



Mission régionale d'autorité environnementale

Mayotte

Avis délibéré de la Mission régionale

d'autorité environnementale de Mayotte

**sur le projet de mise en compatibilité du PLU de Koungou avec la
déclaration de projet relative à la construction d'une Protection
Maternelle et Infantile (PMI)**

n°MRAe 2019AMAY1

Préambule

Pour tous les plans et programmes soumis à évaluation environnementale, une «Autorité environnementale» désignée par la réglementation doit donner son avis sur le dossier présenté. En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, et conformément aux dispositions de l'art. 1er de l'arrêté n° 2016-296-DEAL-DIR-AE du 7 septembre 2016 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence notable sur l'environnement, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Mayotte, appelée dans cet avis Autorité environnementale (Ae).

La MRAe de Mayotte s'est réunie le 9 septembre 2019.

Étaient présents et ont délibéré : Bernard BUISSON, Marc TROUSSELLIER

En application de l'article 9 du règlement intérieur du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Introduction

La directive européenne 2001/42/CE du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, pose le principe que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, et qui fixent le cadre de décisions ultérieures d'aménagements et d'ouvrages, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale.

L'autorité environnementale (Ae) a été saisie pour avis, le 17 juin 2019, du projet de mise en compatibilité du PLU de la commune de Koungou, avec la déclaration de projet relative à la construction d'une Protection Maternelle et Infantile (PMI), dont le maître d'ouvrage est le Conseil départemental de Mayotte. Le service régional d'appui à la MRAe est la DEAL de Mayotte/DIR/MAE qui instruit la demande.

Le présent avis de l'Autorité environnementale répond à l'arrêté n° 2016-296-DEAL-DIR-AE du 7 septembre 2016, aux articles L122-4 à L122-12, R122-17 à R122-24 du code de l'environnement relatifs à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, ainsi qu'aux articles R104-10 à R104-21 du code de l'urbanisme relatifs aux plans locaux d'urbanisme. Il est transmis au maître d'ouvrage au plus tard trois mois après la date de réception de la saisine de l'Autorité environnementale. Il est mis en ligne sur le site internet des MRAe, transmis à la personne publique responsable et pour information au préfet de Mayotte et sera joint au dossier soumis à enquête publique.

L'avis de l'Autorité environnementale est un avis simple. Il ne porte pas sur l'opportunité de la déclaration de projet, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

La mise en compatibilité du PLU de la commune de Koungou aura pour conséquence de réduire une zone naturelle. À ce titre, elle nécessite la réalisation de l'évaluation environnementale faisant l'objet du présent avis, afin d'exposer les incidences notables de ce déclassement sur l'environnement.

Selon l'article R104-10 du code de l'urbanisme, « *les plans locaux d'urbanisme couvrant le territoire d'au moins une commune littorale au sens de l'article L321-2 du code de l'environnement font l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion :*

1° de leur élaboration ;

2° de leur révision ;

3° de leur mise en compatibilité, dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet, lorsque la mise en compatibilité emporte les mêmes effets qu'une révision au sens de l'article L153-31. »

Dans le cas présent, Koungou est bien une commune littorale et la mise en compatibilité emporte les mêmes effets qu'une révision au sens de l'article L153-31, car il y a réduction

d'une zone naturelle.

L'article R104-11 du code de l'urbanisme prévoit que « *les plans locaux d'urbanisme de Mayotte font l'objet d'une évaluation environnementale dans les cas prévus par l'article R. 104-10, en application de l'article L121-38 spécifique aux départements d'outre-mer.* »

Enfin, en application du 2° de l'article R104-21 du code de l'urbanisme, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable est appelée à rendre un avis.

Le contenu du rapport environnemental des plans relevant du domaine de l'urbanisme est précisé notamment aux articles R104-18 et 19 du code de l'urbanisme.

Le projet de PMI n'est pas soumis à la nomenclature des études d'impact (tableau annexe de l'article R.122-2 du code de l'environnement) car la surface totale de plancher à créer sera inférieure à 10 000 m² et celle à déboiser inférieure à 0,5 ha.

Résumé de l'avis

Le Conseil départemental de Mayotte prévoit la construction d'une Protection Maternelle et Infantile (PMI) à Koungou mais la zone identifiée classée naturelle dans le document d'urbanisme, ne permet pas la réalisation de ce projet.

La commune de Koungou a donc décidé de procéder à une déclaration de projet pour démontrer l'intérêt général de la construction de la PMI et de demander la mise en compatibilité son Plan Local d'Urbanisme (PLU) qui fait l'objet du présent avis de l'autorité environnementale.

La mise en compatibilité porte sur le déclassement de 3 578 m² de zone naturelle en zone 1AUb permettant la réalisation de la PMI. Par ailleurs, la déclaration de projet ne concerne que le projet de PMI, soit une surface de 1 385 m².

Conformément à l'article L.300-6 du code de l'urbanisme, l'Ae s'étonne que le déclassement porte sur une parcelle plus importante à hauteur de 3 578 m².

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par l'Ae concernent la préservation de la biodiversité notamment la zone naturelle et la faune protégée, les risques (routiers, naturels, sanitaires...), la gestion des eaux pluviales et de l'assainissement et l'environnement humain.

L'Ae recommande :

- ***de compléter l'état initial fourni par des données précises et actualisées sur le bruit, la qualité de l'air, le trafic routier et d'approfondir la problématique de la sécurité routière au vu de fréquentation attendue du site par le public ;***
- ***pour évaluer l'efficacité des équipements prévus pour la gestion des eaux pluviales et de l'assainissement, de justifier le dimensionnement de ces équipements en précisant le nombre de personnes susceptibles de fréquenter la PMI de façon permanente ou occasionnelle ;***
- ***d'inclure dans le dossier d'évaluation environnementale un résumé des études géotechniques réalisées en octobre 2018 afin de confirmer la bonne prise en compte des aléas et notamment l'aléa mouvement de terrain ;***
- ***de compenser les 0,36 ha de zone naturelle à urbaniser par un reclassement en zone naturelle d'une autre zone de la même surface ;***
- ***d'améliorer l'articulation du projet avec le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) notamment par la réalisation d'une étude hydraulique s'agissant de la gestion des eaux pluviales;***

Avis détaillé

A. Contexte et présentation du projet

Dans le cadre du Contrat de Plan État-Région nouvelle génération (2015-2020), le Conseil départemental de Mayotte envisage de construire une Protection Maternelle et Infantile (PMI) à Koungou dans le Nord-Est de Mayotte afin de répondre au besoin en matière de santé de la commune.

À l'issue des études préalables, il est apparu que la localisation la plus favorable du projet, sur la commune de Koungou, n'était pas conciliable avec le contenu du PLU.

Compte tenu de l'importance de ce projet, la commune de Koungou a décidé d'en faire valoir l'intérêt général conformément à l'article L.300-6 du Code de l'Urbanisme (CU) et de procéder à la mise en compatibilité de son PLU prévue aux articles L.123-14 et suivants et R.123-23 du CU.

Le site choisi se trouve le long de la route nationale 1, à la sortie du village de Koungou et à l'entrée de celui de Trévani. Il est classé en zone naturelle dans le PLU de la commune qui a été approuvé en 2014.

La demande de mise en compatibilité du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Koungou porte sur le déclassement de 3 578 m² de zone naturelle en zone 1AUb, soit l'ensemble de la parcelle identifiée AX 213 appartenant au Conseil départemental. Le projet de PMI n'utilisera que 1 385 m² et le reste est prévu pour d'autres projets encore non connus.

B. Analyse de la qualité du rapport environnemental et de la prise en compte de l'environnement

Le dossier comprend :

- la déclaration de projet,
- le dossier de mise en compatibilité du PLU,
- le rapport d'évaluation environnementale.

Les documents sont bien illustrés, globalement clairs et pédagogiques. Le résumé non technique présenté dans le même dossier que l'évaluation environnementale aborde les éléments essentiels mentionnés à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

Analyse de l'état initial de l'environnement

Un état initial très synthétique a été dressé. Il traite des principaux points attendus par le code de l'urbanisme. Néanmoins, certains enjeux majeurs n'y sont pas suffisamment évoqués. Il s'agit en particulier de l'état initial sur la qualité de l'air, le bruit et l'étude du trafic routier.

L'Ae recommande de compléter l'état initial par des données chiffrées et actualisées sur le bruit, la qualité de l'air et le trafic routier.

Les enjeux identifiés par l'Ae sont :

- *la prévention des risques (risques routiers, naturels, sanitaires)*
- *la préservation de la biodiversité (zone naturelle et espèces protégées)*
- *la gestion des eaux et de l'assainissement (artificialisation des sols...)*
- *l'environnement humain*

● **Prévention des risques**

Risques liés à la route

Les enjeux bruit et qualité de l'air sont bien abordés dans le dossier, mais de façon succincte et sans données chiffrées.

Le risque de pollution par renversement de matières dangereuses est bien relevé page 36 de l'évaluation environnementale et concerne principalement les hydrocarbures, les bouteilles de gaz et d'autres produits chimiques dangereux.

Enfin, le risque d'accident de la route et la gestion des eaux pluviales sont les deux autres enjeux importants liés à la route.

Le dossier indique que la zone de projet est située entre deux routes, la route nationale 1 (RN1), très fréquentée (10 000 à 15 000 véhicules/jours) et une route communale qui sera réhabilitée pour mieux desservir la PMI.

La route communale est dégradée, semi-artificialisée et sans système de gestion des eaux pluviales.

Risques naturels

La zone d'étude est concernée par le risque cyclonique de niveau moyen à fort tous les 10-12 ans.

Le risque mouvement de terrain est de niveau faible à moyen. Le plan de prévention multirisques (inondation/mouvement de terrain) de Koungou approuvé le 14 février 2019 y autorise les constructions mais avec des prescriptions. Des études géotechniques ont également été menées en octobre 2018 sur cet aléa mouvement de terrain.

L'Ae recommande d'intégrer les conclusions des études géotechniques dans le dossier d'évaluation environnementale.

L'aléa sismique y est modéré d'après la carte sismique de la France du 22 octobre 2010.

Les récents évènements « d'essaim de séismes » ne changent pas le niveau de l'aléa sur Mayotte puisque les magnitudes enregistrées restent autour de 5.

Le risque d'incendie est qualifié de faible à moyen dans l'emprise du projet selon le plan départemental de protection des forêts et contre l'incendie 2015-2019 de Mayotte.

- **Biodiversité**

- Zone naturelle

- La zone naturelle est dégradée et non protégée. Néanmoins, il y figure encore des végétations arbustives et de grands arbres servant d'habitats à la faune présente et contribuent au maintien des sols. D'autres espèces végétales plus envahissantes sont également présentes. Elles participent au maintien de l'humidité des sols naturels et réduisent leur érosion vers le lagon.

- Le dossier conclut à l'absence d'espèce floristique protégée et d'enjeu de continuités écologiques sur le site.

- Espèces protégées

- 6 espèces d'oiseaux protégées sont recensées sur l'emprise du projet: le Martinet des Palmes, le Guêpier de Madagascar, le Corbeau pie, le Capucin nonnette, le Foudi rouge et le Bulbul malgache.

- Le Scinque des Comores est la seule espèce de reptile protégée identifiée dans l'emprise du projet.

- Des chauves souris et lémuriens (makis) fréquentent également l'emprise du projet.

- **Gestion des eaux pluviales et de l'assainissement**

- Il pleut en moyenne entre 1 500 et 1 600 mm par an sur la zone du projet, ce qui est relativement fort. Ces chiffres peuvent augmenter en période cyclonique.

- Un caniveau existe le long de la RN1 et améliore la gestion des eaux pluviales.

- Le dossier de mise en compatibilité du PLU indique que les eaux pluviales issues de l'aménagement de la future PMI utiliseront également ce même caniveau sans évoquer l'avis du gestionnaire État.

- La route communale ne possède pas de système de gestion des eaux pluviales et le projet de réhabilitation n'est pas suffisamment détaillé dans le dossier pour comprendre si des travaux sont prévus en ce sens.

- Le projet est concerné par une nappe souterraine, l'aquifère FRMG002 « volcanisme du massif du Mtsapéré », située à l'aplomb de la zone et qui est en bon état chimique et quantitatif et non menacée par la modification du PLU.

- L'absence de forage et de captage est également soulignée dans l'évaluation environnementale.

- Le dossier indique qu'une masse d'eau côtière FRMC08 « récif du Nord-Est côtière »

se trouve à environ 400 m en aval de la parcelle concernée par le projet et qu'elle est actuellement dans un état moyen à cause de l'abondance des macro-déchets, de l'érosion terrestre, des rejets de l'assainissement collectif et individuel.

● Environnement humain

Le milieu humain sur la zone étudiée est représenté par des zones de friches agricoles, un espace maraîcher et une habitation.

L'environnement proche est marqué la présence de plusieurs écoles à moins de 500 m du site avec notamment un collège qui occupe un espace conséquent. La RN1 et la route communale encadrent la zone à modifier.

Articulation de la mise en compatibilité du PLU avec les autres documents d'urbanisme et de planification

PADD Plan d'Aménagement et de Développement Durable

Le dossier indique que le projet est compatible avec le PADD qui avait prévu un dispensaire et des activités médico-sociales sur la zone d'étude.

SDAGE Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux approuvé le 10/12/2009

Il constitue le cadre légal et obligatoire de mise en cohérence des choix de tous les acteurs du bassin versant dont les activités ou les aménagements ont un impact sur la ressource en eau.

Le dossier indique page 13 de l'évaluation environnementale que « *les eaux pluviales et eaux usées traitées seront rejetées dans le caniveau situé le long de la RN1.* »

L'Ae recommande d'améliorer l'articulation du PLU avec le SDAGE par la bonne prise en compte des éléments suivants :

- ***l'incompatibilité soulignée à la page 13 du dossier évaluation environnementale doit être levée notamment par la réalisation d'une étude hydraulique du Schéma Directeur des Eaux Pluviales (SDEP) et la mise en place de systèmes de gestion des eaux pluviales supplémentaires puisque l'endroit est très pluvieux et que le caniveau de la RN 1 seul ne pourra pas tout supporter sauf si le dimensionnement de l'ouvrage le justifie.***
- ***de rectifier la traduction faite dans le PLU du contenu de l'orientation 4.2 : « Intégrer les risques dans l'aménagement du territoire » de la page 14 de l'évaluation environnementale qui ne permet pas la compatibilité avec le SDAGE contrairement à ce qui est mentionné.***

PPR Plans de Prévention des Risques

La zone de projet est concernée par les plans suivants :

- Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN) de la commune de Koungou dont le plan de prévention des risques feu de forêt,
- Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) industriel et de transport de matières dangereuses.

Le pétitionnaire les prend bien en compte dans le dossier.

PLU de Koungou

Le projet répond parfaitement aux orientations du PLU, mais son implantation prévue en zone naturelle ne permet pas en l'état actuel sa réalisation.

Le Conseil départemental souhaite donc déclasser 3 578 m² (0,36 ha) de zone N en 1AUB.

Le rapport de présentation et le règlement graphique seront modifiés.

Les modifications du rapport concerneront le tableau de surface des zones à urbaniser, ceux de synthèse et de bilan des zones U et AU mixte et enfin celui des zones naturelles.

Le règlement graphique sera modifié uniquement sur les zonages applicable et projeté.

Conformément à l'article L.300-6 du code de l'urbanisme, la procédure de mise en compatibilité par déclaration de projet, ne peut concerner que la surface nécessaire pour réaliser le projet de PMI, soit les 1 385 m². L'Ae s'étonne que le déclassement porte sur une parcelle plus importante à hauteur de 3 578 m².

Solutions de substitution et raisons qui justifient les choix opérés au regard des objectifs de protection de l'environnement

Le dossier indique clairement page 16 de l'évaluation environnementale que la demande de mise en compatibilité du PLU de Koungou n'a pas fait l'objet de scénarios de substitution. Le choix du site est justifié par sa disponibilité et la maîtrise du foncier, son positionnement stratégique (proche de Koungou et Trévani, à environ 500 m de six écoles) et enfin sa desserte et visibilité par la RN1.

L'évaluation environnementale indique également (page 42 paragraphe 5.2) que le dispensaire de Koungou exerce déjà la fonction de PMI, mais que sa situation en zone d'aléa fort inondation et ses problèmes de normes ne lui permettent plus cet exercice.

Le dossier cite l'existence de dents creuses qui auraient pu accueillir le projet si leurs surfaces et les différents aléas auxquels elles sont exposées le permettaient.

L'Ae regrette l'absence de scénarios alternatifs justifiant que le choix opéré est celui du moindre impact.

Mesures envisagées pour éviter, réduire, compenser (ERC) s'il y a lieu les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement

Sur les risques

Risques liés aux routes

Les principaux impacts de la modification du PLU sur les deux routes sont :

- l'augmentation du trafic sur la RN 1 et des polluants atmosphériques avec notamment les utilisateurs de la PMI,
- le risque de création de bouchons, de ralentissements voire d'accidents dus aux échanges entre la RN1 et la route communale menant à la PMI.

Pour le maître d'ouvrage, la mise en compatibilité du PLU pourra augmenter le risque de collision sur la RN 1, et pour répondre à cet aléa, un dispositif d'intervention sera mis en place.

L'Ae recommande au pétitionnaire de se rapprocher des gestionnaires des routes concernées (État et commune de Koungou) afin de mieux gérer les effets négatifs de la modification du PLU sur ces voiries et de préciser les mesures de sécurité routière à prendre.

Pour atténuer le bruit, le pétitionnaire propose d'agir sur la conception du bâtiment tout en l'éloignant le plus possible de la RN1. Il est également prévu d'aménager des espaces verts. Aussi, le maître d'ouvrage estime que le PLU de Koungou participe déjà à la réduction du bruit en favorisant la création de barrière acoustique végétale, l'installation de services de proximité et en interdisant les activités de nuisances en milieu urbain.

Concernant la préservation de la qualité de l'air, le pétitionnaire prévoit d'aider à la mise en place de transports collectifs intercommunaux tout en rappelant que le PLU favorise déjà l'installation de services de proximité et que ces derniers contribuent à la réduction des polluants atmosphériques.

Risques naturels

Pour faire face aux risques, le Conseil départemental prône le respect des plans de prévention des risques naturels.

En ce qui concerne le risque mouvement de terrain, le pétitionnaire propose, en plus du respect des PPRN, celui des préconisations des études géotechniques réalisées en octobre 2018 notamment face au risque de déstabilisation des terrains.

Sur la biodiversité

Zone naturelle

Le dossier indique que la modification du PLU entraînera la destruction permanente d'une partie de la végétation présente (grands arbres, friches herbacées et arbustives) qu'il estime d'enjeu patrimonial faible.

La zone naturelle étant amenée à être urbanisée sans qu'aucune mesure significative n'ait été évoquée dans le dossier, ***l'Ae recommande de compenser les 0,36 ha de zone naturelle détruite par un reclassement en zone naturelle d'une autre zone de la même surface.***

Sur les espèces protégées

Le pétitionnaire estime que les principaux impacts sont :

- la destruction de zones d'alimentation et de reproduction,
- la perturbation et le risque de destruction des espèces.

Il propose comme mesures d'adapter les périodes de défrichement aux périodes de nidification, de procéder à du défrichement doux, d'offrir des habitats de substitution en mettant du végétal dans l'aménagement.

En période de végétalisation ou pas, la zone est fréquentée par des espèces protégées qui y ont leur habitat et qui s'y nourrissent. Les mesures proposées ne sont pas très réalistes puisqu'une fois que la zone de culture disparaîtra, les animaux ne disposeront plus de leurs habitats.

L'Ae souhaite rappeler au maître d'ouvrage, le Conseil départemental, la présence d'espèces protégées sur le périmètre en lui demandant d'examiner la nécessité du dépôt d'une demande de dérogation espèces protégées s'agissant d'un projet qui ne nécessite pas une autorisation environnementale en propre qui aurait permis de gérer cet aspect.

Sur la gestion des eaux pluviales et de l'assainissement

Le pétitionnaire estime que la mise en compatibilité du PLU favorisera :

- l'imperméabilisation des sols,
- la pollution des eaux (par des produits polluants, une mauvaise gestion des eaux pluviales et un assainissement non conforme),
- l'augmentation de la consommation et de la pression sur la ressource en eau.

Pour limiter cela, il propose de :

- raisonner la consommation d'eau,
- mettre en place un dispositif d'intervention d'urgence en cas de pollution accidentelle,
- créer une mini station d'épuration des eaux usées avec vérification de son efficacité régulièrement,
- mettre en place un dispositif de rétention/infiltration régulant le débit des eaux pluviales et usées traitées avant de tout rejeter dans la nature.

La masse d'eau FRMC08 peut être directement impactée par la modification du PLU et précisément lors des travaux où le phénomène d'érosion est susceptible de se produire s'il pleut. Une mauvaise gestion des eaux pluviales et de l'assainissement pourra également avoir des conséquences dramatiques sur « récif du Nord-Est côtière.

Pour limiter ce risque, le pétitionnaire prévoit de construire des exutoires stabilisés et sécurisés pour réduire l'érosion.

L'Ae rappelle que l'imperméabilisation des sols augmente le flux d'eau à gérer et estime que les mesures prises par le pétitionnaire sont très positives. Néanmoins, pour évaluer l'efficacité des équipements prévus, l'Ae recommande de justifier leur dimensionnement en précisant le nombre de personnes susceptibles de fréquenter la PMI de façon permanente ou occasionnelle.

Sur l'environnement humain

La modification du PLU entraînera la destruction des surfaces cultivées sans pour autant les compenser.