



Mission régionale d'autorité environnementale

**BRETAGNE**

**Avis délibéré de la Mission régionale  
d'autorité environnementale de BRETAGNE sur  
le Plan Local d'Urbanisme (PLU)  
de la commune de Noyal-Muzillac (56)**

n°MRAe 2016-004355

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

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Bretagne a été saisie pour avis par la commune de Noyal-Muzillac (Morbihan), sur le **projet de révision du plan local d'urbanisme**.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-23 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article R. 104-21 du même code, il en a été accusé réception le 3 août 2016.

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

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la MRAe a consulté par courrier en date du 3 août 2016 l'agence régionale de santé, délégation territoriale du Morbihan.

La MRAe s'est réunie le 13 octobre 2016. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet susvisé.

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

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

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

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

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

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

## Synthèse de l'avis

Forte d'une croissance démographique positive, la commune de Noyal-Muzillac, située au sein de la communauté de communes « Arc Sud Bretagne » ambitionne l'accueil de nouveaux habitants (540 en 10 ans) et la création de nouveaux logements (310 logements).

L'évaluation environnementale de la révision de son PLU, telle qu'elle ressort du rapport de présentation témoigne d'une mauvaise appréhension de la démarche et cela sur plusieurs aspects :

- le rapport environnemental transmis à l'Ae ne répond pas totalement aux exigences inhérentes à ce type de document dans la mesure où il ne comporte pas d'étude d'incidence Natura 2000 ;
- les éléments figurant dans le rapport conduisent l'Ae à constater l'absence de « démarche » d'évaluation du projet de zonage ;

Par conséquent,

***L'Ae recommande de reprendre et consolider l'évaluation environnementale d'un point de vue formel mais également d'un point de vue analytique afin qu'elle puisse remplir utilement ses différentes fonctions,***

***à savoir :***

- ➔ ***Constituer un outil d'aide à la décision pour la collectivité et contribuer également à une meilleure transparence et une meilleure information auprès du public.***
- ➔ ***Contribuer à un haut niveau de protection de l'environnement et assurer la prise en compte des considérations environnementales.***

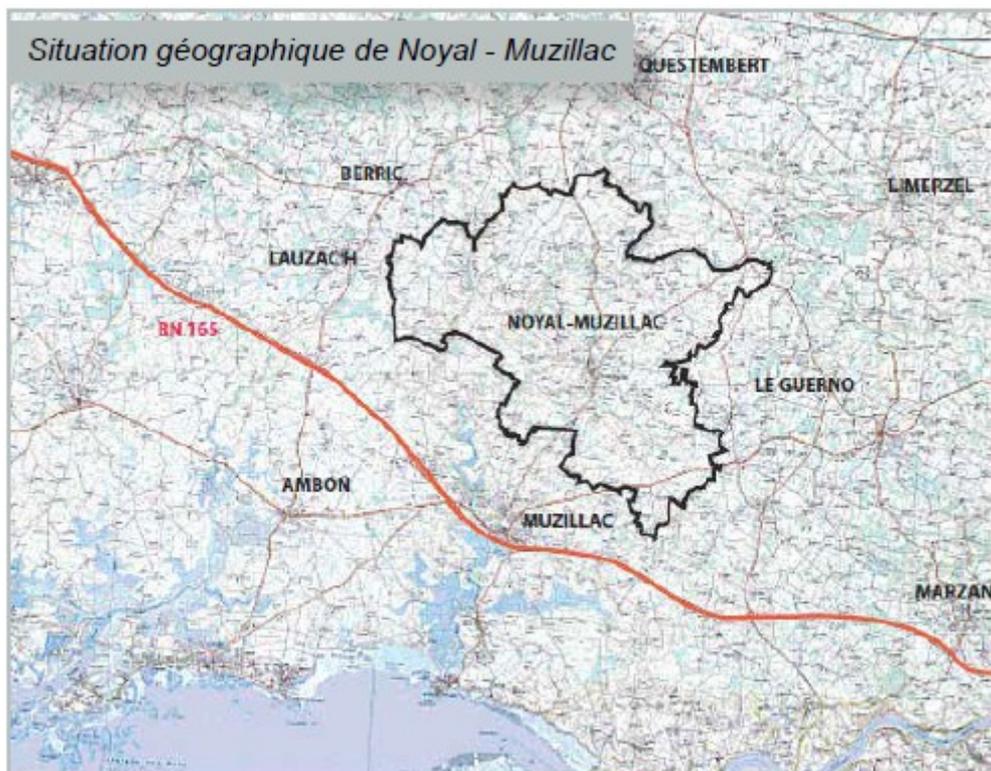
Par ailleurs, à ce stade, le document cartographique du règlement ne présente pas les conditions permettant sa lecture et son analyse.

***L'Ae recommande de reprendre le document cartographique du PLU en suivant les recommandations émises dans le corps de l'avis.***

# Avis détaillé

## I – Présentation du projet et de son contexte

Noyal-Muzillac est une commune du département du Morbihan située entre les communes de Muzillac (au Sud) et de Questembert (au Nord). Elle fait partie de la Communauté de Communes « Arc Sud Bretagne » dont le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) a été approuvé le 17 décembre 2013. Le territoire s'inscrit également de manière plus globale au sein du périmètre du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) Vilaine.



**Localisation de la commune – Extrait du rapport de présentation**

D'une superficie de 4 889 ha, sa population était d'environ 2 529 habitants en 2012. Selon les éléments fournis dans le rapport<sup>1</sup>, la commune connaît une croissance démographique supérieure à celle de la communauté de communes. Ainsi, sur la période 2007-2012, le taux de croissance annuel moyen s'est établi à +2,1 % pour la commune contre +1,9 % pour l'échelle intercommunale.

La topographie de la commune est marquée par les vallées se dirigeant toutes vers l'étang de Pen Mur. Différents ruisseaux parcourent le territoire et sont ponctués de nombreux étangs, mares et zones humides créant autant d'écosystèmes particuliers. Aucun site naturel protégé ou inventorié n'est recensé sur la commune. Cependant, elle demeure concernée en aval par l'estuaire de la rivière Saint-Eloi et l'étier de Billiers qui constituent des milieux remarquables d'un point de vue écologique.

L'agriculture occupe une place prépondérante sur le territoire communal et représente près de 63 % de sa superficie.

<sup>1</sup> Page 66 du rapport de présentation.

L'urbanisation s'est principalement développée à partir du bourg pour rejoindre plusieurs hameaux formant ainsi une agglomération continue. Le développement des zones d'habitat les plus récentes s'est ainsi effectué progressivement en extension le long des axes principaux et majoritairement sous forme d'habitat groupé et pavillonnaire. Entre 2005 et 2015, 170 logements ont été produits pour une surface consommée de 41 ha, soit une densité de construction très faible d'environ 4 logements/ha. De nombreux hameaux complètent le paysage urbain du territoire.

La commune est desservie par 3 routes départementales dont 2 traversent le centre bourg, ce qui facilite les déplacements extra-communaux vers les principaux pôles d'emploi du département.

Enfin, la commune est concernée par le périmètre du Plan de Prévention du Risque inondation (PPRI) du bassin versant du saint Eloi approuvé le 14 juin 2010.

Fort de ce contexte et des évolutions réglementaires, la commune a décidé, par délibération du conseil municipal en date du 26 janvier 2012, de la révision de son PLU initialement approuvé en 2007.

Le projet de la commune s'inscrit dans le cadre de la stratégie établie par le SCoT qui considère ce territoire comme un « cœur de Pays »<sup>2</sup>. Il s'appuie sur un scénario de croissance démographique annuel de l'ordre de +1,7 %, soit une augmentation de la population d'environ 540 habitants sur les 10 prochaines années qui induit la création de 310 logements supplémentaires<sup>3</sup>.

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) fixe 5 objectifs principaux, à savoir :

- Assurer un développement démographique maîtrisé ;
- Organiser le développement urbain sur le centre et sur les villages ;
- Favoriser le développement économique local pour maintenir et favoriser l'emploi ;
- Préserver les espaces naturels sensibles et le patrimoine, maîtriser les risques ;
- Équiper et relier.

Il est important de noter que la collectivité a décidé de soumettre directement son projet de PLU révisé à évaluation environnementale sans passer par la procédure préalable de l'examen dit du « cas par cas »<sup>4</sup> qui vise à déterminer si le document d'urbanisme peut être dispensé ou non d'une telle démarche.

## **II – Qualité de l'évaluation environnementale**

### **Qualité formelle du dossier**

Le contenu du rapport de présentation doit se référer à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme. D'un point de vue purement formel, le dossier comporte tous les éléments liés à cette obligation réglementaire, à l'exception de l'étude d'incidence sur les sites Natura 2000<sup>5</sup>. Bien que dépourvue d'un tel site sur son territoire, la commune demeure concernée en aval par le site Natura « Baie de Vilaine » dont l'emprise s'étend également à l'étier de Billiers et à l'estuaire de la rivière de Saint-Eloi.

***L'Ae recommande de compléter le rapport de présentation conformément aux prescriptions de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.***

L'Ae note que les représentations cartographiques du rapport de présentation présentent à de nombreuses reprises des échelles inadaptées et des niveaux de résolution qui ne permettent pas leur lecture<sup>6</sup>.

---

2 À l'instar des communes de Muzillac, Peaule et Le Guerno.

3 Le nombre de logements à construire tient également compte du phénomène de décohabitation, soit 65 logements supplémentaires.

4 Cette procédure est encadrée par les articles R104-28 et suivants du code de l'urbanisme.

5 Le contenu de cette étude est précisé par l'article L414-4 du code de l'environnement.

6 Par exemple, la carte sur l'évolution de l'urbanisation page 64 du rapport de présentation.

**L'Ae recommande de s'assurer que l'ensemble des éléments cartographiques du rapport de présentation présente les conditions minimales de format et de résolution permettant leur lecture par le public.**

Quant au document cartographique du règlement, il représente la commune à l'intérieur de ses limites, comme si elle était une île, sans laisser voir d'aucune manière le territoire environnant, ce qui limite la perception des espaces urbanisés et naturels limitrophes. Sa lecture demeure également problématique puisqu'il n'offre pas une distinction suffisamment nette entre les zones A (agricoles) et N (naturelles).

Par ailleurs, le document (échelle 1/5000<sup>e</sup>) est composé de 5 parties qui, même assemblées, ne permettent pas d'avoir une vision globale du territoire. En effet, certaines parties du territoire n'apparaissent pas du fait d'un découpage incohérent.

**L'Ae recommande de :**

- ➔ **Reprendre le document cartographique du règlement de manière à ce que l'ensemble du territoire communal apparaisse.**
- ➔ **Inclure dans le dossier un plan au 1/10 000<sup>e</sup> dans la perspective de faciliter sa manipulation et sa lecture.**
- ➔ **Faire apparaître plus nettement les limites entre les différentes zones ainsi que les éléments urbanisés et naturels limitrophes du territoire communal.**

### **Qualité de l'analyse**

L'Ae a relevé de nombreuses insuffisances dans l'évaluation environnementale du projet de révision du PLU qui l'amène à considérer que la démarche n'est pas aboutie.

Ces insuffisances proviennent notamment d'un état initial de l'environnemental incomplet du fait d'un niveau d'analyse très superficiel ou de thématiques environnementales non abordées telles que l'eau, l'assainissement, l'énergie ou les déchets. À ce stade, l'état initial ne permet donc pas d'identifier clairement les enjeux environnementaux du territoire. Par ailleurs, il ne doit pas s'arrêter à une simple photographie du territoire à un instant « t » mais doit intégrer l'étude dans une vision dynamique et prospective et ainsi permettre de mieux projeter les conséquences de la mise en œuvre du document d'urbanisme.

Le diagnostic environnemental perd également sa dimension stratégique et structurante pour le projet de PLU. L'analyse de la trame verte et bleue (TVB) illustre particulièrement cet aspect. En effet, la représentation des continuités écologiques reprend celle identifiée à l'échelle du SCoT<sup>7</sup>, c'est-à-dire à une échelle inadaptée pour mener à bien cette analyse au niveau local. Le territoire du SCoT étant réduit à l'échelle intercommunale, un regard complémentaire serait pertinent.

Sans diagnostic environnemental consolidé, la justification des choix retenus par la commune est particulièrement fragilisée. Plusieurs d'entre eux soulèvent par ailleurs des interrogations quant à leur fondement :

- le scénario de croissance démographique retenu repose sur des données à confirmer pour ces dernières années. En effet, le projet d'accueil d'une nouvelle population (540 habitants en 10 ans) est justifié selon le rapport par des données appartenant à une période de croissance forte de la commune qui, si elle n'est pas confirmée par des données plus récentes, est susceptible de favoriser une surconsommation d'espace. Néanmoins, la position rétro-littoral de la commune peut justifier cette pression accrue ;
- le choix de renforcer les tissus urbains des villages de Bourgerel, Kervy-Rohel et de Brûlis, parfois qualifiés de « hameaux » dans le rapport, est fragilisé du fait que le rapport ne démontre pas que ces pôles constituent réellement des « centralités » pour le territoire ;

---

7 Page 29 du rapport de présentation.

- le choix de privilégier un zonage A sur une très grande majorité du territoire<sup>8</sup>, permettant notamment sur ces secteurs les « constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière, ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole »<sup>9</sup>, n'est pas évalué du point de ses incidences alors que ce type de règlement favorise l'artificialisation des sols et est susceptible de conduire à la destruction des éléments de la TVB.

Enfin, l'Ae a noté l'absence d'une démonstration étayée de la cohérence du PLU avec les principaux plans et documents cadre en matière d'aménagement, de gestion de l'eau et d'énergie.

Au regard de ces différents éléments d'analyse :

***l'Ae recommande à la collectivité de reprendre et consolider l'évaluation environnementale de son PLU révisé.***

*À cette fin, le rapport devra notamment pouvoir :*

- ➔ *identifier l'ensemble des enjeux environnementaux du projet de PLU révisé en analysant l'ensemble des thématiques à une échelle adaptée ainsi que les tendances d'évolution de la situation environnementale ;*
- ➔ *consolider la justification des choix retenus, en particulier ceux évoqués ci-dessus,*
- ➔ *démontrer la cohérence du projet de PLU révisé avec les plans et programmes supra-communaux.*

### **III – Prise en compte de l'environnement**

Au vu des différents éléments produits dans le dossier présenté, l'Ae considère que les enjeux environnementaux sont insuffisamment pris en compte.

Fait à Rennes, le 13 octobre 2016

La présidente de la MRAe de Bretagne,



Françoise GADBIN

---

8 La zone agricole représente environ 4 165 ha pour une superficie d territoire de 4 889 ha (g page 114 du rapport de présentation).

9 Page 26 du règlement écrit.