



**PRÉFET
D'ILLE-
ET-VILAINE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Le préfet

Rennes, le 10 mars 2025

Le préfet de la région Bretagne, préfet de
la zone de défense et de sécurité Ouest,
préfet d'Ille-et-Vilaine

à

Monsieur le maire de Saint-Malo

Objet : avis de l'État relatif à l'arrêt de la révision du plan local d'urbanisme de Saint-Malo

Référence : 20250310_LET_SATT-n824a_MaireStMalo_prefet_StMalo_avis_PLU_v3

Pièce(s) jointe(s) : avis détaillé de l'État relatif à l'arrêt de la révision du plan local d'urbanisme de Saint Malo

Le 25 juin 2015, la commune de Saint-Malo a engagé la révision de son plan local d'urbanisme (PLU).

Conformément à l'article L. 153-16 du Code de l'urbanisme, vous m'avez adressé pour avis, le 10 décembre 2024, le projet de révision du PLU.

Je vous fais parvenir ci-joint l'avis détaillé des services de l'État concernant le projet de PLU arrêté. Il compile l'ensemble des avis émis par les différents services déconcentrés de l'État.

Le présent courrier en rappelle les points essentiels.

En premier lieu il convient de souligner la qualité globale du document qui traite de l'ensemble des thématiques avec une projection vers la ville durable.

D'ailleurs, dans un contexte de tension immobilière (prix élevés, concurrence des résidences secondaires et des locations saisonnières sur la production de résidences principales), le projet de plan local d'urbanisme de Saint-Malo contient des dispositions intéressantes par la mise en place de nombreuses orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et la volonté affichée de réaliser des logements à coût abordable, notamment pour accueillir des jeunes ménages.

Ces dispositions, indispensables pour le pôle majeur qu'est Saint-Malo au regard du territoire intercommunal, sont pour partie imprécises dans le projet de PLU : le scénario démographique retenu est proche des tendances actuelles, mais l'évaluation des besoins en logements qui devrait en découler n'est pas explicitée afin de justifier ces besoins.

Ainsi, trois points d'attention mériteraient de faire l'objet d'amendement.

Logement

Si le nombre de logements à construire est en phase avec le programme local de l'habitat (PLH) de l'agglomération, la compatibilité entre le PLU de la ville centre et ce PLH n'est cependant pas

respectée en ce qui concerne le scénario démographique, et partiellement la mixité sociale, renvoyant ainsi sur les autres communes de l'agglomération des obligations difficilement atteignables.

En effet, le scénario démographique retenu est proche des tendances (~0,4 %/an) ce qui est louable mais inférieur à celui attendu par le PLH (1,1 %/an) dans la mesure où Saint-Malo, en tant que pôle central de l'agglomération doit accueillir une part plus importante de la population.

Il serait donc souhaitable que le PLU puisse être plus ambitieux en matière d'accueil de population notamment en activant les outils permettant la création de plus de logement en résidences principales.

Consommation foncière

La consommation d'espaces NAF est relativement limitée mais avec des effets très importants au regard des terres agricoles non gélives encerclant l'agglomération urbaine. En raison de cet impact, des dispositions qualitatives renforcées auraient dû être systématiquement établies pour encadrer les extensions de l'urbanisation.

Assainissement

En matière de gestion d'assainissement, le problème est renvoyé vers le schéma directeur d'assainissement de l'agglomération sans démontrer, à ce stade, la cohérence des projets de développement urbain avec la temporalité des travaux prévus dans le schéma, sur un système de traitement des eaux usées, déjà identifié comme fragile. Des éléments complémentaires de St Malo agglomération justifiant la temporalité du projet communal pourront être produits, l'agglomération ayant depuis l'arrêt du PLU avancé sur le schéma directeur.

L'intégration de l'essentiel des demandes exprimées dans l'avis détaillé devrait pouvoir se faire sans remettre en cause l'économie générale du projet. La plupart de ces éléments mériteraient cependant d'être examinés à une échelle supra-communale, bénéficiant ainsi d'une réflexion intercommunale en matière d'aménagement et d'urbanisme.

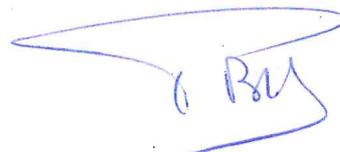
Considérant ce qui précède, j'émet un **avis favorable avec réserves** sur le projet de PLU arrêté.

Les réserves correspondent aux demandes principales mentionnées dans ce courrier et à celles présentes dans l'avis détaillé joint. Il conviendra également de prendre en compte les recommandations contenues dans l'avis détaillé joint.

Après l'enquête publique, je vous invite à prendre attache auprès de la Direction départementale des territoires et de la mer pour convenir, si nécessaire, d'une date de réunion qui permettra de s'assurer que le PLU a évolué favorablement.

Mes services se tiennent à votre disposition pour vous accompagner dans vos projets, et je vous invite à contacter la Direction départementale des territoires et de la mer en cas de besoins.

Pour le préfet et par délégation,
le sous-préfet de Saint-Malo



Philippe BRUGNOT

Copie : DDTM 35 / SATT

DDTM 35 / Délégation territoriale de Saint-Malo littoral
Préfecture / DCTC / Bureau de l'urbanisme



Direction

Rennes, le 10 mars 2025

Réf : 20250310_AVISDETAIL_SATT-n824b_AvisPLU_StMalo_révision_V3

DÉTAIL DE L'AVIS DE L'ÉTAT SUR LE PLU DE SAINT-MALO

Synthèse

L'État émet un avis favorable sur le projet de révision du PLU sous réserve de répondre favorablement aux demandes exprimées dans l'avis détaillé ci-après. L'avis de l'État porte sur la déclinaison des objectifs d'aménagement durable fixés aux articles L. 101-2 et L. 101-2-1 du Code de l'urbanisme, la forme du document et la procédure suivie. Les remarques sont graduées selon trois niveaux :

Demande : Les demandes sont constitutives de réserves, ainsi leurs non prise en compte pourrait faire l'objet d'un recours lors du contrôle de légalité¹. Elles peuvent recouvrir les cas suivants :

- demandes portant sur le respect d'une législation ou réglementation applicable au document d'urbanisme
- demandes pour lesquelles l'État souhaite que la collectivité apporte une réponse favorable afin d'être compatible à certaines politiques publiques majeures.

Recommandation : L'État recommande d'améliorer la prise en compte de certaines politiques publiques, à titre complémentaire.

Observation : L'État propose certaines corrections ou compléments dans l'objectif d'améliorer la qualité du PLU (coquilles rédactionnelles, erreur de calcul, exhaustivité des données, erreurs matérielles entre les pièces du document d'urbanisme, proposition d'ajout).

¹En cas de non levée d'une ou plusieurs demandes, l'opportunité d'un éventuel recours gracieux ou contentieux de l'État est apprécié postérieurement à l'enquête publique lors du contrôle de légalité de l'approbation.

Cette appréciation tient compte :

- des réserves formulées par le commissaire enquêteur ;
- de la levée de tout ou partie des réserves formulées par le commissaire enquêteur et des demandes formulées par l'État ;
- des éléments de justification apportés par le porteur du document d'urbanisme en cas de maintien d'une disposition faisant l'objet d'une réserve du commissaire enquêteur ou d'une demande de l'État.

Indépendamment d'un recours de l'État, la non-prise en compte d'une demande peut constituer un motif de fragilité juridique invocable par des tiers dans le cadre d'un recours direct contre le document ou indirect par voie d'exception d'illégalité, notamment lors de la délivrance d'une autorisation du droit des sols.

I – AVIS SUR LE PROJET DE TERRITOIRE AU REGARD DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

I.1 – Enjeu d'équilibre des territoires et d'utilisation économe des espaces

Bien qu'une carte du PADD (p.15) représente une sorte de « ceinture verte » autour de l'urbanisation actuelle et future, intitulée dans la légende « *prendre appui et conforter les structures végétales en lisière de la ville* », le projet de PLU ne fait pas figurer spécifiquement les limites durables pour le développement urbain telles que les demande l'objectif 23 du SCoT en vigueur. Une mention plus explicite en ce sens devrait être ajoutée dans le PADD.

I.1.1 – Besoins en matière d'habitat

a) Scénario démographique

Si le scénario démographique retenu dans le projet de PLU paraît cohérent avec les tendances récentes observées et les projections Insee/Omphale, il reste toutefois peu ambitieux au regard du statut de pôle majeur de Saint-Malo dans le SCoT en vigueur et des objectifs du PLH de Saint-Malo Agglomération (SMA). Il se trouve ainsi en décalage avec l'ambition du PADD de confirmer la ville dans son « rôle de locomotive » du territoire.

En effet, pour atteindre une population de 49 000 à 50 000 habitants en 2034, il faudrait un taux d'évolution de la population compris entre 0,3 et 0,47 %/an (en calculant à partir de la population Insee 2022 : 47 255 hab.), alors que l'objectif du PLH est de 1,1 %/an et que Saint-Malo est censé accueillir la plus grande part de la population compte tenu de son statut de polarité principale.

Ce décalage important impliquerait par ailleurs une croissance moyenne de 1,8 %/an pour les autres communes de SMA (dans le meilleur des cas, si la croissance de Saint-Malo est à 0,47 %/an), ce qui serait incohérent en matière de rapprochement des familles/actifs par rapport aux emplois/équipements, et donc en matière de diminution des consommations d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre (GES) liées aux mobilités notamment.

L'objectif d'atteindre 49 000 à 50 000 habitants est un maximum, car d'après le projet de PLU il s'agit en premier lieu de « *sécuriser a minima une stabilité démographique de la commune* » (p. 7 rapport Tome 2), ce qui sous-entend de développer une offre de logements en résidence principale abordables.

b) Évaluation des besoins en logements

Outre le scénario démographique, l'évaluation du besoin en logements pour l'atteindre pose de réelles questions. Selon les dernières données complètes de l'Insee (Insee 2021), l'évolution de la population a été de 0,58 %/an de 2015 à 2021, et le parc de logements a augmenté de 504 unités par an en moyenne sur la même période (résidences principales, secondaires et logements vacants). Or, la collectivité prévoit dans son projet de PLU une augmentation de 500 logements/an aussi, mais pour une évolution de la population moindre, ce qui revient à dire que le projet envisage une « dégradation » des dynamiques, alors qu'il faut rappeler l'ici l'ambition du PADD de tenir un « rôle de locomotive ». Cette dégradation s'explique en partie par la méthode et les hypothèses d'évaluation des besoins en logements peu détaillés.

En premier lieu, il est à noter que le rapport de présentation aborde la notion de « nombre moyen d'occupants par logement », notion inhabituelle et qui, contrairement à la taille des ménages (notion officielle de l'Insee) intègre dans le calcul les résidences secondaires, voire aussi les logements vacants.

Le calcul du « point mort » est analysé selon trois scénarios :

- favorable : maintien du développement des résidences secondaires et poursuite de la modération du rythme de desserrement des ménages (env. 370 logements/an) ;
- défavorable : accélération du rythme de développement des résidences secondaires et modération du desserrement des ménages (480 logements/an) ;
- intermédiaire : mix favorable/défavorable (425 logements/an).

Le scénario « défavorable » est retenu (p.7 du rapport Tome 2), et même « aggravé » (500 logements/an), sur la base d'une probabilité. Ce choix de scénario va à l'encontre d'une part des objectifs du PLH qui visent à réduire par deux le rythme de progression des résidences secondaires (et repris d'ailleurs page 28 du rapport Tome 2 : « *Les changements d'usages de la résidence secondaire à la résidence principale, qui constituent un objectif de la politique de l'habitat, peuvent être estimés à hauteur de 30 logements/an soit 300 logements sur la durée du PLU* »), et d'autre part du PADD qui vise à renforcer l'attractivité pour les familles.

Il semble donc que le besoin en logements ne découle pas du scénario démographique mais inversement.

Pour rappel :

- le PLH fixe un objectif de production de 500 logements/an pour Saint-Malo sur la base d'un objectif démographique de 1,1 %/an à l'échelle de l'EPCI (cf. remarques ci-dessus sur le scénario démographique) ;
- l'objectif du PLH de 500 logements/an pour Saint-Malo est pour la période 2023-2028 et n'a pas vocation à être « prolongé » tel quel jusqu'en 2034 sans autre justification.

Par ailleurs, dans les documents du projet de PLU, le flou est entretenu sur le volume réel de logements : les logements qui seront réalisés sur la période du PLU, les logements prévus dans les OAP,... Cf. ci-après la demande relative au calcul des densités dans les OAP.

c) Gestion économe des espaces

La consommation foncière envisagée est relativement sobre au regard des consommations des années précédentes, mais ce besoin en surfaces correspond à l'évaluation du besoin en logements, qui devra être confirmé ou corrigé au regard de la demande relative au paragraphe précédent.

L'attention de la collectivité est attirée sur le fait que la référence au projet de SCoT en cours de révision pour les enveloppes de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) devrait être formulée avec précaution, car le SCoT n'était pas encore arrêté à la date d'arrêt du PLU (date prévisible fin du 1^{er} trimestre 2025) et le projet de document d'orientations et d'objectifs (DOO) présenté aux personnes publiques associées en novembre 2024, ne contenait pas les chiffres de consommation d'ENAF pour les communes de SMA.

d) Étude de densification

L'étude de densification est produite, mais il conviendrait de clarifier pourquoi les zones soumises à la protection des abords des monuments historiques semblent écartées du potentiel (page 9 du rapport Tome 2). En effet, rien n'empêche de construire de l'habitat sur ces zones soumises à avis de l'Architecte des Bâtiments de France.

e) Échéancier des zones à urbaniser

Un échéancier des zones à urbaniser existe, mais il est bien trop vague pour démontrer la maîtrise du développement urbain dans le temps. En effet, les temporalités « court, moyen et long » termes sont utilisées, avec des OAP sectorielles pouvant contenir plusieurs temporalités (ex. court à moyen terme), ce qui renforce le sentiment de développement "aléatoire" au gré des opportunités.

f) Densité

Pour définir la densité des opérations, la plupart des OAP sectorielles ne contient que le nombre de logements à produire, voire d'un chiffre peu précis du type « environ x logements ». Cette imprécision est complétée par une différenciation qui semble exister entre le nombre de logements figurant dans chaque OAP, et ce qui serait réalisé effectivement sur la durée du PLU (tableau page 55 du rapport Tome 3).

Tout ceci conduit à s'interroger sur l'atteinte de l'objectif de densité moyenne, car, à titre d'exemple, indiquer « environ 500 logements » dans l'OAP Campus II et dire que 470 logements seront réalisés sur la durée du PLU entraîne le risque de ne produire que 470 logements en tout, 470 pouvant être considéré comme « environ » 500. Dans ce cas-là, on aboutirait sur la même surface à une densité bien moindre.

Il en est de même pour l'OAP Général de Gaulle avec environ 1 100 logements, mais seulement 750 produits sur la durée du PLU. **Il est donc primordial de préciser la densité minimum attendue dans chaque OAP sectorielle.**

Par ailleurs, le calcul de la densité sur l'extension La Houssaye (zone humide déduite, etc.) fait apparaître une densité de 35 logements/ha. Or, pour la réalisation de ce secteur, dans le cadre de la convention « Territoire engagé pour le logement » (TEL) signée en fin d'année 2024, est indiqué un objectif de densité de 38 logements/ha. Il convient de respecter les engagements pris dans la convention TEL (cf. aussi chapitre I.3).

D'une manière générale, bien que la révision du SCoT soit encore en cours, l'attention de la collectivité est attirée sur le fait que les densités minimales en extension et en densification demandées dans le futur SCoT seront probablement supérieures aux densités calculées sur des secteurs tels que Campus II ou encore Belle Fontaine pour ne citer qu'eux (en référence à ce qui a été présenté en réunion PPA du SCoT en novembre 2024).

Afin de garantir le respect des densités minimales, particulièrement pour les OAP en extension, il serait judicieux de prévoir l'aménagement de chaque zone par une opération d'ensemble qui pourrait être phasée si besoin.

I.1.2 – Besoins en matière de développement économique

En matière de besoin foncier pour l'activité économique, il est peu opportun que le rapport soit peu fourni (rapport Tome 2 page 8). Il n'y a aucune réflexion contextualisant les dynamiques à l'œuvre à Saint-Malo par rapport aux territoires environnants, qui sont pourtant intimement liés à la ville-centre. En effet, le rapport ne propose pas d'analyse systémique de la concentration d'emploi actuelle (1,7 emploi pour 1 actif ayant un emploi et habitant Saint-Malo), des catégories socio-professionnelles des emplois, de la capacité de certaines catégories à pouvoir s'installer dans la ville-centre (exemple : la concentration d'emploi des « employés » 1,8 et celle des « ouvriers » 1,8 aussi), de l'évolution des flux domicile-travail des actifs provenant d'autres communes, des dispositions prises en matière d'habitat, du scénario démographique (selon Insee 2021 : 29 000 emplois pour 17 000 actifs « occupés », soit un différentiel de 12 000), etc.

Le projet de PLU fait référence à la « stratégie économique de Saint-Malo Agglomération », mais sauf erreur ce document n'est pas joint au dossier. Pour rappel ou information, la note d'enjeux de l'État produite pour l'association lors de la révision du SCoT, préconise d'envisager une déconcentration de l'emploi pour rapprocher les actifs qui ne peuvent pas s'installer à Saint-Malo de leur lieu de travail. À noter qu'il s'agit d'une déconcentration (concernant les nouveaux emplois) et non d'une délocalisation des emplois existants.

Sur la carte page 23 du PADD, une zone d'extension figure au sud de la RD 2, dont la légende est « *Développer et assurer l'insertion de nouvelles zones d'activités et ou d'équipements* ». Or cette zone, envisagée dans un premier temps, a été supprimée en cours de révision du PLU et n'a de ce fait pas été présentée aux personnes publiques associées, et n'est d'ailleurs pas traduite dans le règlement graphique, à juste titre. Afin de ne pas entraîner de quiproquo lors de la concertation du public, il convient de rectifier cette carte.

Demandes résultant du chapitre I.1 :

1. le projet de PLU doit préciser les limites durables au développement urbain tel que demandé dans l'objectif 23 du SCoT en vigueur
2. le projet de PLU doit clairement justifier le besoin en logements par une méthode détaillée, fondée sur un scénario de développement compatible avec le PLH, en cohérence avec les orientations du PADD et les dispositions prises dans les différents documents pour optimiser et rendre efficiente la production de logements pour l'accueil de familles et d'actifs ;
3. l'échéancier des zones à urbaniser dans les OAP sectorielles doit proposer une seule temporalité par OAP ou sous-secteur d'OAP, et privilégier les tranches d'années au lieu des notions imprécises de court, moyen et long termes ;
4. chaque OAP sectorielle doit préciser la densité de logements minimum à respecter ;

5. la densité minimum à fixer dans les OAP La Houssaye et Général de Gaulle doit correspondre à celle qui figure dans la convention « Territoire engagé pour le logement » ;
6. la zone d'extension au sud de la RD 2, à vocation économique et/ou équipements, doit être supprimée de la carte page 23 du PADD, car elle n'est abordée ni dans le rapport, ni dans les OAP, ni dans le règlement graphique, et entraînerait une incompréhension lors de la concertation publique ;

Recommandations résultant du chapitre I.1 :

1. dans le projet de PLU, la référence à la révision actuelle du SCoT en matière de consommation d'espaces NAF devrait être prise avec précaution car ce document de planification n'est pas encore exécutoire ;
2. l'étude de densification devrait être clarifiée sur la retenue ou non des secteurs aux abords des monuments historiques dans le potentiel de densification. Si ces secteurs ne sont pas retenus, il convient de produire l'argumentaire de ce choix ;
3. chaque OAP sectorielle devrait être aménagée par une opération d'ensemble pouvant être phasée au regard de la surface de la zone et/ou l'échéancier prévu ;
4. le projet de PLU devrait justifier plus précisément le besoin en surfaces d'activités économiques au regard d'une analyse systémique remettant Saint-Malo dans un contexte plus large tenant compte notamment de la concentration d'emploi et des flux de déplacements domicile-travail ;

I.2 – Enjeu de préservation des espaces agricoles

À la page 46 du rapport Tome 1, il est regrettable de constater que l'activité agricole est perçue en priorité sous l'angle « paysages », avant son statut d'activité économique à part entière.

Sauf erreur, bien que les extensions d'urbanisation soient envisagées sur des terres à haut potentiel agronomique type « non-gélif » favorable aux cultures légumières (confirmé p. 47 du rapport Tome 1 et p. 27 du Tome 4), le PLU ne semble pas prévoir de compensation spécifique pour l'activité agricole. Pourtant, le projet économique des exploitants, notamment celui de la coopérative Terres de Saint-Malo, pourrait rencontrer des difficultés financières du fait de la soustraction de son potentiel de production par les extensions de l'urbanisation, dans un contexte agricole national déjà sous tension. Ce contexte pourrait aussi aggraver la problématique agricole liée à la transmission des exploitations.

D'autant que, comme il est indiqué ci-avant, il est compliqué de justifier la production d'autant de logements (et donc de consommation d'espaces NAF en extension) pour un gain de population aussi faible.

Le règlement littéral de la zone A ne fait pas référence à la nécessité d'obtenir l'avis de la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) pour les projets de construction.

L'attention de la collectivité est attirée sur l'opportunité de mener une réflexion sur la question des logements de fonction agricoles dans le cadre des transmissions où les cédants conservent la maison d'habitation.

Dans le rapport Tome 4 (p 28), il semblerait que le zonage Ap soit qualifié de « Zone agricole protégée » à tort. En effet, d'une part, dans le règlement littéral, la seule différence entre la zone A et la zone Ap concerne la hauteur des constructions (p 130), et d'autre part l'appellation de Zone agricole protégée peut prêter à confusion en raison de la servitude d'utilité publique du même nom²

Le PADD précise que la mise en place d'une servitude ZAP est envisagée après l'enquête publique sur le projet de PLU. Il serait opportun de présenter, dès à présent, les critères permettant d'identifier les terrains qui feront l'objet de la ZAP, afin que le monde agricole soit informé au moment de l'enquête publique et non a posteriori.

² <https://outil2amenagement.cerema.fr/outils/la-zone-agricole-protgee-zap>

1.2.2 – Les changements de destination

La liste des bâtiments pouvant changer de destination en zone agricole existe mais est peu précise. Le repérage semble exhaustif, mais les critères ne sont pas facilement repérables, ils devraient être identifiables, en cohérence avec ceux de la CDPENAF.

1.2.3 – Les annexes et les extensions

Pour le règlement des zones A et N : cf. article II.5 ci-après.

1.2.4 – Secteurs U en campagne

Sur la zone UE de la déchetterie : cf. article 1.8.1 volet loi littoral.

Demandes résultant du chapitre 1.2 :

7. la Zone Ap prévue par le PLU en autorisant les constructions agricoles avec une seule différenciation tenant à la règle de hauteur ne dispose pas d'un niveau de protection suffisant pour justifier cette dénomination. En outre, un autre indice devrait être privilégié pour la zone afin d'éviter toute confusion avec la servitude ZAP qui n'est pas mise en place à ce jour ;

Recommandations résultant du chapitre 1.2 :

5. le projet de PLU devrait renforcer son analyse sur les impacts et les mesures de compensation liés aux extensions de l'urbanisation sur les terres agricoles ;
6. le règlement littoral de la zone A devrait faire référence à la nécessité d'obtenir l'avis de la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) pour les projets de constructions ;
7. le règlement littoral de la zone A devrait prévoir les mesures nécessaires à la gestion des logements de fonction agricoles dans le cadre des transmissions où les cédants conservent la maison d'habitation ;

Observations résultant du chapitre 1.2 :

1. la liste des bâtiments pouvant changer de destination en zone agricole existe mais mériterait d'être précisée en intégrant les critères de repérage, de préférence en cohérence avec ceux de la CDPENAF ;
2. le projet de PLU pourrait identifier les terres qui feront l'objet d'une Zone Agricole Protégée (servitude), selon des critères justifiés, et avant l'enquête publique, afin d'informer au mieux les acteurs du territoire

1.3 – Enjeu de mixité sociale et de diversité des fonctions urbaines et rurales

Comme il est vu précédemment, il est difficile de dire que l'objectif de production annuel fixé par le PLH pour la ville de Saint-Malo est respecté, puisque les 500 logements/an du projet de PLU ne sont pas prévus pour atteindre l'objectif moyen d'accueil de population à hauteur de 1,1 %/an, et que, le calcul du « point mort » utilisé envisage une accélération du rythme de développement des résidences secondaires, alors que le PLH vise une diminution par deux de ce rythme.

Par ailleurs, une incohérence subsiste vis-à-vis du PLH, car dans de nombreuses OAP, la notion de logements en accession à prix maîtrisé, comprenant les PTZ, PSLA³, etc. (confirmé p. 54 du rapport Tome 3), perdure alors que le PLH est clair : pas de PSLA pour le pôle urbain de Saint-Malo.

Bien qu'il existe des servitudes de mixité sociale graduées selon les quartiers, ce qui est à saluer, la règle fixant un minimum de 21 (ou 41 suivant les zones) logements pour appliquer la servitude, rend le dispositif peu opérationnel pour atteindre les objectifs de mixité. En effet, en dehors des OAP, il

3 PTZ : Prêt à Taux Zéro ; PSLA : Prêt Social Location Accession

est fort peu probable que des opérations de cette envergure voient le jour en densification/renouvellement urbain sur la durée du PLU (10 ans). De ce fait, il faut se baser sur les objectifs contenus dans les OAP pour appréhender le taux de logements sociaux prévisible sur la durée du PLU.

À cette fin, les chiffres du tableau p. 66 du rapport Tome 2 sont pris en compte, en considérant que les densifications douce et intermédiaire, ainsi que les changements d'usage ne produiront pas ou très peu de logements sociaux au regard de ce qui est dit ci-dessus :

- nombre de logements tout confondu : 5 305 (dont nombre de logements des OAP : 3 795)
- dont nombre de logements locatifs sociaux (LLS) : 746 (15 Etrier-vélodrome + 14 Lorette + 717 OAP)*
- dont nombre d'accessions à prix maîtrisé : 378 (25 Etrier-vélodrome + 18 Lorette + 335 OAP)*
- dont nombre de BRS (Bail Réel Solidaire) : 731 (OAP)

(*) à défaut de précisions pour les parties Etrier-vélodrome (100 logements en secteur 1) et Lorette (70 logements en secteur 3), la servitude correspondante est appliquée.

Les résultats obtenus en pourcentages sont : 14 % de logements locatifs sociaux, 71 % d'accession à prix maîtrisé et 13,8 % de BRS.

Les objectifs du PLH sont compromis puisque celui-ci demande pour Saint-Malo : 20 % de logements locatifs sociaux et 24,4 % d'accession aidée dans la production totale (résidences principales et résidences secondaires).

En complément, et cela pour remettre en perspective l'atteinte des objectifs de logements sociaux au regard des difficultés opérationnelles des opérations en densification et renouvellement urbain par rapport à celles en extension, seulement 169 LLS et 393 BRS sont prévus dans les OAP en extension (562 logements représentant 10,6 % des logements potentiellement produits en 10 ans).

Spécificité : la convention « Territoire engagé pour le logement » (TEL).

Saint-Malo a été retenue pour bénéficier de ce dispositif à hauteur de cinq millions d'euros de subvention de l'État pour produire du logement. La convention a été signée en novembre 2024, et fixe un certain nombre d'objectifs pour les ZAC La Houssaye et Général de Gaulle. À titre d'exemple, pour La Houssaye, la convention fixe 200 unités de BRS sur les 340 logements à produire, soit 59 % de BRS et 41 % de libres.

L'OAP correspondante prévoit 55 % de lots libres, 30 % de BRS et 15 % de LLS. Ces éléments ne correspondent pas à la convention. Les erreurs doivent être corrigées, particulièrement dans le contexte actuel de mise en place d'un Projet Partenarial d'Aménagement (PPA).

En complément de la demande de renforcement des mesures pour produire des logements sociaux, et afin de garantir l'accueil d'une population résidente à l'année permettant à Saint-Malo d'assurer effectivement son rôle de polarité majeure, d'optimiser ses équipements, notamment scolaires, d'optimiser le calcul du « point mort » et de répondre aux orientations du PLH en matière de réduction du développement des résidences secondaires, un outil réglementaire très attendu par les collectivités, notamment touristiques, a fait son apparition en novembre 2024 avec la loi Le Meur (loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024, dite « Anti Air BnB »).

Il s'agit de la servitude d'urbanisme « résidences principales » traduite dans l'article L. 151-14-1 du Code de l'urbanisme, pour les communes dont le taux de résidences secondaires est supérieur à 20 % et/ou en zone tendue. Cette servitude peut être mise en œuvre dans les zones urbaines ou à urbaniser. Elle s'applique uniquement aux constructions neuves et ne concerne pas le parc existant.

Demandes résultant du chapitre I.3 :

8. la référence aux logements type PSLA dans la notion de « logements en accession à prix maîtrisé » doit être supprimée dans le projet de PLU, car le PLH de SMA ne prévoit aucun PSLA pour la commune de Saint-Malo⁴ ;

4 En cohérence avec les phénomènes observés de transfert de ces logements de Résidence principale en résidence secondaire après quelques années.

9. le projet de PLU, au regard de l'application des servitudes de mixité sociale envisagées sur les capacités de densification identifiées dans l'étude de densification (douce et intermédiaire, changements d'usages), doit démontrer que les objectifs de mixité sociale du PLH seront respectés. A défaut, les taux de logements locatifs sociaux et de BRS devront être augmentés dans les OAP, notamment celles en extension ;
10. le projet de PLU, au regard de l'application des servitudes de mixité sociale envisagées sur les capacités de densification, doit s'assurer que les OAP La Houssaye et Général de Gaulle reprennent exactement les objectifs inscrits dans la convention Territoire Engagé pour le Logement (TEL) signée entre la ville, l'agglomération et l'État ;

Recommandations résultant du chapitre I.3 :

8. le PLU devrait prévoir la mise en place de servitudes « résidences principales » (art. L.151-14-1 du Code de l'urbanisme), a minima sur les OAP La Houssaye et Général de Gaulle (convention TEL), ce qui permettrait de rendre efficaces la production de logements et la consommation d'espaces ;

I.4 – Enjeu de protection et de restauration des ressources naturelles, des milieux aquatiques, des continuités écologiques, du patrimoine bâti et des paysages

I.4.1 – Trame verte et bleue / biodiversité

La description synthétique du site Natura 2000 « ZSC Côte de Cancale à Paramé » (FR5300052) dans l'évaluation des incidences N2000 correspond pour partie à la description du site N2000 « ZSC Estuaire de la Rance » (FR5300061). Cette description devrait donc être corrigée.

L'évaluation des incidences N2000 du PLU présentée dans le tome 4 devrait être davantage développée, notamment en ce qui concerne les projets d'urbanisation situés à proximité des sites N2000. (Exemple de l'OAP SECTORIELLE N°8 – ROTHÉNEUF située en proximité du site N2000 Côte de Cancale à Paramé dont la mesure B2.2 du DOCOB vise au maintien et à la restauration des corridors de déplacement et des territoires de chasse des chiroptères).

Une partie des cours d'eau du territoire n'est pas représentée au règlement écrit du PLU.

Le règlement écrit précise pour les cours d'eau et les zones humides : « Tous cours d'eau et zones humides existants doivent être conservés et entretenus au droit de chaque unité foncière par le propriétaire, en préservant la biodiversité ». Cette formulation gagnerait à être revue pour être cohérente avec le Code de l'environnement.

La phrase, citée-ci dessus, présente au règlement écrit devrait être reformulée pour éviter toute mauvaise interprétation. Un rappel du L215-14 du code de l'environnement pourrait être fait en précisant que « le propriétaire riverain d'un cours d'eau est tenu à un entretien régulier du cours d'eau... » Il est souhaitable de ne pas parler d'« entretien » pour les zones humides.

Des inventaires zones humides ont été réalisés par plusieurs bureaux d'études pour le compte de la ville de Saint-Malo. L'analyse des délimitations des zones humides représentées au règlement graphique du PLU montre des différences de délimitations des zones humides validées par le Sage Rance Fremur.

Le règlement prévoit une compensation de 100 % en cas d'abattage autorisé de haies et alignements d'arbres à protéger ou d'arbres isolés à protéger. Un doublement est uniquement prévu en cas de compensation sur une autre unité foncière.

Le règlement écrit précise pour les arbres isolés à protéger, les espaces verts à protéger, et les parcs et jardins privés à préserver, que « l'entretien courant et les travaux sont autorisés uniquement en dehors de la période de nidification courant du 1er avril au 31 juillet ». En cohérence avec la

réglementation de la PAC, le règlement écrit doit être modifié et autoriser l'entretien et les travaux uniquement en dehors de la période de nidification courant du 15 mars au 15 août.

I.4.2 – Ressource en eau et milieux aquatiques

La soutenabilité du projet de développement communal par rapport au potentiel de la ressource à échéance du PLU n'est pas démontrée, notamment au regard des éléments fournis dans le courrier d'Eau du Pays de Saint-Malo, qui montre un déficit futur qui nécessite, en complément des études et travaux à mener par les syndicats de production et de distribution, de mettre en place des actions fortes en matière de sobriété, notamment au travers de prescriptions dans le PLU.

Demandes résultant du chapitre I.4 :

11. au règlement graphique doit figurer l'intégralité des cours d'eau inventoriés sur la cartographie des cours d'eau du site de l'État en Ille-et-Vilaine, y compris ceux non aériens. (exemple secteur de l'hippodrome). Des corrections de tracés de cours d'eau représentés de façon discontinue doivent également être effectuées. ;
12. les rapports des bureaux d'études ayant réalisé les inventaires complémentaires doivent être annexés au PLU pour justifier de la délimitation des zones humides représentées au règlement graphique ;
13. certaines zones humides, correspondant à des mesures compensatoires ou identifiées en zone de projet, ne sont pas représentées au règlement graphique (zone de Rothéneuf et zone 1AUR3). Le règlement graphique doit être corrigé ;
14. en cohérence avec la réglementation de la PAC, le règlement écrit doit être modifié et autoriser l'entretien et les travaux uniquement en dehors de la période de nidification courant du 15 mars au 15 août ;
15. le PLU doit viser une réduction des prélèvements et de la consommation en eau de 10 %. Il doit, notamment au travers de son règlement, intégrer des dispositions favorisant la réduction des consommations en eau.

Recommandations résultant du chapitre I.3 :

9. la description synthétique du site Natura 2000 « ZSC Côte de Cancale à Paramé » (FR5300052) dans l'évaluation des incidences N2000 correspond pour partie à la description du site N2000 « ZSC Estuaire de la Rance » (FR5300061). Cette description devrait donc être corrigée ;
10. concernant les cours d'eau et les zones humides, un rappel du L215-14 du code de l'environnement pourrait être fait en précisant que « le propriétaire riverain d'un cours d'eau est tenu à un entretien régulier du cours d'eau... » Il est souhaitable de ne pas parler d'« entretien » pour les zones humides ;
11. des niveaux de compensation plus importants devraient être demandés en fonction des enjeux identifiés pour les éléments paysagers classés au titre de l'article L151-23 du Code de l'urbanisme.

I.5 – Enjeu de diminution de l'automobile et de développement des transports alternatifs

I.5.1 – Déplacements

Le rapport de présentation est relativement complet sur les différents modes et pose un diagnostic clair, toutefois il manque une analyse des flux origine-destination, notamment pour les actifs habitant hors de Saint-Malo, ainsi que les flux touristiques.

Le document rappelle que la politique cyclable et de transport collectif relève de l'agglomération. La commune de Saint-Malo est reliée principalement aux territoires qui l'entourent par les réseaux routier et ferroviaire. La place de la voiture y est importante, et les aménagements ont été pensés autour de ce mode de transport.

Le réseau de transport collectif est développé, mais n'est pas en site propre. L'analyse de sa fréquentation n'est pas présentée. L'enjeu de sécuriser et clarifier les secteurs d'intermodalités est également relevé, mais n'est pas suffisamment approfondi dans les documents du PLU. La nécessité de compléter l'offre de déplacement par des vélos à assistance électrique (VAE) et le covoiturage est mentionnée, mais peu développée dans les documents du PLU (aucune mention dans le règlement).

L'enjeu de renfort de l'offre de transport collectif est identifié au niveau des pôles d'échange multimodaux (PEM) existants (gare, parking relais Paul Féval) et de ceux à venir : pôle d'échange au nord, sur le site de la croix Désilles, pôle d'échange au sud (dont le site n'est pas encore non défini). Des projets de bus à haut niveau de service seront déployés à partir de ces sites.

Il n'existe pas d'aire de covoiturage sur Saint-Malo. Le rapport de présentation mentionne le covoiturage comme une piste de réflexion, mais aucun développement à ce sujet n'est précisé dans les autres documents du PLU.

La flèche violette en pointillés reliant la RD 137 au niveau d'Atalante jusqu'à la montagne St-Joseph (légende « Apaiser les axes urbains structurants par la séparation des flux poids-lourds »), devrait être supprimée de la carte p. 27 du PADD, afin de ne pas prêter à confusion. En effet, cette liaison, envisagée dans un premier temps, a été supprimée en cours de révision du PLU et n'a de ce fait pas été présentée aux personnes publiques associées, et n'est d'ailleurs pas traduite dans le règlement graphique, à juste titre. Afin de ne pas entraîner de quiproquo lors de la concertation du public, il convient de rectifier cette carte, d'autant qu'en superposant les cartes p. 12 (relative à la Trame Verte et Bleue) et p. 27, une incohérence apparaîtrait entre la volonté de protéger et conforter les corridors écologiques, et ce projet qui viendrait littéralement couper un corridor.

I.5.2 – Stationnement

Le rapport de présentation établit un diagnostic détaillé de l'état du stationnement public.

Les enjeux autour du déploiement de l'électromobilité auraient mérité une réflexion plus approfondie au regard de la place occupée par l'automobile pour la commune. Le SDE35 a initié un SDIRVE⁵ pour coordonner le déploiement des bornes. Il aurait été judicieux que les réflexions sur le présent PLU traduisent les travaux menés par le SDE35.

Recommandations résultant du chapitre I.5 :

12. le volet mobilité du PLU mériterait d'être complété par une analyse détaillée des flux et notamment des flux domicile travail et touristiques, ainsi que de la fréquentation des transports collectifs. De même, une étude prospective sur les besoins croissants en déplacement mériterait d'être conduite ;
13. les projets de renforcement des pôles d'échanges multimodaux et de création de nouveaux pôles d'échanges multimodaux sont mentionnés. Néanmoins, les pistes d'amélioration de l'offre multimodale sur la gare pourraient être précisées, les tracés et impacts des nouvelles lignes auraient mérité d'être clarifiés. Le PLU ne met pas suffisamment en évidence la volonté coordonnée de la ville et de l'agglomération pour faire évoluer les mobilités actuelles vers des modes décarbonés, en créant les aménagements nécessaires à l'amélioration d'une offre collective notamment ;
14. l'agglomération porte un schéma vélo, et un plan global des déplacements. La priorisation de la réalisation de ces projets devraient être articulée avec le développement urbain envisagé dans le présent PLU ;
15. le diagnostic détaillé du stationnement public ne mentionne pas l'état du covoiturage. Un travail d'identification des sites qui pourraient accueillir des places dédiées à ce covoiturage et/ou des points de dépose mériterait d'être conduit ;

5 SDIRVE : Schéma Directeur des Infrastructures de Recharge des Véhicules Electriques

16. dans la carte page 27 du PADD, la représentation par une flèche violette en pointillés, dont la légende est « Apaiser les axes urbains structurants par la séparation des flux poids-lourds », devrait être supprimée ou alors accompagnée d'une précision sur le fait que cet axe se réalisera sur les infrastructures existantes, afin de ne pas laisser penser qu'il s'agit d'un projet de nouvelle infrastructure qui viendrait traverser un corridor écologique.

Observations résultant du chapitre I.5 :

3. il n'est pas aisé de comprendre, malgré l'identification de liaisons douces à créer dans des OAP sectorielles, comment les zones à urbaniser vont se connecter à l'existant ;
4. il pourrait être utilement fait référence au SDIRVE porté par le SDE 35.

I.6 – Enjeu d'atténuation et d'adaptation au changement climatique

L'aspect vulnérabilité du territoire a été abordé dans le PADD et les OAP en évoquant l'atténuation des îlots de chaleur urbain, en intégrant la préservation de la ressource en eau et en prenant en compte les évolutions prévisibles liées aux événements extrêmes. La commune de Saint-Malo a délibéré le 13 avril 2023 pour engager les travaux de cartographie du recul du trait de côte en déclinaison de la Loi Climat Résilience. Ces travaux de cartographie, portés à l'échelle du Pays de Saint-Malo, aboutiront à une cartographie des zones impactées à 30 et 100 ans. Ces zones devront être traduites dans le document d'urbanisme d'ici 2027.

Le règlement favorise le déploiement des énergies renouvelables, sans pour autant l'inciter fortement. En effet, en matière de transition énergétique, le PLU intègre des exigences ambitieuses pour les projets de construction et d'aménagement, favorisant la biodiversité, limitant la consommation d'espaces et optimisant la gestion de l'énergie, de l'eau et des matériaux. Il encourage le recours aux énergies renouvelables locales et le développement urbain autour des sites raccordés aux différents réseaux d'énergie.

Les documents présentés reflètent une volonté de concilier développement urbain et transition énergétique, en intégrant des mesures visant à préserver l'environnement, réduire l'artificialisation des sols et promouvoir des pratiques de construction durables. Le volet émission de gaz à effet de serre des transports est en revanche peu abordé, même si la ville poursuit l'aménagement de pistes cyclables, et prévoit des espaces publics accueillants pour les piétons et les circulations douces.

La création de bâtiments à faible consommation d'énergie (résidentiels et tertiaires) dans le cadre de nouvelles constructions, ainsi que la mise en place de conditions propices à l'amélioration de l'isolation thermique des bâtiments existants, contribueront à terme à réduire les impacts négatifs sur la consommation énergétique. Il aurait pu être développé des ambitions plus fortes de développement des énergies renouvelables.

Le développement d'autres modes de production d'énergies renouvelables, pourrait être également incité avec la mise en place un taux de production d'énergie renouvelable obligatoire (pour tout projet soumis à la réglementation thermique par exemple, avec une performance énergétique à caler, avec des règles permettant de favoriser le déploiement des systèmes de production d'énergies renouvelables en cohérence avec leur intégration urbaine et architecturale, avec un taux de production d'énergies renouvelables de 30 % obligatoire pour les constructions neuves par exemple).

Doc cadre : https://umap.openstreetmap.fr/fr/map/referentiel-cartographique-35-pour-le-photo-voltai_1106080#15/48.2474/-1.9541

Il est à noter que le 14 décembre 2023, le conseil municipal de Saint-Malo a approuvé la carte des zones d'accélération de production d'énergies renouvelables (ZAENR) introduit par la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. La carte approuvée identifie 194 sites où la commune souhaite prioritairement voir des projets d'énergies renouvelables

s'implanter, d'une surface globale d'environ 66,7 hectares pour une production d'environ 55,87 Gwh/an.

Il aurait pu être inséré dans le règlement :

- la présence de règles de production d'énergie renouvelable qu'il s'agisse de logements, d'hébergements ou de bâtiments commerciaux (bureaux, artisanat, entrepôts, industrie, équipements d'intérêt collectif et services publics),
- des normes relatives au confort d'été pour tous les types de bâtiments. Cela vise à garantir des conditions de vie agréables pendant les périodes de chaleur, contribuant ainsi à la santé et au bien-être des occupants.
- des normes de construction en prenant en compte <https://bretagne-environnement.fr/tableau-de-bord/mon-territoire-sous-4degres-adaptation-climat-bretagne>

Observations résultant du chapitre I.6 :

5. une réflexion plus poussée sur le volet mobilité permettrait d'identifier la volonté politique de réduire les émissions de gaz à effet de serre de telle sorte qu'elle soit traduite dans les options d'aménagement du territoire.

6. Une réflexion pourrait être engagée pour développer des réseaux de chaleur classés notamment dans les secteurs en extension.

I.7 – Enjeu de prévention des risques et des nuisances

I.7.1 – Risques naturels et technologiques

Le Plan de prévention des risques de submersion marine (PPRSM) de Saint-Malo est en cours de révision. Le présent avis se fait en cohérence avec l'actuel PPRSM en vigueur.

I.7.2 – Risques sanitaires et nuisances

Le PLU ne signale pas qu'une partie de la commune est située dans le périmètre de protection éloigné du captage de Sainte-Suzanne, justifiant le classement adopté pour encadrer les activités sur ce secteur et limiter les risques de pollution.

Le PLU précise qu'il est prévu la construction de 5 305 logements supplémentaires pour les dix prochaines années (horizon 2034), équivalant à une charge organique complémentaire à traiter par le système d'assainissement de 11 936 EH (avec comme hypothèse 2,25 EH par logement).

Les hypothèses présentées dans le schéma directeur d'assainissement pour l'évaluation des charges complémentaires issues des OAP diffèrent de celles présentées dans le PLU (1,8 EH/logement en page 147 du rapport de phase 07). Aucune évaluation des charges complémentaires futures à traiter n'est effectuée en ce qui concerne les activités économiques projetées dans les OAP.

Le PLU précise, pour chaque OAP sectorielle, que les secteurs pourront faire l'objet de projets dès l'approbation de la révision du PLU et n'indique pas de temporalité plus précise que « court, moyen ou long terme ».

Le PLU a retenu en charge organique de pointe celle de l'année 2020, plus forte valeur de la période 2020-2022. Or la charge organique de pointe de l'année 2023 est supérieure à celle de l'année 2020 (respectivement 6 710 kg DBO5/j et 6 400 kg DBO5/j). De fait, la charge complémentaire maximale acceptable est inférieure à celle présentée dans le dossier (10 000 EH au lieu de 12 000 EH). Pour rappel, **des arrêtés de prescriptions pourront être pris pour conditionner le raccordement des secteurs à la résolution des problèmes rencontrés sur le réseau de collecte, et également au retour à la conformité du système de collecte, qui risque de basculer en non conformité lors de l'établissement de la conformité de l'année 2024.**

Le PLU précise qu'une révision du zonage d'assainissement des eaux pluviales est menée par Saint-Malo Agglomération, parallèlement à la révision du PLU. Des éléments complémentaires de Saint-Malo Agglomération justifiant la temporalité du projet communal pourront être produits, l'agglomération ayant depuis l'arrêt du PLU avancé sur le schéma directeur.

Le Sage Rance Frémur interdit, sauf exceptions listées dans son règlement, la destruction de zones humides. Sauf erreur, l'inventaire des zones humides sur les périmètres des emplacements réservés, notamment en vue de créer ou d'agrandir des bassins de retenue d'eaux pluviales, ne sont pas présentés.

Demandes résultant du chapitre I.7 :

16. la mise en cohérence des hypothèses effectuées dans le PLU et le Schéma directeur d'assainissement doit être réalisée. L'évaluation des charges complémentaires à traiter, issues des logements projetés, doit être vérifiée. L'évaluation des charges complémentaires, issues des activités économiques, doit être effectuée et être intégrée à la charge complémentaire future servant à l'évaluation du calcul d'acceptabilité des projets raccordables au système d'assainissement. Le PLU devrait définir la typologie d'activités économiques acceptable sur son territoire ;
17. le phasage de chaque OAP doit être précisé et mis en cohérence avec le calendrier du programme pluriannuel de travaux validé du schéma directeur d'assainissement (prise en compte nécessaire des travaux prévus sur les antennes du réseau d'assainissement où se raccorderont les projets portés par l'OAP sectorielle pour l'établissement du calendrier de l'OAP).

Recommandations résultant du chapitre I.7 :

17. le PLU devrait signaler qu'une partie de la commune est située dans le périmètre de protection éloigné du captage de Sainte Suzanne, et ainsi justifier le classement adopté pour encadrer les activités sur ce secteur et limiter les risques de pollution ;
18. les études menées dans le cadre de la révision du zonage d'assainissement des eaux pluviales devraient être présentées et venir justifier la création des emplacements réservés correspondant à la création de bassins de retenue d'eaux pluviales ;
19. les inventaires préalables de zones humides devraient être présentés, notamment sur les emplacements réservés aux modifications des bassins d'eaux pluviales.

I.8 – Enjeu de préservation des territoires littoraux

I.8.1 – Loi littoral

Le secteur de la Boudeville bénéficie d'un classement en zone UE. Il ne constitue pas pour autant un secteur relevant de l'agglomération, du village ou du SDU, mais réunit un ensemble d'équipements collectifs. Si une telle classification peut s'entendre afin de consacrer le caractère urbanisé du secteur, une autre approche aurait pu être retenue. La déchetterie et l'usine de Traitement Mécano-Biologique relèvent des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs. Un classement du secteur en zone A (indiqué) aurait pu être admis pour ces équipements au titre de l'article L. 151-11 du Code de l'urbanisme.

La fourrière animale de la SPA devrait être encadrée par un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) au titre de l'article L. 151-13 du Code de l'urbanisme.

Dans tous les cas, au regard de la vocation de la zone, même si son classement en zone UE est maintenu en l'état, il semble difficilement justifiable d'autoriser « les campings sur les terrains aménagés à cet effet » comme le prévoit le règlement.

En outre, comme le secteur n'est pas considéré comme un village, une agglomération ou un SDU, les

nouvelles constructions au sein de la tâche bâtie ne peuvent aboutir à la construction de nouveaux bâtiments (hors extension et annexe). Dès lors, le règlement devrait préciser que les nouveaux bâtiments ne sont admis qu'en extension limitée ou annexe accolée limitée aux bâtiments existants. Une telle approche serait compatible avec la loi littoral et compatible avec la vocation de la zone visée par le rapport de présentation : permettre « la modernisation via des agrandissements et/ou des extensions limitées de l'usine de traitement et de la déchetterie déjà présentes ».

Le rapport de présentation précise que : « l'identification d'un espace au sein d'une coupure d'urbanisation ne tient pas en échec la prévision d'un STECAL dans cet espace. » Or, il est de jurisprudence constante que l'identification d'une coupure d'urbanisation empêche toute nouvelle urbanisation. Seuls peuvent être admis dans les coupures d'urbanisation :

- les extensions mesurées d'exploitation agricoles déjà existantes ;
- les « structures d'accueil légères ainsi que des zones de loisirs ou de pratique sportive, dans la mesure où les aménagements n'entraînent pas une imperméabilisation importante des sols avec une artificialisation importante des milieux (aires naturelles de camping, espaces de jeux) » (cf référentiel littoral Bretagne reprenant l'instruction ministérielle de 2006⁶). De même dans l'instruction ministérielle de juin 2021⁷, il est spécifiquement précisé : « Le règlement ne peut pas délimiter dans les coupures d'urbanisation des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) en application de l'article L.151-13 du Code de l'urbanisme ».

En outre, l'instruction de 2021 précise spécifiquement : « les coupures d'urbanisation ne peuvent pas accueillir des terrains de camping (sauf des aires naturelles), des caravanes ou un parc résidentiel de loisirs ».

Dès lors, concernant le camping « Domaine de la Ville Huchet », situé au sein de la coupure d'urbanisation n°15 du SCOT du Pays de Saint-Malo, les mesures prévues par le règlement devraient concourir à améliorer la prise en compte de la loi littoral. En conséquence, toutes les extensions mesurées permises par le règlement de la zone Nk pour les destinations : « Restauration », « Autres hébergements touristiques » et « Équipements sportifs » (ces derniers étant des équipements générant de l'artificialisation) doivent être proscrites.

Concernant le secteur de la Goëletterie, le règlement du PLU opère un classement du secteur en URG en raison de son positionnement fortement contraint par la loi littoral. Le secteur n'est ni une agglomération, ni un village, ni un secteur déjà urbanisé. En outre, il est situé en espace proche du rivage et il jouxte un site classé/espace remarquable. Le secteur est également situé au sein de la coupure d'urbanisation précitée. En conséquence, afin de tenir compte de l'ensemble de ces protections, le PLU pourrait interdire les extensions limitées des habitations existantes, seules les rénovations et réhabilitations devraient être permises. Aucune nouvelle construction destinée à « autres hébergements touristiques » ne peut par contre être autorisée, elle serait constitutive d'une extension de l'urbanisation strictement interdite en coupure d'urbanisation.

La commission départementale de la nature, des paysages et des sites d'Ille-et-Vilaine du 18 février 2025 a rendu un avis simple concernant le classement en espace boisé classé des parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune au titre de l'article L. 121-27 du code de l'urbanisme. L'avis est favorable assorti d'une demande d'ajustement de l'EBC à la Boudeville en y ajoutant :

- la zone à l'est comprenant la ripisylve (parcelles X82 et X64)
- la peupleraie (parcelle CY 16),
- le boisement en cours de formation (parcelle CY 17).

1.8.2 – Domaine public maritime

Compte tenu des spécificités du littoral malouin, il serait utile de prévoir dans le règlement de la zone NLM (espace remarquable maritime) la possibilité d'intégrer une ou plusieurs ZMEL (zone de

6 https://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Fascicule_n4_coupure_03_2016.pdf

7 https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Les%20coupures%20d%27urbanisation_0.pdf

mouillage et d'équipements légers). Une ZMEL est possible en espace remarquable si elle peut être qualifiée d'aménagement léger au sens des articles L. 121-24 et R. 121-5 du CU. Ces deux articles énumèrent les conditions à remplir pour qu'une ZMEL puisse être qualifiée d'aménagement léger.

Demands résultant du chapitre I.8 :

18. procéder à un redécoupage de la zone UE entre une zone A à vocation spécialisée « équipements publics de la Ville de Saint-Malo » et un STECAL pour le chenil géré par la SPA ;
19. interdire complètement le camping au sein du secteur UE ;
20. en secteur UE, prévoir des règles relatives aux possibilités de construction cohérentes avec les possibilités prévues en dehors des villages et agglomération (autoriser uniquement l'évolution bâtementaire par agrandissement, extension, annexe accolée limités ;
21. supprimer toute possibilité d'extension, même limitée, au sein du règlement de la zone Nk (camping du domaine de la Ville Huchet) ;
22. supprimer la possibilité d'implanter de nouvelles constructions destinées à d'« autres hébergements touristiques » au sein du règlement de la zone Urg (La Goëletterie). Seules les rénovations et réhabilitations de constructions existantes peuvent être admises.

Recommandations résultant du chapitre I.7 :

20. supprimer toute possibilité d'extension, même limitée, au sein du règlement de la zone Urg (La Goëletterie) pour les habitations (logements et hébergements) ;
21. afin d'améliorer, le classement déjà opéré par le PLU, il est recommandé de prendre en compte les demandes, recommandations et observations formulées dans l'avis du 18 février 2025 de la CDNPS d'Ille-et-Vilaine sur la délimitation des espaces boisés classés ;
22. il serait utile de prévoir dans le règlement de la zone NLM (espace remarquable maritime) la possibilité d'intégrer une ou plusieurs ZMEL (Zone de Mouillage et d'Equipements légers), en conformité avec les articles L.121-24 et R.121-5 du Code de l'Urbanisme.

II – AVIS SUR LA PROCÉDURE ET SUR LA FORME DU PLU

II.1 – Rapport de présentation

Dans les pages 180 et suivantes du rapport de présentation - T1, il faut supprimer la référence au SRCE (Schéma Régional de Cohérence Ecologique), car désormais il est remplacé par le SRADDET (Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires).

En pages 185 et 186 du rapport de présentation - T1, sur les cartes, le "masque" du territoire communal doit laisser apparaître les réservoirs et corridors de biodiversité littoraux, car ils sont dans les limites administratives de la commune.

Il est nécessaire de mettre en cohérence ce qui est dit en page 11 du rapport de présentation -Tome 4 sur le scénario démographique, et le scénario effectivement retenu en page 7 du rapport de présentation -Tome 2 : c'est le scénario "défavorable" qui a été retenu pour fixer 500 logements/an et non l'intermédiaire.

II.2 – PADD

À la page 11 du PADD, il conviendrait d'indiquer la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers en nombre d'hectares et pas seulement en pourcentages. Pour cela, reprendre la formulation P 54 du rapport de présentation - Tome 2.

II.3 – OAP

RAS

II.4 – Règlement graphique

La différence de couleur entre les A et Ap est difficile à percevoir ; il serait opportun d'améliorer le contraste entre ces deux types de zones pour une lecture facilitée. Et de revoir l'indice de la zone AP pour éviter la confusion avec la future servitude d'utilité publique ZAP (cf demande 7)

II.5 – Règlement écrit

Dans le règlement littéral, seuls les garages doivent être accolés à l'habitation, or, en zones A et N, toutes les annexes, qu'elles soient abris de jardin, garages, piscines, etc. doivent être accolées à l'habitation (jurisprudence loi littoral).

Pour les constructions de logements ou liées au logement (annexes, extensions, etc.), le règlement doit préciser que l'implantation doit respecter une distance de 100 m minimum des bâtiments agricoles en activité ou dont l'activité a cessé depuis moins de deux ans.

II.6 – Téléversement du PLU approuvé sur le Géoportail de l'urbanisme pour le rendre exécutoire

Suite à l'ordonnance du 19 décembre 2013, relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme modifiée par l'ordonnance n° 2021-1310 du 07 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements, toute approbation d'un document d'urbanisme doit faire l'objet d'une numérisation au standard CNIG et d'une publication sur le Géoportail de l'urbanisme.

Si cette formalité n'est pas accomplie, le document n'est pas exécutoire. Voici trois liens vers des documents supports permettant de réaliser cette opération dans de bonnes conditions : – les prescriptions nationales pour la dématérialisation des PLU(i) au format CNIG : <http://cnig.gouv.fr/ressources-dematerialisation-documents-d-urbanisme-a2732.html> – le manuel de l'utilisateur du Géoportail de l'urbanisme : <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/manuals/> – le courrier dédié au GPU pour toute question tenant à la création d'un compte utilisateur ou au téléversement du PLU(i) : ddtm-geoportail-urbanisme@ille-et-vilaine.gouv.fr

II.7 – Servitudes d'utilité publiques et autres informations

En annexe au présent avis détaillé est joint un dossier réunissant les contributions du ministère des armées, de GRT Gaz, de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), du Centre national de la propriété forestière (CNPFF) et de Orange (faisceaux hertziens).

Les contributions du ministère des armées et de GRT Gaz portent sur des servitudes d'utilité publiques gérées par ces gestionnaires devant être annexées au plan local d'urbanisme au titre des articles L. 153-43 et R. 151-51 du Code de l'urbanisme

ANNEXE RÉCAPITULATIVE DES DEMANDES, RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

1 – DEMANDES :

1. le projet de PLU doit préciser les limites durables au développement urbain tel que demandé dans l'objectif 23 du SCoT en vigueur.
2. le projet de PLU doit clairement justifier le besoin en logements par une méthode détaillée, basée sur un scénario de développement compatible avec le PLH, en cohérence avec les orientations du PADD et les dispositions prises dans les différents documents pour optimiser et rendre efficiente la production de logements pour l'accueil de familles et d'actifs.
3. l'échéancier des zones à urbaniser dans les OAP sectorielles doit proposer une seule temporalité par OAP ou sous-secteur d'OAP, et privilégier les tranches d'années au lieu des notions imprécises de court, moyen et long termes.
4. chaque OAP sectorielle doit préciser la densité de logements minimum à respecter.
5. la densité minimum à fixer dans les OAP La Houssaye et Général de Gaulle doit correspondre à celle qui figure dans la convention « Territoire engagé pour le logement ».
6. la zone d'extension au sud de la RD 2, à vocation économique et/ou équipements, doit être supprimée de la carte page 23 du PADD, car elle n'est abordée ni dans le rapport, ni dans les OAP, ni dans le règlement graphique, et entraînerait une incompréhension lors de la concertation publique.
7. la Zone Ap prévue par le PLU en autorisant les constructions agricoles avec une seule différenciation tenant à la règle de hauteur ne dispose pas d'un niveau de protection suffisant pour justifier cette dénomination. En outre, un autre indice devrait être privilégié pour la zone afin d'éviter toute confusion avec la servitude ZAP qui n'est pas mise en place à ce jour.
8. la référence aux logements type PSLA dans la notion de « logements en accession à prix maîtrisé » doit être supprimée dans le projet de PLU, car le PLH de SMA ne prévoit aucun PSLA pour la commune de Saint-Malo.
9. le projet de PLU, au regard de l'application des servitudes de mixité sociale envisagées sur les capacités de densification identifiées dans l'étude de densification (douce et intermédiaire, changements d'usages), doit démontrer que les objectifs de mixité sociale du PLH seront respectés. À défaut, les taux de logements locatifs sociaux et de BRS devront être augmentés dans les OAP, notamment celles en extension.
10. le projet de PLU, au regard de l'application des servitudes de mixité sociale envisagées sur les capacités de densification, doit s'assurer que les OAP La Houssaye et Général de Gaulle reprennent exactement les objectifs inscrits dans la convention « Territoire engagé pour le logement » (TEL) signée entre la ville, l'agglomération et l'État.
11. au règlement graphique doit figurer l'intégralité des cours d'eau inventoriés sur la cartographie des cours d'eau du site de l'État en Ile-et-Vilaine, y compris ceux non aériens (exemple secteur de l'hippodrome). Des corrections de tracés de cours d'eau représentés de façon discontinue doivent également être effectuées.
12. les rapports des bureaux d'études ayant réalisé les inventaires complémentaires doivent être annexés au PLU pour justifier de la délimitation des zones humides représentées au règlement graphique.

13. certaines zones humides, correspondant à des mesures compensatoires ou identifiées en zone de projet, ne sont pas représentées au règlement graphique (zone de Rothéneuf et zone 1AUR3). Le règlement graphique doit être corrigé.

14. en cohérence avec la réglementation de la PAC, le règlement écrit doit être modifié et autoriser l'entretien et les travaux uniquement en dehors de la période de nidification courant du 15 mars au 15 août.

15. le PLU doit viser une réduction des prélèvements et de la consommation en eau de 10 %. Il doit, notamment au travers de son règlement, intégrer des dispositions favorisant la réduction des consommations en eau.

16. la mise en cohérence des hypothèses effectuées dans le PLU et le Schéma directeur d'assainissement doit être réalisée. L'évaluation des charges complémentaires à traiter, issues des logements projetés, doit être vérifiée. L'évaluation des charges complémentaires, issues des activités économiques, doit être effectuée et être intégrée à la charge complémentaire future servant à l'évaluation du calcul d'acceptabilité des projets raccordables au système d'assainissement. Le PLU devrait définir la typologie d'activités économiques acceptable sur son territoire.

17. le phasage de chaque OAP doit être précisé et mis en cohérence avec le calendrier du programme pluriannuel de travaux validé du schéma directeur d'assainissement (prise en compte nécessaire des travaux prévus sur les antennes du réseau d'assainissement où se raccorderont les projets portés par l'OAP sectorielle pour l'établissement du calendrier de l'OAP).

18. procéder à un redécoupage de la zone UE entre une zone A à vocation spécialisée « équipements publics de la Ville de Saint-Malo » et un STECAL pour le chenil géré par la SPA.

19. interdire complètement le camping au sein du secteur UE.

20. en secteur UE, prévoir des règles relatives aux possibilités de construction cohérentes avec les possibilités prévues en dehors des villages et agglomération (autoriser uniquement l'évolution bâimentaire par agrandissement, extension, annexe accolée limités.

21, supprimer toute possibilité d'extension, même limitée, au sein du règlement de la zone Nk (camping du domaine de la Ville Huchet) ;

22. supprimer la possibilité d'implanter de nouvelles constructions destinées à d'« autres hébergements touristiques » au sein du règlement de la zone Urg (La Goëletterie). Seules les rénovations et réhabilitations de constructions existantes peuvent être admises.

2 – RECOMMANDATIONS :

1. dans le projet de PLU, la référence à la révision actuelle du SCoT en matière de consommation d'espaces NAF devrait être prise avec précaution car ce document de planification n'est pas encore exécutoire.

2. l'étude de densification devrait être clarifiée sur la retenue ou non des secteurs aux abords des monuments historiques dans le potentiel de densification. Si ces secteurs ne sont pas retenus, il convient de produire l'argumentaire de ce choix.

3. chaque OAP sectorielle devrait être aménagée par une opération d'ensemble pouvant être phasée au regard de la surface de la zone et/ou l'échéancier prévu.

4. le projet de PLU devrait justifier plus précisément le besoin en surfaces d'activités économiques au regard d'une analyse systémique remettant Saint-Malo dans un contexte plus large tenant compte notamment de la concentration d'emploi et des flux de déplacements domicile-travail.
5. le projet de PLU devrait renforcer son analyse sur les impacts et les mesures de compensation liés aux extensions de l'urbanisation sur les terres agricoles.
6. le règlement littéral de la zone A devrait faire référence à la nécessité d'obtenir l'avis de la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) pour les projets de constructions.
7. le règlement littéral de la zone A devrait prévoir les mesures nécessaires à la gestion des logements de fonction agricoles dans le cadre des transmissions où les cédants conservent la maison d'habitation.
8. le PLU devrait prévoir la mise en place de servitudes « résidences principales » (art. L.151-14-1 du Code de l'urbanisme), a minima sur les OAP La Houssaye et Général de Gaulle (convention TEL), ce qui permettrait de rendre efficaces la production de logements et la consommation d'espaces.
9. la description synthétique du site Natura 2000 « ZSC Côte de Cancale à Paramé » (FR5300052) dans l'évaluation des incidences N2000 correspond pour partie à la description du site N2000 « ZSC Estuaire de la Rance » (FR5300061). Cette description devrait donc être corrigée.
10. concernant les cours d'eau et les zones humides, un rappel du L. 215-14 du code de l'environnement pourrait être fait en précisant que « le propriétaire riverain d'un cours d'eau est tenu à un entretien régulier du cours d'eau... » Il est souhaitable de ne pas parler d'« entretien » pour les zones humides.
11. des niveaux de compensation plus importants devraient être demandés en fonction des enjeux identifiés pour les éléments paysagers classés au titre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme.
12. le volet mobilité du PLU mériterait d'être complété par une analyse détaillée des flux et notamment des flux domicile travail et touristiques, ainsi que de la fréquentation des transports collectifs. De même, une étude prospective sur les besoins croissants en déplacement mériterait d'être conduite.
13. les projets de renforcement des pôles d'échanges multimodaux et de création de nouveaux pôles d'échanges multimodaux sont mentionnés. Néanmoins, les pistes d'amélioration de l'offre multimodale sur la gare pourraient être précisées, les tracés et impacts des nouvelles lignes auraient mérité d'être clarifiés. Le PLU ne met pas suffisamment en évidence la volonté coordonnée de la ville et de l'agglomération pour faire évoluer les mobilités actuelles vers des modes décarbonés, en créant les aménagements nécessaires à l'amélioration d'une offre collective notamment.
14. l'agglomération porte un schéma vélo, et un plan global des déplacements. La priorisation de la réalisation de ces projets devrait être articulée avec le développement urbain envisagé dans le présent PLU.
15. le diagnostic détaillé du stationnement public ne mentionne pas l'état du covoiturage. Un travail d'identification des sites qui pourraient accueillir des places dédiées à ce covoiturage et/ou des points de dépose mériterait d'être conduit.

16. dans la carte page 27 du PADD, la représentation par une flèche violette en pointillés, dont la légende est « Apaiser les axes urbains structurants par la séparation des flux poids-lourds », devrait être supprimée ou alors accompagnée d'une précision sur le fait que cet axe se réalisera sur les infrastructures existantes, afin de ne pas laisser penser qu'il s'agit d'un projet de nouvelle infrastructure qui viendrait traverser un corridor écologique.

17. le PLU devrait signaler qu'une partie de la commune est située dans le périmètre de protection éloigné du captage de Sainte-Suzanne, et ainsi justifier le classement adopté pour encadrer les activités sur ce secteur et limiter les risques de pollution.

18. les études menées dans le cadre de la révision du zonage d'assainissement des eaux pluviales devraient être présentées et venir justifier la création des emplacements réservés correspondant à la création de bassins de retenue d'eaux pluviales.

19. les inventaires préalables de zones humides devraient être présentés, notamment sur les emplacements réservés aux modifications des bassins d'eaux pluviales.

20. supprimer toute possibilité d'extension, même limitée, au sein du règlement de la zone Urg (La Goëletterie) pour les habitations (logements et hébergements) ;

21. afin d'améliorer, le classement déjà opéré par le PLU, il est recommandé de prendre en compte les demandes, recommandations et observations formulées dans l'avis du 18 février 2025 de la CDNPS d'Ille-et-Vilaine sur la délimitation des espaces boisés classés.

22. il serait utile de prévoir dans le règlement de la zone NLM (espace remarquable maritime) la possibilité d'intégrer une ou plusieurs ZMEL (Zone de Mouillage et d'Équipements légers), en conformité avec les articles L.121-24 et R.121-5 du Code de l'Urbanisme.

3 – OBSERVATIONS :

1. la liste des bâtiments pouvant changer de destination en zone agricole existe mais mériterait d'être précisée en intégrant les critères de repérage, de préférence en cohérence avec ceux de la CDPENAF.

2. le projet de PLU pourrait identifier les terres qui feront l'objet d'une Zone Agricole Protégée (servitude), selon des critères justifiés, et avant l'enquête publique, afin d'informer au mieux les acteurs du territoire.

3. il n'est pas aisé de comprendre, malgré l'identification de liaisons douces à créer dans des OAP sectorielles, comment les zones à urbaniser vont se connecter à l'existant.

4. il pourrait être utilement fait référence au SDIRVE porté par le SDE 35.

5. une réflexion plus poussée sur le volet mobilité permettrait d'identifier la volonté politique de réduire les émissions de Ges de telle sorte qu'elle soit traduite dans les options d'aménagement du territoire.

6. Une réflexion pourrait être engagée pour développer des réseaux de chaleur classés notamment dans les secteurs en extension.