



Mission régionale d'autorité environnementale

La Réunion

**Rapport d'activité de la Mission régionale
d'autorité environnementale
de La Réunion pour l'année 2021**



Sommaire

Encadré sur l'essentiel à retenir	3
Préambule	4
Rapport d'activité 2021	5
1 / Les avis de l'Ae	5
Avis de l'Ae pour les plans et programmes.....	5
Avis de l'Ae pour les projets.....	6
2 / Les décisions après examen au cas par cas	7
3 / Pistes d'amélioration préconisées par la MRAe	8
Pour les rapports d'évaluation environnementale relatifs aux plans et programmes.....	8
Pour les rapports d'étude d'impacts relatifs aux projets.....	9
Pour les demandes d'examen après analyse au cas par cas.....	11
4 / Évolutions réglementaires	12

L'essentiel à retenir

Lors de l'année 2021, la MRAe de La Réunion a produit 21 avis et 9 décisions. Cette activité, assurée par 4 membres et 4 agents, a permis un regard global sur la qualité des évaluations environnementales présentées. Globalement, il n'a pas été noté d'amélioration par rapport à l'année précédente qui permette de faire évoluer projets, plans et programmes en faveur d'une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux et de santé publique.

La MRAe souhaite interpeler l'ensemble des porteurs de projet et des autorités compétentes sur le manque d'ambition des dossiers, et s'inquiète d'une part du risque de contentieux, et d'autre part du devenir des milieux, de la biodiversité remarquable, des ressources naturelles, du cadre de vie et des paysages du territoire réunionnais.

Pour les plans et programmes, la MRAe recommande à chaque collectivité :

- d'établir un bilan du plan-programme en vigueur et d'en tirer des conséquences sur la stratégie à venir ;
- de présenter un diagnostic de territoire s'appuyant sur des inventaires écologiques précis et des hypothèses consolidées ;
- d'étudier des scénarios alternatifs ambitieux et innovants ;
- de recourir à des cartographiques pour présenter les enjeux et les incidences sur l'environnement des différents scénarios étudiés ;
- d'analyser la cohérence avec les autres plans, schémas et programmes en se focalisant sur les thématiques environnementales qui interagissent avec le projet ;
- de consolider la justification des choix opérés après la séquence « éviter – réduire – compenser » (ERC) ;
- de proposer un plan d'actions ayant une réelle portée en faveur de l'environnement, ou des prescriptions pour encadrer efficacement les projets s'inscrivant dans ces plans.

Pour les projets, la MRAe recommande aux porteurs de projets de :

- saisir l'autorité environnementale dès la première demande d'autorisation ;
- veiller à bien définir un périmètre d'étude adapté permettant une analyse globale des enjeux et des incidences sur l'environnement et la santé humaine ;
- procéder à des inventaires écologiques et à des campagnes d'analyses suffisamment exhaustifs et détaillés pour objectiver l'appréciation des incidences prévisibles du projet sur l'environnement et la santé publique ;
- privilégier des cartographies pour présenter les enjeux, les impacts bruts et résiduels du projet et les mesures « ERC » ;
- appliquer de façon adaptée et pertinente la séquence «ERC» ;
- s'il y a lieu, intégrer l'ensemble des évolutions du projet intervenues avant la saisine de la MRAe de manière à présenter une étude d'impact actualisée et cohérente à l'autorité environnementale et au public.

Préambule

L'Autorité environnementale (Ae) est une instance qui donne des avis, rendus publics, sur les dossiers et les évaluations des impacts des projets, plans ou programmes sur l'environnement. Les avis de l'Ae ne sont ni favorables, ni défavorables puisqu'ils ne portent pas sur l'opportunité des dossiers analysés, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la manière dont l'environnement est pris en compte.

Le décret du 28 avril 2016 a institué les Missions régionales d'autorité environnementale (MRAe), rattachées au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) du ministère de la Transition écologique (MTE) qui abrite déjà la formation nationale d'Autorité environnementale (Ae). Avec la création d'une MRAe par région, la réforme de 2016 a renforcé l'indépendance des décisions et avis rendus par les différentes autorités environnementales, en les dissociant de l'autorité décisionnaire.

Le décret du 3 juillet 2020 relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, étend dans le code de l'environnement le champ de compétence des MRAe aux projets, venant ainsi s'ajouter aux plans et programmes tel que la réforme de 2016 l'avait initialement prévu.

Par arrêtés ministériels en date du 11 août 2020, du 22 janvier 2021 et du 19 juillet 2021, la MRAe de La Réunion est composée de deux membres permanents et de deux membres associés :

- M. Didier KRUGER, membre permanent et président de la MRAe ;
- M. Christophe VIRET, membre permanent ;
- Mme Sonia RIBES-BEAUDEMOULIN, membre associée ;
- M. Marc TROUSSELLIER, membre associé.

Le décret du 3 juillet 2020 rappelle les modalités de fonctionnement de chaque MRAe qui « bénéficie de l'appui technique d'agents du service régional chargé de l'environnement pour l'exercice des missions (...). Pour cet appui, les agents du service régional chargé de l'environnement sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la mission régionale d'autorité environnementale (...) ».

C'est ainsi que les quatre agents en charge de l'évaluation environnementale (EE) des projets, plans et programmes au sein du service régional de l'État en charge de l'environnement (DEAL-SCETE-UEE) sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe de La Réunion. Les modalités de fonctionnement ont fait l'objet d'une convention signée le 23 décembre 2020 entre le président de la MRAe et le directeur de la DEAL de La Réunion.

La MRAe s'est également dotée d'un règlement intérieur adopté le 11 septembre 2020 et publié le 25 septembre 2020 au bulletin officiel du ministère : <https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0031453&reqId=2dcf363b-4451-4b4b-a807-eafbae75c1fd&pos=10>.

Rapport d'activités 2021

1. Les avis de l'Ae

De manière générale, les avis de l'Ae ont pour objectifs :

- d'aider les demandeurs à améliorer la qualité des évaluations environnementales ;
- de faciliter la participation du public à l'élaboration de la décision en l'éclairant sur la qualité des documents qui lui sont présentés et sur la qualité de la prise en compte de l'environnement par le projet, plan ou programme ;
- d'éclairer l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation administrative du projet ou d'approbation du plan ou du programme.

Les avis sont rendus par la MRAe de La Réunion lors des réunions collégiales de l'ensemble des membres qui se tiennent tous les mois, soit par visioconférence, soit en présentiel dans les locaux de la DEAL.

À l'issue des réunions collégiales, tous les avis sont mis en ligne sur :

- le site internet des MRAe : www.mrae.developpement-durable.gouv.fr
- le site d'information documentaire du ministère de la Transition écologique : <http://www.side.developpement-durable.gouv.fr>

■ Avis de l'Ae pour les plans et programmes

Pour ce qui concerne les plans et programmes, les avis de la MRAe de La Réunion sont rendus dans un délai de trois mois à compter de la réception du projet de plan ou programme arrêté par la collectivité et de son rapport d'évaluation environnementale par l'unité évaluation environnementale (SCETE-UEE) de la DEAL qui assure le secrétariat de la MRAe de La Réunion.

En 2021, 4 avis ont été rendus par la MRAe de La Réunion (par comparaison, 7 avis avaient été établis en 2020).

2021	Plan-programme relevant du code de l'urbanisme	Plan-programme relevant du code de l'environnement
Procédure d'évolution de PLU	3	-
Programme opérationnel européen (POE FEDER-FSE)	-	1
TOTAL	4	

Les recommandations de la MRAe de La Réunion concernant les documents d'urbanisme ont principalement porté sur :

- un diagnostic de territoire s'appuyant sur des inventaires écologiques précis et des hypothèses réalistes en matière d'évolution de la démographie et des besoins en logement ;

- l'intégration des objectifs de sobriété foncière et de réduction de l'artificialisation des sols afin d'améliorer la justification des choix opérés en faveur d'un développement durable du territoire concerné ;
- une démonstration étayée sur les capacités des différentes infrastructures existantes à desservir les futurs secteurs à urbaniser (en matière d'alimentation en eau potable, d'assainissement des eaux usées, de gestion des eaux pluviales, et des réseaux viaires) ;
- l'étude de scénarios ambitieux et innovants sur les plans architectural et environnemental conduisant à proposer des formes urbaines et des aménagements durables adaptés aux enjeux environnementaux et aux attentes des populations concernées, notamment en matière de confort thermique, de mobilité et de cadre de vie.

Concernant les autres plans et programmes thématiques, les recommandations de la MRAe a insisté sur la nécessité de :

- dresser un bilan des résultats du précédent plan-programme en vigueur sur ses incidences sur l'environnement par comparaison aux objectifs fixés ;
- mettre à profit ces éléments de bilan afin de mieux justifier la stratégie envisagée dans le nouveau plan-programme ;
- analyser la cohérence du plan-programme avec les autres plans, schémas et programmes en focalisant sur les thématiques environnementales à enjeux qui interagissent.

■ **Avis de l'Ae pour les projets**

Pour les projets, les avis doivent être rendus dans un délai de deux mois à compter de la réception du rapport d'étude d'impact recevable, complet et définitif par l'unité évaluation environnementale (SCETE-UEE) de la DEAL. Ce rapport doit être identique à celui qui sera transmis au dossier d'enquête publique pour la consultation du public pour garantir une sécurité juridique de l'autorisation administrative qui sera le cas échéant délivrée en fin de processus réglementaire.

En 2021, 17 avis ont été rendus par la MRAe de La Réunion (par comparaison, 13 avis avaient été établis en 2020). Ceux-ci ont porté sur des projets complexes et à forts enjeux, notamment sur la thématique des carrières, de l'énergie et de l'aménagement urbain.

2021	Nombre d'avis
Autorisation environnementale ICPE – IOTA	10
Déclaration d'utilité publique (DUP)	1
Déclaration de projet environnement	1
Permis de construire ou d'aménager	4
ZAC	1
TOTAL	17

La MRAe de La Réunion déplore que, dans le cas de deux dossiers portés par des collectivités territoriales, la saisine de l'Ae soit intervenue sur des projets dont les travaux avaient déjà commencé sans obtention des autorisations administratives préalables. Si cette situation vient en contradiction avec les dispositions réglementaires en vigueur et devrait se traduire par des sanctions pénales à l'encontre des représentants des collectivités concernées en cas d'infraction environnementale avérée, la MRAe de La Réunion s'inquiète sur le devenir du territoire réunionnais au regard des incidences (parfois irrémédiables) sur les espèces, les milieux et les ressources naturelles impactés par ces travaux non encadrés et réalisés illégalement.

2. Les décisions après examen au cas par cas

Selon leurs caractéristiques, certains plans et programmes doivent systématiquement faire l'objet d'une évaluation environnementale. Pour d'autres, un examen préalable au cas par cas est requis pour évaluer s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et décider s'ils doivent, en conséquence, faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Dans son domaine de compétence (plans et programmes locaux), cet examen est réalisé par la MRAe de La Réunion qui doit prendre la décision correspondante dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande par l'unité évaluation environnementale (SCETE-UEE) de la DEAL.

Les décisions prises dans ce cadre sont rendues par délégation donnée au président de la MRAe de La Réunion.

En 2021, 9 décisions ont été prises (par comparaison, 7 décisions avaient été prises en 2020).

2021	Nombre de décisions	Nombre de soumission à EE	Taux de soumission à EE
Modification de PLU	6	0	0%
Révision de PLU	2	2	100%
Zonage d'assainissement des eaux usées	1	0	0%
TOTAL	9	2	22%

La majorité des demandes a porté sur des procédures de modification du PLU n'ayant pas de conséquence sur le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PLU, ni d'incidence prévisible sur l'environnement et la santé humaine.

La MRAe a estimé que les demandes portant sur des procédures de révision allégée et de révision générale de PLU, étaient susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement et la santé humaine, nécessitant une analyse approfondie afin de prendre en considération les fonctionnalités écologiques présentes sur le territoire communal, la qualité du patrimoine architectural remarquable et la capacité des infrastructures existantes (alimentation en eau potable, gestion des eaux usées et des eaux pluviales, réseau viaire).

Il est à noter que les lacunes relevées par la MRAe dans les évaluations environnementales établies à l'occasion de l'élaboration ou la révision des PLU, et n'ayant pas fait l'objet d'une prise en compte par la collectivité avant l'approbation de son document d'urbanisme, ont également conduit la MRAe à rappeler les enjeux et les attentes à travers une soumission à évaluation environnementale des procédures de révision de PLU.

3. Pistes d'amélioration préconisées par la MRAe

■ Pour les rapports d'évaluation environnementale relatifs aux plans et programmes

La MRAe rappelle que la démarche d'évaluation environnementale doit être conduite conjointement aux réflexions menées lors de l'élaboration ou de la révision du plan ou programme concerné. Or il est encore constaté que certaines évaluations environnementales sont conduites postérieurement, ce qui dénature l'intérêt de la démarche d'évaluation environnementale et ne permet pas au pétitionnaire de justifier que son projet de plan ou programme correspond au scénario le plus favorable au regard, en particulier, des enjeux environnementaux et de santé publique.

Pour ce qui concerne les documents d'urbanisme, le contenu des évaluations environnementales reste très perfectible et doit amener les collectivités à se référer aux guides méthodologiques proposés par le Commissariat Général du Développement Durable (CGDD) pour établir les cahiers des charges et désigner des bureaux d'études environnementales en capacité de répondre de manière pertinente aux réflexions stratégiques sur la définition du projet de territoire porté par la collectivité et aboutir à un document de planification en faveur d'un développement durable et responsable du territoire concerné. Le guide relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, est accessible sur le site du ministère de la Transition écologique par le lien suivant : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Guide%20de%20l%E2%80%99C3%A9valuation%20environnementale%20des%20documents%20d%E2%80%99urbanisme.pdf>

A l'occasion des procédures d'évolution des documents d'urbanisme, la MRAe engage chaque collectivité à :

- établir un bilan des indicateurs de suivi de l'état de l'environnement à la suite de la mise en œuvre du document d'urbanisme approuvé par la collectivité ;
- présenter les mesures prises dès lors qu'une tendance négative est constatée concernant l'état de l'environnement ;
- présenter comment les recommandations formulées par l'Ae dans ses précédents avis ont été prises en compte dans le document d'urbanisme approuvé par la collectivité ;
- privilégier le recours à des cartographiques pour présenter de manière transversale les enjeux et les incidences sur l'environnement des différents scénarios étudiés pour le projet de territoire envisagé par la collectivité ;
- consolider la justification les choix opérés à l'issue de la mise en œuvre de la séquence « éviter – réduire – compenser » (ERC) à appliquer de façon adaptée et pertinente ;
- proposer des prescriptions dans le règlement du PLU qui soient en mesure d'encadrer efficacement les projets qui seront autorisés par le PLU.

La MRAe regrette que les projets de document d'urbanisme qui lui sont présentés, ne soient pas assez ambitieux pour répondre aux objectifs de lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. Face à des densités des zones urbaines qui restent globalement assez faibles et un mitage progressif des espaces agricole et naturel, les projets de PLU pourraient approfondir l'analyse des différentes potentialités offertes par le document en vigueur avant toute nouvelle ouverture à l'urbanisation comme aux activités économiques, et s'astreindre à une vision prospective d'un développement durable du territoire concerné en cohérence avec les documents de planification, notamment en matière d'aménagement du territoire, d'habitat, de mobilité, de gestion des déchets, d'énergie, de risques naturels, de gestion des eaux, de préservation de la biodiversité et de prise en compte de la qualité de l'air comme des effets prévisibles liés au changement climatique.

Pour ce qui concerne plus particulièrement les PLU, la MRAe engage les collectivités à améliorer la traduction et la cohérence des orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) dans les différentes pièces constitutives du PLU, notamment à travers :

- des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) de secteur ou thématiques exprimant de manière qualitative les ambitions et la stratégie attendue en termes d'aménagement ;
- un règlement suffisamment encadrant pour tenir compte des enjeux et de la sensibilité des milieux.

S'agissant des autres plans et programmes thématiques, la MRAe souhaite qu'un bilan du précédent document soit préalablement établi afin d'observer les effets de la mise des actions entreprises sur l'environnement et d'en tirer les conséquences sur les orientations stratégiques et le plan d'actions à proposer dans le cadre du nouveau plan-programme afin de garantir une véritable plus-value en faveur des enjeux environnementaux du territoire concerné.

■ **Pour les rapports d'étude d'impacts relatifs aux projets**

La MRAe constate que la notion de projet introduite dans le code de l'environnement à la suite de l'ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, reste encore mal appréhendée par les porteurs de projet. Or, la démarche d'évaluation environnementale repose sur la définition d'un périmètre d'étude adapté pour apprécier de manière pertinente les incidences de travaux, d'aménagements ou d'installations sur l'environnement et la santé publique.

La MRAe indique qu'une insuffisance de l'étude d'impact établie pour un projet mal appréhendé dans son ensemble, est de nature à apporter une fragilité juridique à l'autorisation administrative du projet. C'est pourquoi, la MRAe de La Réunion suggère à tous les pétitionnaires de solliciter auprès des autorités compétentes pour autoriser leur projet, un cadrage préalable en amont du lancement des études de conception et de la démarche d'évaluation environnementale.

Au regard de certains dossiers analysés en 2021, la MRAe rappelle que la saisine de l'autorité environnementale doit intervenir dès la première demande d'autorisation conformément aux dispositions réglementaires en vigueur. Il peut s'agir par exemple de la demande de dérogation à l'interdiction générale de défrichement faite en amont de la procédure d'autorisation administrative.

Les autorités compétentes pour autoriser les projets, doivent ainsi se coordonner et veiller à saisir l'autorité environnementale dès la première demande d'autorisation afin de garantir l'évaluation de l'ensemble des impacts du projet sur l'environnement, de mettre en œuvre une démarche d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) de ces impacts le plus en amont possible, de justifier les choix retenus, de présenter des alternatives crédibles et, in fine, de sécuriser juridiquement les autorisations administratives qui s'ensuivront.

La MRAe regrette que les dossiers d'études d'impact établis à l'issue de diverses demandes de compléments formulées par les services instructeurs de l'autorité compétente pour autoriser le projet, n'ait pas fait l'objet d'une actualisation complète. Il est souvent constaté qu'un document est simplement annexé au dossier initial de l'étude d'impact sans s'interroger sur les incohérences subsistant dans le rapport fourni à l'autorité environnementale, ni sur les conséquences éventuelles en termes d'impacts résiduels du projet modifié sur l'environnement et la santé humaine.

Par souci de clarté et de transparence pour la bonne information du public, la MRAe demande que les études d'impact fassent l'objet d'un dossier complet et actualisé en veillant à souligner explicitement les évolutions du projet initial et les amendements apportés dans le rapport de l'étude d'impact actualisée, ainsi que les conséquences finalement prévisibles en termes d'évolution des incidences résiduelles du projet sur l'environnement et la santé humaine.

La MRAe souhaite sensibiliser les porteurs de projet sur l'attention à porter sur l'état initial de l'environnement qui constitue une étape préalable cruciale à la suite du processus d'évaluation environnementale. En fonction de la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, de l'importance et de la nature du projet, la MRAe attend retrouver dans les études d'impact, des inventaires écologiques et des campagnes d'analyses suffisamment exhaustifs et détaillés pour objectiver l'appréciation des incidences prévisibles du projet sur l'environnement et la santé publique.

Afin de faciliter la prise de conscience pour le grand public des enjeux relatif à un projet et la compréhension des choix opérés au regard des différents scénarios étudiés dans l'étude d'impact, la MRAe incite les porteurs de projet à privilégier les outils cartographiques pour présenter les enjeux, les impacts bruts du projet (en phase travaux comme en phase exploitation), les mesures d'évitement et de réduction proposées, et au final les incidences résiduelles du projet (en phase travaux comme en phase exploitation) sur les milieux naturel, physique et humain.

La MRAe constate encore aujourd'hui une confusion entre les divers types de mesures. Il est donc souhaitable de se référer à la typologie du guide d'aide à la définition des mesures ERC publié en 2018 par le CGDD et accessible en utilisant le lien suivant :

<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Guide%20d%E2%80%99aide%20%C3%A0%20la%20d%C3%A9finition%20des%20mesures%20ERC.pdf>.

La MRAe rappelle que les mesures de compensation ne doivent intervenir qu'en dernier recours et qu'un engagement fort du porteur de projet est dans ce cas attendu, tant dans leur mise en œuvre que dans le suivi de leur efficacité avec obligation de résultat.

■ Pour les demandes d'examen après analyse au cas par cas

La MRAe a régulièrement relevé que les dossiers transmis à l'appui des demandes d'examen au cas par cas, ne sont pas conformes aux dispositions de l'article R.122-18 du code de l'environnement qui énumère pourtant la liste des pièces à fournir.

Pour les zonages d'assainissement, la MRAe souhaite obtenir a minima :

- le rapport du schéma directeur établi préalablement à la définition du zonage d'assainissement ;
- le dossier d'enquête publique associé au zonage d'assainissement ;
- les éléments de bilan sur la gestion du service public concerné.

Pour ce qui concerne les PLU, le contenu des dossiers remis à la MRAe reste perfectible et pourrait utilement être consolidé notamment par :

- un bilan de l'ensemble des dispositions prises par la collectivité pour tenir compte des recommandations formulées par l'Ae dans ses précédents avis et décisions à l'occasion de l'approbation du document d'urbanisme et des procédures d'évolution intervenues par la suite ;
- une analyse plus détaillée de la compatibilité de la procédure d'évolution du PLU aux documents de planification de niveau supérieur (SAR, SCoT, PLH, PDU, SDAGE, SAGE, Schéma des Carrières, PPE, PCAET ou PCET, Plan de prévention des risques naturels ou technologiques, etc.) ;
- une approche de la fonctionnalité, vis-à-vis des autres quartiers, de la zone concernée par la procédure d'évolution du PLU ;
- la justification de la capacité des infrastructures pour répondre aux besoins d'alimentation en eau potable ;
- une analyse de la gestion des eaux pluviales à l'échelle du bassin versant et des incidences de l'imperméabilisation supplémentaire des surfaces induite par le projet de modification du PLU,
- la prise en compte de la situation du trafic routier existant afin d'évaluer les impacts des raccordements viaires des nouvelles zones à urbaniser envisagées dans le cadre de la procédure d'évolution du PLU ;
- le maintien voire le rétablissement des fonctionnalités écologiques à travers l'instauration d'une trame verte et bleue adaptée aux enjeux (faune, flore, habitats).

Afin d'aider les porteurs de projet dans l'appréhension des enjeux et des incidences liés au projet de modification du PLU, il est rappelé qu'un formulaire est en ligne sur le site de la DEAL de La Réunion : <http://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/examen-au-cas-par-cas-des-plans-et-des-programmes-a1017.html>

4. Évolutions réglementaires

La MRAe profite du présent rapport d'activités pour indiquer que des évolutions substantielles des procédures d'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, ont été introduites par le décret n°2021-1345 en date du 13 octobre 2021. Ces nouvelles dispositions sont applicables pour les procédures d'évolution des documents d'urbanisme engagées par les collectivités à compter du 9 décembre 2020 correspondant au lendemain de la date de promulgation de la loi n°2020-1525 en date du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (dite loi ASAP).