées aux questions d'assainissement (eaux usées et pluviales). Le travail d'analyse semble inachevé sur l'étude des continuités écologiques puisque le rapport précise, à ce titre, que des corridors écologiques restent à définir<sup>8</sup> (« notamment après la réalisation des inventaires bocagers ») et que les différentes fonctionnalités de la Trame Verte et Bleue (TVB) n'ont pas encore été établies<sup>9</sup>. Cela constitue une faiblesse importante du projet de PLU dans son évaluation environnementale.

Par ailleurs, certaines thématiques sont absentes ou étudiées à des échelles non pertinentes : énergie, qualité de l'air, qualité et pollutions des sols<sup>10</sup>. La définition de la capacité d'accueil du territoire nécessite d'analyser ces thématiques.

L'état initial se limite pour chaque thématique à dresser un constat à un instant donné et n'explicite pas les enjeux environnementaux, c'est-à-dire littéralement « ce qui est à perdre ou à gagner » pour le territoire. Par exemple :

– sur la thématique « assainissement »<sup>11</sup> : le rapport se limite à mentionner un problème important d'eaux parasites dans les réseaux sans lier ces dysfonctionnements avec les enjeux liés à la préservation de la qualité des eaux et des usages associés,

– sur la thématique déplacement<sup>12</sup> : le rapport établit que le mode de déplacement le plus utilisé est la voiture (86 % des déplacements en 2012) sans identifier les enjeux liés à la santé : qualité de l'air, réduction des émissions des GES<sup>13</sup>, bruit...

Par ailleurs, l'état initial de l'environnement n'est pas mis en perspective avec les évolutions tendanciennes de l'environnement, en particulier celles en lien avec le phénomène de changement climatique, qui pourrait induire des conséquences particulièrement sensibles pour la commune

7 Évitement, Réduction, Compensation.

8 Page 49 du rapport de présentation.

9 Page 51 du rapport de présentation.

10 La base de données BASIAS (<http://basias.brgm.fr/>) indique notamment pour la commune que de nombreux sites ont été utilisés pour le stockage des hydrocarbures issus de la marée noire de l'Amoco Cadiz (1978).

11 Page 103 du rapport de présentation.

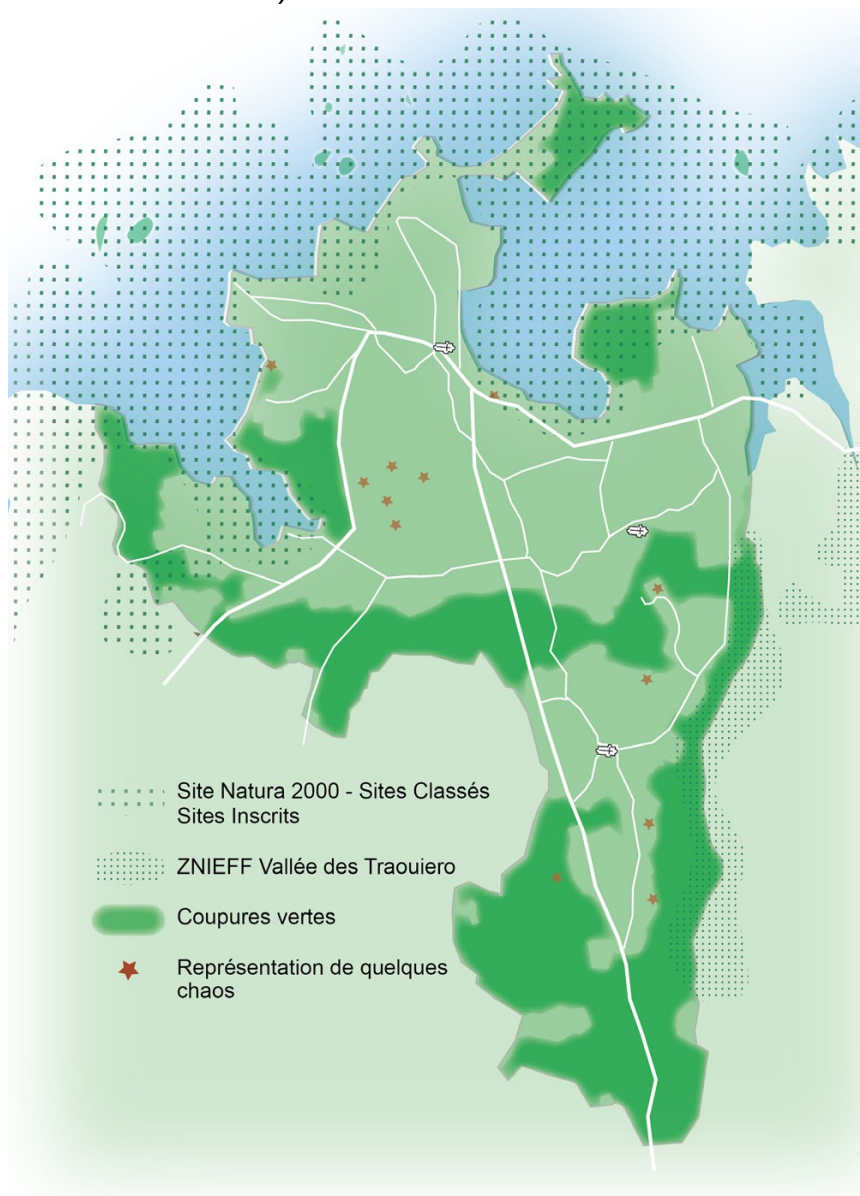
12 Page 25 du rapport de présentation.

13 Gaz à effet de serre.

(évolution du trait de côte, épisode de canicule, etc.). Les conséquences des fluctuations démographiques (notamment en période estivale) sont peu abordées alors qu'elles peuvent également avoir des conséquences potentielles sur l'environnement (surfréquentation de sites, augmentation du volume d'eaux usées à traiter, etc.).

**L'Ae recommande de consolider l'état initial de l'environnement, en particulier le diagnostic sur les différentes thématiques abordées et de définir explicitement les enjeux environnementaux qui y sont associés.**

Les orientations du PADD témoignent du caractère peu structurant du diagnostic environnemental. Outre l'absence d'objectifs sur plusieurs aspects environnementaux (ex : énergie), les orientations sont formulées de manière très générale, peu territorialisées et pourraient être transposées sur nombre de territoires : « Assurer la fonctionnalité de la Trame Verte et Bleue », « Prendre en compte les risques naturels », « Proposer des modes de déplacements doux », etc. Seules les différentes cartes de synthèse du PADD permettent in fine d'avoir un éclairage local sur certaines orientations (cf illustration ci-dessous).



**Carte de synthèse sur la préservation des espaces naturels et des continuités écologiques – Extrait du PADD**

Ces illustrations du PADD permettent notamment d'apprécier la mise en œuvre des orientations dans les différentes pièces du document d'urbanisme. Certains écarts entre l'ambition initiale et sa traduction dans le projet de PLU sont à noter. Notamment le document graphique du PLU a opéré une différence de traitement dans la protection des continuités écologiques :

- x zonage N (zone Naturelle) pour la vallée du Traouïero, zonage Aa (zone agricole inconstructible) pour la continuité Est-Ouest (reliant la vallée des Traouïero à Bringuiller)
- x et un zonage A (agricole constructible<sup>14</sup>) pour la coupure verte identifiée au Sud-Ouest du bourg de Trégastel.

Ces aspects ne sont pas justifiés dans le rapport et fragilisent la protection de ces espaces.

Le règlement de la zone A prévoit des occupations et des utilisations du sol incompatibles avec le maintien ou le renforcement d'une continuité écologique.

Les zones humides ne sont pas retranscrites dans le règlement graphique du PLU (carte de zonage).

***L'Ae recommande de privilégier un zonage N, plus adapté à la vocation et à l'objectif de préservation de ces secteurs et de retranscrire les zones humides dans le règlement graphique « Zonage ». Un zonage spécifique (Nzh ou Azh) plutôt qu'une simple trame devra être privilégié.***

Pour la préservation du littoral, si le passage du POS au PLU est marqué par une augmentation des espaces remarquables, certains espaces littoraux à dominante naturelle n'ont pas été intégrés au sein de ces secteurs, en particulier des espaces situés au niveau de la baie de Sainte-Anne : la lagune de Poul Palud ainsi qu'une partie de la bande côtière à l'Ouest de la baie.

Ces espaces font partie intégrante du site Natura 2000 « Côte de Granit rose - Sept-Iles ».

***L'Ae recommande de garder tous les espaces littoraux à dominante naturelle dans le périmètre des espaces remarquables.***

S'agissant des aspects liés à l'urbanisation, la mise en cohérence du document d'urbanisme avec les objectifs et orientations du SCoT du Trégor met en exergue plusieurs mesures du projet de PLU visant à maîtriser l'étalement urbain et à réduire consommation d'espace naturel ou agricole.

La mise en cohérence avec le document supracommunal doit être renforcée puisque plusieurs dispositions du SCoT n'ont pas été prises en compte, par exemple :

- la recommandation aux communes de réaliser, à l'occasion de l'élaboration ou de la révision de leur document d'urbanisme, un diagnostic des « sociotopes »<sup>15</sup>(chapitre 3.2.1),
- la prescription faite aux communes d'élaborer un zonage d'assainissement des eaux pluviales<sup>16</sup> (chapitre 3.5.3) ;
- l'objectif du SCoT de produire 20 % de l'énergie finale consommée, et à partir de ressources renouvelables. Dans cette perspective, il incite les communes, lors de leur démarche de planification, à engager « une réflexion transversale » « pour garantir leur sobriété énergétique, et un cadre réglementaire favorable au développement des énergies renouvelables »<sup>17</sup>.

L'analyse de la cohérence avec le SDAGE Loire-Bretagne<sup>18</sup>, témoigne d'une prise en compte du risque inondation par submersion marine puisque l'ensemble des secteurs à urbaniser est situé en dehors du périmètre à risque. Les risques de pollution ou de dégradation de la qualité des eaux littorales (qualité des eaux de baignade et des sites de pêche à pied, etc.), induits par la gestion des eaux usées et pluviales, ne sont pas suffisamment évalués à ce stade.

---

14 Le règlement de la zone prévoit que « peuvent être autorisées » « les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole ».

15 L'analyse des « sociotopes » consiste en une analyse de la pratique des espaces extérieurs, pour proposer des actions visant à augmenter la qualité des usages de ces espaces et créer de l'usage là où il n'y en a pas.

16 Le dossier du PLU comporte seulement un schéma directeur des eaux pluviales. Seul le zonage constitue le document opposable aux permis de construire et aux opérations d'aménagement.

17 Partie 4.3 du document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT du Trégor (page 143).

18 Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) 2016-2021.



***L'Ae recommande l'évaluation des risques de pollution ou de dégradation de la qualité des eaux littorales induits par la gestion des eaux usées et pluviales.***

Cette mise en cohérence avec les objectifs et dispositions des documents supra-communaux n'exonère pas la commune d'une réflexion sur son propre projet avec, par exemple, l'élaboration de scénarios d'accueil contrastés, en particulier en ce qui concerne le niveau de production de logements ou le type de résidences à privilégier (principale/secondaire). Une telle analyse aurait eu le mérite de confronter différents modèles de développement avec, comme base de référence, un scénario d'évolution tendancielle ou un scénario dit de « point mort »<sup>19</sup>.

Le rapport ne permet pas de retranscrire correctement le caractère itératif inhérent à toute démarche d'évaluation environnementale. La justification des différentes zones du règlement illustre en particulier cet aspect. Elle se limite à définir le contenu des règles ainsi que leur périmètre et ne permet pas de croiser ces choix avec les enjeux du territoire (non identifiés actuellement).

Le projet de PLU doit nécessairement se doter d'outils de suivi efficaces de la mise en œuvre du PLU et de ses objectifs. Or, à ce stade, le rapport ne présente que peu d'indicateurs sur la mise en œuvre du document d'urbanisme et de ses effets sur l'environnement.

***L'Ae recommande de consolider le dispositif de suivi du projet de PLU, en élaborant un tableau de bord comportant des indicateurs de suivi de la mise en œuvre du projet de PLU dans la perspective d'évaluer, au fil de l'eau, l'atteinte des objectifs définis par le PADD.***

Fait à Rennes, le 13 janvier 2017  
La présidente de la MRAe de Bretagne,



Françoise GADBIN

---

19 Le « point mort » constitue une méthode permettant d'identifier l'ensemble des besoins endogènes de logements (desserrement des ménages, etc), permettant de déterminer le nombre de logements à construire pour maintenir à minima le niveau actuel de la population.