



PREFET DU MORBIHAN

*Direction Régionale de l'Environnement  
de l'Aménagement et du Logement*

*Autorité environnementale*

Vannes, le 17 novembre 2015

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE  
portant sur la révision  
du Plan Local d'Urbanisme  
de la commune de MERLEVEZ (56)

**Présentation générale et cadre juridique**

La commune de Merlevenez est une commune de 1 768 hectares, appartenant à la communauté de communes de Blavet Bellevue Océan. Elle est en contact, dans sa limite Est, avec la Ria d'Étel, ce qui lui confère son caractère maritime au sens de la loi Littoral. Sa population est estimée à environ 3 150 habitants (3 015 hab en 2009), en forte augmentation constante depuis plusieurs décennies. Le nombre d'emplois proposés sur le territoire communal n'est pas proportionné à cette croissance démographique, ce qui induit de nombreux déplacements pendulaires, avec une réelle attractivité exercée par l'agglomération de Lorient.

Le bourg de Merlevenez s'est développé à proximité du carrefour des deux axes principaux qui traversent la commune, d'une part la RD 9 allant d'Hennebont à Belz et permettant d'accéder à la RN 165 (axe Quimper/Brest-Rennes/Nantes), d'autre part la RD 33, axe Est-Ouest reliant Landévant à Riantec, la Ria d'Étel à la Petite Mer de Gâvres. L'important maillage routier a aussi favorisé le développement linéaire de l'urbanisation, également génératrice de flux de circulation automobile.

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Lorient, approuvé en 2006 et actuellement en cours de révision, n'a pas confié à la commune un rôle structurant particulier, si ce n'est celui de gérer son développement urbain pour qu'il reste compatible avec l'objectif de maîtrise des besoins en déplacements sur l'ensemble du territoire.

Le projet communal, inscrit dans son projet d'aménagement et de développement durables (PADD), consiste à maintenir la croissance, en privilégiant l'urbanisation de sa partie agglomérée, en confortant le centre-bourg et en privilégiant des formes urbaines moins consommatrices d'espace. Elle prévoit ainsi la création de 400 logements à l'horizon 2025, ainsi que le renforcement et l'extension de la zone d'activités de Bellevue, située à l'Est du bourg et de la RD 9.

Les abords de la Ria d'Étel sont classés en espaces remarquables du littoral, et font partie de la zone spéciale de conservation « Ria d'Étel » du réseau Natura 2000 (directive Habitats). Le PADD affiche la volonté communale de préserver et de remettre en état les continuités écologiques et d'intégrer l'agriculture à la trame verte et bleue.

Par délibération du conseil municipal en date du 24 novembre 2008, la commune a prescrit la révision de son plan d'occupation des sols (POS) afin de mettre en œuvre ces orientations. Compte-tenu du caractère littoral de la commune et de la présence d'un site Natura 2000, le projet de Plan Local d'Urbanisme est soumis aux dispositions des articles R.121-14 à R.121-17 du code de l'urbanisme relatifs à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme. C'est en application de cette règle que la commune de Merlevenez a transmis pour avis, le 17 août dernier, son projet de PLU arrêté au préfet du département du Morbihan, Autorité environnementale (Ae).

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. L'Ae n'intervient pas dans le processus même de décision liée au document et son avis ne préjuge pas du respect des autres réglementations applicables à ce document. L'Ae s'assure que les incidences éventuelles du projet sur l'environnement ont bien été évaluées, pour tenir compte des préoccupations visant à contribuer à la préservation, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement, à la protection de la santé des personnes et à l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles. Son avis est destiné à informer la Collectivité Territoriale, l'Autorité Administrative et le public de son analyse du dossier.

C'est l'objet du présent avis, qui sera transmis à la commune et inclus dans le dossier d'enquête publique afin d'être porté à la connaissance du public. Conformément à l'article L.121-14 du code de l'urbanisme, la commune indiquera à l'Ae la manière dont elle aura tenu compte de son avis.

### **Avis de synthèse**

Prenant acte d'une urbanisation existante dispersée, consommatrice d'espace et génératrice de déplacements, la commune de Merlevenez a élaboré un projet visant un aménagement urbain concentré autour du centre-bourg et respectueux des qualités écologiques et paysagères des espaces agro-naturels. Les analyses préalables, en particulier les inventaires des milieux naturels ou des espaces libres dans le tissu bâti, ont donné à la commune des informations complètes et exploitables.

Cependant, l'explication de certains choix et l'analyse de leurs incidences sur l'environnement ne sont pas à la hauteur de l'importance du projet urbain, prévoyant 400 nouveaux logements sur les dix années de la durée du PLU, et de la sensibilité des enjeux environnementaux présents sur le territoire. D'une manière générale, la démarche d'évaluation environnementale n'est pas retranscrite de manière suffisamment détaillée pour assurer l'Autorité environnementale et l'ensemble des publics de la prise en compte de ces enjeux environnementaux. Dans certains cas, elle n'a pas permis de surmonter certaines contradictions entre les orientations générales et leur traduction opérationnelle.

Aussi, l'Autorité environnementale demande à la commune de Merlevenez de compléter, avant le lancement de l'enquête publique, son dossier sur des points essentiels de l'évaluation environnementale, comme la gestion de l'assainissement des eaux usées et pluviales, la stratégie en faveur des déplacements durables et l'ensemble du dispositif de suivi du PLU.

L'Ae invite également la collectivité à renforcer ou revoir quelques orientations concrètes et choix réglementaires sur la préservation de la frange verte et bleue ou la concentration de l'aménagement urbain.

## Évaluation environnementale

*L'évaluation environnementale d'un PLU est un exercice qui doit contribuer à placer l'environnement au cœur du processus de décision. Elle accompagne la construction du document d'urbanisme et permet de l'ajuster tout au long de son élaboration. L'évaluation environnementale doit permettre de vérifier que le PLU répond aux critères de cohérence entre les différentes pièces du dossier et les différentes politiques exprimées, de pertinence des orientations au regard des enjeux environnementaux et d'efficacité par les moyens qu'il met en œuvre.*

### • Qualité formelle du dossier

Le PLU de Merlevenez devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, le contenu du rapport de présentation doit se référer à l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme. Le dossier comporte tous les éléments formels liés à cette obligation réglementaire.

*Certaines caractéristiques du document nuisent cependant à sa bonne compréhension. Cela concerne notamment le règlement graphique, qui présente exclusivement la commune à l'intérieur de ses limites, comme si elle était une île, sans laisser voir d'aucune manière le territoire environnant.*

A noter également que le contenu réglementaire du rapport de présentation, présenté page 155, reprend in extenso l'article adéquat du code de l'urbanisme, à l'exception de l'alinéa 6 sur les modalités de suivi, dont la formulation proposée est caduque depuis le décret du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

### • Qualité de l'analyse

Le projet communal est basé sur une ambition démographique élevée, avec l'accueil de 1 400 nouveaux habitants à l'horizon 2025, ce qui représente une augmentation moyenne annuelle de 2,7 %. La commune doit confronter cet objectif à sa **capacité d'accueil**, notion qui n'apparaît pas de manière explicite dans le rapport de présentation. Certains éléments de vigilance, imposés par le code de l'urbanisme du fait de son caractère littoral, sont néanmoins évoqués, comme la préservation des espaces remarquables ou des activités agricoles.

L'Ae note toutefois que la commune, qui souhaite intégrer l'agriculture à la trame verte et bleue, vise à accueillir « des formes d'agriculture écologiquement intensive et à haute valeur environnementale<sup>1</sup> ». Ce concept, un temps utilisé, a été abandonné car mal défini. Par contre, l'**agro-écologie** est une discipline qui a pour ambition de conjuguer les sciences agronomiques et l'écologie, deux domaines d'étude historiquement disjoints<sup>2</sup>. L'agro-écologie vise une double performance économique et environnementale de l'agriculture grâce à une mobilisation des régulations écologiques, ce qui est d'emblée plus compatible avec l'orientation communale. *L'Ae recommande donc à la collectivité de se référer à cette notion d'agro-écologie pour évaluer les dispositions de son PLU dans ce domaine.*

Par ailleurs, **les potentialités de constructions dans le tissu urbain existant** ont été étudiées très précisément. Toutes les « dents creuses », les parcelles non bâties ou celles susceptibles d'être densifiées ont été recensées et analysées. C'est ainsi que la commune a estimé qu'entre 86 et 146 logements étaient potentiellement constructibles, sur la durée de vie du PLU, par densification ou renouvellement urbain, ce qui a permis de réduire de manière significative les extensions urbaines.

1 Cf PADD page 13 et rapport de présentation page 191 ;

2 Cf portail Actus de l'INRA du 11/10/2013 ;

Cependant, la capacité de traitement de la station d'épuration (STEP) de la commune est évaluée à 1 900 équivalents-habitants (EH) pour une capacité nominale théorique de 2 500 EH et la pollution collectée en pointe, qui a déjà atteint 1 650 EH en 2011, serait de l'ordre de 2 648 EH au terme du PLU. Consciente de cette situation et du risque de saturation dans un délai rapproché, la commune indique qu'elle a déjà engagé les études opérationnelles pour la construction de sa nouvelle station d'épuration.

*Les recommandations formulées antérieurement par l'Ae<sup>3</sup> restent néanmoins d'actualité. Il s'agit principalement pour la commune d'apporter des précisions sur :*

- les incidences négatives potentielles des surcharges ponctuelles et structurelles de la STEP ;
- les modalités de réalisation de la nouvelle STEP : création ou extension ( la notice sanitaire est ambiguë), le type de traitement envisagé : extension du lagunage ou traitement par boues activées (dans la mesure où la capacité de traitement requise implique des besoins importants en superficie pour les bassins de lagunage), la localisation des travaux (dans la mesure où aucun emplacement n'est réservé de manière spécifique au PLU), les délais de réalisation (en lien avec le développement urbain permis par le PLU) ;
- le traitement futur de l'azote et du phosphore ;
- la réhabilitation du réseau actuel d'eaux usées afin de réduire les intrusions d'eaux parasites ;
- les mesures de vérification de la conformité des branchements au réseau de collecte des eaux usées.

*En l'état actuel du dossier, l'absence de ces informations constitue un défaut d'évaluation de la faisabilité du projet au regard de la capacité d'accueil de la commune.*

Le rapporteur explique ses choix et évalue les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement. D'une manière générale, ces aspects sont abordés de façon très succincte, et pas toujours proportionnée à l'ampleur du projet communal et aux enjeux environnementaux avec lesquels il interfère.

Ainsi, la transcription dans le PLU de l'amélioration des déplacements, qui constitue à elle seule une des grandes orientations du PADD, fait l'objet d'une analyse trop rapide pour être suffisante.

Également, les raisons qui ont amené au classement en zone constructible de certains secteurs sont insuffisamment étayées, de même que les incidences à terme de ces choix sur l'environnement. Cela vaut pour :

- le secteur de Kervenant, classé Uc, dans des limites fixées de manière large,
- le secteur 2AUa au nord de Lézévarc'h.

Ces deux secteurs constructibles sont contraires à la volonté de recentrer l'urbanisation et au principe de continuité urbaine.

Cela vaut aussi pour les deux zones constructibles respectivement classées 1AUa pour le secteur rue du Pont-Glaz/Locohin et 1AUe pour le secteur rue du Cerf, qui viennent tangenter de très près une vaste zone humide, au risque même de l'atrophier, alors qu'elle est elle-même partie intégrante d'un important réservoir biologique qui concerne au moins aussi la commune de Kervignac.

*L'Ae demande à la commune de développer son argumentaire sur ces choix au regard d'une analyse plus complète de leurs incidences sur les orientations majeures du PLU que sont l'économie d'espace, la préservation de la trame verte et bleue et l'amélioration des déplacements. Le cas échéant, elle renforcera les dispositions permettant de garantir que les aménagements prévus dans ces zones n'auront pas d'incidences sur l'environnement en général et sur les zones humides en particulier.*

Enfin, en guise de **modalités de suivi**, le rapport présente 44 indicateurs. Leur mise en œuvre n'est pas détaillée ; certains aspects du projet sont éludés et il est difficile, en l'état, d'être assuré qu'ils permettront une réelle évaluation de la mise en œuvre du PLU et de l'évolution de l'environnement.

Ainsi, par exemple, la constructibilité des parcelles disponibles situées dans le secteur bâti existant a fait l'objet d'une analyse préalable poussée (cf. supra) et constitue un vecteur indispensable au respect de plusieurs orientations fondamentales du PLU : économie d'espace, renforcement du bourg, dynamique commerciale du centre-bourg, notamment, mais aucun indicateur n'est prévu sur cet aspect.

*Aussi l'Ae recommande-t-elle à la commune de compléter son rapport en se dotant, avant l'approbation de son document, d'un dispositif de suivi qui lui permettra d'évaluer, dans le temps, l'efficacité de son document d'urbanisme.*

### **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 plusieurs objectifs essentiels, présents dans le code de l'urbanisme, 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 ;*
- *traduire les objectifs en matière de transition énergétique et de lutte contre le réchauffement climatique, à savoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de la consommation d'énergie, l'augmentation de la production d'énergie renouvelable, en visant la création d'un territoire à énergie positive ;*
- *organiser une urbanisation compacte et de qualité, grâce au développement de nouvelles formes urbaines variées, plus denses, renforçant les centralités, 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 naturelles et de gérer les conséquences de l'activité humaine, de façon à éviter les pollutions, les nuisances et les risques.*

#### **• La préservation de la trame verte et bleue**

La commune a procédé à l'inventaire des espaces remarquables du littoral, des zones humides, des cours d'eau et des boisements. Ces éléments rejoignent globalement les entités paysagères, pour constituer la trame verte et bleue qui structure l'ensemble du territoire communal.

Il appartient donc au PLU de contribuer à la préservation et à la pérennité de ces milieux naturels et paysagers. Pour cela, *l'Ae recommande plusieurs dispositions, complémentaires de celles déjà prises par la commune, visant principalement au renforcement du zonage N, qui est le principal outil à sa disposition pour marquer son intention de préserver, à court ou long termes, cette trame naturelle qu'elle a parfaitement identifiée :*

- par le classement en zone naturelle Nzh de l'intégralité de la tourbière de Kergator, dont le rapport de présentation souligne l'intérêt (page 123) ;
- par le classement en Nzh de certaines zones humides, classées en zone agricole Azh parce qu'elles sont exploitées aujourd'hui par l'agriculture, alors qu'elles ont comme principale caractéristique d'être insérées dans des zones naturelles classées N et d'être parties prenantes de

continuités écologiques ; à noter qu'un zonage N n'empêche d'aucune façon une exploitation agricole ;

- par un réexamen de la pertinence des deux zones constructibles au nord de la commune évoquées précédemment ;

- par un soin attentif apporté au règlement, certaines dispositions applicables à la zone Nzh et traitant de constructions pouvant apparaître inappropriées.

Ces mesures sont indispensables à la cohérence du PLU et à son efficacité en termes d'environnement.

#### • La transition énergétique

Le PLU n'a pas déterminé de secteurs particuliers pour le développement des énergies renouvelables. Les éoliennes sont interdites dans les zones urbaines et naturelles alors qu'elles sont autorisées en zone agricole. Le rapporteur mise plutôt sur les économies d'énergie par la recherche d'une urbanisation plus dense.

*L'Ae considère qu'une mention explicite dans les orientations générales du règlement, facilitant les innovations technologiques et architecturales dans le domaine des économies d'énergie et des énergies renouvelables, serait de nature à clarifier la position de la commune à cet égard.*

Au niveau des déplacements, le rapporteur considère que les choix d'urbanisation autour du centre suffiront à entraîner une réduction des déplacements motorisés.

*L'Ae invite la commune à renforcer la capacité de son PLU à gérer les déplacements, en se dotant dans les meilleurs délais d'un plan communal de déplacements (le PADD et le rapport mentionnent la réalisation d'un plan d'accessibilité), comprenant notamment un schéma de voies piétonnes et cyclables, qui lui permettra de renforcer la cohérence de l'ensemble des orientations en matière de déplacements.*

#### • Une urbanisation compacte et de qualité

Afin de lutter à la fois contre la consommation d'espace et l'étalement urbain, la commune a pris plusieurs dispositions :

- à l'exception notable des secteurs de Kervenant et de Lézévarc'h (cf. supra), elle a limité les zones d'extension urbaine pour l'habitat à l'intérieur du périmètre actuellement urbanisé ou en continuité immédiate ;

- elle a élaboré des orientations d'aménagement et de programmation pour les secteurs à urbaniser ; certaines sont générales et s'appliquent à tous les secteurs, comme une densité minimale de 20 logements à l'hectare, d'autres sont spécifiques à chaque secteur, comme le repérage des accès.

*L'Ae considère que ces mesures constituent un réel progrès par rapport à l'urbanisation plus dispersée et moins économe constatée sur la dernière décennie (consommation d'espace par logement d'environ 1 275 m<sup>2</sup> – cf. rapport de présentation page 218). Elles sont de nature à maîtriser le développement urbain et ainsi de mettre en œuvre les orientations fortes exprimées dans son projet de développement et d'aménagement durables.*

#### • Une approche durable des flux

Les aspects liés à l'assainissement des eaux usées ont été abordés précédemment. Concernant la gestion des eaux pluviales, la commune a réalisé un zonage d'assainissement avec son évaluation environnementale. Consultée sur ce dossier, l'Ae a formulé plusieurs remarques et recommandations dans son avis du 24 juillet 2015. L'une d'entre elles porte notamment sur

l'abaissement de la valeur minimale retenue pour l'infiltration des eaux pluviales, fixée à 30 mm/h, afin de diminuer les volumes et les flux reçus par les réseaux. Une autre porte sur la compatibilité qu'il convient de vérifier entre, d'une part le débit de fuite des eaux pluviales fixé à 3 l/s/ha et, d'autre part, le bon fonctionnement hydraulique des zones humides, l'ensemble au regard des dispositions et des valeurs retenues dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne en vigueur.

*L'Ae invite la commune à répondre à ces recommandations dans le cadre du PLU.*

Concernant les risques de submersion marine, les cartes fournies par les services de L'État sont reproduites dans le rapport de présentation et dans le règlement. *L'Ae invite la commune à compléter l'information par une analyse des risques encourus (nombre de logements éventuellement concernés, ...) et par les orientations prises en faveur d'une gestion anticipée desdits risques.*

le préfet,

Par délégation,  
Le Secrétaire Général



Jean-Marc GALLAND