



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DES CÔTES-D'ARMOR

LE PREFET

Saint-Brieuc, le 26 JUIN 2013

Madame le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver, ci-joint, l'avis de l'Autorité environnementale relatif à la révision du PLU de votre commune.

Vous en souhaitant bonne réception, je vous prie d'agréer, Madame le Maire, l'expression de mes respectueux hommages.

Pierre SOUBELET

Madame Michèle MOISAN
Maire de FREHEL
Place de Chambly
22240 FREHEL

PREFET DES COTES-D'ARMOR

Avis de l'Autorité environnementale relatif à la révision
du PLU de la commune de FREHEL

Saisine de l'Autorité environnementale
reçue en préfecture des Côtes-d'Armor le 27 mars 2013

Présentation générale et cadre juridique

La commune de Fréhel est une commune littorale située à l'extrémité nord-est de la baie de Saint-Brieuc, dans la presqu'île du Cap Fréhel. Elle présente un territoire de 1 891 hectares et compte environ 1 560 habitants. Elle dispose d'une importante façade littorale sur la Manche et d'un contact avec la baie de la Fresnaye.

La commune est organisée en trois pôles principaux : Fréhel-plage, structuré autour de l'ancien bourg de Pléhérel, aujourd'hui le secteur urbain le plus important de la commune, Fréhel-bourg, situé dans les terres et centre fonctionnel de la commune, et la station balnéaire de Sables-d'Or-les-Pins, créée en 1921.

La vocation touristique de la commune s'est également traduite par la construction de nombreuses résidences secondaires, qui représentent aujourd'hui plus de la moitié du parc de logements.

Son littoral est constitué de milieux naturels et de paysages d'une grande qualité, qui nécessitent une attention toute particulière. C'est ainsi qu'une grande partie de la frange littorale de Fréhel est intégrée à la fois dans la zone spéciale de conservation (directive Habitats) et dans la zone de protection spéciale (directive Oiseaux) « Cap d'Erquy, Cap Fréhel », qui font partie du réseau Natura 2000.

Dès lors, le projet de Plan Local d'Urbanisme, que la ville de Fréhel a prescrit en avril 2007, est soumis aux dispositions des articles R.121-14 à R.121-17 du code de l'urbanisme relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme. C'est en application de cette règle que la commune de Fréhel a transmis pour avis, le 27 mars dernier, son projet de PLU arrêté à l'Autorité environnementale, en l'occurrence le préfet du département des Côtes-d'Armor.

L'avis de l'Autorité environnementale 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.

Résumé de l'avis

La commune de Fréhel s'est fixée, dans son Projet d'Aménagement et de Développement Durable, des orientations suffisamment ambitieuses pour répondre aux enjeux environnementaux présents sur son territoire.

Certains aspects opérationnels et réglementaires du PLU ne traduisent pas d'emblée la volonté municipale de conduire l'aménagement communal vers « une réorganisation générale de l'espace » selon la délibération motivant la mise en révision de son document d'urbanisme.

Aussi, la commune est invitée à :

- concentrer les zones d'urbanisation future dans les secteurs de centralité que sont Fréhel-Bourg et Fréhel-Plage, en prévoyant des formes urbaines plus denses et plus cohérentes ;
- Définir et préserver une véritable trame naturelle intégrant les éléments déjà inventoriés et constitutifs des continuités écologiques.

Un renforcement de la démarche d'évaluation environnementale, par une réflexion approfondie sur la capacité d'accueil de la commune et une analyse complétée par les incidences du PLU sur les habitats naturels d'intérêt communautaire, notamment, devraient aider la commune à proposer des engagements en adéquation avec ses objectifs.

Evaluation environnementale

L'évaluation environnementale du PLU de Fréhel doit se référer à l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme, quant à son contenu. Le dossier comporte effectivement tous les éléments liés à cette obligation réglementaire, y compris un résumé non technique et des indicateurs de suivi. Certaines dispositions méritent cependant d'être développées.

Le projet communal est de construire environ 355 logements nouveaux sur les dix prochaines années. Cet objectif tient compte de la part faite à la résidence secondaire, certes en diminution par rapport aux 56 % du parc de logements actuel, mais qui demeure substantielle et ne constitue pas, à proprement parler, une véritable inversion de tendance. Une étude plus précise de la capacité d'accueil de la commune, présentée de manière très succincte en fin de rapport, pourrait apporter des éléments significatifs.

En effet, la détermination de la capacité d'accueil, exigée par la loi Littoral, se définit 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, que l'urbanisation antérieure a utilisé avec largesse. Au-delà de ces aspects, il est aussi question de ressources financières, d'équipements, d'accueil de population, de tout ce qui est indispensable au développement équilibré et durable de la commune.

Il importe que la collectivité motive davantage ses choix en matière d'habitat et qu'elle fournisse plus de précisions sur l'adéquation entre les objectifs recherchés et les moyens évoqués pour les atteindre.

Cette réflexion complémentaire s'appliquera en premier lieu à l'évaluation des incidences du projet de PLU sur le site Natura 2000. En effet, le rapport comporte deux cartes (pages 256 et 257) mettant en évidence la présence de nombreux habitats naturels d'intérêt communautaire, inclus pour partie dans les emprises du camping du Pont de l'Etang et de la carrière Barrier, même si cette dernière est formellement en dehors du périmètre du site Natura 2000.

Or, la nécessité de prendre en compte cette richesse écologique n'est pas abordée dans la recherche de la capacité d'accueil de la commune, alors que le lien entre les activités touristiques et économiques et la préservation des espaces naturels devrait apparaître dans la réflexion.

Ensuite, le règlement relatif aux zonages Nca pour la carrière et UT pour le camping autorise des aménagements qui sont de toute évidence susceptibles d'avoir des impacts notables sur ces habitats d'intérêt communautaire. Des expertises menées récemment pour le compte de la commune, qui pilote un groupe de travail chargé de la mise en place d'un plan de gestion de l'espace dunaire de la commune de Fréhel, montre d'ailleurs la dégradation effective du site du point de vue biologique.

L'analyse des incidences des dispositions du PLU sur le site Natura 2000 et sur l'ensemble des habitats naturels d'intérêt communautaire devra être complétée. Elle ne répond pas exhaustivement aux exigences réglementaires de l'évaluation environnementale ainsi qu'à la prise en compte des enjeux présents sur les différents secteurs du site.

Par ailleurs, le dossier mentionne que des travaux d'extension de la capacité de la station d'épuration du Routin seront opérationnels pour la fin 2013. S'agissant d'un projet essentiel, il est indispensable que les informations sur ces travaux soient mises à jour dans le dossier qui sera mis à l'enquête, la station initiale nuisant à la qualité des eaux du ruisseau dans lequel elle rejette les eaux traitées et qui rejoint la mer à la Grève des Fosses.

Enfin, et de manière générale, j'invite le rapporteur à structurer la partie 7 « Analyse des incidences sur l'environnement et évaluation environnementale » du rapport de présentation, de façon à éviter les redondances qui nuisent à la clarté du propos.

Prise en compte de l'environnement par le projet

Par une approche patrimoniale de l'espace et des ressources naturelles, le PLU a vocation à répondre à trois objectifs essentiels, présents dans le code de l'urbanisme depuis la loi S.R.U. et réaffirmés par les lois Grenelle Environnement, à savoir :

- fixer le cadre opérationnel de 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 ;
- organiser une urbanisation compacte et 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 » ;
- traduire 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.

Trame verte et bleue

La commune a procédé à l'inventaire des espaces remarquables du littoral, des zones humides, des vallées, des boisements et des haies bocagères sur l'ensemble du territoire communal. A l'aide de ces inventaires, elle en déduit la trame verte et bleue du territoire qu'elle reproduit dans une carte (page 161).

La carte montre le morcellement et la fragilité de cette structure naturelle. A l'exception du secteur « Baie de la Fresnaye – Vallée du Frémur », les continuités écologiques de la partie nord du territoire communal sont menacées, tant dans leur linéaire littoral que dans les liaisons terre-mer, par l'urbanisation et par les activités économiques. En ce qui concerne la partie centrale du territoire, les zones correspondant aux boisements et aux zones humides, classées N, Nzh et Azh, ne paraissent pas garantir les continuités écologiques.

La commune est invitée à étudier la possibilité de renforcer la cohérence de son zonage au regard de son objectif de préservation de la trame verte et bleue affiché dans son Projet d'Aménagement et de Développement Durable.

Urbanisation

Un travail d'identification des dents creuses et du potentiel foncier mobilisable a permis de mettre en évidence une capacité d'accueil importante en renouvellement urbain. Le zonage proposé reprend 6 hectares, en excluant toute potentialité dans le secteur de Sable-d'Or-les-Pins, où certaines parcelles non bâties mais constructibles ont été répertoriées comme éléments d'intérêt paysager, afin sans doute de préserver le caractère de la station balnéaire.

Pour répondre à son objectif de croissance démographique fixé à 1,2 % par an en moyenne à l'échéance 2022, la commune prévoit également dans son PLU, 25 hectares environ d'extension urbaine. Les zones d'urbanisation future, classées 1AU et 2AU sont concentrées dans 4 secteurs : Fréhel-Bourg, Fréhel-Plage, La Carquois et Sainte-Aide. Fréhel-Bourg et Fréhel-Plage sont incontestablement des pôles de centralité dont le confortement ne pose pas de problème. La Carquois peut être considéré comme un village mais Sainte-Aide a les caractéristiques d'un hameau où seule une densification est envisageable.

La densité de 12 logements à l'hectare affichée comme une moyenne mais appliquée de manière indifférenciée dans les orientations d'aménagement de chaque secteur d'urbanisation future y compris les plus proches des centres-bourgs, est insuffisante pour répondre à l'ensemble des objectifs fixés dans le PADD, et en particulier l'économie d'espace, la diversification de l'offre en logements et une plus grande cohérence et homogénéité de la forme urbaine du bourg de Fréhel.

La commune est invitée à mettre en cohérence son projet, tel qu'il se traduit dans le présent dossier, avec les orientations qu'elles s'étaient elle-même fixées, en recherchant une densité différenciée selon les secteurs concernés, dans la perspective d'une accentuation significative de 25 logements par hectare au bourg et dans sa périphérie proche, de 15 logements par hectare sur les autres secteurs urbanisables.

Les flux

Les principaux secteurs d'urbanisation de la commune sont tous reliés au réseau de collecte des eaux usées. Dès lors, la commune devra apporter l'assurance de la capacité de la station d'épuration du Routin à traiter les effluents de la population, tant sédentaire que touristique.

En ce qui concerne les déplacements, le document présenté fait état de mise en valeur et de création d'un certain nombre de cheminements doux, ce qui apparaît particulièrement pertinent au regard du statut balnéaire de la commune et de la vocation touristique du site. En particulier, la création d'une voie en site propre reliant le bourg de Fréhel au secteur de Fréhel-Plage semble propice à une baisse du trafic automobile quotidien.

Saint-Brieuc, le **27 JUIN 2013**



Pierre SOUBELET,
Préfet des Côtes-d'Armor