



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de Bretagne
sur le projet de modification simplifiée n°1 du
schéma de cohérence territoriale (Scot)
du pays de Saint-Malo (35)**

n° : 2019-007650

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 16 décembre 2019, à Rennes. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la modification simplifiée n°1 du schéma de cohérence territoriale du pays de Saint-Malo (35).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Alain Even, Philippe Viroulaud, Antoine Pichon.

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 (DREAL) de Bretagne a été saisie par le pays de saint-Malo pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 21 octobre 2019.

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 22 octobre 2019 l'agence régionale de santé d'Ille-et-Vilaine.

Sur la base des travaux préparatoires du service régional 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.

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et 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 du projet de modification simplifiée n°1 du Scot du pays de Saint-Malo et des enjeux environnementaux

1.1 Présentation du projet de modification simplifiée n°1 du Scot du pays de Saint-Malo

Le pays de Saint-Malo procède à la modification simplifiée de son schéma de cohérence territoriale (Scot), approuvé en 2017, pour permettre la prise en compte de la loi portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN)¹. L'objet de la modification simplifiée est la définition de « secteurs déjà urbanisés » en dehors des agglomérations et des villages, au sein desquels la densification du tissu urbain pourra être réalisée.

Dans ce cadre, 39 secteurs déjà urbanisés ont été identifiés et retenus pour permettre la réalisation d'une centaine de logements (0,46 % du total des logements permis par le Scot).

1 La loi du 23 novembre 2018 (Loi ELAN) assouplit la loi Littoral en créant une nouvelle catégorie d'espace intermédiaire, entre village et urbanisation diffuse, où une certaine constructibilité est explicitement admise, alors qu'elle n'était pas autorisée précédemment. Ainsi, dans les secteurs caractérisés par un nombre suffisant de constructions, mais d'une densité insuffisante pour être qualifiés de village ou agglomération (secteurs à mitage important dans le passé par exemple), la loi permet à l'avenir de remplir les interstices, en dehors des espaces proches du rivage et de la bande des 100 m. L'article 42 de la loi précise qu'il revient au Scot de préciser les modalités d'application des dispositions de la loi Littoral, donc de localiser les interstices désormais susceptibles d'urbanisation sur le littoral.



Emplacement des secteurs déjà urbanisés concernés par la modification (source dossier)

Conformément à l'article L104-3 du code de l'urbanisme, le pays de Saint Malo a choisi de mettre à jour l'évaluation environnementale réalisée lors de l'élaboration du Scot. Les enjeux environnementaux de cette modification proviennent principalement du choix des sites. Ils s'inscrivent dans un contexte territorial où la pression anthropique² est déjà élevée, et concernent la fragmentation des milieux naturels (trame verte et bleue, maintien des coupures d'urbanisation), l'altération de milieux naturels (dont zones Natura 2000) et les effets paysagers (cônes de co-visibilité avec la baie du Mont Saint-Michel).

2. Qualité de l'analyse et prise en compte de l'environnement

2.1 Élaboration et justification du point de vue de l'environnement

Le dossier s'appuie sur un diagnostic environnemental, dont l'analyse n'est pas jointe au dossier. Seul un tableau récapitulatif des enjeux environnementaux des différents secteurs y est présenté. Aucune précision concernant les secteurs eux-mêmes n'est fournie dans le dossier actuel ni dans le rapport de présentation initial du Scot³. **En l'état, il est donc impossible de mener une caractérisation des enjeux environnementaux basée sur les documents du dossier. Il est indispensable que le pays de Saint-Malo complète le rapport en y joignant les éléments précisant le contexte environnemental des secteurs, afin de permettre l'appréciation de ceux-ci par le lecteur.**

L'Ae recommande au pays de Saint-Malo de présenter l'état initial de chacune des zones pressenties.

- 2 La pression anthropique désigne l'ensemble des contraintes qu'exercent les activités humaines sur les milieux naturels, les paysages, etc.
- 3 Rapport de présentation du Scot (approuvé le 8 décembre 2017).

Aucune justification concernant un besoin territorial ou local de construction n'apparaît dans le dossier. La définition de secteurs déjà urbanisés semble reposer uniquement sur la possibilité d'urbaniser dans les secteurs jusqu'alors non constructibles, telles les « dents creuses », accordée par la loi ELAN qui modifie la loi littoral sur ce point (cf : nbp n°1).

Le dossier ne contient pas de solution de substitution, de même que le rapport de présentation du Scot du pays de Saint-Malo. L'étude des différentes solutions est un outil nécessaire à la comparaison de différents projets de modification, qui vise à s'interroger sur la pertinence du projet retenu du point de vue de ses incidences sur l'environnement, notamment par le moyen d'itérations successives et au travers de la mise en œuvre de la séquence Eviter-Réduire-Compenser .

Par ailleurs, les perspectives de l'évolution de l'état initial de l'environnement des zones susceptibles d'être touchées de manière notable, prévue par le 2° du R104-18 du code de l'urbanisme, qui compléteraient utilement l'évaluation environnementale, n'ont pas été étudiées (scénario au fil de l'eau sans projet).

L'Ae recommande au pays de Saint-Malo d'étudier des solutions de substitution permettant de démontrer que le projet retenu est meilleur du point de vue de l'environnement, et de présenter les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement des secteurs déjà urbanisés.

2.2 Analyse des incidences et mesures d'évitement, de réduction et de compensation

L'analyse des incidences est générale et peu précise. Elle gagnerait à être détaillée et proportionnée par secteur. Théorique et peu approfondie, elle apporte peu d'éléments d'information permettant une réelle prise en compte des enjeux environnementaux.

Considérant que le Scot n'a pas d'incidences directes, mais que celles-ci sont causées par les futures constructions, le document se fonde sur l'existence de procédures réglementaires⁴ pour garantir au lecteur l'absence d'incidence résiduelle sur l'environnement. **Ce raisonnement s'avère erroné : il appartient au Scot de mettre en œuvre une démarche éviter, réduire, compenser (ERC) et à ce titre de ne pas permettre la modification des secteurs pour lesquels celle-ci aurait des incidences notables sur l'environnement⁵. Il est indispensable que le porteur de la modification du Scot fournisse les informations utiles à la bonne information du public dans le cadre de l'enquête publique, concernant ce projet de modification simplifiée du Scot.**

L'Ae recommande au pays de Saint-Malo de reprendre le contenu du dossier pour permettre l'information correcte de tous pendant l'enquête publique.

Les mesures d'évitement et de réduction figurant au dossier sont imprécises⁶, ou sont de faible intérêt⁷. Une mesure de compensation, identique à tous les secteurs, est inscrite dans le dossier⁸. Il s'ensuit que la démarche éviter, réduire, compenser (ERC) n'est pas véritablement appliquée. **Dans aucun des**

4 Tels le code de l'urbanisme ou le passage des projets devant la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS).

5 Dans l'hypothèse contraire (pas de démarche ERC menée sur ces secteurs par le Scot), il n'y aurait pas lieu que le Scot définisse ces secteurs.

6 Refus d'autorisation si les constructions « portent atteinte à l'environnement ou aux paysages », définition d'une « distance adaptée avec les réservoirs de biodiversité » des constructions, « délimitation claire des espaces proches du rivage », « les futures constructions devront être parfaitement intégrées et participer à la lecture du secteur dans la perspective du Mont Saint-Michel ».

7 Comme celle de « Veiller au bon classement des boisements significatifs en espace boisé classé ».

8 « Le PLU pourra inscrire des objectifs de qualité environnementale de type traitement des plantations, coefficient de pleine terre, coefficient de biotope, perméabilité du sol et des clôtures... »

raisonnements présentés, il n'est fait état d'un évitement des incidences potentielles sur l'environnement. Le pays de Saint-Malo laisse aux documents de rangs inférieurs (PLU) le soin de préciser les moyens à mettre en œuvre pour éviter et réduire les effets environnementaux du document. En l'état, le Scot n'apporte donc qu'un encadrement très faible.

L'Ae recommande au pays de Saint-Malo de mener, sur chacun des secteurs, une vraie démarche ERC identifiant les mesures précises adaptées à chacun permettant d'éviter les incidences environnementales.

2.3 Conclusion

L'identification d'enjeux environnementaux n'a pas conduit le pays de Saint-Malo à proposer un encadrement adéquat des possibilités permises par le Scot. En l'état, ces possibilités apparaissent maximales. Le Scot permet donc la réalisation potentielle d'aménagements aux incidences environnementales notables mais ne propose pas un encadrement visant à en maîtriser les effets. La responsabilité de la prise en compte de l'environnement est laissée aux communes via les documents de rang inférieur (PLU).

Compte-tenu de la faiblesse de l'évaluation environnementale, il est impossible de se prononcer sur la bonne prise en compte du contexte environnemental par le projet de modification simplifiée n°1 du Scot du pays de Saint-Malo.

L'Ae recommande au pays de Saint-Malo de reprendre la modification simplifiée et son évaluation environnementale en prenant soin de démontrer la bonne prise en compte de l'environnement, dans un objectif d'évitement prioritaire des incidences environnementales de futurs aménagements rendus possibles par le Scot.

Pour la présidente de la MRAe de Bretagne
et par délégation,

Signé

Antoine PICHON