



**PRÉFET
DU MORBIHAN**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction départementale
des territoires et de la mer**

Service urbanisme habitat construction
Unité planification de l'urbanisme

Vannes, le **31 DEC. 2025**

Le Préfet

Affaire suivie par : Bastien RUAMPS

Tél. : 02 56 63 73 84

Courriel : bastien.ruamps@morbihan.gouv.fr

à

Monsieur le Maire
2 rue de la mairie
56700 Merlevenez

Objet : Avis de l'État relatif à l'arrêt du projet de PLU révisé de Merlevenez

PJ : Avis de l'ARS et observations relatives à des erreurs matérielles ou à la lisibilité des documents

Vous m'avez transmis pour avis, conformément aux dispositions de l'article L.132-11 du Code de l'urbanisme, le projet de plan local d'urbanisme (PLU) de votre commune dont la révision a été prescrite en conseil municipal le 11 septembre 2023. Ce projet de PLU, arrêté le 29 septembre 2025, a été notifié à mes services par un courrier reçu le 15 octobre 2025.

Je vous adresse mes observations concernant la légalité du document.

En complément, sont joints au présent courrier la contribution de l'ARS ainsi que des observations complémentaires relatives à des erreurs matérielles ou à la lisibilité des documents.

Pour rappel, depuis le 1er janvier 2023, la publication sur le portail national de l'urbanisme d'une nouvelle version d'un PLU est obligatoire et conditionne son caractère opposable (article L.153-23 du Code de l'urbanisme).

1. Compatibilité du projet avec les capacités d'assainissement

Dans le projet de PLU de Merlevenez, le secteur de projet « rue du cimetière » (OAP n°2) a été classé « urbanisé » (U) dans le zonage réglementaire, alors qu'il revêt les caractéristiques d'une zone agricole à ce jour. Son ouverture à l'urbanisation doit passer par un zonage « à urbaniser » (AU).

L'article R.151-20 du Code de l'urbanisme opère une distinction entre les zones directement aménageables (zones 1AU) et les zones pour lesquelles « les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone » (zone 2AU).

L'ouverture à l'urbanisation du secteur « rue du cimetière » est ainsi conditionnée à la capacité suffisante des réseaux qui la desservent.

La jurisprudence récente a par ailleurs confirmé que la capacité du réseau d'assainissement est appréciée à la date de la délibération approuvant le PLU (CAA de Toulouse, 25 avril 2024, Association Bien Vivre en Pyrénées Catalanes et autres).

Or, le système de gestion des eaux usées de Merlevenez est classé non-conforme en 2023 et en 2024, du fait de la charge hydraulique de la station qui arrive à saturation et du non-respect des seuils réglementaires sur les critères *escherichia coli* et *enterocoques*.

Dans l'attente de la réalisation de travaux et de l'atteinte d'une capacité d'assainissement suffisante, le secteur « rue du cimetière », classé U dans le projet, doit être classé en 2AU. Lorsque la capacité des réseaux sera suffisante, une modification du PLU permettra d'ouvrir cette zone à l'urbanisation (1AU).

2. Intégration des enjeux de préservation des habitats naturels et de la biodiversité

a) L'évaluation environnementale

Les enjeux environnementaux identifiés sur plusieurs secteurs de projet sont accompagnés de diverses propositions de mesures d'évitement, de réduction et d'accompagnement.

Toutefois, de nombreuses mesures ne sont pas reprises dans le règlement ou les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) correspondantes. A titre d'exemples :

- Sur le secteur de l'OAP n°2, une haie est identifiée comme « *présentant des potentialités d'accueil pour les insectes saproxylophages, les reptiles et oiseaux ou encore les chauves-souris* ». Il est proposé de la préserver (évitement). Que ce soit dans le règlement graphique ou dans l'OAP sectorielle, la moitié de ce linéaire de haie n'est pas protégée. Aucune justification n'est présente pour motiver ce choix.
- Il est proposé d'édifier une haie multi-strate sur le pourtour de chacun des secteurs des OAP n°1, 2, 4 et 5. Cette mesure n'a pas été retenue dans les OAP correspondantes.

Les mesures visant à limiter l'impact environnemental sur les secteurs de projet doivent être mieux prises en compte.

Enfin, l'analyse des incidences de l'emplacement réservé n°3 traduit les nombreux enjeux écologiques auxquels se confronte le projet de cheminement doux correspondant : « *entièrement sur une zone humide* », « *traversé par un cours d'eau* », « *traverse un boisement, un espace relais boisé et des haies confortant la sous-trame bocagère identifiée dans la Trame Verte et Bleue communale* ». Elle conclut que « *le piétinement induit par ce cheminement peut dégrader la zone humide* ».

Aucune mesure compensatoire n'est envisagée en cas de maintien du projet.

Au regard de cette évaluation, il convient de retirer cet emplacement réservé ou d'encadrer davantage sa réalisation en définissant des mesures d'évitement, de réduction et de compensation pour limiter son impact environnemental.

b) Incompatibilité du PLU avec le SCoT en matière de protection des cours d'eau

Le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT du Pays de Lorient prévoit que « *les PLU [...] protègent une bande inconstructible de part et d'autre des berges [des cours d'eau]* », au sein de laquelle les constructions sont interdites. Une recommandation prévoit par ailleurs que « *les collectivités locales sont encouragées à autoriser les cheminements le long des cours d'eau, s'ils sont compatibles avec la sensibilité des milieux [...]* ».

Le règlement du projet de PLU prévoit la préservation des cours d'eau ainsi qu'une bande inconstructible au bord de leurs berges, en compatibilité avec le SCoT. Cependant les exceptions à la règle sont plus permissives que les orientations du SCoT puisqu'elles autorisent « *les constructions et aménagement nécessitant la proximité de l'eau* » ainsi que « *les aménagements et équipements d'intérêt collectif et services publics, notamment les nouvelles infrastructures routières et les aménagements de liaisons douces* ».

Il convient de retirer du règlement les exceptions incompatibles avec le SCoT afin de garantir la préservation des cours d'eau.

c) Incompatibilité du règlement et des OAP avec le PADD

Le PADD du projet de PLU de Merlevenez décline plusieurs objectifs visant à préserver et valoriser la biodiversité et le patrimoine notamment naturel et paysager (page 24) :

- « Protéger et connaître les éléments supports de la trame verte et bleue et la biodiversité
- Protéger la nature en ville et y développer de nouveaux supports de biodiversité
- Adopter des pratiques vertueuses dans les projets de construction et d'aménagement »

La traduction de ces objectifs dans les pièces réglementaires du projet de PLU apparaît toutefois partielle. En sus des points a) et b) développés précédemment, les protections au titre du paysage (article L.151-23 du Code de l'urbanisme) appliquées aux zones humides, haies et arbres isolés se limitent à un principe de soumission à déclaration préalable :

- aucune marge inconstructible n'est prévue aux abords des éléments naturels identifiés afin de garantir leurs fonctionnalités ;
- l'abattage d'une haie peut être autorisé, même en cas d'atteinte à une continuité écologique ou au paysage ;
- en cas d'abattage, le règlement ne garantit pas de compensation ;
- tous travaux de nature à porter atteinte à la pérennité des arbres remarquables sont interdits, mais les arbres remarquables ne sont pas identifiés spécifiquement.

Il convient donc de renforcer le règlement pour assurer sa cohérence avec le PADD.

3. Conformité du projet avec la loi Littoral

Plusieurs points du règlement écrit sont à ajuster pour satisfaire aux dispositions de la loi Littoral.

a) Règlement des espaces remarquables et caractéristiques du littoral

Les articles L.121-4 à 6 du Code de l'urbanisme encadrent les constructions et installations qui peuvent se soustraire aux principes de la loi Littoral (constructions et installations liées à la sécurité, à la défense, aux activités portuaires et aéroportuaires ; stations d'épuration ; ouvrages de transport d'électricité, etc.).

S'agissant des espaces remarquables et caractéristiques du littoral, l'article L.121-24 du même code dispose que « des aménagements légers, dont la liste limitative et les caractéristiques sont définies [à l'article R.121-5], peuvent être implantés dans ces espaces et milieux lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public, et qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site [...] ».

Le règlement du projet de PLU de Merlevenez (page 10) condense ces différentes dispositions en un paragraphe unique qui autorise dans les espaces remarquables du littoral les constructions et installations citées aux articles L.121-4 à 6.

Il convient de corriger le règlement afin d'autoriser en espaces remarquables et caractéristiques du littoral uniquement les aménagements légers limitativement énumérés à l'article R.121-5 du Code de l'urbanisme. En complément, le rappel des dérogations à la loi Littoral pourra faire l'objet d'un paragraphe dédié dans le règlement du PLU.

b) Règles des extensions en zone A et N

L'article L.121-8 du Code de l'urbanisme dispose que « l'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants ». Une simple extension bâimentaire ne constitue pas une extension d'urbanisation (CE, 3 avril 2020, Ile de Batz, n° 419142).

Le Conseil d'État (CE, Avis contentieux, 30 avril 2024, Mme A., n° 490405) a précisé que les agrandissements autorisés, en urbanisation diffuse, doivent être étudiés au regard de la date de la construction :

- si la construction est antérieure à la loi Littoral, l'emprise de la construction à considérer est celle existante à la promulgation de la loi Littoral (3 janvier 1986) ;
- si la construction est postérieure à la loi Littoral, l'emprise de la construction à considérer est celle existante à sa construction.

Le règlement des zones Aa (page 69), Ab (page 74) et Na (page 85) du projet de PLU révisé admet des extensions d'habitations dans la limite de 50 m² et de 50 % de l'emprise au sol du bâtiment étendu « à la date d'approbation du nouveau PLU ».

De même, celui de la zone Ni (page 91) autorise des extensions des bâtiments dans la limite de 30 % d'emprise au sol supplémentaire par rapport à l'emprise des bâtiments « à la date d'approbation du PLU ».

Conformément à l'avis du Conseil d'État, l'écriture du règlement de ces zones doit être modifiée pour que l'agrandissement des constructions autorisées soit évalué selon la date de la construction (Cf. détails ci-dessus).

4. Prise en compte des risques

L'article R.151-31 2° et l'article R.151-34 1° du Code de l'urbanisme obligent à ce que le règlement graphique du PLU fasse apparaître les secteurs à risque (naturels, technologiques ou miniers) en interdisant ou en autorisant sous condition les constructions, les installations, les plantations, les dépôts, les affouillements, les forages et les exhaussements.

a) Risque d'inondation par remontée de nappe

Le rapport de présentation (page 73) mentionne le risque de remontée de nappe très fort sur la majorité du territoire de la commune, y compris dans les zones urbanisées.

Or, le règlement du projet de PLU ne traduit pas ce risque, ni graphiquement, ni littéralement.

Il convient a minima d'ajouter une règle interdisant la réalisation de sous-sol dans ces zones.

b) Risque de submersion marine

Le risque de submersion marine est identifié dans le rapport de présentation. Dans le règlement, il fait l'objet d'un chapitre dédié dans les dispositions générales (page 11) et de plusieurs annexes.

Le risque de submersion est donc abordé dans le projet de PLU. Toutefois, les règles de constructibilité applicables dans ces zones à risque ne sont pas explicites.

En l'absence d'un plan de prévention des risques littoraux sur la commune et compte tenu du faible nombre de bâtis impactés par ce risque (5), il convient :

1. de définir à partir de quelle cartographie du risque la commune examinera les demandes d'autorisation d'urbanisme qui lui seront soumises (+ 20 cm ou + 60 cm) ;
2. d'annexer uniquement les cartes correspondantes ;
3. de réduire le règlement au rappel des dispositions de l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme et de renvoyer vers le guide d'application annexé ;
4. de supprimer la circulaire Xynthia en annexe.

c) Risque de recul du trait de côte

La stratégie de gestion du trait de côte en Morbihan (SGTC 56) menée par la DDTM 56 et transmise à la commune de Merlevenez en 2020, identifie sur la commune un secteur soumis au recul du trait de côte à horizon 2100. Ce secteur comprend quelques habitations, ainsi qu'un tronçon de la RD33 qui relie la commune de Merlevenez à celle de Nostang et à la RN 165.

Le risque d'érosion du trait de côte n'est pas évoqué dans le diagnostic ni réglementé. Ses conséquences sur le réseau routier départemental nécessiteront pourtant une stratégie d'adaptation en matière de mobilité.

Il convient sur ce point de compléter l'état initial de l'environnement et d'identifier le secteur à risque d'érosion dans le règlement graphique, en y associant des prescriptions dans le règlement littéral.

5. Cohérence du projet en matière de mobilité

Le PADD affiche un objectif de développement du covoiturage sur la commune, sur la base des constats que 80% des déplacements sont effectués en voiture et 92 % des actifs utilisent un véhicule motorisé pour se rendre au travail. En complément des espaces de stationnement à usage mixte en centre-ville, le PADD identifie notamment l'objectif de créer une aire de covoiturage au lieu-dit Beg-Er Lann, à l'intersection des routes départementales 170 et 33.

Cet objectif n'est pas traduit dans le règlement.

Il s'agira de mettre en cohérence le règlement avec l'orientation du PADD en matière du développement du covoiturage.

6. Annexes obligatoires

a) Annexes manquantes ou erronées

L'article R.151-53 du Code de l'urbanisme dispose que « *figurent également en annexe au plan local d'urbanisme, s'il y a lieu, les éléments suivants : [...]* »

- « les bois ou forêts relevant du régime forestier » (alinéa 7°) ;
- « les zones délimitées en application de l'article L.2224-10 du Code général des collectivités territoriales et les schémas des réseaux d'eau et d'assainissement et des systèmes d'élimination des déchets » (alinéa 8°) ;
- « les secteurs d'information sur les sols » (alinéa 10°) ;
- « les périmètres des secteurs concernés par des obligations de débroussaillage ou de maintien en état débroussaillé » (alinéa 13°).

Le projet de PLU proposé à l'avis des personnes publiques associées comprend une annexe cartographique des bois et forêts relevant du régime forestier, mais les parcelles identifiées comme telles ne sont pas les bonnes. Cette annexe doit cartographier l'ensemble des parcelles de la forêt départementale des bois et landes de la Ria d'Étel.

Pour le reste, le territoire de Merlevenez est concerné par :

- l'obligation de réaliser des zonages en matière d'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales au titre de l'article L.2224-10 du Code général des collectivités territoriales ;
- un secteur d'information sur les sols (SIS) sur le secteur de l'ancienne déchetterie qui accueille aujourd'hui un bassin de rétention d'eau ;
- l'arrêté préfectoral du 3 juin 2025 sur la mise en place des obligations légales de débroussaillage (OLD) dans le département du Morbihan.

Il convient donc d'ajouter ces annexes manquantes.

b) Servitudes d'utilité publique

L'article L.151-43 et l'annexe au livre Ier de la partie réglementaire du Code de l'urbanisme disposent que les plans locaux d'urbanisme comportent en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol, notamment les servitudes de passage sur le littoral.

En application des articles L.121-31 à 37 et R.121-9 à 32 du Code de l'urbanisme et en l'absence d'un arrêté préfectoral modifiant ou suspendant la servitude de passage des piétons sur le littoral (EL9) instauré par la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976, les parcelles riveraines de la mer sont donc grevées de la servitude dite « de droit » (bande de 3 mètres jouxtant la limite du domaine public maritime).

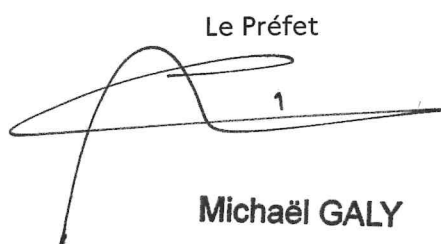
Cette servitude n'est pas référencée dans le tableau des servitudes d'utilité publique annexé au PLU, ni cartographiée dans le plan correspondant. Il conviendra par ailleurs de rappeler dans le tableau que cette servitude est strictement piétonne (interdite aux vélos).

Les annexes relatives aux servitudes d'utilité publique sont ainsi à compléter.

Conclusion

Sous réserve de modifier votre document pour prendre en compte ces observations, j'émetts un avis favorable à votre projet de PLU.

Le Préfet



1

Michaël GALLY