



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 le projet de lycée des métiers du bâtiment de Longoni**

n°MRAe 2020AMAY1

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 2 juin 2020.

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 par le préfet de Mayotte pour avis, le 3 mars 2020, du projet de mise en compatibilité du PLU de la commune de Koungou avec déclaration d'utilité publique pour la construction d'un lycée des métiers du bâtiment, dont le maître d'ouvrage est le Rectorat 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. Néanmoins, le décret n°2020-453 du 21 avril 2020 permet de déroger au principe de suspension des délais pendant la période d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de covid 19. L'avis 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 de mise en compatibilité du PLU. 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 et agricole. 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 et agricole.

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.

Résumé de l'avis

Le Rectorat de Mayotte envisage de construire un lycée des métiers du bâtiment à Longoni dans la commune de Koungou, mais la zone identifiée classée naturelle et agricole dans le document d'urbanisme ne permet pas la réalisation de ce projet.

De ce fait, le préfet de Mayotte a décidé de procéder à une déclaration d'utilité publique (DUP) valant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de Koungou qui fait l'objet du présent avis de l'autorité environnementale.

La mise en compatibilité porte sur le déclassement de 8,4 hectares de zone naturelle et agricole en zone 1AUB permettant la réalisation du lycée.

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par l'Ae concernent :

- la consommation d'espace,
- l'eau,
- la prévention des risques technologiques,
- la biodiversité,
- la prévention des risques naturels,
- le paysage et le patrimoine.

L'Ae recommande de :

- ***enrichir la prise en compte des risques naturels en insérant dans le dossier la conclusion des études hydrauliques réalisées et les suites envisagées ainsi qu'en intégrant le phénomène de subsidence ;***
- ***renforcer et élargir les mesures de lutte contre l'étalement urbain vers la réserve forestière et la zone de mangrove ;***
- ***décrire le diagnostic terrain réalisé et améliorer de manière plus détaillée l'inventaire écologique actuel ;***
- ***améliorer la prise en compte du SDAGE dans l'évaluation environnementale ;***
- ***répondre aux préconisations du diagnostic de pollution des sols du Rectorat datant de janvier 2020 s'agissant d'un établissement recevant du public de cette importance ;***
- ***justifier la sécurisation de la zone choisie en cas de catastrophes technologiques au niveau du port ;***
- ***préciser le nombre exact de puits domestiques existants ainsi que leur devenir ;***
- ***améliorer le résumé non technique par les réponses aux différentes recommandations.***

Avis détaillé

A. Contexte et présentation du projet

Mayotte enregistre une jeunesse en forte croissance démographique et un manque d'infrastructures scolaires dédiées aux secteurs qui recrutent le plus et notamment le bâtiment. Par ailleurs, le Nord-Est connaît la plus importante pression démographique avec 51,8 % de la population totale du département, ce qui explique en partie la localisation choisie.

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

Cette commune portuaire et industrielle est composée de six villages dont Longoni, et comptait selon l'INSEE en 2017 32 156 habitants. Elle abrite notamment le plus grand port de Mayotte (plus de 60 hectares de surface). La zone retenue se situe entre une mangrove et une réserve forestière. Elle est proche de la route nationale 1 qui mène au Nord de Mayotte. Le site est à environ 1 km du port de Longoni et à 5 km de la capitale Mamoudzou.

La demande de mise en compatibilité du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Koungou porte sur le déclassement de 8,4 hectares de zones naturelle et agricole en zone 1AUB-lyc.

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

Le dossier comprend :

- le dossier DUP valant mise en compatibilité du PLU,
- le rapport d'évaluation environnementale.

L'Ae rappelle au pétitionnaire la possibilité d'utiliser la procédure commune pourtant permise par l'article L122-14 du code de l'environnement (l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU et l'étude d'impact du projet de lycée dans un document unique), ce qui aurait permis d'avoir un seul avis de l'autorité environnementale et d'alléger la procédure administrative.

Les documents sont 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.

L'Ae regrette l'absence d'une carte d'enjeux facilitant la compréhension du dossier.

Analyse de l'état initial de l'environnement

L'état initial se base sur des données issues du rapport environnemental du PLU et datant de 2009, mais avec quelques mises à jour. Ce travail se réfère également à d'autres documents cadres et à du diagnostic de terrain.

L'Ae regrette que l'évaluation environnementale ne prenne en compte que les

données issues du territoire communal alors qu'elles sont souvent incomplètes en ce qui concerne notamment les couloirs écologiques.

L'Ae recommande de :

- préciser les mises à jour effectuées**
- citer les documents cadres utilisés avec leurs dates de parution**
- décrire le diagnostic terrain ainsi réalisé**

Les enjeux identifiés par l'Ae sont :

- la consommation d'espace,
- l'eau,
- la prévention des risques technologiques,
- la biodiversité,
- la prévention des risques naturels,
- le paysage et le patrimoine.

✓ La consommation d'espace

Cet enjeu est actuellement marqué par la présence d'une agriculture vivrière, de réseaux divers (eau potable, télécommunication, électricité), d'une piste agricole et de quelques constructions à usage non défini dans le dossier.

Les principales menaces de consommation d'espace sont l'agriculture et les constructions informelles. Ces dernières sont la première cause de non maîtrise de l'étalement urbain à Mayotte.

L'impact direct de la mise en compatibilité correspond à la consommation de 4,65 ha de zone agricole et 0,35 ha de zone naturelle.

Le dossier mentionne un chiffre d'environ 8,4 ha alors que la mise en compatibilité réelle n'indique que 5 ha (4,65 de zone A et 0,35 ha de zone N). L'Ae recommande de justifier le besoin de 3,4 ha supplémentaires et d'indiquer la surface réelle qu'occupera le futur lycée des bâtiments.

L'Ae estime que la mise en compatibilité du PLU ouvrira certes à l'urbanisation une partie de cet ensemble mais menacera également les zones d'intérêts proches. Les mesures envisagées pour maîtriser la pression anthropique sont insuffisantes et méritent d'être renforcées vers la zone de mangrove, la réserve forestière et vers le village de Bouyouni.



Étalement urbain page 20 de l'évaluation environnementale

✓ L'eau

L'enjeu eau est caractérisé dans l'évaluation environnementale par une masse d'eau souterraine FRMG002 « Volcanisme du massif du Mtsapéré » au droit de la zone de projet, des puits domestiques en aval du site dont le nombre n'est pas mentionné. Il est également indiqué un cours d'eau à l'Est et un talweg à l'Ouest dont les distances avec la zone projetée ne sont pas précisées. Par ailleurs, aucun périmètre de protection des eaux, ni de masse d'eau et cours d'eau ne sont interceptés par le site d'après la Directive-cadre sur l'eau (DCE).

L'Ae recommande de mieux localiser les enjeux évoqués.

✓ Les risques technologiques

L'évaluation environnementale prend en compte l'existence d'un risque industriel de par la proximité de la zone avec les sites ICPE du port de Longoni (le terminal gazier du Sigma de niveau seveso haut et le terminal pétrolier de Total de niveau seveso bas).

Le dossier ne présente aucune carte de synthèse des aléas des sites SEVESO ni même les périmètres de sécurité associés.

L'Ae recommande de présenter des cartes de synthèse des aléas superposées ainsi que leur niveau d'exigence de prise en compte. L'Ae recommande d'indiquer la distance exacte entre les deux sites et de fournir des données sur la sécurité de la zone de projet en cas de catastrophes technologiques importantes au niveau de la zone portuaire.

Le site est concerné par le risque de renversement de matières dangereuses à cause de la

route nationale 1 mais le pétitionnaire estime que cet enjeu est faible.

L'Ae rappelle au pétitionnaire que cette route constitue une voie de contournement très empruntée par de nombreux camions citernes de carburant, voulant éviter les embouteillages de la capitale Mamoudzou pour rejoindre le Sud de l'île, ce qui augmente considérablement le trafic poids lourd sur cette route. Aussi, elle recommande de fournir des données de trafic sur cet axe Koungou Bouyouni afin de justifier le niveau de risque estimé.

Le Rectorat a présenté en janvier 2020 les résultats du diagnostic des pollutions des sols du site. Ils révèlent des sources potentielles de pollution au cuivre, zinc, plomb et cadmium.

L'Ae recommande d'enrichir l'évaluation environnementale par les conclusions et les réponses aux préconisations du diagnostic des pollutions des sols du Rectorat.

✓ La biodiversité

Les espèces protégées présentes sont un couple de chouette effraie et plusieurs espèces de passereaux.

La présence d'espèce patrimoniale est évoquée sans plus de détails. Il n'est pas recensé d'espèce floristique protégée.

Afin de bien prendre ces espèces protégées, le pétitionnaire prévoit de déposer une demande dérogation espèces protégées.

Le site abrite de nombreux habitats naturels secondaires et une ripisylve dégradée au niveau ravine située à l'Est du site.

L'Ae recommande d'indiquer la distance séparant le site de la ravine et de compléter la description de l'état actuel de cette dernière.

Par ailleurs, l'évaluation environnementale prend en compte la présence de la mangrove en aval du site sans indiquer qu'elle est classée en zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique de type 1 (ZNIEFF 1) de la zone de gouvernance du Conservatoire du littoral.

L'Ae recommande d'améliorer, de façon plus précise et plus complète, l'inventaire écologique du site et des zones susceptibles d'être concernées par la modification de ce PLU, même celles qui se trouveraient en dehors du territoire communal.

✓ Les risques naturels

Une partie du site se trouve en zone d'aléas forts mouvement de terrain et inondation ce qui empêche à l'heure actuelle l'obtention du permis de construire. Pour lever cette contrainte, le pétitionnaire a entamé des études hydrauliques dont les résultats restent inconnus à ce jour.

L'Ae recommande d'inclure dans l'évaluation environnementale la conclusion des études hydrauliques évoquées par le pétitionnaire (page 8 de l'évaluation environnementale).

Par ailleurs, la zone de projet est concernée par d'autres risques naturels (cyclonique, feu de forêt, tsunami, subsidence), mais qui n'empêchent pas la mise en compatibilité du PLU. L'implantation d'un établissement scolaire dans cette zone peut néanmoins soulever des interrogations.

Le projet est localisé en bordure du lagon et il est donc concerné par l'évolution attendue du niveau de la mer.

L'Ae recommande d'indiquer la distance séparant le site de la mer, de mieux prendre en compte le phénomène de subsidence du territoire et sa résilience face aux conséquences du réchauffement climatique.

Il serait très utile de disposer de simulation de ces conséquences et notamment de celles relatives aux phénomènes de subsidence, d'inondations, de tsunami, sur le projet et de connaître les mesures de protection des biens et des personnes pour les différents scénarios.

✓ Le paysage et patrimoine

Le dossier décrit le paysage par un côté naturel dynamique constitué de couvert boisé très développé, un massif collinaire et la mangrove de Longoni. Néanmoins, le naturel paraît clairement menacé par la présence humaine (agriculture vivrière, route nationale, mitage et le village de Longoni).

Le patrimoine historique est représenté par une ancienne usine sucrière à la cheminée imposante (vestige remarquable).

Afin d'apporter plus de précision dans la prise en compte de cette richesse, l'Ae recommande d'indiquer la surface exacte qu'occupe ce patrimoine.

L'Ae prend note du fait que les vestiges de l'ancienne usine sucrière seront valorisés et que la cheminée de l'ancienne usine sucrière sera classée en élément du patrimoine bâti et paysager au titre du code de l'urbanisme.

L'Ae remarque également que le site présente une certaine compacité par une bonne prise en compte des besoins et notamment une bonne organisation des fonctions. Néanmoins, elle estime que la projection retenue soulève la question du statut de la route nationale qui est très fréquentée par des camions poids lourd. De plus, elle recommande de mieux prendre en compte la situation du site en entrée de village.

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

Objectif de la mise en compatibilité :

- Déclasser des zones A et N en une zone unique 1Aub-Lyc dans le document graphique
- Créer une OAP (orientation d'aménagement et d'orientation)
- Modification certaines pièces écrites

L'Ae tient à préciser que le PLU de Koungou a déjà fait l'objet d'un avis Ae le 9 septembre 2019 concernant sa mise en compatibilité avec le projet de construction d'un établissement de protection maternelle et infantile (PMI) qui nécessitait l'utilisation de 3 578 m² de zone naturelle.

PADD Plan d'Aménagement et de Développement Durable

Le pétitionnaire estime qu'il y a compatibilité, car le besoin d'environ 8 ha de foncier exprimé par le pétitionnaire ne dépasse pas les 16 hectares d'extension autorisés à Longoni.

La possibilité de déclasser la zone N est démontrée dans l'évaluation environnementale par le fait qu'elle se trouve au droit des limites du schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). De plus, le maître d'ouvrage affirme que ces limites sont imprécises et n'imposent pas de contraintes particulières pour modifier pour les documents d'urbanismes avoisinants.

L'Ae recommande de mieux justifier le déclassement de cette zone N en prenant en compte les avis des services concernés (Conservatoire du littoral de Mayotte, délégation mahoraise de la Direction de la mer Sud Océan Indien).

L'Ae note que les principaux projets de développement urbain de Longoni ont été pris en compte dans cette démarche de mise en compatibilité. Cette initiative permettra notamment de mieux évaluer l'analyse des effets cumulés dans la future étude d'impact.

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

Dans cette partie, le pétitionnaire n'évoque pas l'existence des puits domestiques dans la zone de projet, pourtant très utilisés dans l'agriculture et l'élevage mais probablement aussi pour la consommation humaine (eau gratuite).

L'Ae recommande de préciser le nombre exact de puits domestiques existants ainsi que leur devenir.

PPR Plans de Prévention des Risques

Le PLU de Koungou est incompatible avec les PPR du fait des aléas forts mouvement de terrain et inondation. L'obtention du permis de construire est liée aux résultats des études hydrauliques qui étaient en cours au moment de la rédaction de l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU.

L'Ae recommande d'indiquer la conclusion de ces études et ses conséquences sur l'obtention du permis de construire. Il serait important que ces études prennent en compte le phénomène de subsidence de l'île.

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

Le pétitionnaire a étudié 13 sites : Acoua, Bandraboua, Kangani, Koungou, Longoni, Combani, Tsingoni, Labattoir, Mtsapéré, Mamoudzou, Tsoundzou 1, Tsoundzou 2 et Bandrélé.

Les critères de choix étaient d'avoir :

- un foncier de 5 ha minimum avec une réflexion sur son niveau de maîtrise
- une localisation bien desservie
- des risques naturels et des droits du sol non contraignants
- une topographie accueillante
- de faibles enjeux environnementaux

— une cohérence d'implantation

Afin de mieux comprendre le choix opéré, l'Ae recommande de réaliser une description des 13 sites non retenus qui devrait comprendre non seulement les critères de type contrainte mais aussi ceux de type risque.

Il n'est pas présenté de solutions de substitution dans le projet de mise en compatibilité du présent PLU.

Les raisons qui justifient le choix opéré sont que :

« Le site bénéficie d'une bonne localisation, d'une topographie compatible avec le projet, d'une bonne desserte via la RN1, d'une maîtrise foncière en partie acquise aux collectivités publiques, d'une faible exposition aux aléas naturels et enfin, d'absence d'enjeux environnementaux. » (page 15 DUP).

L'Ae recommande au pétitionnaire de requalifier le niveau d'exposition aux risques naturels évoqués puisqu'une partie du site est en aléa fort inondation et fort mouvement de terrain ce qui empêche entre autres la constructibilité du site.

L'Ae recommande également de requalifier le niveau d'enjeux environnementaux dans la mesure où l'état initial fourni révèle avec clarté des éléments importants sur le site (écologiques, archéologiques, risques sanitaires et technologiques, effets de la subsidence...).

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

Dans l'ensemble, les mesures proposées couvrent les enjeux les plus sensibles du site mais paraissent trop généralistes.

Néanmoins, l'Ae prend note notamment des deux mesures d'évitement envisagées par le pétitionnaire qui interdisent toute introduction d'espèces envahissantes sur le site et par le classement de la cheminée de l'ancienne usine sucrière comme élément du patrimoine bâti et paysager au titre du code de l'urbanisme.

Enfin, l'Ae remarque tout de même que plusieurs mesures de réduction et de suivi sont proposées par le pétitionnaire et regrette l'absence de mesures conséquentes notamment en matière de compensation d'espaces consommés.