



Révision du PLU de Fougères

Avis des services de l'État sur le projet de territoire au regard des objectifs du développement durable

L'avis de l'État porte sur la déclinaison des objectifs d'aménagement durable fixés aux articles L. 101-2 et L. 101-2-1 du Code de l'urbanisme, la forme du document et la procédure suivie. Les remarques sont graduées selon trois niveaux :

DEMANDE : les demandes sont constitutives de réserves, ainsi leurs non prise en compte pourrait faire l'objet d'un recours lors du contrôle de légalité.

Recommandation : l'État recommande (avec plusieurs niveaux de nuances) de prendre en compte certains éléments afin de favoriser la transition écologique et énergétique.

Observation : l'État propose certaines corrections ou compléments dans l'objectif d'améliorer la qualité du PLU.

Par délibération du 27 juin 2024, le conseil municipal de Fougères a arrêté son projet de révision de plan local d'urbanisme (PLU). Conformément aux articles L. 153-16 et R. 153-4 du Code de l'urbanisme, le dossier a été transmis à Monsieur le Préfet pour avis.

La ville de Fougères (20 653 habitants)¹ se situe au nord-est du département, à 50 km de Rennes et 28 km de Vitré. La ville, sous-préfecture, est une centralité dotée des commerces, services, emplois et équipements structurants diversifiés (sportifs, culturels, santé, enseignement...) et moteurs sur le reste du pays.

Ainsi, elle est le pôle urbain de l'armature territoriale du SCoT (Schéma de cohérence territoriale) du Pays de Fougères et du PLH (Programme Local de l'Habitat) de Fougères Agglomération.

¹Population 2021

Préambule

À travers l'Agenda 2030, la France est engagée dans la transition écologique et s'est fixé des objectifs de développement durable (les ODD de l'ONU), qu'elle a notamment décliné dans la loi « climat et résilience », la stratégie nationale bas-carbone – SNBC, la loi de reconquête de la biodiversité et autres dispositions stratégiques et réglementaires.

Il appartient à chaque territoire de s'inscrire dans cette trajectoire de transition et de planifier activement sa mise en œuvre à l'échelle locale, pour qu'elle soit source d'opportunités nouvelles et positives pour le territoire et permette d'anticiper et non de subir les impacts des changements déjà à l'œuvre.

Les indicateurs relatifs à l'état de l'environnement en Bretagne sont dégradés et ne révèlent pas de tendance significative à l'amélioration. Maîtrise de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols, adaptation au changement climatique, économies d'énergie et développement des énergies renouvelables, amélioration de la qualité de l'air, préservation quantitative et qualitative de la ressource en eau, exposition aux risques naturels et de protection et reconquête de la biodiversité, la prise en compte de ces enjeux dans les documents d'urbanisme doit être améliorée pour être en mesure d'atteindre les objectifs correspondants et laisser aux générations futures un territoire qui permette de répondre à leurs besoins.

Il est nécessaire de rappeler que la diminution de la consommation foncière et la lutte contre l'artificialisation des sols sont des principes qui doivent guider l'élaboration des documents d'urbanisme.

Ces principes ont été réaffirmés dans la récente loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (climat et résilience).

D'ici 10 ans (sur la période 2021-2031) et à l'échelle de la Bretagne, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) devra être divisée au moins par deux par rapport à celle observée sur la période 2011-2021.

Les objectifs de réduction fixés par le SRADDET seront territorialisés dans les SCoT d'ici 2026 selon les enjeux et besoins des territoires et les efforts de sobriété déjà consentis. Au plus tard au 23 août 2027, les documents d'urbanisme devront avoir traduit cette réduction importante de consommation d'espaces en compatibilité avec les SCoT.

La commune doit profiter de la révision de son PLU pour s'engager dans la trajectoire de réduction de la consommation foncière à échéance 2030 et, d'ici 2050, tendre vers le zéro artificialisation nette (ZAN).

Les chapitres qui suivent sont rédigés avec la volonté d'orienter la commune vers un projet global conforme aux orientations en matière de développement durable du Code de l'urbanisme.

I Accueil des populations, habitat, activités et consommation d'espaces

I.A Projet d'aménagement et perspectives démographiques

La démographie de la ville augmente à nouveau depuis plus d'une décennie². De 19 779 habitants en 2010 à 20 653 habitants en 2021, les 874 habitants supplémentaires représentent près de 80 de plus par an.

Le PLU prévoit une croissance démographique moyenne annuelle de 0,9 % (PADD page 9) pour atteindre, dans les 10 ans, une population de 22 522 habitants, soit 1 862 habitants supplémentaires.

Elle est supérieure aux tendances récentes (0,47 % en moyenne depuis 2010). Cet objectif, en écho au PLH, vise le retour et le maintien des habitants en ville, dont les jeunes, sous réserves d'une offre variée et abordable en logements. En effet, depuis 2010, le taux de natalité et le solde naturel restent inférieurs au taux de mortalité et au solde migratoire. Par contre, la vacance des logements a fortement diminué (de 13,7 % à 8,6 %).

La justification d'un taux de croissance démographique de 0,9 %³ repose sur les importantes démolitions de logements, engagées depuis 10 ans, ayant ralenti la croissance. Avec un décalage dans le temps par rapport à l'évolution de la population, ces opérations sont actuellement en phase projets de reconstructions structurants en centre-ville (quartier de l'Annexe par exemple, issu du programme « ACV »). En outre, l'offre de lots conséquente des communes limitrophes a contribué à aspirer la croissance urbaine au détriment de la ville de Fougères. Il faut rappeler que la ville constitue le pôle urbain du pays de Fougères du projet de SCoT en cours de révision (armature territoriale du projet d'aménagement stratégique validé)

Le PADD et le projet de PLU privilégient les projets de renouvellement urbain, densification et requalification urbaines, en vue d'économiser l'espace, de créer une ville durable avec une attention portée à la « nature en ville » (notamment la valorisation des vallées) tout en protégeant le patrimoine urbain marqueur de l'identité de la ville.

Précisé à l'occasion du programme « Action cœur de ville », le projet urbain du PLU retient 3 centralités et renforce les objectifs de transition : gestion intégrée des eaux pluviales, développement des énergies renouvelables, des mobilités douces et de l'intermodalité, etc.

²Baisse observée auparavant lié à l'essor péri-urbain, aux difficultés économiques des années 80, etc.

³PADD page 9, rapport de présentation page 41 et suivantes

DEMANDES : le rapport de présentation devra être actualisé par des données récentes et indiquer le mode de calcul ou la source aboutissant à 0,82 % de croissance récente. Il s'agira de bien justifier l'hypothèse démographique retenue (0,9 % par an) au regard des trajectoires récentes constatées (0,34 % entre 2015 et 2021 – données INSEE)

I.B Production de logements, densité, consommation foncière et mixité

Comme indiqué, le PLH de Fougères Agglomération (2022-2027) concentre la production de logements (68 %) sur le secteur de Fougères (ville et communes avoisinantes : 224 logements/an, total PLH : 328 logements/an). Avec 130 logements par an, le PLU est proche du PLH (125 logements/an).

Sur la durée du PLU, ces 1 300 logements seront ainsi repartis :

- 200 par résorption de la vacance, en cohérence avec les objectifs de l'OPAH RU en cours (130 logements à rénover d'ici 2027 sur un périmètre concentré en centre-ville) ;
- 275 logements en renouvellement urbain sur une dizaine de secteurs identifiés (page 56 du rapport de présentation), notamment les friches industrielles comme les usines Bertin, Minelli ;
- 240 logements en densification urbaine sur l'ensemble du tissu urbain.

Ainsi, 55 % des logements à produire est en renouvellement urbain et densification :

- 585 logements en extension urbaine sur 3 principaux secteurs (Paron, Placardière et Forairie) ;
- environ 12 logements suite à changement de destination.

La production de 130 logements par an s'étale de 2022 à 2031, sur une période de 10 ans. De 2032 à 2033 (soit 2 années) le PLU prévoit 210 logements supplémentaires. Au total, le PLU permet la production de 1 510 logements sur 12 ans.

Les OAP fixent des densités de 30 à 100 logements/ha, en cohérence avec la nature des secteurs dans lesquelles sont prévues ces opérations et avec l'objectif de modération de consommation d'espace.

Le PLU est compatible avec les objectifs du PLH (page 197 du rapport de présentation) en matière de :

- production de logement (130 logements/an dans le PLU : 125 dans le PLH) ;
- renouvellement urbain (55 % de production en RU dans le secteur de Fougères) ;
- densité (densité moyenne de 34 contre 30 dans le PLH).

En revanche, si le PLU aborde la diversité de l'offre de logements⁴, il ne fixe aucun objectif de production et encore moins d'outils pour assurer la réalisation de logements locatifs sociaux (LLS). Seul est rappelé l'objectif du PLH de 25 % de LLS dans la production sur le secteur de Fougères. La production de 25 % de LLS parmi un objectif général annuel de 130 logements/an devrait amener la commune à produire 35 LLS/an.

L'estimation des besoins en logements est justifiée et l'échéancier, joint aux OAP (P6) priorise la production en densification et RU à court terme (55 % de la production soit 715 sur un objectif total de 1 300 logements).

DEMANDES :

Pour être compatible avec le PLH et assurer une offre de logements diversifiée, le PLU doit fixer un objectif de production de LLS (PADD) et indiquer dans les OAP, ou bien fixer par des servitudes appropriées le nombre et/ou le % de LLS par secteurs, en particulier dans les opérations d'extension urbaine ou de renouvellement urbain (à l'instar du quartier de l'Annexe).

Le PLU prévoit la production de 210 logements (soit 1 500 logements) au-delà de la période de 10 ans. Il conviendra sur cette période d'assurer des objectifs de RU ambitieux au regard de la croissance retenue pour le PLU et compatibles avec les objectifs du PLH (bien que celui-ci s'applique de 2020 à 2026).

Il conviendra de préciser que la production de 130 logements/an s'étend de 2022 à 2031 et que la durée du PLU dépasse celle du PLH, s'étendant quant à elle de 2020 à 2026.

Recommandations :

Certaines données quantitatives nécessitent des précisions et/ou actualisation (démographie récente, nombre de logements variant selon les documents).

Le numéro de certains secteurs est à corriger en page 5 des OAP pour rester le même dans tout le document : ex : « îlot ancienne usine Bertin » : secteur 10 (P 4, 34), secteur 9 page 5 (idem pour les secteurs de l'Annexe, de la Fayette enfumée, et de l'ex usine JB Martin)

La modération de la consommation d'espace se fait en comparant la consommation d'espaces effective passée et la consommation d'espace planifiée par le PLU.

L'analyse de la consommation d'espace NAF1 entre 2011 et 2021 estime la consommation foncière à 13,92 ha. Ce chiffre est cohérent avec le chiffrage du mode d'occupation des sols (MOS) breton qui évalue à 13,7 ha la consommation effective passée en 2011 et 2021.

⁴page 46 rapport de présentation et page 10 PADD

Les surfaces immédiatement urbanisables sont les espaces actuellement naturels, agricoles ou forestiers en zone U et 1AU. Dans sa forme actuelle, le projet arrêté de PLU permet une consommation foncière future immédiatement urbanisable de 2,9 hectares en zone U et de 13,9 hectares en zone 1AU. Soit un total cumulé de 16,8 ha.

Le principe de modération de la consommation foncière ne serait ainsi pas respecté. En effet, la consommation foncière future immédiatement urbanisable du PLU (16,8 ha) est supérieure à la consommation foncière effective passée (13,9 ha).

Récemment, plusieurs PLU et PLUi ont été annulés du fait d'une consommation future potentielle supérieure à la consommation foncière effective passée : PLUi de Saint-Hilaire du Harcouët (CAA de Nantes, 22 juillet 2022), PLUi de Toulouse métropole (CAA de Bordeaux, 15 février 2022) ; PLUi de Questembert Communauté (CAA Nantes, 26 mars 2024) ; ou encore le PLUiH de Monfort Communauté (tribunal administratif de Rennes, le 6 mai 2024).

Pour remédier à cette situation, certains ajustements pourraient être effectués. Par exemple, le reclassement des parcelles BC0043 et BC0120 de 1AU en 2AU (ou en A) pourrait suffire à répondre à l'objectif de modération. D'autres solutions existent certainement et peuvent être explorées afin de réduire la surface en zone 1AU.

La consommation foncière prévue par le PLU est la suivante :

- de 15,9 ha en 1AU (dont 13,88 ha ENAF) ;
- de 13 ha en 2 AU (dont 12,27 ha en ENAF).

Le bilan de la consommation planifiée (potentielle) est établi et détaillé page 112 du rapport de présentation et la justification de la modération de la consommation d'espace est bien traitée page 190 du rapport de présentation et page 11 du PADD.

L'échéancier prévisionnel joint au OAP précise trois périodes successives d'urbanisation : court terme (2022 à 2025), 2026-2028 moyen terme, 2030-2033 long terme).

Un échéancier des ouvertures à l'urbanisation est réalisé conformément aux obligations prévues à l'article L. 151-6-1 du Code de l'urbanisme.

DEMANDES : Il convient de revoir à la baisse la consommation foncière planifiée immédiatement urbanisable (en U et 1AU) afin qu'elle soit inférieure à la consommation effective passée. Pour mémoire, l'objectif régional est de diviser au moins par deux la consommation foncière. Il serait opportun d'établir un bilan précis, au regard du MOS et du projet de PLU, de la consommation planifiée (potentielle) y compris dans les zones U (par exemple zone UG de Paron, zone UEb située à proximité du cimetière ou le secteur de la Placardière).

I.C Bâtiments susceptibles de changer de destination

Le PLU prévoit quelques changements de destination en zone N (cf règlement graphique et écrit encadrant ce dispositif). Leur nombre limité (une douzaine environ) n'aura pas d'incidence sur la production de logements : il n'est pas nécessaire de les intégrer dans le calcul de l'offre. Les dispositions réglementaires concernant les extensions et annexes en zone N permettent de les encadrer convenablement ; elles feront l'objet toutefois d'un avis simple en CDPENAF. Par ailleurs, le PLU ne prévoit pas de STECAL.

I.D Prise en compte de la protection du patrimoine archéologique communal

DEMANDES : le PLU doit intégrer la réglementation applicable, relevant des codes du patrimoine, de l'urbanisme et l'environnement, énoncée dans l'avis de la DRAC (Service archéologie préventive) du 27/08/2024 joint en annexe de cet avis.

Recommandation : le PLU doit actualiser ses informations sur cette protection

- rapport de présentation : les données du diagnostic (p. 127/128) sont obsolètes. Les zones de protection actuelles sont à répertorier dans un tableau et d'une carte (fond cadastral) précisant le patrimoine archéologique communal connu, permettant d'identifier la répartition des zones⁵ sur le territoire de la commune ;
- plan de zonage ou annexes : ces zones sont à reporter au document graphique avec rappel du numéro les identifiant, ou exceptionnellement en annexe « patrimoine archéologique » pour éviter de surcharger le plan de zonage

⁵Chacune de ces zones devra porter un numéro correspondant à son identifiant, facilitant la correspondance entre la carte et le tableau

II

III Prise en compte de l'environnement, la lutte contre le changement climatique, les déplacements et les risques

L'avis du syndicat mixte du bassin versant du Couesnon, du 28/08/2024, est joint en annexe pour avis et indications complémentaires à porter au projet de PLU.

III.A Ressource en eau et milieux aquatiques

L'analyse des volumes d'eau potable consommés date de 2015 et 2016 et n'a pas été évaluée au regard du scénario démographique choisi.

DEMANDES

Le rapport de présentation doit être actualisé et présenter la situation récente et tendancielle en matière de consommation en eau potable du territoire. Aucune analyse ni démonstration n'est faite quant à la soutenabilité du projet de PLU par rapport au changement climatique et à la ressource en eau du territoire à moyen terme.

La soutenabilité du projet de développement communal par rapport au potentiel de la ressource locale en eau à l'échelle intercommunale doit être démontrée, à minima à échéance du PLU, dans le contexte du changement climatique. Le PLU doit viser une réduction des prélèvements et de la consommation en eau de 10 %. Il doit, notamment au travers de son règlement, intégrer des dispositions favorisant la réduction des consommations en eau.

Recommandations :

Le rapport de présentation devrait être actualisé et présenter l'état écologique des masses d'eau du territoire issu de l'état des lieux de 2019⁶.

L'annexe sanitaire du PLU précise : « Un zonage de gestion des eaux pluviales, approuvé en 2024 vient prescrire sur les différentes zones des règles de gestion des eaux pluviales favorisant l'infiltration des eaux pluviales »

Le « schéma directeur des eaux pluviales » datant de 2013, cité à plusieurs reprises dans le PLU et contenant un zonage pluvial, est partiellement annexé au PLU.

DEMANDES : Les documents et prescriptions applicables en matière de gestion des eaux pluviales doivent être clarifiés et le nouveau zonage de gestion des eaux pluviales annexé au PLU.

Recommandations :

Les dispositions prévoyant de maintenir en espaces vert 20 % de la surface des parcelles devraient être renforcées et prévoir une application de la mesure pour un seuil inférieur au seuil prévu de 250 m² de surface plancher.

Afin de renforcer les dispositions prévues pour favoriser la perméabilité des aires de stationnement, un taux minimum de surface perméable devrait être fixé au règlement en zones Uc, Ud, Ue, etc.

III.B Trame verte et bleue (TVB), biodiversité

Le PLU assure globalement la protection et la préservation de la TVB et de « la nature en ville », (protection des 3 cours d'eaux et de leurs vallées (zone N, protections des boisements, cours d'eaux et zones humides...). Cependant, des compléments restent nécessaires.

La Trame Bleue comprend les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux (cf listes établies en application de l'article L. 214-17 du Code de l'environnement). Deux listes sont établies par le préfet coordinateur de bassin. L'analyse du réseau hydrographique n'indique pas la source des données cartographiques, certains cours d'eau ne sont pas représentés sur les cartes ou sur le règlement graphique, des discontinuités (page 62) sont également représentées.

DEMANDES : le PLU doit prendre comme référence la cartographie des cours d'eau du site de l'État en Ille et Vilaine pour l'analyse du réseau hydrographique. Les cartographies du rapport de présentation doivent être complétées et intégrer l'ensemble des cours d'eau. Le règlement graphique doit être complété et doit représenter de façon exhaustive les cours d'eau.

Observation : la trame bleue ne se limite pas qu'aux cours d'eau classés en liste 1 et en liste 2 (cf. page 75 du rapport de présentation). Les cours d'eaux non classés devraient être inclus dans la trame bleue, tout comme les milieux humides.

La protection des cours d'eau (zones UD UE, UC) n'est pas prévue dans les dispositions générales. La marge de recul de 10 m, par rapport aux rives des cours d'eau, ne concerne que les zones U.

DEMANDES : la marge de recul, de 10 m par rapport aux rives des cours d'eau, doit être insérée dans les dispositions générales du règlement pour la rendre applicable à l'ensemble des zones du PLU. Des précisions au règlement écrit, sont nécessaires pour renforcer les dispositions de protection des cours d'eau. Les précisions suivantes doivent être ajoutées :

⁶État des lieux 2019 : 2 masses d'eau en état moyen :

frgr0017 le Nancon et ses affluents depuis Landean jusqu'à la confluence avec le Couesnon

frgr0600 le Couesnon et ses affluents depuis la source jusqu'à la confluence avec le Nancon

« Sont interdits :

- tout exhaussement et affouillement dans les cours d'eau ;
- les constructions, les travaux et les aménagements affectant le fonctionnement et les caractéristiques du cours d'eau
- au sein de ces zones inconstructibles, seuls sont autorisés :
 - les travaux liés à une action de restauration morphologique du cours d'eau ou de la zone humide attenante ;
 - pour les constructions existantes, les travaux liés à des mises aux normes ayant un intérêt environnemental lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative et justifiée ;
 - les installations et ouvrages d'intérêt général liés à la sécurité, à la salubrité, aux réseaux d'utilité publique lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative et justifiée »

Recommandations :

Pour plus de clarté sur la nature des exceptions, il serait souhaitable de préciser au deuxième alinéa des exceptions : « Des actions d'entretien de la zone humide ».

L'article 6 pourrait également être complété par une disposition complémentaire du type : « En limite de zones humides, tout projet d'urbanisation devra être conçu de manière à ne pas compromettre le fonctionnement des zones humides. Le cas échéant, un recul de 10 mètres est appliqué. »

L'inventaire zone humide du Sage Couesnon est une base datant de 2011.

Dans le projet de PLU, la doctrine ERC n'a pas été mise en œuvre dans le choix des zones à urbaniser. Un inventaire « zone humide » est nécessaire, notamment en secteurs 1AU et 2AU « Chemin du Patis » partiellement situés en zone de probabilité assez forte de zone humide. (source : <https://sig.reseau-zones-humides.org/>).

DEMANDES :

Un inventaire zone humide, ainsi qu'un inventaire faune/flore, du fait de la proximité avec la ZNIEFF (forêt de Fougères) et une zone humide riveraine de cours d'eau, doivent être menés selon la séquence ERC pour les secteurs 1AU et 2AU « Chemin du Patis ». Ces inventaires devront compléter la justification du choix de la zone à urbaniser, intégrer les enjeux environnementaux dans l'OAP et pris en compte dans le projet d'aménagement. Le cours d'eau et la zone humide présents dans le secteur proche de l'OAP devront être identifiés sur les schémas de l'OAP. L'OAP doit préciser qu'une partie du secteur est situé en périmètre éloigné du captage de Fontaine la Chêze.

Le rapport de présentation justifie (page 105) l'extension limitée de certains EBC dans la vallée du Nançon par : « *Certaines nouvelles limites s'appuient sur la limite des zones humides pour ne pas empêcher des suppressions d'arbres qui pourraient être nécessaires dans le cadre la gestion de ces milieux humides.* »

Recommandation :

Un diagnostic, en concertation avec Fougères Agglomération, devrait être réalisé afin de définir un niveau de protection adapté pour les boisements existants, notamment dans la vallée du Nançon.

Certains quartiers présentent peu d'éléments protégés au titre du L. 151-23 (éléments de paysage) qu'il serait cependant utile de renforcer (cadre de vie, adaptation au changement climatique...).

La protection (L151-23) pour la compensation en cas de destruction visant l'équivalence et les intentions pour plus de nature en ville gagneraient à être renforcées (par une protection supérieure des éléments existants) dans le diagnostic de la trame verte et le règlement.

Le diagnostic pourrait utilement s'appuyer sur le visualiseur développé par la DDTM 35 :

<https://carto2.geo-ide.din.developpement-durable.gouv.fr/frontoffice/?map=ac54dcf7-67a5-44be-a391-f60e87bec1e2>

DEMANDES

La parcelle BE 0184 en zone NPa (à proximité de l'OAP La Placardière) n'est pas classé en EBC, le boisement est donc non protégé au PLU. En cohérence avec le rapport de présentation, le boisement présent sur cette parcelle doit être classé en EBC.

En page 218 du rapport de présentation, un exemple de haies à renforcer est présenté or le règlement graphique ne traduit pas cette ambition :

- ***le règlement graphique doit prévoir, au travers des outils EBC ou espaces verts à créer, des dispositions pour le renforcement bocager sur les secteurs identifiés en faiblesse dans le diagnostic de la trame verte***
- ***certains arbres isolés, identifiés graphiquement sur l'OAP 2AU de La Placardière comme ayant vocation à être conservés, sont à protégés au règlement graphique (L151-23)***

La suppression partielle d'un EBC (OAP La Forairie Sud) vise à faciliter, si nécessaire, la création d'une voie d'accès alternative à la parcelle : la section de cet EBC supprimé doit être transformé en arbres classés en éléments de paysage de manière à assurer la mise en œuvre d'une compensation ultérieure si le projet d'aménagement impacte les arbres exclus de l'EBC.

Sur les enjeux faune/flore issus du rapport de présentation, il est indiqué : « *la carrière du Rocher Coupé accueille un couple de Faucon pèlerin (Falco peregrinus Tunstall) depuis peu. Le site constitue un habitat de reproduction et de repos protégé pour cette espèce. Une étude menée par Dervenn est actuellement en cours pour l'aménagement du site de la carrière et la prise en compte de cet enjeu faunistique.* »

DEMANDES :

Des dispositions de protection du milieu constituant un habitat de cette espèce devront être intégrées au règlement graphique, notamment sur les parcelles AV0004 et AV0002.

Sur l'approche « Nature en ville », les OAP 10 (îlot Bertin), 11 (la Chapelle Janson) et 13 (la Bayette Enfumée) présentent des intentions d'espaces verts à créer, pouvant servir de dispositif de gestion des eaux pluviales.

Recommandations :

Décliner ces intentions serait appréciable dans les OAP (traduction sur le schéma de principe d'aménagement, dans les préconisations écrites...).

En parallèle, le règlement graphique gagnerait à inscrire l'intention de créer des haies en OAP 13 (lisière sud) et 11 (bordure de la route départementale).

À propos de la trame noire, la ville de Fougères est particulièrement concernée par un enjeu de protection et de préservation des chiroptères (situation géographique, patrimoine). L'OAP TVB prévoit de « Réduire la pollution lumineuse en faveur de la biodiversité, en restant compatible avec les enjeux de tranquillité et de confort de l'espace public... » à titre indicatif (des dispositifs lumineux appropriés à la biodiversité **pourront** être privilégiés pour l'éclairage nocturne... »).

DEMANDES

Les dispositions en faveur de la trame noire devront être renforcées dans les OAP « TVB et intégration de la biodiversité en milieu urbain ». Les dispositifs lumineux mieux appropriés à la biodiversité devront être privilégiés pour l'éclairage nocturne des voies et des cheminements secondaires, dans le cadre de l'aménagement de nouveaux secteurs, des réaménagements de la ville ou de modernisation des éclairages publics (dispositifs d'éclairage orientés vers le bas, teinte jaune, période d'éclairage adaptée) notamment dans les corridors potentiels à chiroptères.

Les clôtures, implantées dans les espaces naturels au sens large et notamment dans les zones naturelles ou forestières, doivent faire l'objet de prescriptions (ht maximum de 1,20 m, pose à 30 cm du sol, ni vulnérantes, ni piège pour la faune...) dans le règlement du PLU, afin de permettre en tout temps la libre circulation des animaux sauvages.

La liste des plantes invasives interdites annexée au règlement doit être mise à jour (liste actualisée en 2024 disponible sur le site internet du CBNB) L'interdiction d'implantation de plantes invasives devra être complétée pour les clôtures en zones UA et UG, et N.

III.C Risques sanitaires et nuisances

Le projet de PLU n'apporte pas la justification complète de la capacité du système d'assainissement (à collecter, transporter et traiter l'ensemble des effluents) à l'échelle supra ; intégrant les projets de développement (logements, activités...) de Fougères et des autres communes raccordées au système d'assainissement.

Il est indiqué (P 108 du rapport de présentation) que : « Ce lagunage reçoit une charge entrante estimée à 36 700 EH. Le fonctionnement de l'outil épuratoire est satisfaisant, en équipement et en performance. Le fonctionnement actuel de la STEP ne représente pas un frein au développement de la commune »

Or cette station (type boues activées d'une capacité nominale de 65 000 EH) a reçu en 2023 une charge brute de pollution organique (CBPO) sur la semaine retenue comme la plus chargée, de 62 264 EH.

DEMANDES :

Une analyse détaillée est attendue sur les charges organiques et hydrauliques reçues actuellement en période de pointe ainsi que sur les charges collectées complémentaires projetées à l'échelle de l'agglomération d'assainissement.

Le phasage du PLU doit être adapté à la capacité des réseaux d'assainissement et de la station d'épuration à accepter le développement envisagé. Une étude d'acceptabilité des milieux récepteurs par rapport aux pressions et rejets supplémentaires doit également justifier de la faisabilité du projet de PLU.

Ces analyses et études doivent s'appuyer sur les études en cours réalisées dans le cadre du schéma directeur d'assainissement et sur les analyses milieu amont /aval agglomération réalisées dans le cadre du suivi réglementaire du système d'assainissement.

Le changement climatique et la raréfaction de la ressource en eau sont des éléments évoqués dans le diagnostic du PLU. Le règlement prévoit en zone N et AU la possibilité de construction d'annexe de type piscine allant jusqu'à 50 m².

Recommandation :

Afin de favoriser la baisse des consommations d'eau individuelles, le règlement devrait en zones N et AU, davantage limiter les conditions de construction d'annexes de type piscines individuelles notamment en termes de taille maximale autorisée.

III.D Climat, air et énergie

Le projet de PLU prend en compte ces thématiques ainsi que le PCAET de Fougères Agglomération. À ce titre, quelques compléments sont souhaitables pour :

- intégrer des données récentes, voire le schéma Directeur des énergies en cours ;
- renforcer et mettre en œuvre l'ensemble des thématiques liées au climat par une approche transversale, voire prescriptive le cas échéant (OAP, règlement, etc.) en lien avec les actions du PCAET notamment et la qualité de l'air

- compléter les indicateurs de suivi des effets du PLU face au changement climatique et aux objectifs de réduction des consommations et des GES...

Recommandations :

Les données du rapport de présentation (2010, 2013, 2015) sont à compléter de données mises à jour en utilisant le site suivant :

- Données OEB (production et consommation d'énergie, émission de GES et séquestration Carbone) : https://bretagne.terristory.fr/?zone=region&maille=epci&zone_id=53&nom_territoire=Bretagne
- Données GES (2020 au mieux) : <https://isea.airbreizh.asso.fr/index.php?emission=GES#cartos>, <https://data.bretagne-environnement.fr/datasets/emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-ges-en-bretagne>

Une analyse de la qualité de l'air, enjeu de santé publique, est à réaliser (niveau/indice, sources de pollution atmosphériques, vecteurs de diffusion, lieux exposés, actions en cour...) complétée des dispositions complémentaires à décliner dans le PLU (en plus de la limitations des déplacements et des déplacements doux évoqués dans le projet)

Observations :

En complément des dispositions prévues, le règlement peut renforcer⁷ le déploiement des énergies renouvelables, en lien avec le PCAET (action 5.4 et 5.5). À titre d'illustration : photovoltaïque sur les aires de stationnement, petit éolien, objectifs à atteindre en production d'énergie renouvelable en neuf et/ou équipements publics, secteurs ciblés avec de performances énergétiques et environnementales renforcées...

L'estimation des potentiels d'économies d'énergie et de réduction des missions de GES pourrait intégrer les « passoires énergétiques ». La capacité de stockage des GES est un point à aborder et à détailler en déclinant dans le PLU les actions du PCAET

L'OAP énergie climat gagnerait à indiquer un objectif (rénovation, construction) à atteindre sur les bâtiments économes en énergies

Pour le suivi des thématiques climat-air-énergie, il est possible de compléter les indicateurs prévus et de réduire le suivi de 3 à 1 an. À titre d'exemples sur les d'indicateurs attendus (liste non exhaustive) : suivi annuel sur la commune de la consommation électrique, production d'énergie renouvelable (global, par type), nombre de logements améliorés thermiquement (isolation via les déclarations préalables), évolution de la concentration des principaux polluants surveillés (indice atmo de la qualité de l'air via les rapports annuels de Air Breizh par exemple)

III.E Déplacements et infrastructures

Il est nécessaire de préciser dans le règlement de la zone NPa que « Les projets d'intérêt général ayant obtenu un arrêté de déclaration d'utilité publique, notamment les constructions ou installations liées ou nécessaires aux infrastructures routières sont autorisés », pour les articles 6 (zones humides), 7 (secteurs soumis au risque d'inondation), 10 (éléments patrimoniaux paysagers).

Le rapport de présentation précise que « l'accessibilité au centre-ville par le réseau de transport en commun est aussi un objectif majeur qui guide les réflexions en cours sur l'implantation d'un pôle d'échange multimodal, et sur la requalification du boulevard Jean Jaurès ».

Les OAP en périphérie (OAP 2, OAP 5, OAP 13, OAP1 et OAP 3) sont entre 10 à 25 minutes du PEM et du centre. Le recours à la marche est donc peu envisageable au quotidien. Le schéma vélo de Fougères identifie toutefois des aménagements structurants ou secondaires, à proximité de ces zones, sans préciser le calendrier de réalisation.

La localisation de ces OAP et le nombre de logements à terme (dont l'OAP 5 : 529 logements) sont actuellement en retrait de la desserte en transport en commun (lignes et arrêts du réseau de bus urbain).

Les impacts du développement de l'électromobilité ne sont pas déclinés dans le PLU malgré les besoins recensés dans le rapport de présentation (déficit de l'offre de stationnement dont privée) et dans le SDIRVE du SDE 35 (manque de capacités de recharge à destination de particuliers, retard dans le déploiement de bornes à charge lente et accélérée...)

Le rapport de présentation établit un diagnostic détaillé de l'état du stationnement public mais n'identifie pas de sites pour accueillir des places dédiées et/ou des points de dépose. La commune ne dispose pas d'aires de covoiturage officielles. En 2018, l'AUDIAR avait recensé des pratiques de covoiturage à plusieurs endroits de la commune : rue de Laval, bd de Groslay, route de Saint-James, allée des angevines... Par ailleurs l'agglomération dispose d'une schéma d'aires de covoiturage depuis 2019.

L'emplacement réservé 90 (extension du stationnement pour la gare routière), s'inscrit dans le projet global de PEM, lauréat de l'appel à projets TCSP 2021. L'emplacement réservé détermine une superficie de 4 280 m². Le projet prévoit la création de 56 places avec un parc urbain. ***Il aurait été souhaitable de préciser que cet emplacement réservé n'est pas uniquement destiné à la réalisation de stationnements.*** Par ailleurs, le rapport de présentation, volume 1,

⁷ Article R.151-42 le règlement peut :
 1° Fixer des obligations en matière de performances énergétiques et environnementales ;
 2° Identifier les secteurs où, en application de l'article L. 151-21, des performances énergétiques et environnementales renforcées doivent être respectées ;
 3° Identifier les secteurs dans les zones urbaines ou à urbaniser où, en application du 3° de l'article L. 151-28, les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive bénéficient d'une majoration de volume constructible qu'il détermine en référence à l'emprise au sol et la hauteur ;.

indique sur le stationnement : « Au vu de ces résultats, il est à noter qu'il reste des réserves de capacités sur le parking du Château, le parking de la Poterne, le parking du Nançon, le parking du cinéma, le forum de la gare et la place de l'Europe ». Ainsi, on peut s'interroger sur la nécessité de créer 56 places supplémentaires au sud de la Gare Routière, dans la mesure où la création d'un PEM ne se traduira pas par un changement massif de services : la gare routière restant majoritairement un point d'échanges pour le transport scolaire.

Observations :

Pour rendre les autres modes de déplacements attractifs par rapport à la voiture individuelle, la localisation des zones à urbaniser en périphérie va impliquer une coordination entre aménagements de ces zones et déploiement projets de mobilité⁸. Ce choix d'aménagement implique aussi de développer les pôles de proximité évoqués dans le rapport de présentation

Le projet de restructuration de la Gare Routière et la création d'un PEM sont mentionnés. Néanmoins, les tracés et les impacts éventuels de la création d'un CHNS ne sont pas identifiés. Ce projet est pour la commune et l'agglomération un vecteur fort d'intermodalité.

L'agglomération et la ville de Fougères disposent de schémas planifiant les aménagements cyclables. La priorisation de la réalisation de ces projets devrait être articulés avec le développement urbain envisagé dans le présent PLU. Les ER 55, 58 et 88 destinés aux modes doux ne semblent pas avoir une vocation de desserte utilitaire et semblent davantage être voués à une utilité de loisirs.

Le règlement pourrait rappeler les dispositions en faveur de l'électromobilité (art L. 113-11 du CCH et suivants), intégrer et décliner les travaux SDIRVE (identification fine des zones d'habitat où la recharge n'est pas possible, identification des parkings publics à équiper et/ou pré-équiper)

Le règlement pourrait comporter des dispositions pour favoriser la mutualisation du stationnement

III.F Risques et nuisances

Le projet de PLU présente des incohérences dans la délimitation des Atlas des zones inondables (AZI). En effet, certaines zones sont classées comme inondables alors que les données AZI disponibles ne corroborent pas cette classification.

Les données AZI sont téléchargeables sur GéoBretagne :

- Campagne 1 de 1995 ► <https://geobretagne.fr/datahub/dataset/fr-120066022-jdd-2e78acb7-d6ea-431c-9ed0-73822e89b237>
- Campagne 2 de 2007 ► <https://geobretagne.fr/datahub/dataset/fr-120066022-jdd-2d356c49-1cc7-49a6-a087-f8e328c1b300>

D'autre part, le PGRI n'est pas mentionné dans le projet de PLU. Le PGRI constitue un document qui fixe les orientations pour la prévention des risques d'inondation au niveau du bassin versant.

Les dispositions du PGRI applicables aux PLU sont les dispositions : 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.14, 2.15, 3.7, 3.8. (ci-joint une note d'aide à l'intégration des dispositions dans les documents d'urbanisme)

DEMANDE :

Le projet de PLU sera complété sur la délimitation des inondables en s'appuyant sur l'Atlas des zones inondables.

Il fera également référence au plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Loire-Bretagne (2022-2027)

IV

V Avis sur la procédure et sur la forme

V.A CDPENAF

L'avis de la commission CDPENAF devra être joint au dossier d'enquête publique.

V.B Règlement, plans de zonages, OAP, annexes

Règlement : P 14, signification de ZPE ? À remplacer par ZPPA (zone de présomption de prescription archéologiques) ?

OAP : conserver une numérotation identique pour chaque secteur d'OAP

V.C Servitudes d'utilité publique (SUP)

Dans le document « 2A Rapport de présentation tome 1 diagnostic enjeux » : pour un panorama plus exhaustif des politiques de développement durable sur le territoire, il pourrait être intéressant de rajouter un paragraphe de présentation du « pacte biogazier breton » après celui déjà rédigé sur le pacte électrique breton

Plus d'informations : <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/bretagne/Actualites/Signature-du-Pacte-biogazier-breton>

⁸Projets de mobilité : création du PEM avec rabattements, passage à 30 km/h à l'échelle communale, infrastructures prévues au schéma vélo, politique de stationnement pour un meilleur partage de la voirie, optimisation et création de nouveaux arrêts dans le cadre du renouvellement de la DSP du SURF au 01/01/25...

V.D Numérisation du PLU

Le PLU doit être numérisé au format CNIG et déposé dès son approbation sur le Géoportail de l'urbanisme. Depuis le 1er janvier 2023, la mise en ligne des documents d'urbanisme sur le Géoportail a des effets juridiques : elle est indispensable afin de les rendre exécutoires. La numérisation du PLU devra être réalisée en vu de son approbation.

Par ailleurs, en application de l'article L133-2 du code de l'urbanisme, il conviendra d'adresser à la DDTM (SATT) une version numérisée au format CNIG du PLU approuvé.

Les liens ci-dessous vers des documents supports permettent d'assurer cette opération dans de bonnes conditions :

- les prescriptions nationales pour la dématérialisation des PLU au format CNIG : <http://cnig.gouv.fr>
- le manuel de l'utilisateur du Géoportail de l'urbanisme : http://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/bundles/igngpu/images/Aide_en_ligne.pdf

En outre, la DDTM dispose d'une boîte fonctionnelle dédiée pour adresser toutes les questions tenant à la création d'un compte utilisateur, au téléversement des documents d'urbanisme sur le Géoportail de l'urbanisme : ddtm-geoportail-urbanisme@ille-et-vilaine.gouv.fr

VI

VII Conclusion

La ville de Fougères a arrêté un projet de révision de son PLU, élaboré dans un cadre partenarial et en tenant compte de la loi dites « Climat et résilience ».

Fougères est le pôle urbain du pays, classé au premier rang de l'armature territoriale du SCoT.

Son projet de PLU privilégie le renouvellement urbain, la densification et la requalification urbaine pour économiser l'espace. Il comprend aussi une approche transversale : ville durable, protection de son patrimoine identitaire, développement des transports alternatifs, nature en ville, adaptation au changement climatique, etc.

En déclinaison du programme « Action cœur de ville », le projet urbain du PLU retient 3 centralités et renforce les objectifs de transition : gestion intégrée des eaux pluviales, développement des énergies renouvelables, des mobilités douces et de l'intermodalité, etc.

En cohérence avec le PLH de Fougères Agglomération (2021-2027) concentrant la production sur Fougères, le projet de PLU vise une offre variée par résorption des friches urbaines (usines, cinéma..) en partie engagées.

Les observations et recommandations de cet avis seront utilement intégrées au projet de PLU, par complément et apport de précisions, en vue de concrétiser la volonté de déployer la nature en ville, la mobilité durable et l'adaptation au changement climatique.

Les demandes formulées dans cet avis seront obligatoirement prises en compte.

À cet effet, le projet de PLU devra :

- justifier à partir de données récentes, les hypothèses de développement démographique ;
- préciser que la production de 130 logements/an concerne la période 2022-2031 ;
- établir un calendrier précisant que l'accueil de population doit se faire chronologiquement d'abord par la résorption de la vacance et le renouvellement urbain, et seulement ensuite en extension, pour accompagner le développement démographique constaté à ce moment-là ;
- la durée du PLU dépassant celle du PLH (2021-2027), il devra ensuite assurer (post-PLH) des objectifs de renouvellement urbain ambitieux en raison de la croissance retenue, notamment pour produire 210 logements (soit 1 500 logements) au-delà de la période de 10 ans ;
- fixer un objectif de production de logements locatifs aidés (OAP, servitudes appropriées, etc.) ;
- calculer la consommation planifiée de l'ensemble des ENAF (notamment en zones urbaines) et établir un bilan précis par rapport au MOS (certaines zones N étant en espaces consommés).

Il est également nécessaire de renforcer la justification d'acceptabilité du projet de développement :

- en assainissement (réseaux, station, acceptabilité du milieu) est à réviser et à démontrer, en lien avec le phasage du PLU, etc. ;
- en eau potable : suffisance de la ressource en eau actuelle et future à démontrer, renforcement des prescriptions pour réduire prélèvements et la consommation en eau.

Le projet apporte une attention spécifique à la nature en ville et des améliorations favorables à la protection de la TVB. Toutefois, les dispositions favorables à une gestion intégrée des eaux pluviales, intéressantes, restent à clarifier (annexer le dernier zonage pluvial...).

Des dispositions insuffisantes (cartographie des cours d'eau incomplète, niveau de compensation ou de protection de la trame verte..) sont à renforcer dans le règlement et les OAP sectorielles. La séquence ERC est insuffisamment développée pour les zones humides : inventaire non réalisé en zone d'extension en zone 1AU ou 2AU en secteur de probabilité de zone humide.

Enfin, la prise en compte des réglementations et projets actuels sera actualisée : protection du patrimoine archéologique, prise en compte des risques inondations, des « projets d'intérêt général ayant obtenu un arrêté de déclaration d'utilité publique, notamment les constructions ou installations liées ou nécessaires aux infrastructures routières ».

Il est émis un avis favorable sur le projet de PLU sous réserve de tenir compte des demandes émises dans le présent avis.

Le directeur