



PREFET DU MORBIHAN

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

Autorité environnementale

Vannes, le 02 MAI 2016

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

Présentation générale et cadre juridique

La commune de Camoël est une commune de 1 433 hectares, située en rive sud de la Vilaine, à égale distance, environ 40 km, de Vannes, de Redon et de Saint-Nazaire. Avec deux autres communes du Morbihan, Pénestin et Férel, elle est associée à plusieurs communes de Loire-Atlantique au sein de la communauté de communes de Cap Atlantique qui dispose d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) approuvé en juillet 2011.

Sa situation géographique privilégiée a provoqué une dynamique démographique élevée (+3,1 % par an entre 2007 et 2012) qui s'est traduite par une consommation foncière importante. Le tourisme occupe une part prépondérante dans ce développement. La part de résidences secondaires s'élève à 35 % et plusieurs secteurs sont occupés par l'activité de camping, de façon professionnelle ou sur des parcelles privatives.

Cet attrait provient de la proximité de la mer, mais également de la qualité des milieux naturels et des paysages qui structurent le territoire de Camoël. Leur qualité écologique a été reconnue par le classement dans le réseau Natura 2000 de l'estuaire et de la baie de la Vilaine, d'une part, du site des « marais du Mès, baie et dunes de Pont-Mahé, étang du Pont de fer », d'autre part, qui englobent tout l'espace littoral de Pénestin et viennent concerner Camoël dans leurs extrémités.

L'espace rural accueille une importante activité agricole qui couvre 675 ha de surface agricole utile (SAU) et 17 exploitations. Mais la majorité des emplois est située en dehors de la commune, la proximité de pôles d'emplois le long de la RN 165 (axe Vannes-Nantes) située à moins de 10 km du bourg y contribuant, ce qui génère de nombreux déplacements pendulaires.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) de Camoël, débattu en conseil municipal le 15 septembre 2015, modifie sensiblement plusieurs tendances antérieures de l'aménagement de Camoël. Il prend notamment en compte l'orientation du SCoT de Cap Atlantique d'infléchir à la baisse la construction de logements sur le secteur littoral ouest dont la commune fait partie. De fait le projet est construit sur l'hypothèse d'une croissance de population de 1,1 %/an pendant la durée du PLU jusqu'en 2027. Il envisage également de réduire la consommation foncière en limitant les extensions urbaines à environ 12 hectares et en renforçant, outre le bourg, les autres secteurs urbanisés uniquement à l'intérieur de leurs enveloppes bâties.

Sa rive étant située entre la limite transversale de la mer (à l'embouchure) et la limite de salure des eaux (en l'occurrence le barrage d'Arzal), la commune a été désignée par le décret du 29 mars 2004 comme une commune riveraine de l'estuaire de la Vilaine et à ce titre considérée comme littorale. Dès lors, les dispositions de la loi Littoral s'appliquent à Camoël, à l'exception de celles relatives aux espaces proches du rivage et à la bande des 100 mètres (article L121-13 à 20 du code de l'urbanisme). En particulier, la commune doit respecter des coupures d'urbanisation, réaliser son urbanisation en continuité des villages et agglomérations existantes et protéger les espaces remarquables du littoral, constitutifs de la trame verte et bleue de son territoire.

Par délibération du conseil municipal en date du 6 septembre 2013, la commune a prescrit la révision de son PLU afin de mettre en œuvre l'ensemble de ces orientations. Compte-tenu du caractère littoral de la commune et de la présence de sites Natura 2000 sur son territoire, le projet de Plan Local d'Urbanisme est soumis aux dispositions des articles R.104-21 à R.104-25 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 Camoël a transmis pour avis, le 2 février dernier, son projet de PLU arrêté au préfet du département du Morbihan, Autorité environnementale (Ae).

L'avis de l'Autorité environnementale, qui a consulté l'agence régionale de santé (ARS)¹, 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 inclus dans le dossier d'enquête publique. Conformément à l'article L.122-10 du code de l'environnement, la commune transmettra à l'Ae le document adopté et indiquera à l'Ae la manière dont elle aura tenu compte de son avis.

Avis de synthèse

La commune de Camoël a élaboré un projet d'aménagement plus cohérent et plus économe de l'espace que par le passé, dans le cadre d'un projet de développement démographique et spatial revu à la baisse, basé sur l'accueil d'environ 160 ménages dans les dix prochaines années.

Cependant, une évaluation environnementale déficiente n'a pas permis à la commune de s'assurer de la pertinence de certaines orientations, voire de relever certaines incohérences. Les domaines les plus concernés sont la diminution inexplicable des espaces remarquables du littoral, l'altération de la trame verte et bleue par la zone d'activité du bourg, l'importance de la zone d'activités maritimes, le positionnement de campings en zone de submersion marine, l'absence de plan de gestion des déplacements, les rejets d'eaux pluviales dans les zones humides.

L'Ae demande à la commune de reprendre la démarche d'évaluation environnementale stratégique de son PLU, afin de la rendre conforme aux exigences réglementaires, en ce qui concerne notamment l'analyse des incidences potentielles du PLU sur l'environnement, l'explication des choix retenus au regard des enjeux environnementaux présents sur le territoire communal et la définition des indicateurs de suivi. Ce supplément d'évaluation est une nécessité afin de rendre le PLU compatible avec la grande sensibilité environnementale du territoire communal.

1 L'Ae a reçu le 15 avril 2016 un avis de l'ARS sur le PLU de Camoël.

Evaluation 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 Camoël devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, le contenu du rapport de présentation doit se référer à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme. A l'examen, il s'avère que des améliorations sont nécessaires sur plusieurs points du dossier :

- Un effort doit être fait sur la clarté de sa présentation des ressources foncières mobilisables (page 62 du rapport de présentation), la carte n'étant pas proposée à une échelle suffisante pour être lisible et exploitable par le lecteur.
- Le rapporteur annonce la présence de deux installations « probablement individuelles » solaires thermiques pour une puissance totale de 1,4 GWh. Ce chiffre mérite d'être vérifié et expliqué, car il ne correspond pas à la puissance d'installations individuelles.
- Le rapport de présentation mentionne la présence des cartes détaillées des zones de submersion marine en annexe au règlement écrit. Mais les prescriptions en matière de construction dans ces secteurs, ainsi que la circulaire Xynthia du 7 avril 2010, elles aussi annoncées en annexe du règlement², ne figurent pas dans le dossier transmis à l'Ae. Le rapporteur veillera à ce qu'elles soient intégrées dans le dossier final.
- Le résumé non technique pourra être complété par la présentation du projet de développement de Camoël. Par ailleurs, dans toutes les pièces du dossier, le territoire de Camoël est présenté uniquement dans ses limites communales. Ses relations géographiques et fonctionnelles avec les communes limitrophes et sa place au sein du périmètre du SCoT de Cap Atlantique méritent d'être retranscrites de manière visuelle.
- Le règlement écrit définit le zonage AL (zone de camping) de manière identique au zonage Ah correspondant aux secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL). Cette erreur devra être corrigée.

L'Ae demande que le dossier soit complété et modifié sur ces points avant l'enquête publique.

• Qualité de l'analyse

Le projet communal est somme toute modeste dans son ambition démographique (+ 130 habitants en 2027) et son corollaire spatial (+ 12 ha de zones à urbaniser). Ces objectifs sont à confronter à **la capacité d'accueil de la commune.**

Son caractère littoral lui impose, pour définir cette capacité d'accueil, de tenir compte notamment de la préservation des espaces remarquables, des activités agricoles et maritimes, ainsi que de la fréquentation prévisible des espaces naturels par le public. Or, les espaces remarquables du littoral sont en forte diminution, de 36,5 ha, par rapport au PLU actuellement en vigueur. Deux raisons principales sont évoquées pour justifier cette diminution : d'une part, le retour aux propositions faites par les services de l'Etat et, d'autre part, la présence des installations portuaires de part et d'autre du barrage.

² Annoncées respectivement page 91 du rapport de présentation et page 12 du règlement écrit.

Les explications fournies par la commune sont très insuffisantes pour justifier un tel changement. Sur le premier point, l'Ae considère que le PLU de 2008, actuellement en vigueur, est le premier document identifiant les espaces remarquables du littoral pour Camoël, commune déclarée riveraine de la Vilaine en 2004. La délimitation présente dans ce PLU est donc la référence unique commune à la fois à l'Etat et à la commune de Camoël. Si des adaptations mineures liées à la présence de bâti sont admissibles, le déclassement au profit d'un zonage de protection des espaces naturels Na vient, au contraire, confirmer leur statut initial d'espaces naturels remarquables.

Quant au déclassement au profit de deux zones Uip pour tenir compte « des activités portuaires, maritimes et fluviales existantes autour du barrage d'Arzal-Camoël », il nécessite un inventaire plus précis des installations existantes et une analyse plus complète des besoins actuels et ultérieurs afin de pouvoir expliquer les choix retenus au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement et de proposer, le cas échéant, des mesures compensatoires.

Le rapport de présentation contient par ailleurs un chapitre intitulé les « **incidences du projet de PLU sur l'environnement** ». Ce passage, qui constitue une étape-clé de l'évaluation environnementale, n'évite pas de nombreuses redondances avec l'état initial de l'environnement et avec la présentation du projet.

Dans plusieurs cas, l'analyse des impacts des orientations du PLU sur les enjeux environnementaux est très insuffisante, par exemple :

- La forte diminution des espaces remarquables du littoral (cf. supra) ;
- Le classement d'environ 18 ha de la Vilaine et de sa rive, en zone Uip, autorisant les constructions, ouvrages techniques, installations et aires de stationnement de bateaux ;
- La création d'une zone 2AU, destinée à la mise en place d'un port à sec, dans un corridor écologique existant et à conforter (cf. carte de la trame verte et bleue pages 92 et 126) ;
- Le classement en zones Ala et Alb d'une partie des zones de camping situées en bordure de l'étier de Tréhudal, dans un secteur concerné par le risque de submersion marine (cf. carte page 37) .

Sur d'autres sujets abordés dans le PADD, c'est l'absence d'orientations concrètes qui pénalise le PLU dans sa **prise en compte de l'environnement** :

- La notice de zonage d'assainissement pluvial fait état d'ouvrages de régulation à venir dans les secteurs d'aménagement futur, sans les préciser et sans aborder le fait que l'aménagement existant semble rejeter dans le milieu naturel, et en particulier dans les zones humides situées au nord et au sud du bourg, l'ensemble des eaux pluviales sans traitement ou régulation préalable ; aucun ouvrage n'est d'ailleurs indiqué sur aucun plan, par un emplacement réservé ou tout autre marque d'intention ;
- Les circulations douces annoncées notamment vers Férel, Pénestin et Assérac, ne sont retranscrites d'aucune manière dans le document ;
- Le règlement écrit ou graphique ne comporte aucune règle susceptible de répondre à la volonté communale de conforter le pôle de commerce de proximité dans le centre-bourg.

Dès lors, les indicateurs environnementaux proposés en guise de **modalités de suivi** du PLU sont assez peu utiles en l'état. Certains ne sont pas renseignés au regard de la situation actuelle, même s'ils sont du ressort de la commune et en lien avec le PLU. D'autres sont absents, les indicateurs de population ne permettant pas, même en les croisant, de vérifier l'économie du foncier réalisée dans le cadre de nouveaux permis d'aménager ou de construire.

L'Ae considère que, dans ses composantes essentielles que sont l'explication des choix retenus au regard des enjeux environnementaux présents sur le territoire communal, l'analyse des incidences potentielles du PLU sur l'environnement et la définition des indicateurs de suivi, qui décrivent les politiques mises en oeuvre par le PLU et leurs effets sur l'environnement, la démarche d'évaluation environnementale stratégique qui doit guider l'élaboration du PLU et structurer son rapport de présentation est insuffisante. Elle ne répond pas en l'état aux exigences réglementaires et aux enjeux environnementaux présents sur le territoire communal. L'Ae demande à la commune de compléter le rapport de présentation dans ce sens.

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 la mise à jour des inventaires des zones humides, des cours d'eau, des boisements et du réseau bocager 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 deux cartes (pages 29 et 30) du rapport de présentation.

Ces cartes confirment que le territoire communal est fortement structuré, tant sur le plan écologique que paysager, par la Vilaine, les étiers, ainsi que les ruisseaux affluents de la Vilaine et ceux qui alimentent la Baie de Pont-Mahé. Il appartient donc au PLU de contribuer à leur préservation et à leur pérennité. *Pour cela, l'Ae demande à la commune de prendre plusieurs dispositions, complémentaires de celles déjà prises par la commune :*

- Le renforcement des espaces remarquables du littoral en mer.

L'ensemble des milieux naturels et zones humides est également cartographié sur un plan spécifique au 1/6000°. Cette carte met en évidence que les secteurs en fond de l'étier de la Grée, ainsi que ceux situés entre Kerarno et la Vilaine, ont été déqualifiés à tort d'espaces remarquables du littoral, tant ils en font partie, indissociables dans leur nature et leur fonctionnement. Quant aux zones Uip de part et d'autre du barrage, leur contour a besoin d'être redélimité au plus juste, avec un règlement adapté, de façon que les activités maritimes puissent être pérennisées, voire développées, dans le respect de la protection des espaces naturels remarquables du littoral et de la qualité des paysages, pour la majeure part à l'origine de ces activités.

- Le renforcement du zonage Nzh.

Certaines zones humides, classées en zone agricole Azh, pourraient également être classées en zone naturelle Nzh, dès lors qu'elles sont constitutives d'une continuité écologique identifiée.

- La suppression du zonage 2AUi.

La seule zone d'activité que la commune souhaite créer est située en continuité-est du bourg, dans un corridor écologique identifié comme devant être conforté. Il y a là une contradiction que l'évaluation environnementale aurait dû soulever (cf supra). En l'absence d'analyse retranscrite dans le dossier sur ce point, le retrait de cette zone 2AUi s'impose.

• La transition énergétique

Le PLU propose un règlement qui autorise les dispositifs pour capter l'énergie solaire en toiture des constructions. Cette règle est applicable dans toutes les zones à l'exception des secteurs Uip (activités maritimes) et AL (camping).

L'Ae invite la commune à compléter ce dispositif en intégrant dans les orientations générales du règlement une mention explicite, facilitant les innovations technologiques et architecturales dans le domaine des économies d'énergie et des énergies renouvelables.

Au niveau des déplacements, le rapporteur considère que le développement de la commune de Camoël provoquera une augmentation des émissions de gaz à effet de serre (GES) due au trafic automobile notamment. La réponse apportée dans le PLU est limitée la création d'emplacements réservés pour des cheminements doux le long de la Vilaine. La commune ne peut cependant s'exonérer de rechercher, seule ou en intercommunalité, des solutions visant à réduire l'utilisation de la voiture dans les déplacements quotidiens et à optimiser les modes de déplacement actifs ou collectifs.

En particulier, l'Ae invite la commune à se doter d'un plan communal de déplacements (PCD) qui lui permettra d'initier une action cohérente en matière de déplacements. Un schéma de voies piétonnes et cyclables, au sein de ce PCD, précisera son programme d'action en faveur des déplacements doux/actifs, qu'ils soient utilitaires ou touristiques. La commune en tiendra compte ensuite dans son PLU.

• 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 :

- elle a diminué nettement les zones d'urbanisation future par rapport au PLU actuel ;
- elle a défini des secteurs qui pourront être uniquement densifiés au sein de leur périmètre, sans être étendus : les secteurs urbanisés de Kerarno, La Grée et Vieille Roche, ainsi que les STECAL de Pontrel et du Gazzo ;
- elle a analysé le foncier résiduel au sein des zones constructibles, estimant la production de logements possible à une trentaine dans le bourg et une cinquantaine dans les enveloppes bâties des secteurs évoqués précédemment ;
- elle autorise le changement de destination, pour la création de nouveaux logements, d'environ 20 bâtiments présentant un caractère architectural et/ou patrimonial.

Toutes ces mesures constituent un réel progrès par rapport à l'urbanisation dispersée et peu économe constatée ces deux dernières décennies. Dans un contexte de réduction des objectifs démographiques et avec la volonté affichée de renforcer les fonctions de centralité du bourg, elles viennent conforter la principale mesure prise pour un urbanisme maîtrisé, à savoir la définition d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sur 5 secteurs stratégiques du bourg, représentant environ 3,6 ha et un potentiel minimal de 64 logements.

Certaines de ces OAP sont générales, d'autres sont sectorielles. Ainsi, tous ces secteurs devront être aménagés dans le cadre d'opérations d'ensemble, ce qui garantit a priori, le respect des objectifs. Malgré l'introduction d'un seuil de tolérance qui affaiblit inutilement leur portée, elles précisent également le nombre minimal de logements par secteur, conforme à une densité minimale de l'ordre de 17 à 20 logements/hectare fixée par le SCoT de Cap Atlantique.

L'Ae considère qu'en dehors du seuil de tolérance établi pour juger de la conformité de la densité par rapport aux OAP, l'ensemble des mesures préconisées par le projet de PLU en matière d'aménagement urbain est en cohérence avec les orientations du PADD et avec les enjeux généraux d'économie d'espace et d'organisation urbaine structurée.

• **Une approche durable des flux**

La station d'épuration de Camoël dispose d'une capacité résiduelle de traitement suffisante pour assurer le traitement du volume total d'eaux usées prévu au terme du document d'urbanisme. *L'Ae recommande toutefois au rapporteur de préciser et de prendre en compte le développement de la commune voisine de Férel, qui utilise le même équipement de traitement.*

Le zonage d'assainissement des eaux pluviales et le schéma directeur réalisés à l'occasion de l'élaboration du document d'urbanisme préconisent des dispositions réglementaires favorables à une gestion écologique des eaux pluviales : priorité donnée à l'infiltration, débit de fuite maximal de 3l/s/ha pour une pluie d'occurrence décennale.

L'Ae invite néanmoins la commune à compléter son analyse de la situation existante, permettant notamment de valider le rejet des eaux pluviales dans les zones humides sans installation de traitement ou de régulation au préalable, compte tenu de la sensibilité particulière des milieux et des usages (conchyliculture, pêche, baignade) susceptibles d'être impactés en aval par ces eaux pluviales.

*Le secrétaire général
chargé de l'administration de l'Etat
dans le département,*



Jean-Marc GALLAND