



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de Bretagne
sur le projet de zone d'aménagement concerté des Fougerais
et de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme
de Saint-Malo (35)**

N° : 2018-006620

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 21 février 2019 à Rennes. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Saint-Malo (35).

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.

La Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Bretagne (DREAL) a été saisie par la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Malo pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 4/12/2018.

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 13/12/2018 l'agence régionale de santé de Bretagne.

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 (ZAC) des Fougerais, l'agglomération du Pays de Saint-Malo a engagé une procédure de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Saint-Malo (MECPLU), afin de permettre l'accueil d'entreprises et d'un établissement de soins psychiatriques, par la création d'une nouvelle ZAC (modification du périmètre de la ZAC créée en 2008). Le motif de la réorganisation des services de soins précités et les expropriations nécessaires à l'opération se traduisent par une déclaration d'utilité publique. L'intercommunalité présente, au final, une évaluation de la MECPLU commune à celle du projet de ZAC en application de l'article L 122-14 du code de l'environnement.

Les enjeux retenus par l'Autorité environnementale (Ae), identifiés par le pétitionnaire, sont ceux de la santé et du cadre de vie, tant pour les futurs occupants du site que pour leur voisinage, la sécurité des déplacements, la prise en compte du paysage et des trames vertes et bleues, dans le contexte d'une continuité marquée des zones d'activités de Saint-Malo à Saint-Jouan-des-Guérets et de la proximité d'axes routiers à fort trafic. La protection des ressources (sols et agriculture, eau), enjeu relié à celui de la qualité des milieux naturels (prévention de s pollutions), constitue aussi un point d'attention fort compte-tenu de la consommation de terres agricoles de bonne valeur, des besoins en eau potable et en assainissement, et du risque de pollution que constitue le site de l'ancienne décharge, jouxtant le périmètre de la ZAC.

Le dossier présenté a fait l'objet d'un travail approfondi. Au final, il permet de vérifier la complétude de la démarche de l'évaluation environnementale menée, qui s'est bien appliquée aux deux dimensions du dossier : l'évaluation du projet et l'évaluation de la modification du document d'urbanisme et de planification.

Les principales recommandations de l'Ae concernent la qualité de l'analyse menée et celle de la prise en compte de l'environnement, vis-à-vis notamment :

- ***de la qualité de l'air du site (état initial et impact du projet à évaluer),***
- ***du paysage et de la préservation de la trame verte et bleue (confortement des mesures proposées),***
- ***de l'économie des ressources (terres agricoles, assainissement).***

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

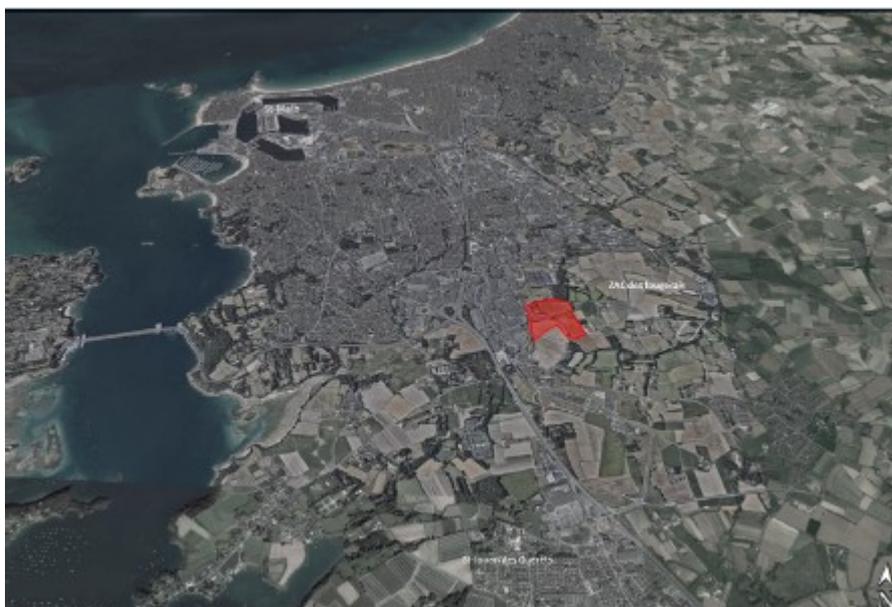
Avis détaillé

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 Saint-Malo et des enjeux environnementaux associés

Présentation du projet de mise en compatibilité du PLU de Saint-Malo pour la création de la ZAC des Fougerais :

La commune de Saint-Malo souhaite procéder à la modification de son PLU pour modifier une zone d'aménagement concerté créée en 2008, rattachée à l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) de « La Janais ». Son périmètre et ses orientations seront redéfinies. La ZAC nouvelle des Fougerais sera située au Sud et en extension de l'agglomération urbaine de Saint-Malo. Initialement pensée pour devenir une technopôle puis pour l'implantation d'entreprises de logistique, elle sera au final principalement destinée à l'accueil d'entreprises combiné à celui d'un établissement de soins psychiatriques, sur une superficie qui sera réduite de 16,7 à 11,7 ha¹.



Vue aérienne du projet de ZAC (teinte rouge).

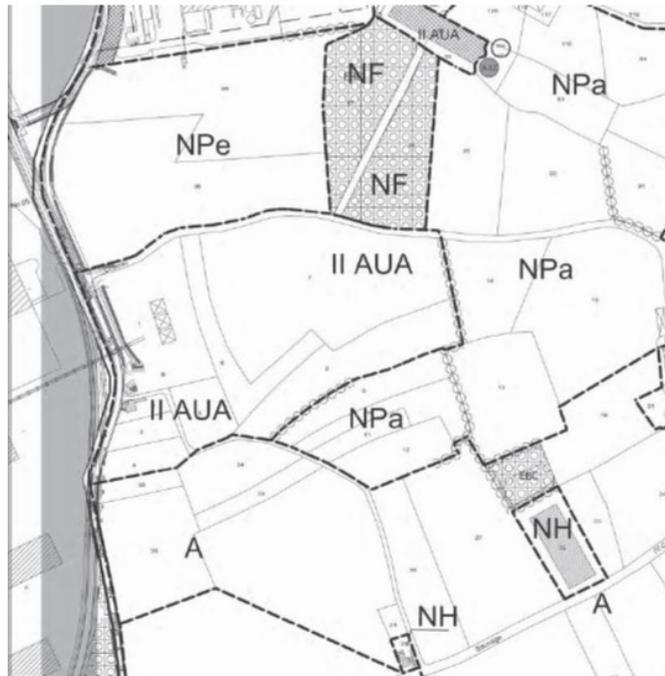
1 La collectivité vise l'implantation d'entreprises à faibles nuisances.

5.2.1.1 Effets cumulatifs avec d'autres opérations

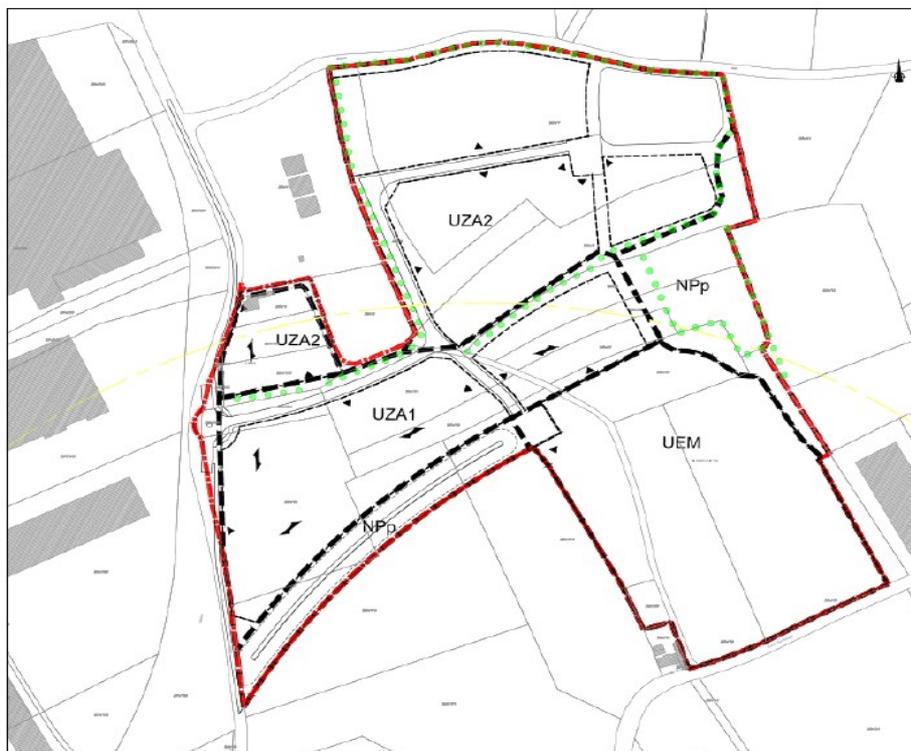


Cartographie des autres opérations réalisées ou en cours sur le territoire

Localisation du site, extraite du dossier : conurbations, axes à fort trafic, coupure d'urbanisation Ouest, éléments de trame verte.



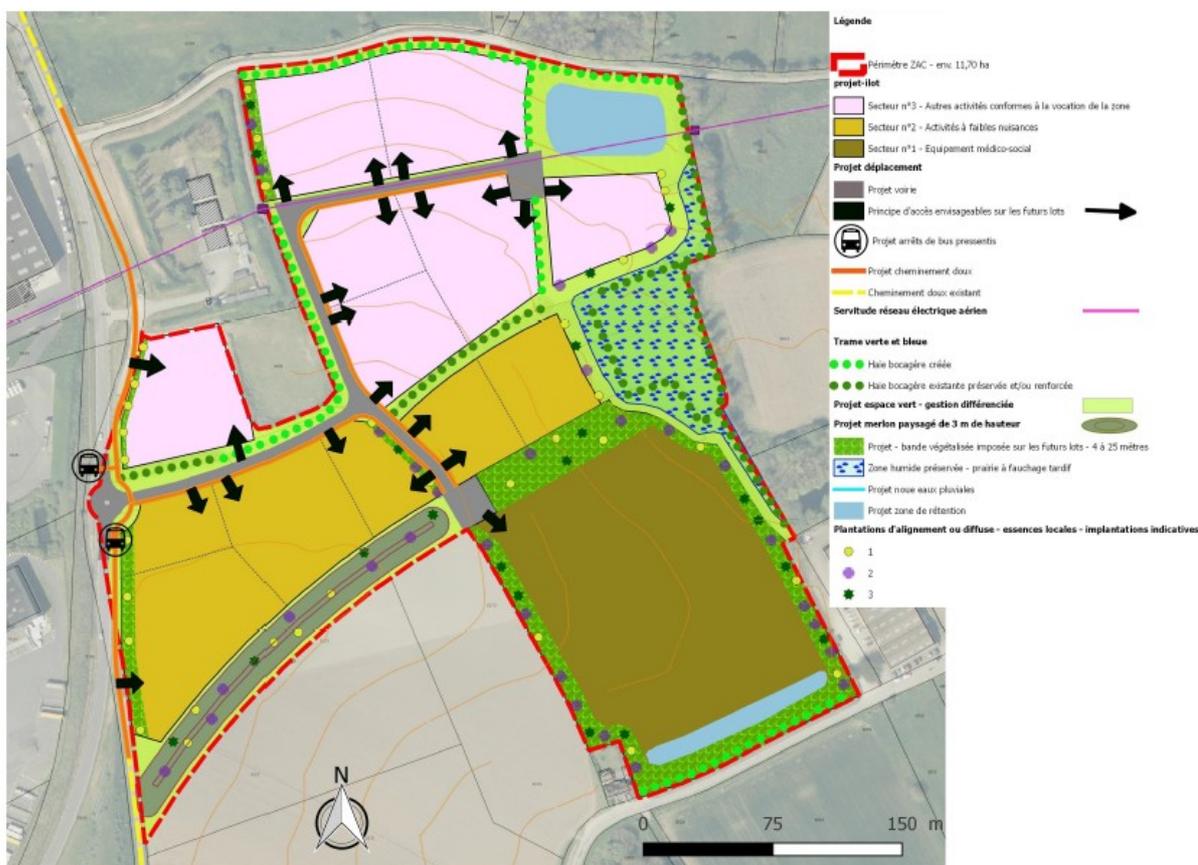
Extrait du règlement graphique actuel du PLU



Nouveau zonage du PLU (périmètre de la ZAC figuré par un tireté rouge)

La modification du zonage du PLU entraîne la suppression de 6,5 ha de terres à vocation agricole. Le périmètre de la ZAC permettra l'implantation de différents types d'activités, le secteur le plus proche de l'établissement de soins (zone UZA1) devant accueillir des activités à faibles nuisances, au sein de bâtiments moins volumineux par comparaison aux lots les plus distants (rattachés à la zone UZA2). Le périmètre exclut une ancienne décharge (ayant principalement servi au stockage de déchets non organiques : plastiques, métaux, gravats...), comprend une zone humide et un merlon paysager identifiés par le nouveau zonage du document d'urbanisme. L'environnement des lots comprendra une voirie propre au site, des allées piétonnes et cyclables et différents espaces verts ou aquatiques (bassin, noues, plantations) correspondant au renforcement d'une trame verte et bleue locale et aux moyens de gestion des eaux pluviales du site.

5.1 Plan d'aménagement retenu au stade création de la ZAC



Extrait du dossier

Éléments de contexte :

Le projet de mise en comptabilité du PLU de Saint-Malo, qui se traduit par une modification de son zonage, de l'OAP locale (ZAC dite de « La Janais ») et du règlement écrit, doit aussi rester cohérent avec les principes et objectifs du PADD qui prévoit un développement harmonisé de son activité économique avec son environnement (développement de liaisons douces et de la nature en ville, respect des éléments du patrimoine naturel ou humain, préservation des ressources...). Les grands axes de ce plan se rapprochent ainsi des orientations du projet de parc naturel régional dans lequel s'inscrit le site et qui mettra en exergue la préservation des patrimoines naturel et ancien. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Pays de Saint-Malo insiste aussi sur la nécessité d'une bonne articulation entre essor économique, accueil de nouvelles populations et préservation d'un cadre de vie de qualité. Il a également défini une trame naturelle destinée à protéger la biodiversité et le paysage, accompagnée ou partiellement assise sur des

coupures d'urbanisation (exigence de la loi « Littoral »).

La ZAC projetée se situe dans un espace rural (terres agricoles de bonne qualité), en partie bocager (haies classées au titre du paysage), en limite de zones d'activités. Son périmètre exclut une ancienne décharge (Nord-Ouest de la ZAC) et avoisine, au Sud-Est, une habitation et un bâtiment (garage). Il s'inscrit dans le bassin-versant du Tourhouan concerné par les eaux traversant la décharge, et dont l'exutoire se situe en mer. Le SAGE Rance-Frémur-Baie de Beausais s'applique à ce périmètre, qui comprend aussi une zone humide.

Le site est proche du hameau de Saint-Étienne, riche en éléments de patrimoine, tête du vallon bocager du ruisseau éponyme, seul élément significatif d'une trame verte locale. Le hameau, concerné par les nuisances sonores de la RD 137, « voit » aussi se rapprocher les agglomérations de Saint-Malo et de Saint-Jouan-des-Guérets. Au-delà de la quatre-voies, d'autres éléments patrimoniaux peuvent être relevés (coupure d'urbanisation jusqu'à la Rance, site archéologique).

Procédure administrative :

Le projet modifie le périmètre initial de la ZAC, créée en 2008. Il procède ainsi en partie d'une extension et, au final, la création d'une nouvelle ZAC sera bien entérinée.

Celle-ci implique une expropriation appelant une déclaration d'utilité publique (DUP), notamment motivée par une réorganisation complète des services de soins psychiatriques de l'agglomération (regroupement de deux sites pour environ 80 lits, dont les caractéristiques ne sont plus satisfaisantes).

Les objectifs dévolus au site, en partie agricole, appellent une mise en compatibilité du PLU (MECPLU, cf. cartographie ci-avant).

Le porteur du projet présente une évaluation environnementale de la MECPLU, commune avec celle du projet de création de la ZAC, en application de l'article L. 122-14 du code de l'environnement².

L'enquête publique sera commune à la DUP et à la MECPLU (enquête publique dite « environnementale », cf. article L 153-54 du code de l'urbanisme).

Principaux enjeux environnementaux des projets de mise en compatibilité du PLU de Saint-Malo et de ZAC identifiés par l'autorité environnementale :

Les enjeux du projet sont ceux de la santé et du cadre de vie (qualité de l'air, limitation des nuisances sonores, non exposition aux polluants), ainsi que ceux de la préservation du paysage et de la connectivité des milieux naturels (trames vertes et bleues).

L'Ae relève par ailleurs l'enjeu de la sécurité des déplacements et celui de la préservation des ressources (sols et agriculture, eau), relié à celui de la qualité des milieux naturels (prévention des pollutions).

2. Qualité de l'évaluation environnementale

Qualité du dossier :

Le dossier fourni est composé de plusieurs volumes parmi lesquels :

- un « dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique valant mise en compatibilité du PLU de Saint-Malo », présentant l'ensemble des procédures et les projets de MECPLU et de ZAC (contexte, genèse, effets, mesures, liens aux documents supra-communaux), éléments procédant davantage de l'évaluation environnementale de la MECPLU ;
- un rapport de présentation du dossier de création de ZAC ;

2 Réalisation d'un projet soumis à évaluation environnementale, subordonné à une DUP requérant la MECPLU d'un document d'urbanisme lui-même soumis à évaluation environnementale (Saint-Malo étant commune littorale).

- une « étude d'impact valant rapport sur les incidences environnementales de la mise en compatibilité du PLU », accompagnée de son résumé non technique et d'annexes, qui s'avère plutôt centrée sur l'évaluation environnementale du projet.

Le résumé non technique comporte les points clés du projet et de l'évaluation environnementale commune. Il est accessible au grand public.

Cependant, la composition du dossier génère au final de nombreuses redites et les intitulés de ses composantes gênent l'identification des aspects de l'évaluation environnementale qui concernent davantage l'un des deux aspects de l'exercice mené (évaluation du projet ou de la MECPLU).

Le dossier ne présente pas les résultats des réductions d'impacts obtenus par l'application successive des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation.

L'Ae recommande de simplifier et clarifier le contenu du dossier afin de faciliter la lecture de la démarche environnementale suivie et de formaliser les résultats attendus .

Qualité de l'évaluation :

L'examen de la prise en compte des documents communaux ou supra-communaux (PLU de Saint-Malo SCOT du Pays de Saint-Malo, SAGE Rance-Frémur-Baie de Beausais...), mené dans le cadre d'une évaluation commune, consiste tant en l'appréciation d'un contexte qu'en l'évaluation des effets du projet ou de la MECPLU. Malgré le défaut de structure du dossier ci-avant relevé, ces différents niveaux ont bien été traités par le maître d'ouvrage.

L'encadrement de la préservation d'une zone humide procède d'une bonne prise en compte du SAGE, qui devra être confirmée par la maîtrise du risque de pollution inhérent au site de l'ancienne décharge (cf. recommandation au titre de la protection des milieux naturels). La cohérence des projets avec le PADD et le SCOT présente des points d'attention portant aussi sur cette thématique.

Le choix du site et ses alternatives possibles ont fait l'objet d'une analyse suffisante qui a bien pris en compte tant la MECPLU que le projet de ZAC. L'évolution temporelle du projet est présentée en lieu et place d'une réelle comparaison des alternatives au sens environnemental mais la genèse du projet traduit une démarche itérative et une prise en compte, relativement exhaustive, de l'environnement physique, naturel et réglementaire, ci-après discutée.

L'état initial de l'environnement dresse un tableau assez précis du site du projet. Il lui manque une estimation de la qualité de l'air du site. La définition des enjeux est accompagnée d'une estimation plutôt juste de leurs niveaux.

Les impacts du projet ont fait l'objet d'un niveau d'expertise globalement appréciable, considérant notamment la question des effets de cumul et la dynamique évolutive de l'environnement naturel et urbain. L'évolution du trafic local a été en particulier détaillée et replacée dans un contexte mouvant (occupation progressive de toutes les zones d'activités concernées). L'évolution subséquente de la qualité de l'air (activités, trafic), insuffisamment traitée par l'état initial, n'est pas prise en compte à ce stade de l'évaluation. Ce point fait l'objet d'une recommandation particulière compte-tenu des motifs premiers et majeurs du projet (établissement de soins).

Les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation nécessaires à l'obtention d'impacts résiduels non notables ont été catégorisées et présentées dans leurs modalités d'application. Ainsi, la modification des règlements graphique et littéral traduit une prise en compte des mesures correspondant à leurs objectifs (protection des formations arborées, définition des cheminements, encadrement des clôtures, des volumes, hauteurs des bâtiments...). Les mesures à améliorer ou à confirmer (engagements) sont commentées ci-après.

3. Prise en compte de l'environnement

Santé :

L'enjeu de santé publique constitue l'une des motivations premières du projet de ZAC, les sites de soins actuels n'étant plus adaptés aux besoins et normes concernées.

Au droit du projet, l'évaluation environnementale du projet s'en tient à la démonstration d'un respect de la réglementation propre aux nuisances sonores alors que le public de la ZAC pour lequel on recherche un cadre de vie de qualité (unités de soins agrémentés d'espaces verts extérieurs) sera le plus proche de cet axe routier et ne sera pas protégé par une mesure de réduction acoustique.

Le contexte du projet est aussi marqué par une qualité de l'air dégradée sans que ce point soit traité par l'évaluation :

- la commune de Saint-Malo est identifiée par le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) 2013-2018 comme sensible pour cet aspect environnemental, notamment du fait du trafic routier ;
- le site est attenant à une zone d'activités industrielles diversifiées, sources possibles de pollution, et à un fort trafic local.

L'exposition au bruit ou à une atmosphère dégradée constituent des critères qui n'ont pas pu être pris en compte dans la définition du projet, limitée par le panel des zones d'activités définies par les documents communaux ou supra-communaux (SCoT). Le plan climat-air-énergie territorial de l'agglomération (PCAET), récemment finalisé par l'intercommunalité, devrait toutefois permettre de préciser ce contexte d'exposition et les moyens de son amélioration.

L'Ae recommande sur les aspects sanitaires, de mettre à profit les données de l'évaluation du PCAET du Pays de Saint-Malo pour que le projet soit replacé dans une perspective contextuelle suffisamment qualifiée.

Enjeux croisés liés aux déplacements :

La problématique des déplacements est évidemment reliée à celle de la santé (qualité de l'air, nuisances sonores). Leur appréciation (situation actuelle et évolution prenant notamment en compte le projet) a été correctement menée, sans toutefois que leur incidence environnementale soit suffisamment analysée.

Le projet comporte la création d'un giratoire de liaison entre la ZAC et la rue de Maison Neuve, au droit de son seul accès principal. Cet équipement sera accompagné de mesures d'interdiction de traversée de chaussée pour les véhicules issus des lots Ouest de la ZAC qui comporteront des accès individuels directs à la rue.

Plus largement, le dossier insiste sur le développement de l'emploi des transports collectifs et celui du cycle, conformément aux orientations du PADD. L'équipement de la rue en bande cyclable, présenté comme le tronçon d'un projet plus étendu (liaison douce du centre de Saint-Jouan-des-Guérets à la gare de Saint-Malo), ne constitue pas une mesure au sens environnemental puisqu'elle se situe hors périmètre du projet mais constitue un élément du contexte à venir, susceptible de réduire ses effets négatifs.

L'Ae relève aussi :

- la nécessité mais aussi les difficultés à favoriser les déplacements à vélo dans un contexte industriel qui requiert une sécurisation renforcée (forte proportion de poids-lourds) et l'amélioration d'un cadre de transport peu attractif ;

- l'effet d'entraînement probable du développement de la zone d'activités Atalante (et du complexe aquatique) sur celui de l'offre en transport collectif pour le projet mais aussi sur celui du trafic routier.

L'influence environnementale possible de ces modalités de transport alternatives, probablement non significative à moyen terme, amène à considérer les difficultés de circulation rappelées par le dossier (grands giratoires sur RD embouteillés) mais aussi l'importance de l'activité économique de la communauté malouine sous l'angle de l'offre existante en logistique (transport et stockages mutualisés), offre susceptible de réduire l'ampleur du trafic routier et ses conséquences négatives sur l'environnement (la zone d'activités prévoyait dans ses premières versions l'accueil de telles entreprises).

L'Ae recommande d'utiliser toutes les ressources prospectives disponibles à l'échelle de l'agglomération malouine pour que soient évalués les leviers possibles d'une réduction du trafic (développement des transports collectifs, de la mutualisation logistique des zones d'activités) afin d'orienter localement, le cas échéant, l'usage qui pourra être faite de la nouvelle zone d'activité.

Préservations de la biodiversité (espèces, milieux, trames naturelles), du paysage et du patrimoine :

Le secteur d'implantation de la ZAC est proche d'un site archéologique (ancien site païen). La DRAC sera consultée dans le cadre de la procédure administrative engagée afin de définir les mesures nécessaires à une éventuelle découverte sur site.

Le merlon végétalisé ne concernera que la partie Ouest de la ZAC. Il est donc susceptible de ne masquer que partiellement la ZAC pour les vues depuis le hameau de Saint-Étienne, riche d'enjeux patrimoniaux. Cette mesure paysagère ne repose pas sur une simulation suffisamment précise du projet pour apprécier son impact paysager. Le dossier ne comporte pas l'avis rendu par l'architecte des bâtiments de France.

L'Ae recommande de compléter le dossier par une simulation des vues depuis le village de Saint-Étienne afin que soit démontrée l'efficacité des mesures paysagères du projet (plantations, merlon) et de lui adjoindre l'avis rendu par l'architecte des bâtiments de France.

La prise en compte des enjeux naturalistes est effectuée tant sous l'angle du projet que sous celui de l'aménagement du territoire (dispositions du PLU et du SCoT) :

- la définition de la ZAC traduit une prise en compte attentive des milieux naturels, évitant notamment la zone humide identifiée (celle-ci faisant l'objet d'un zonage naturel strict, couvrant ses 6 900 m²), préservant les milieux favorables à la biodiversité spécifique détectée (avifaune à enjeu en particulier), limitant les risques induits par les espèces invasives (réutilisation locale des terres végétales, traitement d'un secteur colonisé). Les dispositions présentées par l'évaluation concernent tant la phase de travaux de la ZAC que son fonctionnement permanent ;
- la trame verte et bleue a été étudiée à l'échelle d'une zone étude quasiment confondue avec celle du périmètre de la zone d'activités. Les connections lointaines ou les enjeux de leurs confortements, tels que définis par le SCoT, ne sont pas explicitement considérés dans la définition du projet. L'Ae relève cependant que la définition du projet favorise- grâce à la mise en place d'une noue se déployant dans le territoire de la ZAC, non seulement le développement d'une trame interne à la ZAC mais aussi un rapprochement de ce vallon bocager du ruisseau de Saint-Étienne ;
- SCoT et PADD communal insistent sur la nécessité du développement de la nature en ville, sans que l'ampleur de la connexion entre zones d'activités ne soit commentée ou fasse l'objet de mesures particulières. À ce titre la nouvelle ZAC, qui accroît la superficie d'une zone existante et rapproche les agglomérations de Saint-Malo et de Saint-Jouan-des-Guérets, ne comporte pas de mesures d'accompagnement suffisamment construites en ce sens.

L'Ae recommande de compléter la définition du projet de ZAC pour traduire la prise en compte du concept de nature en ville mis en avant par le SCoT et renforcer la connexion écologique entre ZAC et vallon du ruisseau de Saint-Étienne, par des mesures d'accompagnement adaptées aux objectifs du SCoT (classements de haies, mesures hors périmètres, adéquation entre connectivités et enjeux sécuritaires du centre de soins).

Protection des ressources :

- Agriculture :

Le projet, bien que consommant des terres agricoles de bonne qualité (5,3 ha actuellement classés en A, concernant 3 exploitations différentes et des sols servant en partie à la production maraîchère), s'inscrit dans une économie générale plutôt optimisée.

- Eau :

- La station d'épuration de Saint-Malo, qui devra traiter les eaux usées de la ZAC, approche sa capacité de traitement maximal (charge de 79 % sur le plan organique). L'évolution des besoins particuliers (projet) et globaux (à l'échelle du bassin d'emploi de la station) n'est pas présentée.

L' Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale par la démonstration de la suffisance de la station d'épuration de Saint-Malo pour les besoins du projet, en prenant en compte les effets de cumul possible (densification urbaine, progression des besoins de la zone Atalante...) et la variabilité temporelle des effluents à traiter.

- L'ancien site de stockage de déchets est susceptible de polluer les eaux qui s'écoulent sous la surface du sol (eaux souterraines, écoulements superficiels). Ce risque doit être rapproché des enjeux qualitatifs définis pour le sous-bassin-versant du Thourouan, proche du littoral³. Le projet est susceptible d'amplifier ce risque en phase de travaux ou en phase de fonctionnement (après la mise en place d'un bassin de rétention au Nord-Est de la ZAC). La commune de Saint-Malo s'est toutefois engagée à approfondir l'expertise de ce risque de pollution et à définir les mesures nécessaires à la protection de la zone d'activité et des milieux naturels associés.

Fait à Rennes, le 21 février 2019

La présidente de la MRAe de Bretagne



Aline BAGUET

3 Bassin-versant aboutissant à la plage des Bas-Sablons, occupé par une forte diversité de milieux (ZNIEFF d'ordre 2) sensibles aux risques de pollution.