

PREFET DES COTES D'ARMOR

Saint Brieuç, le 22 octobre 2013

INFORMATION DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
relative au projet d'élaboration du PLU de la commune d'HILLION
reçu le 11 juillet 2013

A l'issue du délai de trois mois qui lui était imparti, l'autorité environnementale n'a émis aucune observation se rapportant à ce dossier :

La présente information sera :

-jointe au dossier d'enquête publique ou de la procédure équivalente de consultation du public prévue par un texte particulier ;

-mise en ligne sur le site Internet de l'autorité environnementale.

Cette information ne préjuge pas de la décision finale qui interviendra au terme de l'instruction.

le Préfet



Pierre SOUBELET

PREFET DES COTES D'ARMOR

Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement

Saint-Brieuc, le 22 octobre 2013

Autorité Environnementale

**Rapport d'analyse préparatoire
à l'avis de l'autorité environnementale
sur l'élaboration du PLU de la commune de Hillion**

Présentation générale et cadre juridique

La commune de Hillion est une commune littorale qui se situe au fond de la baie de Saint-Brieuc et est bordée à l'ouest par l'anse d'Yffiniac et à l'est par l'anse de Morieux. Cette commune comptait, en 2010, une population de 4 101 habitants sur une superficie de 2 476 ha. La population est en augmentation croissante du fait d'un solde migratoire et naturel positif mais demeure tout de même touchée par un vieillissement global de ses membres.

Outre le caractère littoral, la spécificité de la commune réside dans son organisation territoriale autour de deux zones urbaines qui remplissent la fonction de bourg urbain : le bourg de Hillion et celui de Saint-René. Ces bourgs représentent environ 45 % de la population communale. Un habitat dispersé, principalement constitué de hameaux vient compléter ces deux pôles urbains. La commune recensait, en 2009, un parc de 1 904 logements, majoritairement constitué de résidences principales sous forme de maisons individuelles.

La commune est concernée par une activité agricole importante qui marque le paysage de son empreinte bocagère et compte également une zone d'activité mytilicole avec une exploitation de moules d'élevage sur pieux.

Le territoire de la commune comprend de nombreux sites naturels protégés dont les sites Natura 2000 « baie d'Yffiniac, anse de Morieux », et « baie de Saint-Brieuc ». La commune compte également 5 Zones Naturelles d'Intérêt Écologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF) et une Zone d'Intérêt Communautaire pour les Oiseaux (ZICO).

La révision du Plan d'Occupation des Sols (POS) a été approuvée par la délibération du conseil municipal en date du 31 janvier 2011.

Le projet de PLU de la commune s'inscrit dans les 2 enjeux qui ont été identifiés par le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) :

- Renforcer la population des deux bourgs pour maintenir la population scolaire et la dynamique commerciale en privilégiant la proximité des centres, la reconversion et la densification des tissus urbains existants,
- Préserver et améliorer ce qui fait l'identité, le caractère du territoire communal et l'attrait de son cadre de vie : une commune littorale au caractère rural et patrimonial.

L'avis de l'Autorité environnementale (Ae) porte à la fois sur l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme. Il sera transmis à la commune et inclus dans le dossier d'enquête publique afin d'être porté à la connaissance du public.

Synthèse de l'avis

Située dans le fond de la baie de Saint-Brieuc, la commune de Hillion offre un territoire attractif soumis à des enjeux environnementaux forts qui imposent, préalablement à toute opération d'aménagement et d'urbanisme, la mise en place d'une réflexion territoriale stratégique ainsi qu'une évaluation environnementale de qualité.

Le projet de PLU présenté par la commune et son rapport de présentation ne répondent pas correctement à ces exigences. L'Ae incite très fortement la commune à revoir son projet sur la base d'un état initial de l'environnement complet et satisfaisant afin de dégager les principaux enjeux du territoire, de définir la capacité d'accueil de la commune, et, ainsi, garantir une réponse formelle aux exigences du code de l'urbanisme.

La réflexion doit s'inscrire davantage en cohérence avec la dynamique de l'agglomération et sur la base d'une projection démographique. Elle devra traduire une prise en compte efficace des principaux enjeux de son territoire et plus particulièrement ceux en lien avec la gestion de la qualité de l'eau, de la préservation des espaces naturels et des continuités écologiques. L'aspect « énergie » devra également être pris en compte par le document d'urbanisme.

Les indicateurs de suivi devront également être renforcés et étendus aux enjeux sur lesquels le document d'urbanisme est susceptible d'avoir des incidences.

Évaluation environnementale

L'Ae constate que le rapport d'évaluation environnementale ne satisfait pas aux exigences du code de l'urbanisme. En effet, il ne reprend pas l'ensemble des composantes prévues ; et aucun résumé non technique n'est fourni.

Le PLU comporte également quelques ambiguïtés. Par exemple, alors que le PADD du document d'urbanisme retient comme enjeux, le renforcement de la population des deux bourgs et la préservation de l'identité et du caractère de la commune¹, le rapport de présentation mentionne comme enjeux, le renforcement du pôle urbain de Hillion en tant que bourg principal et la limitation du développement du bourg de Saint-René à court-moyen terme². Cette contradiction doit être levée dans un souci de clarté et de bonne compréhension des objectifs du document d'urbanisme.

L'état initial de l'environnement est très succinct dans ses composantes les plus importantes. Le volet eau est, par exemple, insuffisamment traité dans le rapport et ne permet donc pas de définir les enjeux au regard de l'objectif du bon état des eaux fixé par la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) et au regard des objectifs de qualité qui sont liés aux usages (baignade, conchyliculture, pêche à pied récréative).

Dans la même mesure, la partie de l'état initial de l'environnement consacrée à la description des espaces naturels est insuffisamment traitée. Si les sites Natura 2000 trouvent leurs descriptions dans l'étude d'incidence qui leur est spécifique³, le rapport ne peut faire l'impasse sur une description des zones humides et des ZNIEFF. Cette description devra être appuyée par des documents cartographiques.

Dès lors, le projet du PLU ne répond pas à l'obligation de détermination de la capacité d'accueil. La capacité d'accueil, notion essentielle dans le cadre de la révision du document d'urbanisme d'une commune littorale, n'est d'ailleurs pas du tout abordée dans le rapport de présentation, ce qui fragilise considérablement le projet de PLU. La capacité d'accueil peut se définir comme le niveau maximum de pression, exercée par les activités et les populations permanentes et saisonnières, que peut supporter le capital de ressources du territoire sans mettre en péril ses spécificités. Ce capital « ressources » comprend, en premier lieu, les ressources naturelles : l'eau, les milieux naturels, mais aussi l'espace. Par conséquent, l'Ae invite, dès à présent, la commune à suivre les prescriptions visant les collectivités qui ont été inscrites dans le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) de la baie de Saint-Brieuc qui sera prochainement approuvé.

De même, si un inventaire des éléments constitutifs de la trame verte et bleue figure bien en annexe⁴ du projet de PLU et que les espaces boisés classés sont mentionnés au document graphique⁵, le rapport de présentation ne traite pas de l'analyse de la trame verte et bleue sur le territoire commun. Par conséquent, le rapport devra être corrigé en ce sens.

1 Page 1 du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) – Pièce n°2 du PLU

2 Page 3 du rapport de présentation – Pièce n°1 du PLU

3 Page 61 du rapport de présentation – Pièce n°1 du PLU

4 Annexe 6-2 du dossier de PLU

5 Pièce 5-3 du PLU

La thématique « énergie » ne figure pas dans les réflexions qui ont accompagné l'élaboration du document d'urbanisme, ce dont témoigne l'absence d'élément sur cette thématique dans l'état initial. Au regard des objectifs de maîtrise d'énergie introduits par la loi portant engagement national pour l'environnement (ENE) du 12 juillet 2010 dans le code de l'urbanisme, la commune est invitée à intégrer cette problématique dans son document d'urbanisme.

L'Ae rappelle que l'évaluation environnementale, même si elle doit être proportionnée aux enjeux, ne peut pas faire l'impasse sur des thématiques environnementales primordiales qui permettent d'orienter les choix dans une politique d'aménagement durable du territoire. Le projet devra donc être amélioré sur ces différents aspects.

Le projet de PLU intervient suite à l'analyse de la mise en place du POS (1999-2012) qui fait état d'une importante consommation foncière, de constructions majoritaires dans les hameaux, d'une densité moyenne très faible. L'Ae recommande que le rapport de présentation établisse la mise en parallèle de ce bilan avec le projet de PLU ce qui pourrait permettre d'appuyer la justification des choix retenus.

La commune se caractérise par une bipolarité manifeste, composée par le bourg à proprement parler et le village de Saint-René, situé sur la RN12 et desservi par un échangeur. Le projet présenté semble reposer sur une approche strictement communale, sans prise en compte explicite des effets induits par la proximité immédiate de l'agglomération de Saint-Brieuc. Son influence, manifeste, exige que la construction du projet communal et son évaluation prennent en compte une approche plus intercommunale des enjeux induits par cette agglomération (perspectives d'évolution démographique, commerces, déplacements...) que les travaux en cours de révision du SCoT doivent faciliter.

Il conviendra aussi de :

- Justifier, dans le cadre de leur projection de développement, des capacités de traitement auxquelles la collectivité devra recourir pour supporter la charge induite par ce développement urbain.
- Prendre en compte les capacités du milieu dans la réalisation de ces scénarios de développement, notamment en ciblant les zones où l'acceptation du milieu est plus faible et d'intégrer l'évolution des schémas d'assainissement.
- Prévoir d'intégrer un volet eau à l'amont des projets d'aménagement, par exemple dès le stade des orientations d'aménagement et de programmation (AOP).

Enfin, les indicateurs de suivi mis en place sont insuffisants. En effet, ils ne couvrent que les thématiques en lien avec la population et le logement. Or, les indicateurs de suivi doivent être en mesure d'apprécier l'évolution des enjeux sur lesquels le document d'urbanisme est susceptible d'avoir des incidences (tant positives que négatives), d'apprécier ces incidences, la mise en œuvre des dispositions en matière d'environnement et leurs impacts. Pour s'en tenir aux orientations générales du PADD on peut, à titre d'exemple, proposer le suivi de l'artificialisation des sols et de l'évolution des densités, ou encore de celui des parts modales des déplacements...

- **Trame verte et bleue**

Seule une carte en annexe du rapport établit l'inventaire des éléments de la trame verte et bleue. L'absence d'analyse dans le rapport de présentation ne permet pas au projet de PLU de mesurer ici son impact. Sur la base d'un diagnostic satisfaisant, le rapport devra comprendre une analyse de ses effets sur les éléments constitutifs de cette trame.

L'inventaire des zones humides doit être particulièrement souligné, mais il devra également se traduire sur le document graphique du PLU.

L'Ae précise toutefois que les projets d'urbanisation en extension de Hillion et de Saint-René semblent compatibles avec un objectif de préservation des éléments de cette trame.

- **Les flux**

Les enjeux environnementaux présents sur la commune imposent l'analyse des impacts sur l'eau. Or, le rapport de présentation ne fait pas état des impacts de l'urbanisation en matière de gestion des eaux usées et des eaux pluviales. Au regard de la situation géographique de la commune et des enjeux liés à la qualité des eaux littorales, le rapport de présentation devra être en mesure de présenter les incidences que la mise en œuvre du document d'urbanisme est susceptible d'avoir ainsi que les mesures prises pour éviter, réduire ou compenser ces impacts. A cet effet, l'Ae recommande l'élaboration préalable d'un schéma directeur des eaux pluviales.

Le document prévoit peu de dispositifs favorables aux économies d'énergie, mises à part des préconisations d'habitat dans les orientations d'aménagement et de programmation. L'inscription dans le règlement d'autorisation des dispositifs favorables aux économies d'énergies renouvelables sur la construction (par ailleurs déjà prévus dans le code de l'urbanisme) ne peut tenir lieu de mesure incitative.



Pierre SOUBELET

Prise en compte de l'environnement par le projet

Pour une approche patrimoniale de l'espace et des ressources naturelles, le PLU a vocation à répondre à 3 objectifs essentiels, présents dans le code de l'urbanisme depuis la loi SRU et réaffirmés par les lois Grenelle Environnement, à savoir :

- une urbanisation compacte de qualité, grâce au développement de nouvelles formes urbaines variées, plus denses, rapprochant l'habitat des services et de l'emploi, permettant des modes de déplacement alternatifs, favorable à la mixité sociale et générationnelle, organisant la « ville des proximités » ;
- la préservation d'une trame verte et bleue, faite d'espaces protégés, de cours d'eau, de zones humides, d'espaces boisés, d'espaces non bâtis, constituant un maillage écologique et paysager du territoire communal, respectant ainsi l'environnement naturel dans lequel se situe l'urbanisation ;
- une approche durable des flux, permettant d'économiser les ressources nécessaires à la présence humaine (l'air, l'eau, l'énergie) et de gérer les conséquences de l'activité humaine (les déplacements, les déchets) de façon à éviter les pollutions et les nuisances.

• **Urbanisation**

Le projet d'urbanisation, fixé à l'horizon 2022, se base essentiellement sur le Programme Local de l'Habitat (PLH) qui couvre la période 2012-2017. Au-delà de 2017, la commune prévoit pour répondre aux enjeux de développement « d'anticiper sur des objectifs plus ambitieux en terme de nombre de logement à produire à partir de 2018 »⁶. Ainsi le projet de PLU vise notamment :

- la production de 195 logements minimum sur la période 2014-2022,
- des densités minimales de 20 logements/ha pour les secteurs d'habitat individuel et de 35 logements/ha pour les secteurs d'habitat collectif.

Seul le besoin foncier pour les créations de logements à court et moyen terme est estimé dans le rapport de présentation : de 7 à 8 ha. Si le projet d'urbanisation semble mesuré, le rapport de présentation ne fait pas état de la projection démographique sur la commune à échéance du PLU pour justifier l'augmentation du nombre de logements à construire après 2017. En l'absence de ces données, la réalité de la sobriété foncière du projet communal n'est pas démontrée. L'Ae invite, par conséquent, la commune à corriger le rapport en ce sens.

Ce projet a analysé au préalable les potentialités du renouvellement urbain, en cœur de bourg, visant utilement à un resserrement de la trame bâtie et au maintien des formes traditionnelles. Toutefois, aucune mesure favorable à la création ou au maintien des commerces, mais également aux activités non nuisantes, pourtant vecteurs principaux de la spatialisation résidentielle, n'est inscrite dans ces programmes.