



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE

Liberté
Égalité
Fraternité



Mission régionale d'autorité environnementale

Guadeloupe

Inspection Générale de l'Environnement
et du Développement durable

Avis sur le projet de mise en compatibilité du Plan local d'urbanisme (PLU) de la commune du Moule (97160) par déclaration de projet (réalisation d'une unité de traitement et de valorisation des déchets ménagers et assimilés)

N°MRAe : 2025AGUA1

N°DEAL/MDDEE : 2024-660

Avis 2025AGUA1 de la MRAe Guadeloupe en date du 22 janvier 2025
Projet de mise en compatibilité du PLU du Moule par déclaration de projet
(réalisation d'une unité de traitement et de valorisation des déchets ménagers et assimilés)



Mission régionale d'autorité environnementale

PRÉAMBULE

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Guadeloupe s'est réunie par visioconférence le 22 janvier 2025. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de mise en compatibilité du PLU de la commune du Moule (97 160) par déclaration de projet.

Étaient présents et ont délibéré : Raynald Vallée, Gérard Berry, Patrick Novello, Frédéric Eymard et Michel Py.

Conformément à l'article R.104-21-2 du Code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente, la MRAe a été saisie pour avis par la commune du Moule via la Mission d'appui à l'autorité environnementale de la DEAL. Le dossier a été reçu le 28 octobre 2024. Conformément à l'article R.104-25 du Code de l'urbanisme, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Sur la base des travaux préparatoires de la mission d'appui à l'autorité environnementale de la DEAL et de la contribution des services, la MRAe rend l'avis qui suit dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que, pour tous les plans et documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnaire et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le projet.

Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

SYNTHÈSE DE L'AVIS

Le Moule est une commune de 22 949 habitants (INSEE 2023) pour une superficie de 82,8 km². Elle fait partie de la Communauté d'agglomération du nord Grande-Terre (CANGT) qui regroupe 5 communes et compte 56 848 habitants. La CANGT a prescrit l'élaboration d'un Schéma de cohérence territoriale (SCOT) le 09 mars 2023. La procédure n'a pas encore abouti.

Le projet de mise en compatibilité du PLU a fait l'objet d'un examen au cas par cas qui a abouti à une décision de la MRAe le 02 mai 2024 soumettant ce projet à évaluation environnementale.

La MRAe invite à utiliser la procédure d'évaluation environnementale dite commune, valant à la fois évaluation du projet et de la mise en compatibilité du PLU. Cette procédure est prévue et décrite par l'article R. 104-34 du Code de l'urbanisme et les articles R. 122-25 à 27 du Code de l'environnement. L'utilisation de cette procédure aurait présenté une meilleure garantie de cohérence des deux dossiers et en aurait facilité l'appréciation globale. En outre, cela aurait permis à l'autorité environnementale d'émettre un avis unique.

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe concernent :

- les nuisances (émissions atmosphériques, odeurs, bruit, pollution, trafic...) compte tenu de la présence d'habitations et d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) dans un rayon de 350 m de la zone d'implantation du projet d'usine de traitement des déchets ;
- les risques technologiques (plusieurs installations classées pour l'environnement regroupées sur un même site) ;
- la qualité des eaux et des milieux aquatiques, (retenue d'eau, ravine, zone humide) pouvant être affectés par un risque de pollution ;
- l'accessibilité du site.

L'évaluation environnementale stratégique de la mise en compatibilité du PLU du Moule par déclaration de projet, objet du présent avis, ne répond pas formellement aux attendus de l'article R.151-3 du Code de l'urbanisme. Elle doit également être complétée sur le fond afin d'améliorer la prise en compte de l'environnement dans le document de planification.

Les principales observations de la MRAe sont les suivantes :

La MRAe demande au porteur de projet de :

- ***fournir le résumé non technique du rapport d'évaluation environnementale stratégique de la mise en compatibilité du PLU conformément aux dispositions réglementaires applicables ;***

- *communiquer précisément le détail des actions de communication projetées en vue de réduire les déchets à la source en indiquant notamment leurs temporalité et échéancier ;*

La MRAe recommande de compléter le dossier :

- *en présentant les éléments constitutifs du PLU avant et après mise en compatibilité (projet de règlement écrit et graphique, OAP du secteur Gardel-Letaye) ;*
- *par une analyse de la compatibilité du projet avec le schéma d'aménagement régional et de son articulation avec les travaux de révision du SAR en cours ;*
- *en intégrant les éléments démontrant l'absence d'aggravation des risques pour la population en raison des effets cumulés sur les risques technologiques.*
- *En démontrant, notamment par la production d'études complémentaires et la réalisation des campagnes de mesures annoncées, que le projet n'aggrave pas les nuisances pour la population (population vulnérable notamment de l'EPHAD) en raison des effets cumulés .*
- *En montrant la cohérence du parcours sportif et en indiquant comment il s'articule avec les aménagements existants aux alentours en faveur des mobilités douces .*

AVIS DÉTAILLÉ

Le présent avis porte sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU), emportée par la déclaration de projet de réalisation d'une unité de traitement et de valorisation de déchets ménagers et assimilés. Le projet est situé en secteur 1AUx du PLU de la commune du Moule qui, actuellement, constitue « un secteur d'appui à la zone UX destinée à l'implantation des activités industrielles et artisanales et dans laquelle la « création d'installations classées soumises à autorisation », telle que l'Unité de Valorisation Matière Énergie prévue par SINNOVAL, est interdite. Un avis de la MRAe établi sur le projet lui-même, sur la base du dossier déposé par le maître d'ouvrage de l'opération a été émis le 06 mai 2022.

L'Ae constate que la procédure d'évaluation environnementale dite commune, valant à la fois évaluation du projet et de la mise en compatibilité du PLU, n'a pas été utilisée. Cette procédure est prévue et décrite par l'article R. 104-34 du Code de l'urbanisme et les articles R. 122-25 à 27 du Code de l'environnement. L'utilisation de cette procédure aurait présenté une meilleure garantie de cohérence des deux dossiers et en aurait facilité l'appréciation globale. En outre, cela aurait permis à l'autorité environnementale d'émettre un avis unique.

Par ailleurs la MRAe relève que le dossier ne comporte pas de résumé non technique de l'évaluation environnementale alors qu'il s'agit d'un document obligatoire requis à l'article R.151-3 du Code de l'urbanisme et indispensable afin de fournir une information accessible au public sur le projet de mise en compatibilité, ses effets sur l'environnement et sur la démarche de réduction des impacts identifiés.

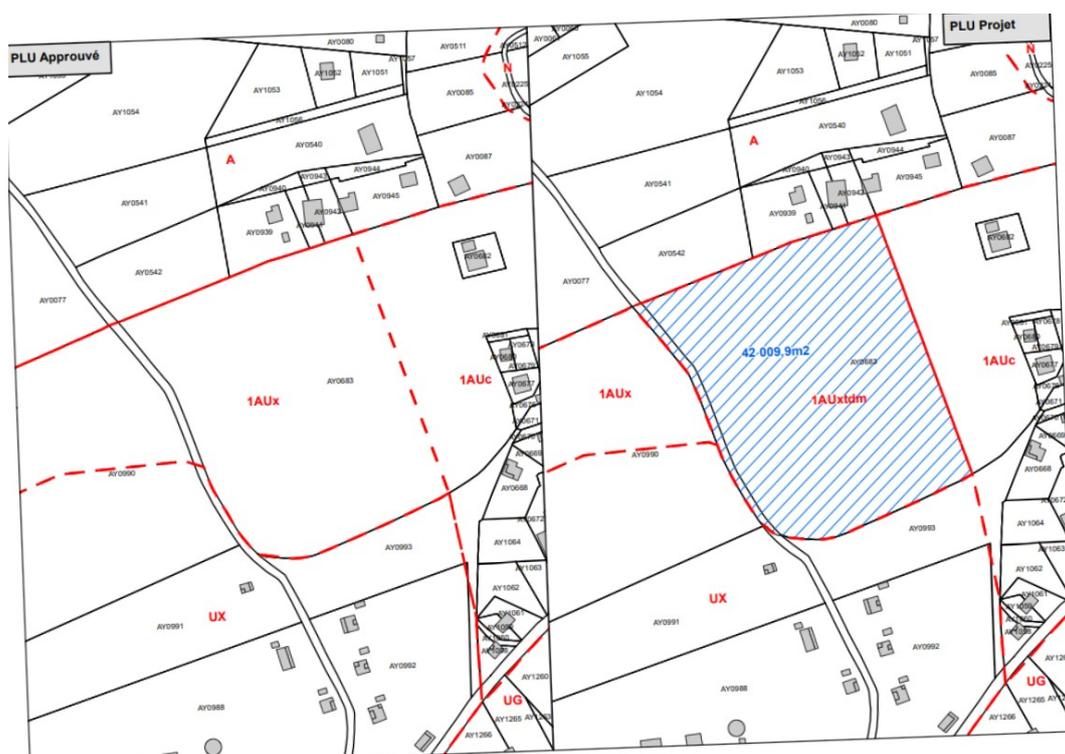


Figure 1 : zonage du PLU après mise en compatibilité (source : dossier déclaration de projet)

I. Contexte et présentation du projet de mise en compatibilité du PLU

1.1 La collectivité

La commune du Moule compte 22 949 habitants (INSEE 2023) pour une superficie de 82,8 km². Elle fait partie de la Communauté d'agglomération du nord Grande-Terre (CANGT) qui regroupe cinq communes et compte 56 848 habitants . La CANGT a prescrit l'élaboration d'un Schéma de cohérence territoriale (SCOT) le 09 mars 2023. La procédure n'a pas encore abouti.

Le projet de MEC-PLU a fait l'objet d'un examen au cas par cas qui a abouti à une décision de la MRAe le 02 mai 2024 soumettant ce projet à évaluation environnementale. Les principaux motifs de cette décision sont les suivants :

- L'étude d'impact environnemental (EIE) du projet d'unité de traitement et de valorisation des déchets qui a fait l'objet d'un avis de la MRAe rendu le 6 mai 2022, ne traite pas de la mise en compatibilité du PLU ;
- Nécessité de préciser le périmètre de l'OAP modifiée comprenant les sites de Gardel et Letaye et montrer son articulation avec le périmètre du projet d'unité et de traitement de valorisation des déchets ;
- Nécessité d'analyser les incidences liées à la modification de l'OAP et définir les mesures « Éviter, Réduire, Compenser » associées et en tirer toutes les conséquences.

1.2 Le projet

Le projet concerne le développement d'une unité de traitement et de valorisation des matériaux recyclables, et la production de Combustibles Solides de Récupération (CSR). Il est porté par le syndicat d'innovation et de valorisation (SINNOVAL), structure qui regroupe la communauté d'agglomération du levant (CARL) et la Communauté d'agglomération du Nord Grande Terre (CANGT). L'unité de traitement et de valorisation projetée permettra à terme de recevoir les ordures ménagères résiduelles (OMr), les encombrants et les emballages.

Le projet, d'une superficie d'exploitation de 4,2 hectares, est localisé au sud de la commune du Moule, au lieu dit « Gardel » sur la parcelle AY 683 d'une superficie totale de 12,3 hectares. Le site du projet se trouve au cœur d'un environnement agricole dominé par la canne à sucre et qui a connu un développement industriel avec l'usine sucrière. La parcelle du projet est en pâturage, témoin d'une agriculture de la canne à sucre en déclin dans un secteur en mutation. Celle-ci est localisée au nord de l'usine sucrière Gardel, à proximité immédiate d'une usine de compostage et des installations de production d'énergie Albioma (centrales thermiques Albioma bagasse charbon), qui valoriseront les CSR.



Figure 2 : Environnement du site du projet (source : dossier étude d'impact projet)

1.3 Le contenu de l'évaluation environnementale de MEC du PLU

L'évaluation environnementale stratégique transmise pour avis à la MRAe est présentée en avant-propos du dossier comme « une synthèse actualisée de la première étude d'impact réalisée par le syndicat d'innovation et de valorisation (SINNOVAL) dans le cadre du projet d'implantation d'une unité de traitement et des déchets ménagers à Le Moule. Elle vise à apporter une vision globale des impacts environnementaux du projet, tout en intégrant une analyse approfondie de la compatibilité du projet avec Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la ville du Moule. »

Il se compose notamment d'une présentation de l'objectif du projet de création d'une unité de traitement et de valorisation des déchets ménagers et assimilés (DMA), d'une justification de son intérêt général et de son impact environnemental, d'une analyse des enjeux environnementaux en tenant compte des recommandations de la MRAe dans l'avis émis sur le projet et de la réponse apportée par le porteur de projet. Plusieurs annexes ont été identifiées et sont intitulées de la façon suivante dans le dossier :

- Rapport final d'étude d'impact ;
- Réponse du SINNOVAL à l'avis de la MRAe ;
- Courrier d'engagement concernant la mise en conformité des parcelles (PLU) ;
- Bilan des émissions de gaz à effet de serre ;
- Statuts du SINNOVAL ;
- Analyse des effets cumulés ;
- Mesures de compensation ;
- Vue en perspective depuis les habitations ;

Le rapport final d'étude d'impact cité ci-dessus est le rapport final de l'étude du milieu naturel et des espèces réalisé dans le cadre de l'étude d'impact du projet de l'unité de traitement et de valorisation des DMA ;

La MRAe constate que l'arrêté soumettant la mise en compatibilité du PLU à évaluation environnementale n'est pas annexé au dossier alors que celui-ci doit notamment répondre aux attendus formulés dans cette décision.

En outre, le rapport comprend un chapitre dédié à la mise en compatibilité du projet avec le PLU et s'appuie sur l'étude d'impact du projet. Toutefois, les pièces du PLU avant et après mise en compatibilité (projet de règlement écrit et graphique, OAP du secteur Gardel-Letaye) sont manquantes.

Par ailleurs, la MRAe relève que le dossier ne comporte pas de résumé non technique de l'évaluation environnementale alors qu'il s'agit d'un document obligatoire requis à l'article R.151-3 du Code de l'urbanisme et indispensable afin de fournir une information accessible au public sur le projet de mise en compatibilité, ses effets sur l'environnement et sur la démarche de réduction des impacts identifiés.

La MRAe recommande de compléter le dossier avec les documents manquants, notamment ceux présentant les éléments constitutifs du PLU avant et après mise en compatibilité (projet de règlement écrit et graphique, OAP du secteur Gardel-Letaye).

La MRAe demande au porteur de projet de fournir le résumé non technique du rapport d'évaluation environnementale stratégique de la mise en compatibilité du PLU conformément aux dispositions réglementaires applicables.

1.4 Principaux enjeux relevés par la MRAe

Dans sa décision du 2 mai 2024, la MRAe a considéré que les enjeux environnementaux à prendre en compte dans les secteurs susceptibles d'être touchés par la mise en œuvre du projet de mise en compatibilité du PLU sont notamment liés :

- aux nuisances (émissions atmosphériques, odeurs, bruit, pollution, trafic...) compte tenu de la présence d'habitations et d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) dans un rayon de 350 m de la zone d'implantation du projet d'usine de traitement des déchets,
- aux risques technologiques (plusieurs installations classées pour l'environnement regroupées sur un même site),
- à la qualité des eaux et des milieux aquatiques, (retenue d'eau, ravine, zone humide) pouvant être affectés par un risque de pollution,
- à l'accessibilité du site.

II. Articulation avec les documents de planification de rang supérieur

Ce volet n'est pas traité de manière explicite dans le dossier. La mise en compatibilité du PLU permettra la réalisation du projet d'implantation de l'unité et de valorisation des

déchets ménagers et assimilés. Le rapport indique que le projet contribue aux engagements du schéma régional de la biomasse (SRB) et du plan climat air énergie territorial (PCAET). Ces engagements méritent d'être rappelés en termes d'objectifs quantitatifs et qualitatifs en lien avec le projet. À la suite de la recommandation de l'Ae sur la compatibilité du projet avec le plan régional de prévention et de gestion des déchets, le porteur de projet SINNOVAL s'engage à mettre en place des actions de sensibilisation et de communication à destination des ménages et assimilés afin de réduire les déchets à la source et d'améliorer le tri à la source.

La MRAe note l'engagement du porteur de projet et lui demande de communiquer précisément le détail des actions projetées en vue de réduire les déchets à la source en indiquant notamment la temporalité et l'échéancier.

Dans le dossier, l'aménagement et l'intégration du projet d'implantation de l'unité de traitement des déchets sont analysés uniquement à l'échelle du PLU.

Le SCOT de la CANGT n'étant pas opposable, il convient d'analyser la compatibilité du projet avec le SAR de Guadeloupe sachant que ce dernier, approuvé en 2011, est en cours de révision. Dans ce cadre et plus globalement, le regroupement d'industries doit interroger notamment les élus par rapport à la cohabitation avec les bâtiments à usages d'habitation et d'accueil de personnes vulnérables.

La MRAe recommande de compléter le dossier par une analyse de la compatibilité du projet avec le schéma d'aménagement régional et de son articulation avec les travaux de révision du SAR en cours.

III. Analyse du rapport d'évaluation environnementale et de la prise en compte de l'environnement

3.1 Les émissions de gaz à effet de serre (GES)

La MRAe signalait dans son avis initial n°2022APGUA3 du 6 mai 2022 que les émissions de GES sont insuffisamment quantifiées et prises en compte dans l'étude d'impact (cf. § 4.2 de l'avis initial). L'Ae recommandait ainsi au pétitionnaire de réaliser un bilan quantitatif global des émissions de GES liées à la gestion des déchets sur le territoire du SINNOVAL et un bilan quantifié des émissions de GES dans le cadre du projet.

En réponse à cette recommandation, SINNOVAL a produit en octobre 2022 un rapport en se basant sur le guide méthodologique publié en février 2022 par le ministère de la transition écologique pour calculer les émissions de GES du projet.

Le bilan des émissions met en évidence l'impact positif du projet sur les émissions du territoire. Le scénario sans projet représente 426 257 tonnes d'émissions GES sur 20 ans tandis que les émissions du scénario avec projet s'élèvent à 298 983 t/CO₂e.

On observe une émission près de 1,5 fois plus faible pour le scénario avec projet. L'unité de traitement et de valorisation des déchets ménagers et assimilés de SINNOVAL permet une réduction des émissions de GES de 127 274 t/CO₂e, soit 6 364 t/CO₂e annuel.

3.2 Les risques technologiques

Dans sa décision du 02 mai 2024, la MRAe a considéré que l'implantation d'une unité de traitement et de valorisation des déchets dans un secteur industriel où sont installées une centrale thermique, une usine sucrière, une plateforme de compostage, est une situation susceptible d'engendrer des effets cumulés, ce qui nécessite une évaluation du risque technologique.

L'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU ne prend pas en compte le risque technologique dans l'analyse des effets cumulés avec d'autres projets, ce qui constitue une lacune étant donné que le porteur de projet doit démontrer l'absence d'aggravation des risques pour la population en raison des effets cumulés.

La MRAe signale que dans le mémoire en réponse à son avis n°2023APGUA7 relatif au projet d'ajout d'une chaudière CSR, le porteur de projet a démontré que la centrale thermique dans sa configuration actuelle et avec le projet de traitement et valorisation des déchets n'est pas classée SEVESO¹.

La MRAe recommande de compléter le dossier de mise en compatibilité du PLU en intégrant les éléments démontrant l'absence d'aggravation des risques pour la population en raison des effets cumulés sur les risques technologiques.

3.3 Les nuisances (bruit, odeurs, poussière)

Le dossier comprend en annexe, un rapport daté de septembre 2022 sur l'analyse des effets cumulés du projet d'implantation d'une unité de traitement et de valorisation des déchets avec d'autres projets existants. Ce rapport est une réponse à l'avis de la MRAe n°2022APGUA3 relatif à ce projet.

La MRAe recommande au porteur de projet, notamment par la production d'études complémentaires et la réalisation des campagnes de mesures annoncées, de faire la démonstration que le projet n'aggrave pas les nuisances pour la population (population vulnérable notamment de l'EPHAD) en raison des effets cumulés .

3.4 Milieu naturel (eau, biodiversité)

La MRAe signalait dans son avis initial n°2022APGUA3 du 06 mai 2022 que la végétalisation de la zone humide, la végétalisation de la partie Est du site et son aménagement en parcours sportif sont prévues dans le cadre du projet par la mise en œuvre de trois mesures de compensation.

¹ Le règlement SEVESO est une directive européenne établie pour réglementer le stockage des marchandises considérées comme dangereuses. C'est à dire qui peuvent générer de graves risques pour l'environnement et la santé des personnes si elles ne sont pas stockées et manipulées correctement.

La MRAe recommandait ainsi au pétitionnaire de fournir des éléments descriptifs et des éléments cartographiques de ces mesures, afin de bien appréhender l'aménagement paysager du parcours sportif et ainsi juger la nature de la compensation. L'annexe VI jointe au dossier apporte une réponse satisfaisante à cette recommandation. Toutefois, la MRAe s'interroge sur la cohérence du parcours sportif compte tenu des éventuelles nuisances susceptibles d'être générées par le projet si toutes les mesures de surveillance prévues ne sont pas mises en œuvre .

Afin de vérifier la pertinence et la cohérence du parcours sportif, la MRAe recommande de montrer comment ce dernier s'articule avec les aménagements existants aux alentours et s'intègre dans un schéma de mobilité douce .

Le président de la MRAe

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Raynald Vallée', with a large, sweeping initial 'R'.

Raynald Vallée