



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de Bretagne
sur le projet de révision générale de
plan local d'urbanisme
de Saint-Malo-de-Phily (35)**

n° : 2021-009095

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne s'est réunie le 19 août 2021 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de révision générale du plan local d'urbanisme de Saint-Malo-de-Phily.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Chantal Gascuel, Alain Even, Philippe Viroulaud, Antoine Pichon, Jean-Pierre Thibault et Audrey Joly.

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 la commune de Saint-Malo-de-Phily pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 6 juillet 2021.

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 6 juillet 2021 l'agence régionale de santé de Bretagne, qui a transmis une contribution en date du 7 juillet 2021.

Sur la base des travaux préparatoires du service régional de l'environnement 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.

Avis détaillé

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.

La commune de Saint-Malo-de-Phily révisé son PLU. Cette commune est située au sud du bassin rennais, à 10 km de Bain-de-Bretagne. Elle fait partie de la communauté de communes de Vallons de Haute-Bretagne Communauté. Une première version de cette révision a fait l'objet d'un avis de l'Ae en 2019¹. La commune a depuis procédé à des modifications de ce projet de révision et des pièces s'y rapportant (le rapport de présentation notamment), l'amenant à consulter l'Ae à nouveau.

Le présent avis de l'Ae complète celui rendu le 16 décembre 2019. Les modifications au dossier sont analysées en ce qui concerne les évolutions apportées à ses différentes pièces (partie 2 de l'avis), et en ce qui concerne sur les nouveaux choix de la commune dans ses partis d'aménagement (partie 3).

1. Présentation des évolutions principales du projet de révision générale du PLU et des enjeux environnementaux concernés

1.1 Présentation du projet de révision du PLU de Saint-Malo-de-Phily

Les évolutions entre la version actuelle du projet de PLU et la version antérieure de 2019 sont relativement mineures, et modifient assez peu le fond du projet.

Le projet démographique s'appuie toujours sur une hausse de population à 1,5 % par an. **Cette hypothèse est plus de trois fois supérieure au taux observé entre 2013 et 2018, taux de 0,4 % par an en moyenne.**

Le projet d'évolution de l'habitat n'est pas modifié, avec 141 nouveaux logements attendus. Les secteurs ouverts à l'urbanisation évoluent très légèrement (retrait de la partie du secteur de La Bruère situé en zone inondable et redistribution d'une surface équivalente au sein des autres zones).

Concernant les nombreuses carrières de la commune, seule l'extension de celle de Pont-Monvoisin est maintenue (**retrait de la réhabilitation de la carrière de la Driennais et du champ photovoltaïque sur la carrière de sable**). Il est toujours prévu d'accueillir des activités de loisirs dans l'ancienne carrière de Clos-Pointu.

Les zones AU sont maintenues à 7,4 ha, avec néanmoins une réduction des surfaces 2AU de 4,5 à 2,3 ha.

1 [Avis de la MRAe Bretagne n°2019-007573 du 16 décembre 2019.](#)

1.2 Enjeux environnementaux

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux du projet de révision du PLU de Saint-Malo-de-Phily identifiés comme principaux par l'autorité environnementale sont inchangés :

- la consommation d'espaces agricoles et naturels permise par la révision générale du plan dans un contexte national et régional de sobriété foncière (objectif national et régional² de « zéro artificialisation nette » figurant notamment dans le SRADDET de la région Bretagne récemment approuvé³) ;
- la préservation de la biodiversité remarquable, la restauration de la trame verte et bleue locale, de ses réservoirs de biodiversité et de ses continuités écologiques ;
- la contribution locale potentielle à la dégradation de la qualité écologique de la Vilaine ;
- la maîtrise de l'exposition de la population et des biens au risque d'inondation ;
- la qualité paysagère de la commune ;
- la réduction de la consommation énergétique et l'atténuation de la contribution au changement climatique, notamment via les aspects habitat et mobilités.

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1 Qualité formelle

La partie 7.3.2 décrivant les effets du plan sur la trame verte et bleue au niveau local des secteurs d'aménagement n'a pas été mise à jour⁴, et décrit les secteurs urbanisables de la version du PLU de 2019. **Il est indispensable de corriger ce point, en tenant compte des améliorations à y apporter (points soulevés dans la partie 2.2 ci-dessous).**

2.2 État initial de l'environnement

Les données démographiques ont été systématiquement mises à jour.

Des modifications ont été apportées à la description de l'état initial de l'environnement de la commune. Ces évolutions concernent l'aspect paysager, et de manière plus modeste, la trame verte et bleue et les milieux aquatiques.

Sites, paysages et patrimoine

La description de l'état paysager initial du territoire communal a été renforcée par des photographies et des descriptions des paysages communaux, ainsi que par des vues vers et depuis le bourg. Deux éléments paysagers distincts sont mis en évidence, avec le centre-bourg en position de promontoire, relativement boisé, au nord de la commune, et le sud, moins pentu et avec des paysages ouverts. Les entrées de bourg sont utilement illustrées et décrites. Les éléments apportés montrent que la perception du bourg est atténuée par les pentes élevées et la végétation présente, tandis que l'urbanisation s'est développée à l'extérieur du bourg linéairement le long de la Vilaine.

2 Objectif figurant dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bretagne approuvé le 16 mars 2021

3 Arrêté portant approbation du SRADDET de la Région Bretagne paru au [recueil des actes administratifs du 19 mars 2021](#)

4 Pages 66-70 du tome 2 du rapport de présentation.

Biodiversité ordinaire et remarquable

Quelques informations utiles ont été jointes au dossier⁵. Pour la trame verte et bleue, le travail d'identification demeure à un niveau cartographique et théorique, limité géographiquement malgré l'ajout de quelques informations intercommunales. Le dossier n'apporte aucune information relative aux fonctionnalités assurées par les réservoirs et les corridors écologiques. Au-delà de l'énoncé du concept, une carte identifiant la trame noire mériterait d'être jointe au dossier.

Le dossier signale que des études naturalistes au sein des secteurs ouverts à l'urbanisation ont été menées, mais aucune n'est présentée. **Ces informations doivent être jointes à la description de l'état initial des sites ouverts à l'urbanisation.**

Milieux aquatiques

Le PLU a été complété par les données issues de l'inventaire des cours d'eau réalisé par l'EPTB Vilaine⁶, ce qui a conduit à la prise en compte de 29 km de cours d'eau dans le règlement graphique. Des descriptions des systèmes d'assainissement des eaux pluviales et usées ont été apportées au dossier. En revanche, **les effets des effluents d'assainissement sur les milieux récepteurs ne font toujours pas l'objet d'une caractérisation.**

2.3 Solutions de substitution, justification des choix

Le dossier évoque désormais trois hypothèses de croissance démographique : +0,5 %, +1,5 %, +2 %. L'hypothèse à 1,5 %/an est choisie pour « assurer un développement mesuré de la commune sur les 15 prochaines années », « permettre le renouvellement de la population », « [accueillir] des jeunes ménages », « assurer une stabilité et un équilibre dans l'usage des équipements communaux ». **L'évaluation des implications de ces trois hypothèses du point de vue de l'environnement, travail non mené, aurait fourni à la commune des éléments de décision pertinents concernant l'évolution du territoire.**

Une étude des alternatives de développement du territoire a été ajoutée dans le dossier. Elle repose sur plusieurs alternatives d'accueil de nouveaux logements : extension du bourg au nord, urbanisation sur tous les hameaux, développement urbain multipolarisé, densification forte du bourg. Des secteurs proches de la Vilaine n'ont pas été retenus à cause des risques sanitaires et d'inondation que leur développement aurait renforcé.

Si l'Ae a noté des améliorations dans la présentation ce volet, ces éléments ne font que préfigurer le travail d'analyse des variantes (« solutions de substitution raisonnables ») attendu dans le cadre de l'évaluation environnementale. Il demande à être largement complété, en élargissant les paramètres étudiés (densité, secteurs retenus, priorisation des ouvertures à l'urbanisation (1AU, 2AU)), tout en identifiant et comparant les effets environnementaux des différentes alternatives.

5 Carte figurant des éléments de trame verte et bleue à l'échelle de trois communes (Guipry-Messac, Lohéac et Saint-Malo-de-Phily) ; information de la présence d'un couple nicheur de faucon pèlerin dans l'ancienne carrière du Clos-Pointu (deux couples nicheurs connus en Ille-et-Vilaine) ; présentation du concept de trame noire.

6 Établissement public territorial de bassin. Les EPTB sont des structures publiques prévues par le code de l'environnement pour l'aménagement et la gestion des cours d'eau à l'échelle d'un bassin versant.

2.4 Analyse des incidences et mesures de la séquence éviter, réduire et compenser

Choix des sites de développement du territoire

Les projets de développement économique, de loisirs, d'équipement, ne sont toujours pas évalués du point de vue de l'environnement, malgré les enjeux constatés sur les secteurs de Pont-Monvoisin (exposition de populations aux nuisances sonores de la carrière) et Clos-Pointu (développement d'activités de loisirs en présence de biodiversité remarquable : faucons pèlerins, grands rhinolophes, ces derniers ayant conduit à l'adoption d'un arrêté préfectoral de protection de biotope⁷).

Sites, paysages et patrimoine

Selon le dossier, des espaces « de respiration » sont maintenus dans le bourg pour préserver les vues et co-visibilités vers l'église et la vallée de la Vilaine, et les OAP⁸ « maintiennent les perspectives paysagères ». **Ces affirmations méritent d'être accompagnées d'explications et de schémas montrant la manière dont ces principes ont été mis en œuvre.**

Milieux aquatiques

Le dossier mentionne désormais que des travaux sur la station d'épuration (ou son remplacement dès 2022) sont prévus afin d'atteindre la conformité réglementaire. **Il est nécessaire de renforcer ce travail par une prise en compte des effets cumulés avec les systèmes d'assainissement du bassin versant, ainsi que des conditions défavorables** (baisse estivale du débit ; dépassement de la capacité hydraulique ou organique).

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de révision du PLU de Saint-Malo-de-Phily

3.1 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

Extension de l'habitat

Le récent ralentissement de l'accroissement démographique de la commune amène à une projection de population plus faible en valeur absolue. En conséquence, l'estimation du nombre de logements à produire pour accompagner l'évolution démographique est moins élevée dans cette deuxième version que dans celle du projet de 2019. À l'inverse, la prévision du taux de desserrement des ménages passe de 2,5 à 2,4 habitants par foyer, ce qui fait que le nombre de logements nouveaux à construire reste identique d'une version du plan à l'autre. **Ce changement dans la prévision du taux de desserrement des ménages demande à être justifié, faute de quoi il peut paraître destiné seulement à compenser le ralentissement de la croissance démographique pour maintenir le nombre de logements nouveaux prévu dans le projet de révision du PLU.**

La baisse récente de la croissance démographique pose question quant au maintien d'une évolution supérieure de 1,1 % à la tendance actuelle. Compte-tenu de ses incidences sur la consommation foncière, il convient de préciser les facteurs qui pourraient rendre crédible l'hypothèse retenue, ou, à défaut, de revoir le projet communal sur ce point.

7 Sous l'intitulé « Local technique du concasseur du Clos-Pointu ».

8 Orientations d'aménagement et de programmation.

Choix des sites

Le dossier se contredit en signalant que le hameau de Pont-Monvoisin ne peut être développé du fait de la présence d'une carrière générant des nuisances sonores, **alors que plusieurs nouveaux logements y sont autorisés (de 4 à 10 selon le dossier). Par cohérence, il conviendrait de retirer les possibilités de développement de ce hameau dans une logique d'évitement d'incidences.**

Maîtrise de la consommation d'espace

La deuxième version de la révision du plan n'a pas bénéficié d'améliorations visant à mieux maîtriser la consommation foncière. La commune utilise le maximum des possibilités laissées par le SCoT⁹ (projection démographique, densité de logements, surfaces consommées). Un meilleur usage de ces paramètres la conduirait pourtant à limiter les effets du plan sur l'environnement, s'inscrivant ainsi dans une logique d'évitement et de réduction des incidences environnementales. En outre, la réduction des zones 2AU de 4,5 à 2,3 ha réduit la maîtrise de la commune sur le rythme d'urbanisation future du territoire, en permettant dès l'adoption du plan l'urbanisation de la majorité des secteurs d'extension.

3.2 Risque d'inondation

La partie du secteur de La Bruère en zone inondable du PPRI¹⁰ a été fort heureusement retirée des zones urbanisables. Le PLU ne permet plus la construction de champs photovoltaïques dans les carrières, dont les carrières des Menais au sud de la commune, situées, elles aussi en zone inondable. **Ces points constituent des améliorations notables du dossier.**

Les zones inondables du PPRI sont figurées sur le règlement graphique, ce qui favorise leur prise en compte.

4. Conclusion

Si des améliorations de l'évaluation environnementale présentée sont notés, les compléments fournis (état initial trame verte et bleue, assainissements, solutions de substitution) sont encore trop superficiels. La prise en compte de l'environnement par le projet de révision générale du PLU de Saint-Malo-de-Phily reste globalement inchangée dans cette nouvelle version, à l'exception des améliorations apportées pour la maîtrise du risque d'inondation. En particulier, le projet démographique apparaît désormais ambitieux par rapport au rythme moyen d'accroissement de la population observé depuis 2013. **Les choix opérés par la commune tendent à maximiser la consommation d'espaces agricoles et naturels.**

Le dossier n'apporte pas les éléments suffisants de description de l'état initial de la trame verte et bleue, des pressions s'exerçant sur les milieux aquatiques dont la Vilaine, de l'approvisionnement en eau potable. Le dossier n'évoque aucune piste de compensation à l'artificialisation des sols, notamment pour compenser la perte de certaines fonctions (infiltration, stockage potentiel de carbone, production alimentaire...). Il n'évoque pas non plus l'usage actuel et les conséquences d'un changement d'usage des sols, en matière de fonctionnalités des exploitations agricoles concernées. Il a néanmoins été opportunément complété concernant la description des éléments paysagers.

Des solutions de substitution figurent désormais dans le dossier. **Il convient de les étudier du point de vue de leurs effets environnementaux, travail non abouti, et d'en étendre le champ à d'autres paramètres.**

9 Schéma de cohérence territoriale.

10 Plan de prévention des risques d'inondation.

Les remarques de l'Ae concernant l'analyse des incidences du projet de plan n'ont ainsi pas été suffisamment prises en compte. L'analyse demeure superficielle sur la plupart des enjeux soulevés (préservation des sols et de la biodiversité, préservation et restauration de la trame verte et bleue, amélioration des milieux aquatiques, approvisionnement en eau potable, effets paysagers, exposition de population à des nuisances sonores, atténuation du changement climatique). Les incidences indirectes et cumulées ne sont pas étudiées. **Pour tous ces enjeux environnementaux, le projet de révision générale du PLU est susceptible d'avoir des effets non maîtrisés.**

Enfin, le dispositif de suivi est inchangé et demeure très lacunaire et peu efficace.

À l'exception de celles concernant la description de l'état initial paysager et la prise en compte du risque d'inondation, l'ensemble des recommandations de l'Ae formulées dans l'avis n°2019-007573¹¹ sont donc maintenues.

Fait à Rennes, le 19 août 2021

Le Président de la MRAe Bretagne



Philippe VIROULAUD

11 [Avis de la MRAe Bretagne n°2019-007573 du 16 décembre 2019.](#)