



Mission régionale d'autorité environnementale

**Bretagne**

**Avis délibéré de la Mission Régionale  
d'Autorité environnementale de Bretagne  
sur le projet de mise en compatibilité  
du plan local d'urbanisme de Ploërmel (56)**

N° : 2018-006533

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

*La MRAe de Bretagne, mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 24 janvier à Rennes. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Ploërmel (56).*

*Étaient présents et ont délibéré collégalement : Françoise Burel, Alain Even, Antoine Pichon, Aline Baguet.*

*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 le présent avis.*

*En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité 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 le présent avis.*

*La Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Bretagne (DREAL) a été saisie par la commune de Ploërmel pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 26/10/2018.*

*Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.*

*Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL de Bretagne a consulté par courriel du 21/11/2018 l'agence régionale de santé de Bretagne, qui a transmis une contribution en date du 13/12/2018.*

*Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL de Bretagne, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.*

**Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.**

**Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.**

**Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.**

## Synthèse de l'avis

Dans le cadre du projet de création de la zone d'aménagement concerté de la Noé Verte, la commune de Ploërmel a engagé une procédure de mise en compatibilité de son plan local d'urbanisme (PLU), afin de permettre la construction d'équipements dans la bande inconstructible longeant la RD 766 E, dite bande « loi Barnier », en la réduisant de 75 à 25 m.

L'espace libéré aura vocation à accueillir des équipements, notamment un foyer pour jeunes travailleurs, un foyer pour adultes handicapés, des bassins de rétention des eaux pluviales ainsi que des aménagements paysagers et de loisir.

Pour l'Ae, le principal enjeu est l'exposition d'occupants au bruit et à la pollution de l'air, par la possibilité laissée par la mise en compatibilité du PLU de construire des bâtiments à vocation d'habitat à proximité de la RD 766 E. Des enjeux plus secondaires sont liés à la préservation des milieux naturels, aux modifications paysagères induites par le projet, et aux déplacements.

Le rapport de présentation montre que l'enjeu d'exposition de populations n'est pas identifié correctement par la commune. Notamment, les incidences concernant l'exposition des occupants des bâtiments qui seraient construits à proximité de la route ne sont pas étudiées. Le merlon prévu pour réduire les nuisances sonores n'est évoqué qu'au sujet des habitations situées en dehors de la bande, et son efficacité n'est pas démontrée. L'exposition de populations à un air pollué n'est pas évoquée dans le dossier.

Le dossier n'apporte pas de justifications environnementales satisfaisantes quant au choix d'aménagement de la bande de recul au regard des alternatives envisageables, par exemple le projet de ZAC tel que prévu dans son étude d'impact de 2015, qui ne comportait pas alors de constructions dans la bande « loi Barnier ».

En l'état, l'acceptabilité du projet de mise en compatibilité du PLU de Ploërmel, du point de vue de la maîtrise des risques de nuisances et de la santé humaine, n'est pas démontrée.

Par ailleurs, l'absence de nombreux éléments au dossier ne permet pas une bonne information du public, en ce qui concerne l'appréciation des incidences sur l'environnement du projet de mise en compatibilité du PLU.

### ***L'Ae recommande principalement à la commune :***

- ***d'apporter la démonstration de la maîtrise du risque sanitaire (bruit, pollution) généré par la réduction de largeur de la bande inconstructible, et à défaut, de reconsidérer et de justifier ses choix au regard des solutions de substitution envisageables vis-à-vis des incidences environnementales identifiées ;***
- ***d'intégrer au dossier des éléments permettant de juger des incidences paysagères du projet, pour contribuer aussi à la bonne information du public ;***
- ***de préciser le calendrier et les modalités de mise en œuvre du giratoire et de la passerelle, dont la réalisation est intégrée à l'étude du projet et fait partie des mesures de réduction de ses incidences négatives sur l'environnement ;***
- ***d'ajouter au dossier d'enquête publique les éléments d'appréciation du caractère d'intérêt général de l'opération, en particulier l'étude d'impact du projet de ZAC et l'avis de l'Ae formulé sur ce projet.***

L'ensemble des observations de l'autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé ci-après.

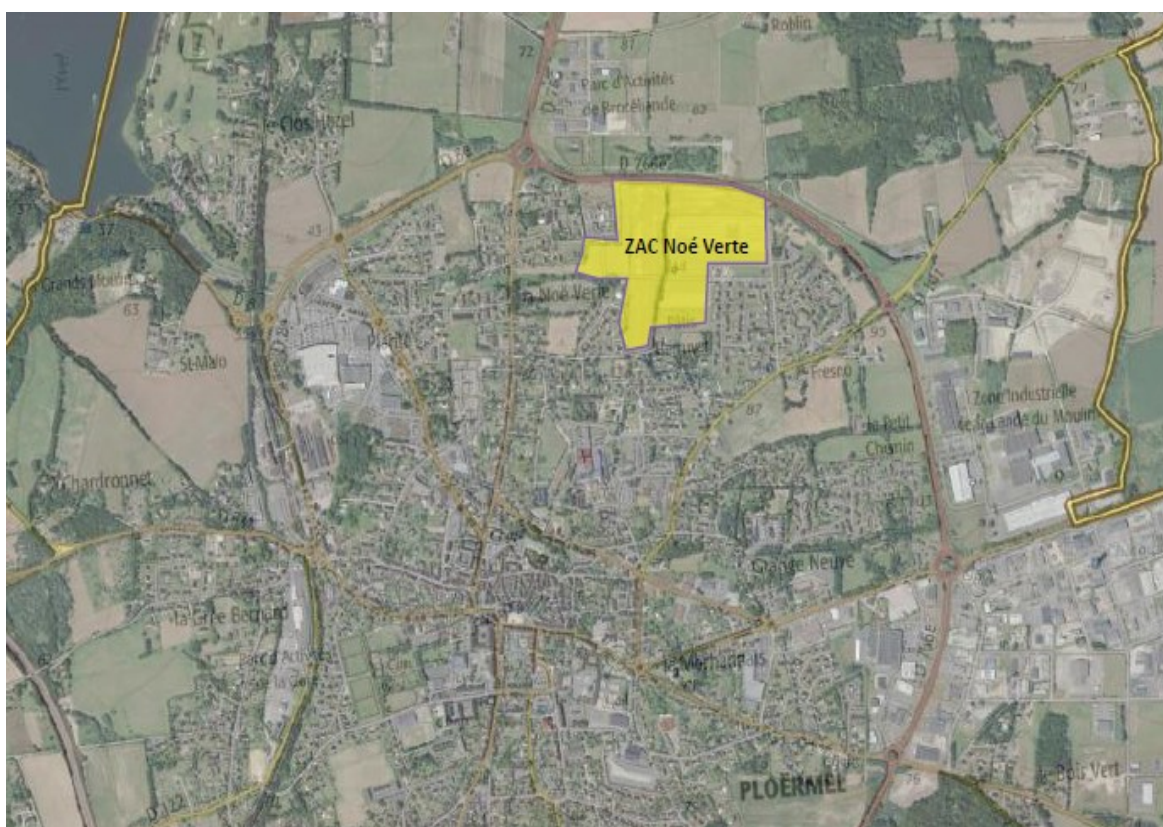
## Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme et de leurs modifications est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

### 1. Contexte, présentation du territoire, du projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de Ploërmel et des enjeux environnementaux

#### 1.1 Présentation du projet de mise en compatibilité du PLU de Ploërmel

La commune de Ploërmel souhaite créer une zone d'aménagement concertée, dite « ZAC de la Noé Verte ». Située au Nord de Ploërmel, elle doit accueillir 350 nouveaux logements au cours des dix prochaines années, ainsi que plusieurs équipements, sur une superficie totale de 15 ha.



*Illustration 1 : Plan de situation du projet de ZAC et de la bande inconstructible (extrait du rapport d'évaluation environnementale).*

La ZAC est bordée par la RD 766 E, axe routier accueillant un trafic d'environ 10 300 véhicules par jour. Au titre de l'article L111-6 du code de l'urbanisme et dans un souci de protection de la population, une bande de 75 m de large est inconstructible de part et d'autre de la RD 766 E, dite bande « loi Barnier ». La RD 766 E est également classée en catégorie 3 par application de l'arrêté du 30 mai 1996 relatif au classement au bruit des infrastructures terrestres<sup>1</sup>.

L'article L111-8 laisse toutefois à la commune la possibilité d'y aménager des constructions et installations, à la condition de définir un cadre contribuant à la protection de la population et à la bonne intégration du projet dans son environnement.

Ainsi, la commune de Ploërmel souhaite réduire la largeur de la bande « loi Barnier » de 75 m à 25 m<sup>2</sup>, pour y construire des équipements : un foyer pour jeunes travailleurs, un foyer pour adultes handicapés, des bassins de rétention des eaux pluviales ainsi que des aménagements paysagers et de loisir. Une école primaire, présentée comme faisant partie de cet espace, apparaît en être à l'extérieur, à l'étude des plans présentés dans le dossier.

La commune envisage également la création d'un giratoire sur la RD 766 E pour permettre l'accès à la ZAC, et une passerelle enjambant la RD 766 E et assurant la liaison avec la ZAC commerciale de Brocéliande, éléments non présentés dans le dossier car non aboutis au moment du dépôt du dossier.

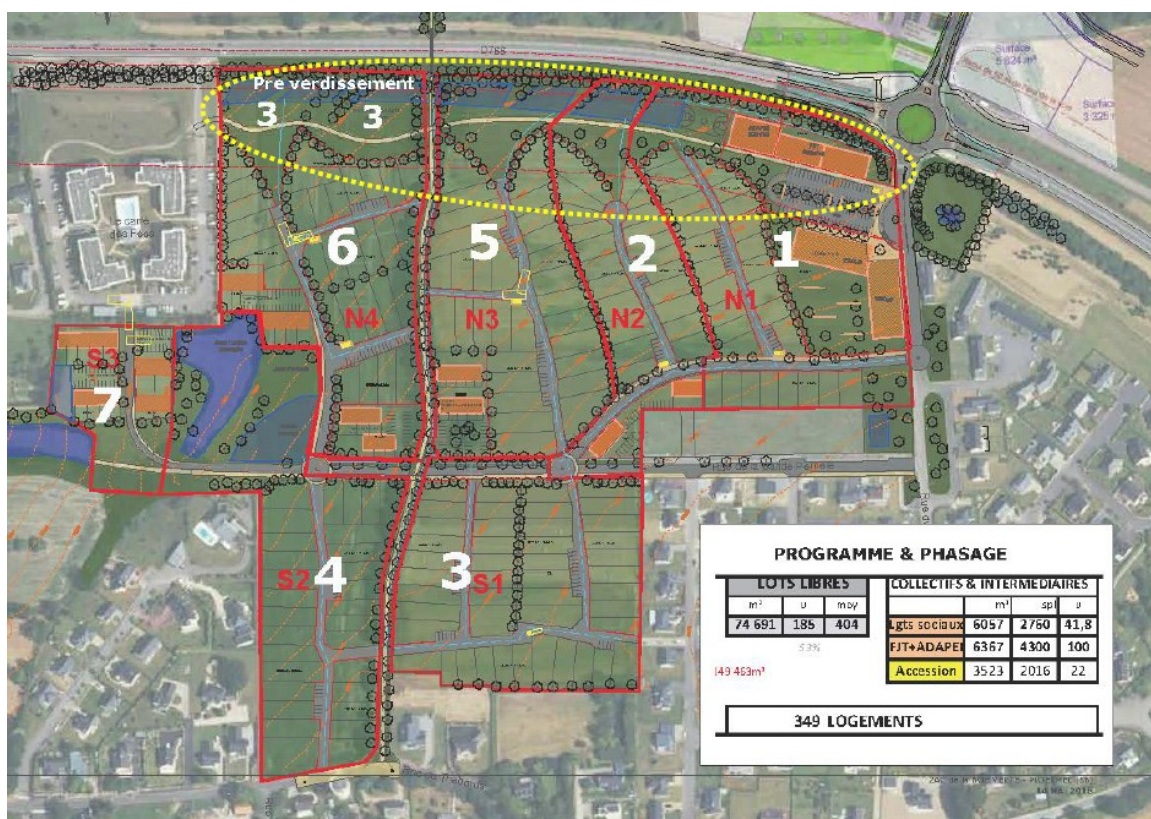


Illustration 1 : Plan du projet de ZAC de la Noé Verte (extrait du rapport d'évaluation environnementale).

Le projet de création de ZAC a été approuvé le 26 novembre 2015. Le projet a fait l'objet d'un avis de l'Ae, en date du 7 août 2015. Toutefois, le projet ne prévoyait aucune construction au sein de la bande de recul « loi Barnier », selon l'étude d'impact réalisée alors pour la ZAC, contrairement à ce qui est présenté dans le dossier de mise en compatibilité du PLU.

- 1 L'arrêté du 30 mai 1996 vise à établir les normes de construction d'habitations dans un but de protection par rapport aux nuisances sonores provoquées par un axe routier ou ferroviaire. Le classement en catégorie 3 impose des mesures de protection sonore des habitations dans une bande de 100 m le long de l'axe.
- 2 La superficie ainsi rendue constructible représente 1,9 des 15 hectares du projet de ZAC.

Concernant les règles d'urbanisme, la commune a procédé au changement du zonage du site choisi pour l'implantation de la ZAC, de 2AU à 1AU, et à la définition d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP), par une modification du PLU approuvée le 27 octobre 2016. Cette modification permet l'aménagement immédiat de la zone en la rendant constructible, hors bande de recul. Elle n'a pas fait l'objet d'une évaluation environnementale, n'y étant pas soumise réglementairement.

La présente mise en compatibilité du PLU de Ploërmel est destinée à permettre la modification du projet par l'implantation de constructions au sein de la bande de recul. Elle a été soumise à évaluation environnementale suite à examen au cas par cas par la décision du 10 août 2018.

## **1.2 Principaux enjeux environnementaux du projet de mise en compatibilité du PLU de Ploërmel identifiés par l'autorité environnementale**

La réduction de la bande « loi Barnier » permet la construction de bâtiments à usage d'habitats à proximité de la RD 766 E. À ce titre, le principal enjeu environnemental relevé par l'Ae est l'exposition des occupants à des nuisances potentielles (bruit et pollution de l'air).

Des enjeux plus secondaires liés aux milieux naturels, aux modifications paysagères induites par le projet, et aux déplacements méritent d'être abordés.

## **2. Qualité de l'évaluation environnementale**

### **2.1 Présentation du dossier**

Le dossier fourni est composé d'un rapport de présentation intitulé « Evaluation environnementale ». Le résumé non technique est joint dans le corps du rapport. Une annexe, nommée « charte d'objectifs environnementaux » présente la manière dont les riverains, techniciens et élus de la commune ont été associés à la conception de la ZAC, par des ateliers et la rédaction d'une liste d'objectifs à atteindre par l'aménageur.

L'enquête publique du projet de mise en compatibilité du PLU de Ploërmel devra porter à la fois sur l'intérêt général du projet de ZAC et sur la mise en compatibilité du PLU elle-même, comme le stipule l'article L153-54 du code de l'urbanisme. Le dossier transmis ne justifie que sommairement le caractère d'intérêt général du projet.

***L'Ae recommande à la commune d'ajouter au dossier d'enquête publique les éléments justifiant l'utilité publique du projet de ZAC de la Noé Verte, notamment l'étude d'impact du projet ainsi que l'avis émis par l'Ae (en 2015) et les réponses apportées par la commune, afin de contribuer à la bonne information du public.***

### **2.2 Qualité de l'évaluation**

Le rapport s'appuie sur les éléments du dossier de projet de ZAC établi en 2015. L'état initial de l'environnement dresse un tableau complet du site du projet. Cependant, la démarche n'aboutit pas sur la mise en lumière d'enjeux spécifiques liés au projet et à son environnement, tous alors traités de manière égale dans le rapport. Cette étape est pourtant nécessaire à l'établissement d'une évaluation environnementale proportionnée. Elle est également essentielle à l'information du public.

Cela se traduit par ailleurs dans le résumé non technique, trop sommaire quant à l'état initial de l'environnement et manquant de précision au sujet des incidences du projet.

Par ailleurs, le dossier ne justifie pas les choix réalisés au regard des alternatives possibles, en particulier pour ce qui concerne la localisation des constructions prévues dans la bande de recul.

Pourtant, il lui appartient, dans le cadre d'une évaluation environnementale, de préciser les scénarios qu'elle a envisagés, ainsi que les motivations, du point de vue de l'environnement et de la santé humaine, du choix du projet présenté.

***L'Ae recommande à la commune de préciser les alternatives envisageables à la réduction de la bande de recul « loi Barnier » et aux aménagements et constructions prévues dans cette bande, et d'appuyer le choix qui sera réalisé sur la comparaison des incidences environnementales des différentes solutions.***

Des indicateurs de suivi sont proposés mais ne sont pas expliqués et il n'est pas détaillé comment la commune envisage de les prendre en compte dans ses politiques. La commune n'envisage pas de suivi concernant le bruit.

***L'Ae recommande à la commune de définir des indicateurs de suivi à la pertinence évaluée par rapport aux enjeux, et de s'engager sur les moyens du portage de cette évaluation***

### 3. Prise en compte de l'environnement

#### 3.1 Proximité avec la RD 766 E

L'état initial de l'environnement met en évidence le fait que le trafic de la RD 766 E génère un niveau sonore élevé. On observe au sein de la bande inconstructible un niveau sonore moyen diurne compris entre 60 et 65 dB, tandis que l'isophone<sup>3</sup> de 50 dB se situe à environ 180 m de l'axe routier. L'environnement sonore nocturne n'est pas étudié, alors que les émergences sonores<sup>4</sup> nocturnes sont susceptibles d'être la cause de nuisances. Dans le cadre du projet de ZAC, la commune souhaite créer un merlon haut de 3 m en bordure de la RD 766 E, destiné à réduire les niveaux sonores au droit des habitations hors bande « loi Barnier ».

Cependant, **les incidences liées au bruit au sein de la bande « loi Barnier » ne sont qu'à peine évoquées dans le rapport, alors qu'elles constituent un des motifs principaux de l'existence de cette distance de recul.** Ce point est problématique, notamment du fait que la commune envisage d'y implanter un foyer pour adultes handicapés et un foyer pour jeunes travailleurs. Le risque est alors l'exposition de ces populations à des nuisances susceptibles d'avoir un impact sur leur santé.

Par ailleurs, l'efficacité des dispositifs de réduction des niveaux sonores auprès des habitations hors bande inconstructible n'est pas démontrée. Le dossier demande à être complété sur ce point, en y apportant les réflexions menées par la commune et le bureau d'étude Acoustibel.

La proximité avec la RD 766 E entraîne le même constat concernant les possibilités d'exposition de la population à un air pollué et dangereux pour la santé humaine, point absent du dossier.

En outre, l'absence de mesures de suivi adaptées ne donne pas les moyens de vérifier l'efficacité du merlon a posteriori.

***L'Ae recommande à la commune, si le choix de diminuer la largeur de la bande de recul est maintenu, de démontrer que les mesures d'évitement et de réduction des incidences négatives liées à cette diminution (comme le merlon anti-bruit) sont suffisantes, en termes d'exposition aux bruits et à la pollution de l'air, y compris au niveau des habitations en dehors de la bande.***

3 Les isophones sont des courbes de niveau sonores obtenues par des mesures de terrain.

4 Les émergences sonores sont une mesure de l'écart de l'environnement sonore avec et sans l'infrastructure routière, et permettent de caractériser le confort sonore d'un lieu. L'arrêté du 30 mai 1996 fixe un seuil d'émergence sonore nocturne de +3 dB et diurne de +5 dB.

### 3.2 Milieux naturels et paysage

Un travail notable a été mené pour connaître et prendre en compte les milieux naturels du site et des mesures sont prévues pour les préserver : abattage des arbres hors période de nidification, préservation des haies bocagères, mesures spécifiques<sup>5</sup> liés aux risques de pollutions pendant les travaux.

Le merlon végétalisé implanté en bordure de la RD 766 E constituera un élément d'entrée de ville et un écran paysager entre la route et la ZAC (en plus de sa fonction acoustique). A ce titre, le rapport mériterait d'être plus explicite sur les incidences paysagères du projet, à l'aide de représentations graphiques mises en perspective dans l'espace.

***L'Ae recommande à la commune d'intégrer au dossier des éléments permettant de juger des incidences paysagères du projet de mise en compatibilité du PLU.***

### 3.3 Déplacements

La commune envisage de créer un giratoire de liaison entre la ZAC et la RD 766 E, ainsi qu'une passerelle enjambant la RD 766 E et permettant de relier la ZAC de la Noé Verte à la ZAC commerciale de Brocéliande située au nord de la RD. Le giratoire doit permettre une liaison aisée entre la ZAC et les grands axes de circulation. Il contribuera également à la réduction de la vitesse sur la RD 766 E.

Bien que ces éléments ne soient pas présentés dans le dossier comme faisant partie du projet de ZAC, ceux-ci sont pris en compte de fait dans les analyses, notamment vis-à-vis de leurs effets positifs en matière de gestion des déplacements et de sécurité routière. À ce titre, il paraît nécessaire qu'un engagement plus précis soit présenté concernant la réalisation de ces aménagements.

***L'Ae recommande à la commune de préciser le calendrier et les modalités de mise en œuvre des aménagements routiers.***

Fait à Rennes, le 24 janvier 2019

La Présidente de la MRAe de Bretagne



Aline BAGUET

5 Le dossier précise qu'aucun remblai ne sera déposé en pied de haies.