



Mission régionale d'autorité environnementale

La Réunion

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
de La Réunion
sur la révision générale du PLU de BRAS-PANON**

n°MRAe 2019AREU3

Préambule

Pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, 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, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Réunion.

L'avis de l'autorité environnementale (Ae) est un avis simple qui ne porte pas sur l'opportunité du projet de PLU, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le pétitionnaire et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le projet de PLU. Il ne constitue pas une approbation du projet au sens des procédures d'autorisation préalables à sa réalisation, et n'est donc ni favorable, ni défavorable.

Porté à la connaissance du public, cet avis vise à apporter un éclairage sur les pistes d'amélioration du projet de PLU dans la prise en compte des enjeux environnementaux qui ont pu être identifiés, et à favoriser la participation du public dans l'élaboration des décisions qui le concerne.

La MRAe Réunion s'est réunie le 9 juillet 2019.

Étaient présents et ont délibéré : Bernard BUISSON, Sonia RIBES-BEAUDEMOULIN.

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 par la commune du projet de révision générale de son PLU et en a accusé réception le 10 avril 2019. Le service régional d'appui à la MRAe est la DEAL de La Réunion/ SCETE/UEE qui instruit la demande.

Le présent avis de l'Autorité environnementale répond aux articles L.122-4 à L.122-12, R.122-17 à R.122-24 du Code de l'Environnement relatifs à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. 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 de la MRAe et sera joint au dossier d'enquête d'utilité publique.

Informations relatives aux références législatives et réglementaires

Conformément à l'article 12 (VI – al 2) du décret N° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du Livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme :

« Les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 restent applicables aux plans locaux d'urbanisme dont l'élaboration, la révision, la modification ou la mise en compatibilité a été engagée avant le 1^{er} janvier 2016 ».

La révision générale du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Bras-Panon a été engagée par délibération du conseil municipal du 21 décembre 2011.

Résumé de l'avis

■ Les projets et extensions envisagées au projet de PLU semblent raisonnables compte tenu du dynamisme et de l'attractivité de la commune de Bras-Panon.

Toutefois, alors que la croissance démographique tend à diminuer depuis 2012 et que sur 119 hectares de zone à urbaniser (AU) du PLU de 2007, 36 hectares ont été urbanisés en 10 ans, l'actuel projet prévoit de conserver les 78,9 hectares de zones AU non urbanisées du PLU de 2007 et d'y ajouter de nouvelles surfaces représentant 23,8 hectares. Le projet de PLU devrait donc engendrer une consommation d'espace de 102,7 hectares, presque 3 fois supérieure à celle des 10 dernières années. Le rapport n'apporte pas de justification explicite sur cet objectif.

➤ ***L'Ae recommande au maître d'ouvrage de justifier le besoin de plus de 102,7 hectares de zone à urbaniser à l'horizon 2030***

■ L'évaluation environnementale porte sur les grandes thématiques à enjeux qui ne sont pas spécialement caractéristiques de la commune de Bras-Panon et des tendances qui lui sont propres.

➤ ***L'Ae demande au maître d'ouvrage d'identifier, de caractériser et de hiérarchiser les enjeux propres à la commune et de les intégrer à chaque étape de la démarche d'évaluation environnementale définie aux articles R. 151-1 à R. 151-5***

■ Le rapport de présentation n'identifie pas de manière suffisamment explicite les enjeux sur le territoire communal. Les enjeux identifiés à ce stade par l'Ae que la démarche itérative d'évaluation environnementale aurait dû mettre en évidence, sont a minima les suivants, à savoir, garantir :

- 1) une consommation minimale et justifiable des espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- 2) la protection de la zone humide de l'embouchure de la rivière du Mât au regard notamment des activités d'extraction de matériaux ;
- 3) la sécurisation de la ressource en eau potable en raison de l'unique ressource en eau présente sur la commune (captage du bras des Lianes) ;
- 4) la compatibilité entre la capacité de la station d'épuration des eaux usées avec les perspectives de croissance démographique ;
- 5) la protection de la population vis-à-vis des nuisances olfactives et sonores dues à la proximité entre les zones d'habitat et les zones d'exploitation des carrières ou les zones d'activités économiques.

■ La nouvelle zone activités mixtes située en dehors de toute urbanisation entre le centre-ville et la Rivière du Mât-les-Hauts nécessite d'être justifiée.

➤ ***L'Ae recommande au maître d'ouvrage d'expliquer le besoin et de justifier d'implantation de cette zone d'activités, après avoir analysé les incidences potentielles de sa mise en œuvre sur l'environnement et la santé humaine au regard d'autres solutions de substitution raisonnables.***

Avis détaillé

I. ELEMENTS DE CONTEXTE ET PRESENTATION DU PROJET

1. Contexte général

La commune de Bras-Panon fait partie de la communauté intercommunale de l'est de La Réunion (CIREST) qui regroupe également les communes de Saint-André, La Plaine-des-Palmistes, Saint-Benoît, Salazie et Sainte-Rose.

La ville de Bras-Panon a prescrit la révision de son plan local d'urbanisme (PLU) et défini les modalités de concertation par délibération en date du 21 septembre 2011.

2. Présentation du projet de révision du PLU

Les objectifs poursuivis par la révision du PLU sont notamment la prise en compte des évolutions législatives les plus récentes ainsi que l'intégration des réflexions, projets en cours.

Ainsi le PADD se décline en plusieurs orientations qui visent à faire de Bras Panon une *ville jardin, une ville agricole, une ville attractive, une ville dynamique, une ville accessible, une ville accueillante, et une ville en devenir* ».

II. ANALYSE DE LA QUALITÉ DU RAPPORT ENVIRONNEMENTAL ET PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE PROJET

1. Diagnostic et articulation du PLU avec les autres documents d'urbanisme et documents de planification

■ Des projections démographiques et de besoins en logements optimistes

✓ **La commune de Bras-Panon comptait 12 887 habitants en 2014** (INSEE 2014) soit 3200 habitants supplémentaires par rapport à 1999 (+33 %).

Parmi les différentes hypothèses étudiées en termes de projection de population, le PLU se réfère à la projection moyenne de **17 000 habitants en 2028** qui repose sur l'hypothèse de stabilisation moyenne des soldes de 2 % : naturel (+1,2 % par an) et migratoire (+0,8% par an).

Selon les indicateurs socio-démographiques mis à jour par l'INSEE en juillet 2018, le taux annuel moyen de variation de la population de Bras-Panon serait de 1,7 % pour la période 2000-2015, avec un taux annuel moyen de 1,3 % pour le solde naturel et 0,4 % pour le solde migratoire.

✓ **La commune disposait d'un parc de 5 161 logements en 2014** et connaît une augmentation de 3,8 % par an depuis 20 ans.

L'évaluation des besoins annuels liés à l'évolution démographique est de 209 logements par an d'ici à 2028.

✓ **Des justifications à préciser concernant les besoins en termes d'économie, d'emploi, d'infrastructure**

• Centre commercial et complexe cinématographique

Un projet global réunissant centre commercial et complexe cinématographique portant sur 6,2 hectares, 10 000 m² de surface de plancher et 600 places de stationnements est envisagé.

Le rapport indique (p.23), que : « la commune de Bras-Panon a un besoin théorique de l'ordre de 2 000 m² minimum en matière de grande surface commerciale de plus de 400 m², et qu'en prenant en compte l'importance de la croissance démographique (+2 %/an de 2008 à 2013), la population et les besoins sont estimés à 2 900 m² dans 10 ans.

Le rapport ne précise pas comment le besoin théorique de 2 000 m² de grande surface commerciale est calculé. La croissance démographique a baissé depuis 2013 puisqu'elle est de 1,7 %/an entre 2010 et 2015.

• Tourisme, culture et événementiel

L'unique équipement touristique identifié est la coopérative de vanille. La foire agricole constitue quant à elle la plus grande manifestation consacrée à l'agriculture réunionnaise et attire 200 000 visiteurs chaque année.

Plusieurs projets à vocation touristique sont en cours dont la création d'un hôtel haut de gamme, de type « Village Nature Lodge », à Rivière des Roches ou encore d'un parc d'exposition.

• Transports et mobilité : aménagement et desserte

Le réseau routier est globalement bien structuré, organisé en 2 axes principaux orientés Nord-Ouest / Sud-Est avec la RN2 en 2X2 voies et la RN2002 qui se prolonge en RD48.

L'accessibilité des écarts est moins aisée mais tous les secteurs habités sont desservis.

Les échangeurs de Libéria et Paniandy sont jugés sous-dimensionnés au regard du trafic attendu à moyen terme sur la commune.

Aucune donnée chiffrée n'est présentée concernant le sujet de l'augmentation du trafic en dehors du besoin de favoriser les opérations commerciales ZAC Carreau Jardin n° 1 et 2. Les caractéristiques de ces 2 projets ne sont pas présentées.

La commune a également 2 projets de création de voirie :

- la création d'une voie de bouclage entre les quartiers centre-ville et Rivière des Roches,
- la création d'une route touristique des carrières.

Aucun élément justifiant précisément les différents types de besoins (commerciaux, économiques, d'aménagement de voirie...) n'est présenté.

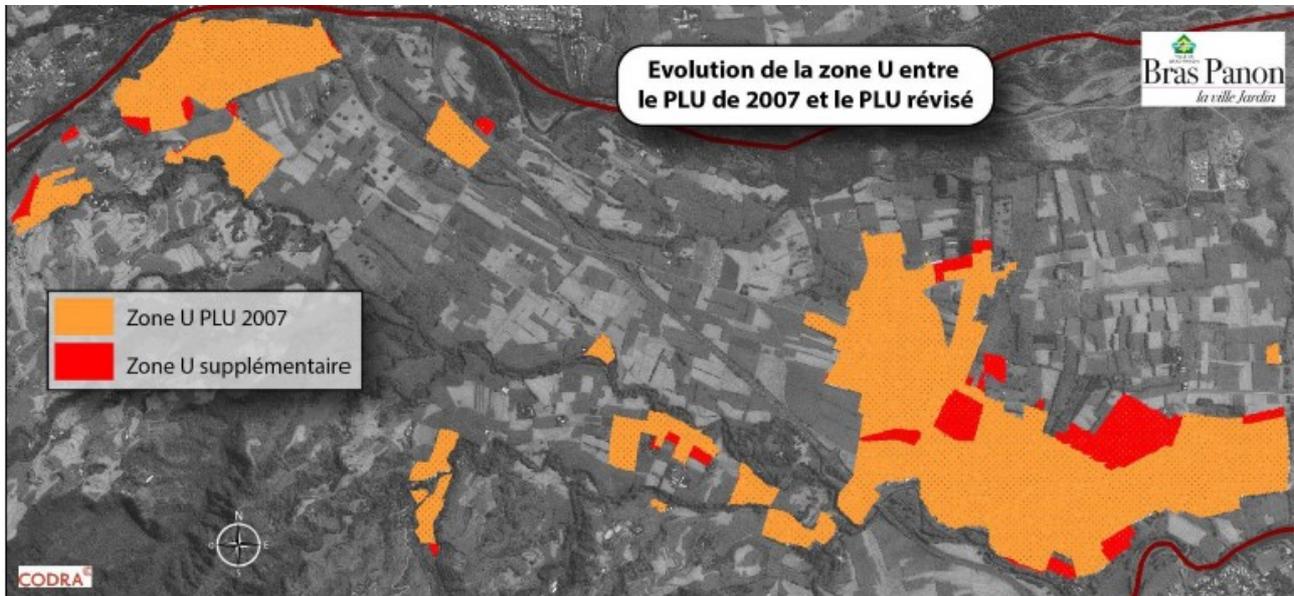
En référence à l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme :

➤ *L'Ae demande au maître d'ouvrage :*

- *d'expliquer les besoins quantitatifs et qualitatifs répertoriés en matière de développement économique en complétant le diagnostic à partir de données et/ou de résultats d'analyses précis et référencés ;*
- *d'argumenter précisément leur traduction en termes de consommation d'espace.*

✓ Une évolution de la consommation d'espace de 36 hectares entre 2008 et 2017

Durant cette décennie, la zone bâtie agglomérée (zones urbaines constructibles du PLU approuvé de 2007 + zones AU effectivement urbanisée en 2017) a augmenté de **35 hectares**.



Parallèlement la superficie des zones urbaines a augmenté. Environ 30 % des 119 ha ouverts à urbanisation au PLU de 2007 ont été bâtis et sont donc basculés en zone urbaine au PLU révisé.

✓ Une analyse des capacités de densification et de mutation à préciser concernant les espaces à vocation économique

Le rapport ne présente aucune analyse des espaces à vocation économique, ni l'étude d'optimisation foncière dans un objectif de limitation de la consommation des espaces.

- *L'Ae demande à la collectivité d'analyser le potentiel de réinvestissement du tissu urbain à vocation économique non utilisé, à partir des friches existantes, des bâtiments et terrains vacants, en vente, à l'abandon, pollués pouvant être réhabilités, réexploités ou densifiés pour de l'habitat et/ou les activités projetées.*

■ La compatibilité du projet avec le SAR, le SMVM, SDAGE, SAGE Est, PLH

Les présentations qui sont faites montrent que le projet de PLU est globalement cohérent avec les documents de normes supérieures.

Toutefois, certaines thématiques ou évolutions du projet de PLU mériteraient de faire l'objet d'une analyse de compatibilité plus approfondie avec ces documents (sécurisation de la ressource en eau potable/SDAGE et SAGE Est, prise en compte des problématiques environnementales littorales du SMVM...).

2. Analyse de l'état initial de l'environnement et perspectives de son évolution

L'ensemble des thématiques est traité de manière monographique sans que les enjeux spécifiques à la commune de Bras-Panon ne soient clairement identifiés.

Le tome 2 du rapport de présentation liste ensuite les constats et enjeux, thématique par thématique (pages 7 à 10 du tome 2).

Ceux-ci sont majoritairement généralistes ou bien sans lien avec les éléments présentés dans le diagnostic et l'analyse de l'état initial de l'environnement.

- *L'Ae demande au maître d'ouvrage d'identifier, de caractériser et de hiérarchiser les enjeux environnementaux du territoire au regard des évolutions récentes, des tendances observées et des projets en cours*

■ En raison de l'absence d'enjeux clairement identifiés dans le rapport présenté par la collectivité, l'Ae estime que les enjeux prioritaires consistent à garantir :

- 1) une consommation minimale et justifiable des espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- 2) la protection de la zone humide de l'embouchure de la rivière du Mât au regard notamment de l'activité d'extraction de matériaux ;
- 3) la sécurisation de la ressource en eau potable en raison de l'unique ressource en eau présente sur la commune (captage du bras des Lianes) ;
- 4) la compatibilité entre la capacité de la station d'épuration des eaux usées (13 000 EH) avec les perspectives de croissance démographique (17 000 habitants en 2030) ;
- 5) la protection de la population vis-à-vis des nuisances olfactives et sonores dues à la proximité entre les zones d'habitat et les zones d'exploitation des carrières ou les zones d'activités économiques.

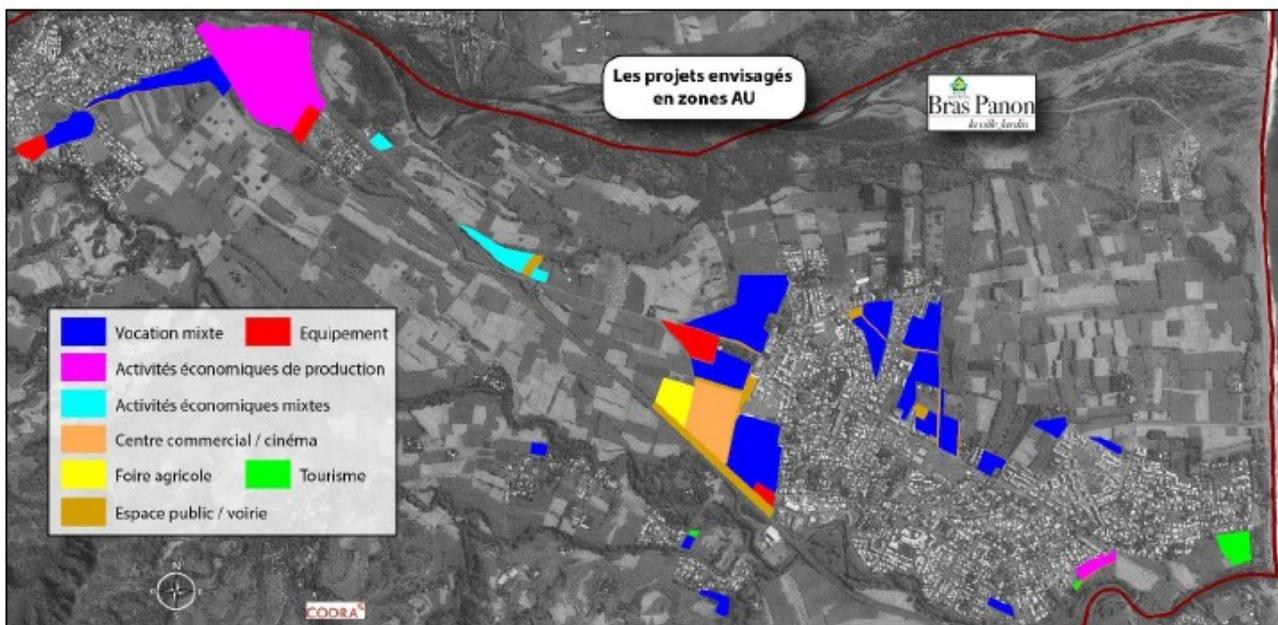
4. Raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions de substitution raisonnables

La méthode consiste à présenter les choix retenus pour délimiter les différentes zones du PLU

✓ Concernant les zones à urbaniser.

Zone	Ha	Zone	Ha
1AUa	12,1	2AUa	12,1
1AUb	16,9	2AUb	1,6
1AUc	3,2	2AUc	3,6
1AUd	1,7	2AUec	6,5
1AUec	18,9	Total 2AU	23,8
1AUe	23,6		
1AUt	2,5		
Total 1AU	78,9		

- Les zones 1 AU et 2 AU sont envisagées à 53 % comme devant répondre aux besoins de la population en termes d'activités économiques, d'équipements d'intérêt collectif, de tourisme et de transport (zones 1AUec, 1AUe, 1AUt, 2AUec soit au total 51,5 hectares).



Aucune justification des choix effectués n'est présentée au regard des objectifs de protection de l'environnement que cela soit en termes de besoins en consommation d'espace ou localisations des différentes zones. À ce titre, la zone « d'activités économiques mixtes », ci-dessus représentées en bleu turquoise, situées entre la Rivière du Mât-les-Hauts et le centre-ville, constitue une nouvelle zone à urbaniser qui interroge particulièrement en raison de l'absence d'éléments dans le rapport quant à la justification de son implantation dans ce secteur (éloignement des secteurs urbanisés, conditions d'accès routier, présence d'autres zones d'activité à la Rivière-du-Mât-les-Hauts).

- Parallèlement la ville a déclassé 4,9 hectares de zones ouvertes à l'urbanisation en 2007 en zones agricole A (2,2 hectares) et naturelle N (2,7 hectares).

En référence à la prescription n°6 du SAR selon laquelle : « la collectivité qui confère en tout ou partie un zonage agricole ou naturel aux espaces d'urbanisation prioritaire a la possibilité d'ouvrir à l'urbanisation des espaces d'une surface équivalente qui s'ajouteront aux extensions urbaines ».

Bien que le SAR prévoie cette possibilité, le rapport devrait indiquer clairement où sont reportées ces surfaces, et en justifier le(s) choix au regard des objectifs de protection de l'environnement.

➤ *L'Ae demande au maître d'ouvrage de présenter :*

x une analyse des possibilités de densification et/ou de réinvestissement des espaces économiques déjà existants urbanisés ou non urbanisés,

puis, à partir de l'estimation circonstanciée des différents besoins et de leur traduction économe en termes de consommation foncière, de vérifier qu'au regard des objectifs de protection de l'environnement, sont pertinents :

– le maintien de la totalité des zones AU existantes non encore urbanisées à ce jour,

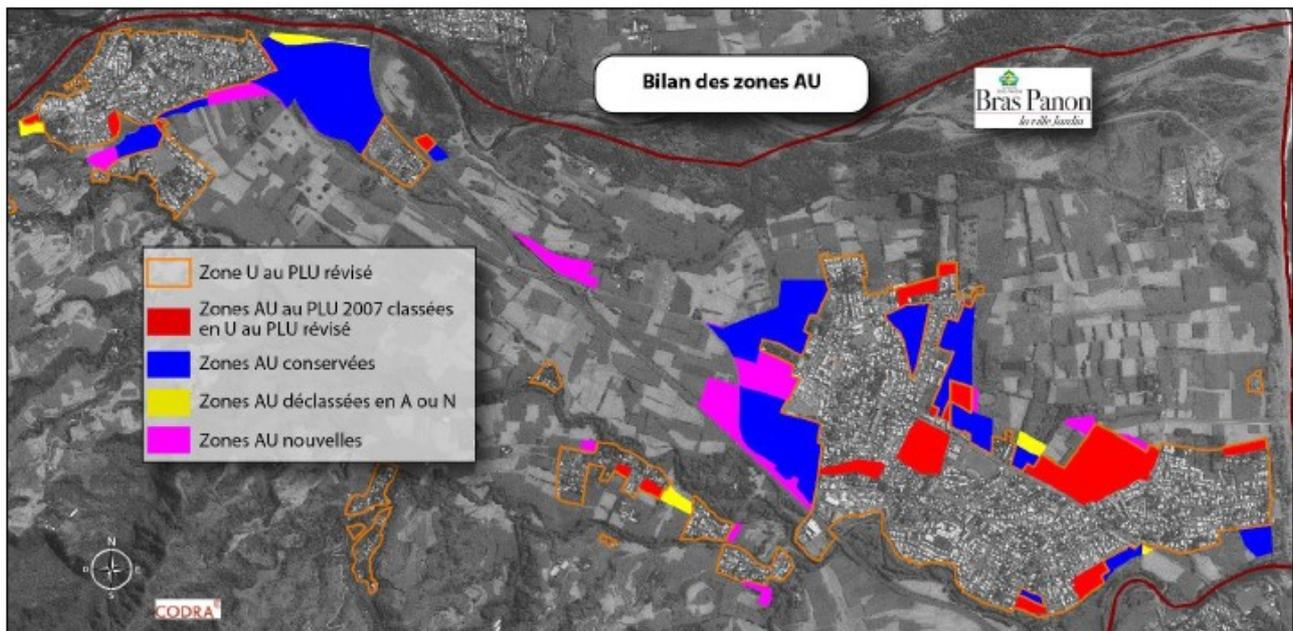
– la nécessité de prévoir 6,5 hectares d'extensions,

– la création de la nouvelle « zone d'activités économiques mixtes » (ci-dessus en bleu turquoise) éloignée de toute urbanisation existante,

x une analyse comparative de plusieurs solutions de substitution raisonnables argumentées au regard des objectifs de protection de l'environnement.

- Les zones AU destinées à des opérations à vocation résidentielles permettent de produire environ 1400 logements (905 en zone 1AU soit 64 % et 495 en zone 2AU soit 36 %)

Le rapport présente la situation de chaque zone :

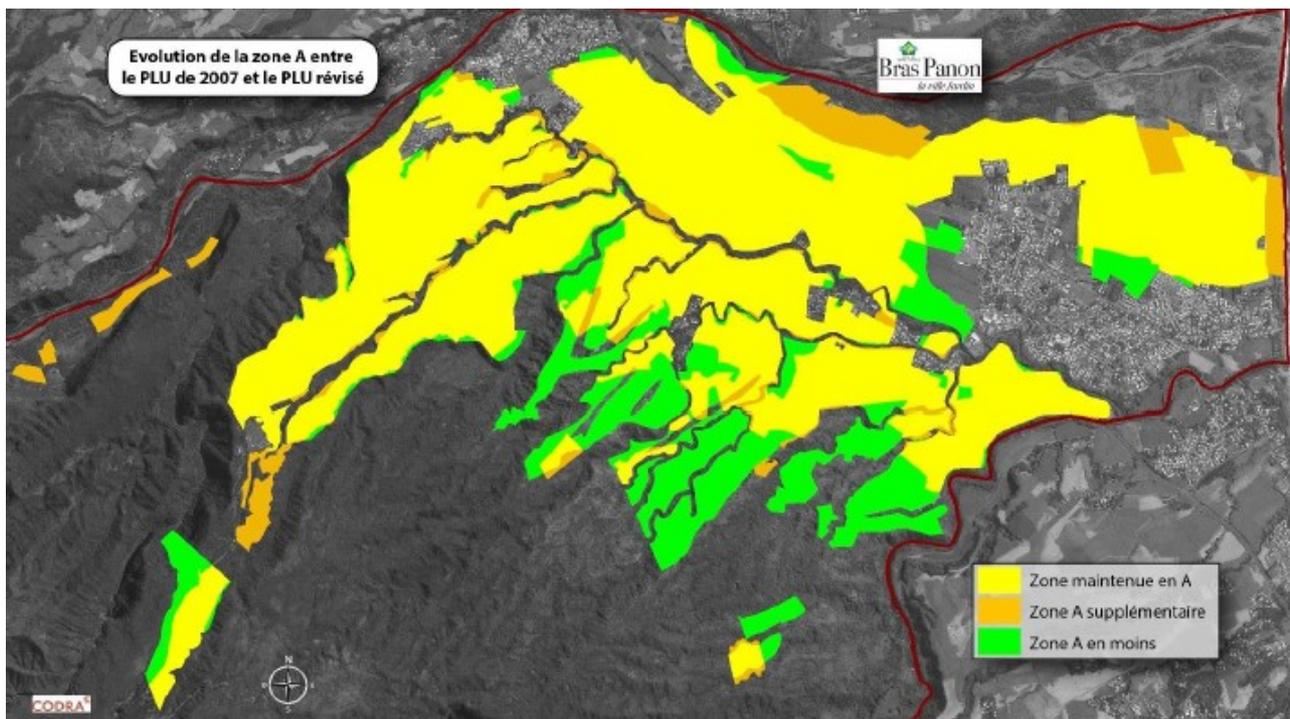


- Centre-ville : 66,6 ha en zone AU (dont 14,6 en extension urbaine dont 3 ha correspondent à de la voirie)
 - Zones AU à Rivière du Mat les Hauts : 34,2 ha de zones à urbaniser dont 3,7 en extension urbaine
 - Zones AU territoire rural habité (3 % de la surface autorisée par le SAR soit 1,1 ha pour Bras-Panon) : le PLU prévoit 1,8 ha de zone AU dans les TRH du refuge et du Libéria.
- Aucune justification n'est apportée sur la localisation de ces espaces au regard des objectifs de protection de l'environnement et de la santé humaine.

➤ *L'Ae demande au maître d'ouvrage de démontrer la pertinence des choix et l'absence d'incidence sur la santé humaine (nuisances sonores, olfactives...) concernant la proximité de certaines zones d'habitat et d'extension urbaine avec les activités en présence ou attendues dans les zones d'activités économiques parfois limitrophes.*

✓ Concernant les zones agricoles (A)

La zone A couvre 1387 hectares dont 191,3 hectares de zone de coupure d'urbanisation (Acu)
 Cette superficie a diminué de 196 hectares par rapport au PLU de 2007.



Cette baisse est due au fait que le PLU de 2007 avait classé de nombreux secteurs boisés de la commune en zone agricole. Ces terrains sont reclassés en zone naturelle.

Inversement 140 hectares terrains cultivés avaient été classés en zone naturelle au PLU de 2007 et seront reclassés en zone agricole A, tout comme 2,2 hectares de zones AU jamais urbanisées.

99 hectares de terrains exploités recensés dans la Base d'Occupation des Sols (BOS) classés en zone N au PLU de 2007 sont déclassés en zone A, tout comme 2,2 hectares de zone AU répertoriée dans la BOS.

Inversement, l'ouverture de nouvelles zones urbaines dans le projet de révision concerne 18 hectares de terrains recensés dans la BOS.

Aucune explication de ces évolutions n'est apportée au regard des objectifs de protection de l'environnement.

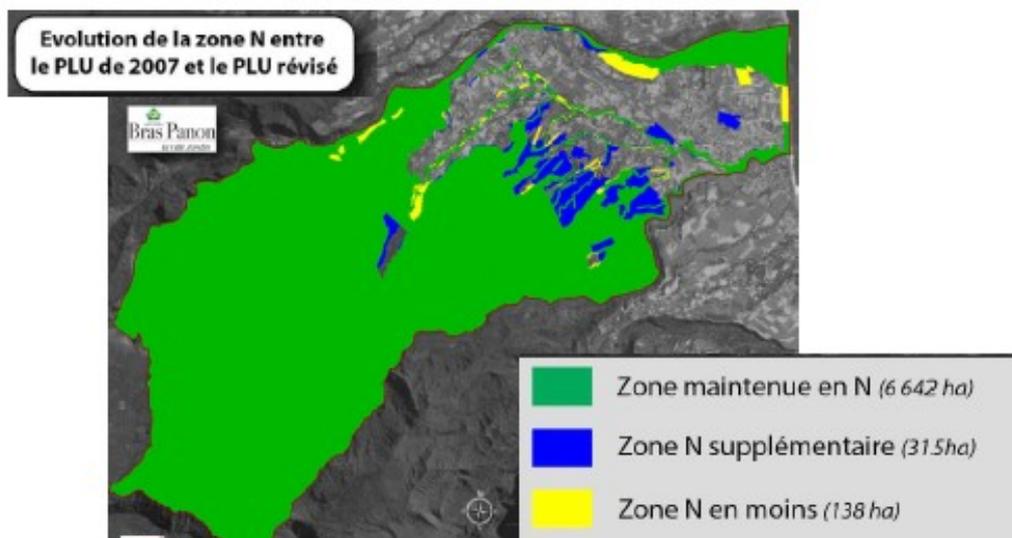
- *Pour chacun des secteurs concernés, l'Ae demande au maître d'ouvrage, de présenter et de démontrer, à partir d'illustrations cartographiques, la pertinence de ces évolutions au regard des potentielles sensibilités environnementales, ou de leur absence.*

✓ Concernant les zones naturelles

La zone naturelle représente 6 957 hectares, avec une augmentation de 177 hectares entre le PLU de 2007 et le projet de révision, en raison notamment du reclassement en zone N de nombreux secteurs naturels anormalement classés en zone A au PLU de 2007.

Inversement, certains secteurs anormalement classés N sont reclassés en A car exploités et répertoriés dans la BOS.

Les cartes des évolutions sont présentées mais sans analyse des incidences potentielles en fonction des secteurs concernés.



- Le rapport développe un paragraphe relatif aux zones naturelles anthropisées :
 - une station de potabilisation est prévue dans un secteur Nup, à Bellevue les hauts à environ 3 km en aval du captage de Bras des Lianes alimentant la commune,
 - 3 secteurs Nt1, Nt2 et Nt3 à vocation touristique dit STECAL (secteur de taille et de capacité limitée) :
 - le secteur Nt1 concerne la « mise en tourisme du domaine de l'Union (temple hindouiste) qui doit permettre de créer sur plusieurs hectares un lieu destiné à la valorisation du patrimoine culturel et historique de La Réunion » porte sur 11,9 hectares et le PLU autorise les aménagements, installations et constructions a vocation touristique et de loisirs dans la limite de 900 m² nouveaux de surface de plancher.

sensibilités



OAP Nt1



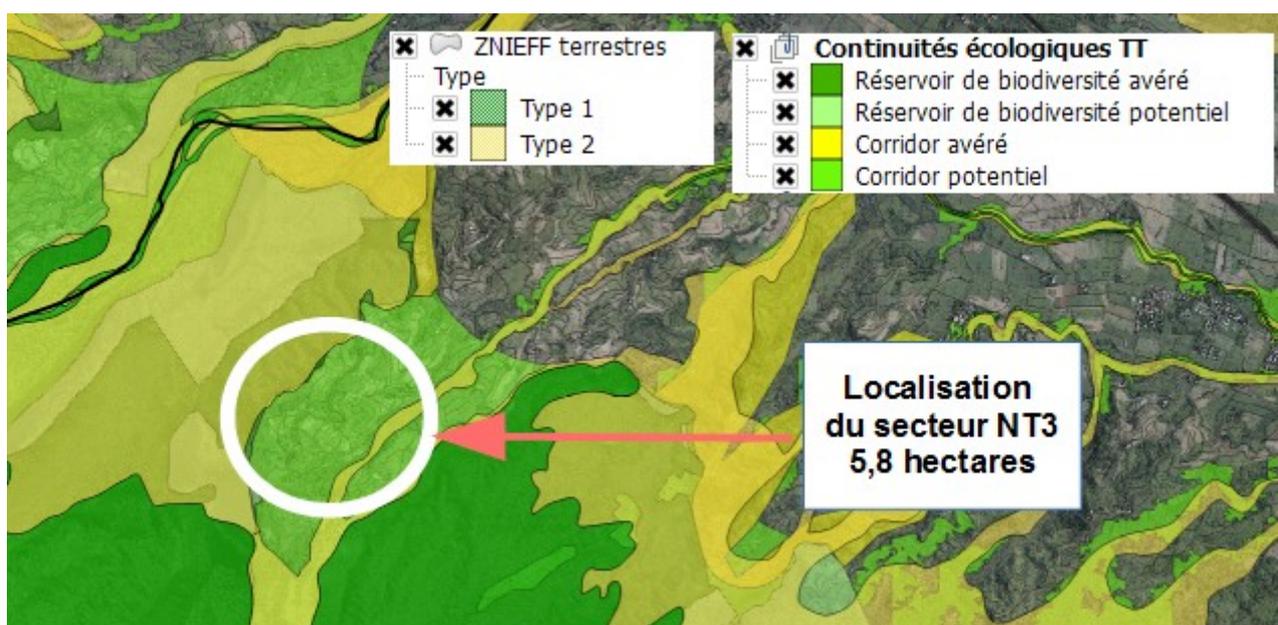
Le temple de l'Union est inscrit en totalité au titre des monuments historiques depuis 2010.

Il est notamment concerné par une ZNIEFF de type 2, espace de continuité écologique potentiel, et soumis à la servitude d'inconstructibilité de la loi « entrées de villes ». Il fait l'objet d'une OAP peu volontariste au regard des enjeux culturels et naturalistes en présence.

– le secteur Nt2, qui s'étend sur 1 hectare concerne la valorisation de la « Maison Casimir ». Ce secteur jouxte une zone agricole, une ZNIEFF de type 2 et une continuité écologique potentielle.

– le secteur Nt3 (projet d'Eco-Lodge) porte sur un périmètre de 5,8 hectares et aurait pour objectif la valorisation du cadre naturel exceptionnel et préservé des mi-pentes et des hauts de Bras-Panon.

Il est situé en espace de continuité écologique potentielle et jouxte une ZNIEFF de type 2.



L'analyse précise des sensibilités en présence (faune, flore, habitats...) et des incidences potentielles de ces projets dans les secteurs d'implantation concernés n'est pas présentée. Leur justification est absente et seule la STECAL du domaine de l'Union fait l'objet d'une OAP qui ne met pas en évidence les enjeux en présence et les objectifs qualitatifs recherchés.

- *L'Ae demande au maître d'ouvrage de justifier ces projets en présentant une analyse suffisamment précise des secteurs concernés, de caractériser les enjeux spécifiques propres à chacun d'eux, d'identifier les incidences potentielles prévisibles qui les concernent et les éventuelles mesures d'évitement, de réduction et/ou de compensation à mettre en œuvre à l'échelle du PLU ou au niveau des projets (OAP, objectifs et règles précises à définir).*

5. Analyse des incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et mesures envisagées pour les éviter, les réduire, les compenser

La partie 9 du Tome 2 du rapport de présentation présente les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement et les conséquences éventuelles du PLU.

Le rapport liste les principales thématiques environnementales qu'il nomme : « principaux enjeux environnementaux » et propose une analyse des effets positifs ou négatifs des 7 axes stratégiques sur ces thématiques (p.80).

La présentation repose sur l'analyse de principes généraux au regard des axes stratégiques du PADD. Elle ne permet pas d'analyser concrètement les incidences potentielles du projet car reste générale.

6. Mesures envisagée pour éviter réduire compenser les effets du plan sur l'environnement

Des mesures dites d'évitement et de réduction (p. 89) sont présentées pour chacun des grands secteurs de la commune (zone agglomérée, centres secondaires, zones naturelles et agricoles). Il s'agit en réalité de principes et de règles que les PLU sont sensés mettre en œuvre d'un point de vue juridique ou du respect de certaines interdictions.

De la même manière, les mesures dites « compensatoires » présentées ne correspondent pas à des propositions visant à apporter une réelle contrepartie aux effets négatifs induits par le projet de PLU.

6. Indicateurs et dispositif de suivi

Le tableau des indicateurs et modalités de suivi (p. 98) nécessite d'être renseigné en état zéro et précisé concernant les enjeux, sensibilités, et tendances à risque (sectorisé ou thématique) qui auraient dû être identifiés et caractérisés clairement et à chaque étape du rapport de manière à faire l'objet d'un suivi pertinent et ciblé.

7. Résumé non technique

Comme dans le rapport, les enjeux environnementaux ne sont pas clairement identifiés, la consommation d'espace et les choix réalisés ne sont pas justifiés au regard des objectifs de protection de l'environnement.