



Mission régionale d'autorité environnementale

La Réunion

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
de La Réunion
sur la révision du PLU de La POSSESSION
portant sur les îlots 12, 13 et 14 de la ZAC Cœur de Ville**

n°MRAe 2020AREU5

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 14 avril 2020.

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 allégée de son PLU et en a accusé réception le 20 janvier 2020. 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 publique.

Informations relatives aux références législatives et réglementaires

La procédure de révision d'un plan local d'urbanisme s'impose notamment lorsque la révision a pour objet de réduire une zone agricole conformément aux articles L.153-31 à L.153-34 du code de l'urbanisme.

La révision dite « allégée » du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de La Possession porte sur le déclassement d'une partie du zonage agricole classé A de la ZAC Cœur de Ville.

C'est dans ce cadre réglementaire que la procédure de révision a été prescrite par délibération du conseil municipal le 3 juillet 2019, puis arrêtée par délibération du conseil municipal du 23 décembre 2019.

Résumé de l'avis

La présente révision allégée du PLU de La Possession porte sur le déclassement de 2,8 hectares de la zone agricole de la ZAC Cœur de Ville afin d'y réaliser principalement un nouveau collège dont la nécessité est avérée.

Ce projet de révision s'inscrit dans la continuité des prescriptions de l'OAP Cœur de Ville et permet de renforcer l'intégration de la ZAC Cœur de Ville dans la polarité du centre-ville de la commune de La Possession et les projets de mobilités durables.

La conservation et la valorisation de l'arboretum existant, ainsi que le projet de hub agricole où les pratiques agricoles vertueuses seront privilégiées, sont de nature à contribuer à préserver la qualité environnementale du secteur et à générer un lien social inter-générationnel au sein du quartier.

Toutefois, l'évaluation environnementale de la révision du PLU reste perfectible au plan méthodologique.

Elle ne répond pas complètement aux objectifs de ce qui est attendu dans l'évaluation environnementale d'une révision de PLU, à savoir démontrer que ;

- l'utilisation du sol proposée dans le zonage et le règlement du PLU sont compatibles avec les enjeux environnementaux du secteur ;
- les politiques publiques portées sur les secteurs concernés par la procédure de révision du PLU sont conciliables.

Dans ces conditions :

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

- ***de présenter et hiérarchiser les enjeux principaux à une échelle adaptée pour procéder à une analyse portant à la fois sur la ZAC Cœur de Ville et le quartier de Pichette ;***
- ***de présenter le scénario environnemental de référence permettant d'apprécier les évolutions prévisibles des secteurs concernés par le projet de révision du PLU ;***
- ***d'apporter la démonstration de la cohérence du projet de révision du PLU avec le PADD du PLU approuvé en 2019, comme avec les orientations du SDAGE et du SAGE ouest.***
- ***de présenter les dispositions contribuant à un moindre impact environnemental du projet de révision du PLU sous la forme de mesures ERC ;***
- ***de mettre en cohérence le tableau des indicateurs avec celui du PLU en vigueur, présenter une première analyse des indicateurs renseignés depuis l'approbation du PLU en 2019 et de proposer, s'il y a lieu, de nouveaux indicateurs adaptés aux caractéristiques du projet de révision du PLU.***

Avis détaillé de l'autorité environnementale

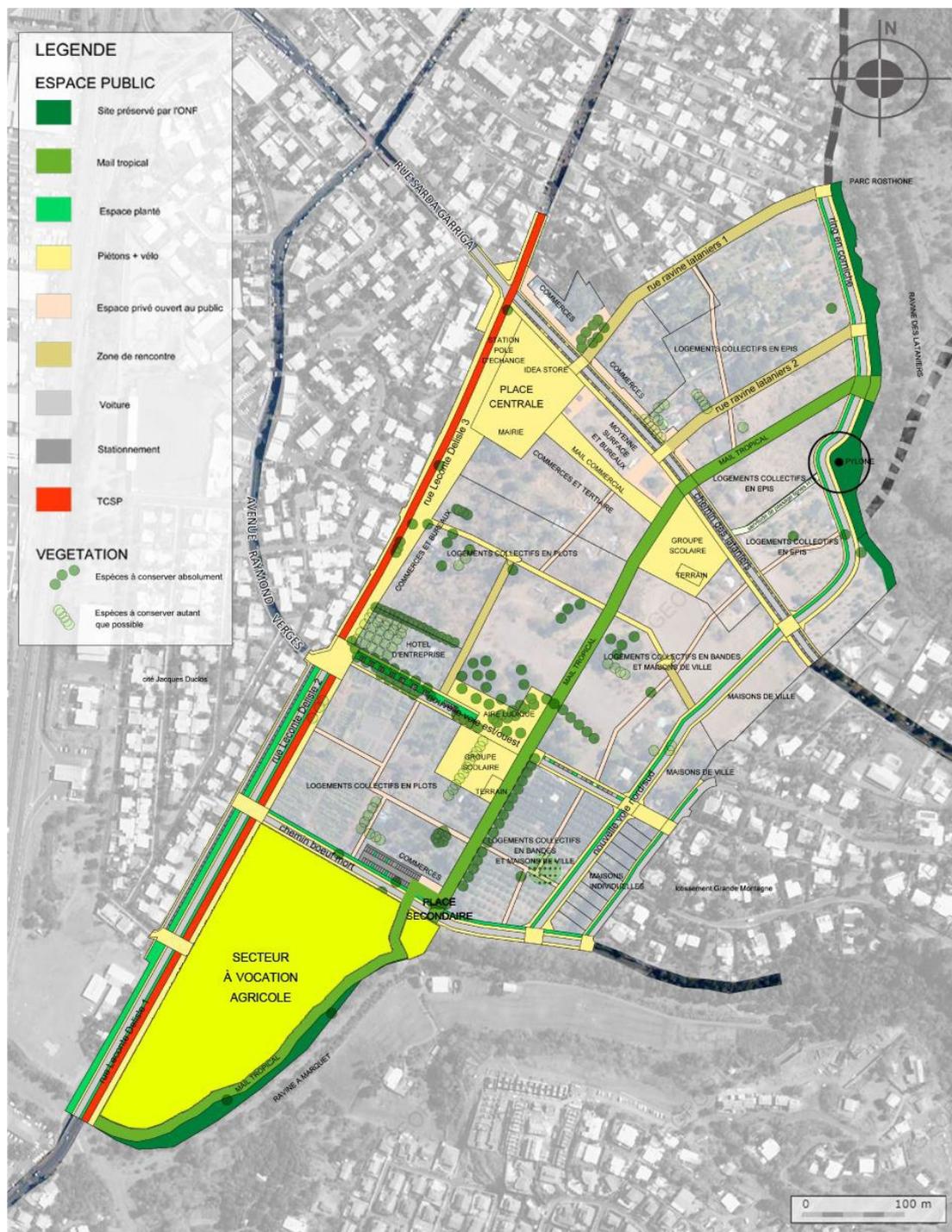
I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ET PRÉSENTATION DU PROJET

Le projet de révision du PLU de La Possession porte sur le déclassement d'une partie de la zone agricole de la ZAC Cœur de Ville, d'une superficie globale de 4,2 hectares classée actuellement en zonage A au PLU de la commune de La Possession dont la révision générale a été approuvée le 12 juin 2019. Ce projet permettra ainsi de modifier le zonage A de 2,8 hectares de parcelles agricoles en zonage AUA_v destiné aux zones à urbaniser de la ZAC Cœur de Ville.



Plan de situation ZAC Cœur de Ville (extrait du règlement PLU approuvé en 2019)

La ZAC Cœur de Ville, considérée comme « opération d'envergure à l'aménagement maîtrisé sur sites stratégiques » dans le règlement du PLU, fait également l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) spécifique prévoyant la construction de 1 849 nouveaux logements au total, dont 1 105 logements aidés (soit 60%). L'OAP prévoit notamment la réalisation de 2 groupes scolaires en dehors de la zone agricole (voir plan d'aménagement de l'OAP). Aucun projet de collège n'est envisagé dans l'OAP du PLU approuvé en 2019. Il est en de même au sujet du projet d'agro-écologie urbaine sur la partie classée en zonage A réservée à une utilisation agricole sur l'ensemble de sa superficie.



Plan d'aménagement avant révision du PLU (extrait du tome II de la pièce 5 – OAP du PLU approuvé en 2019)

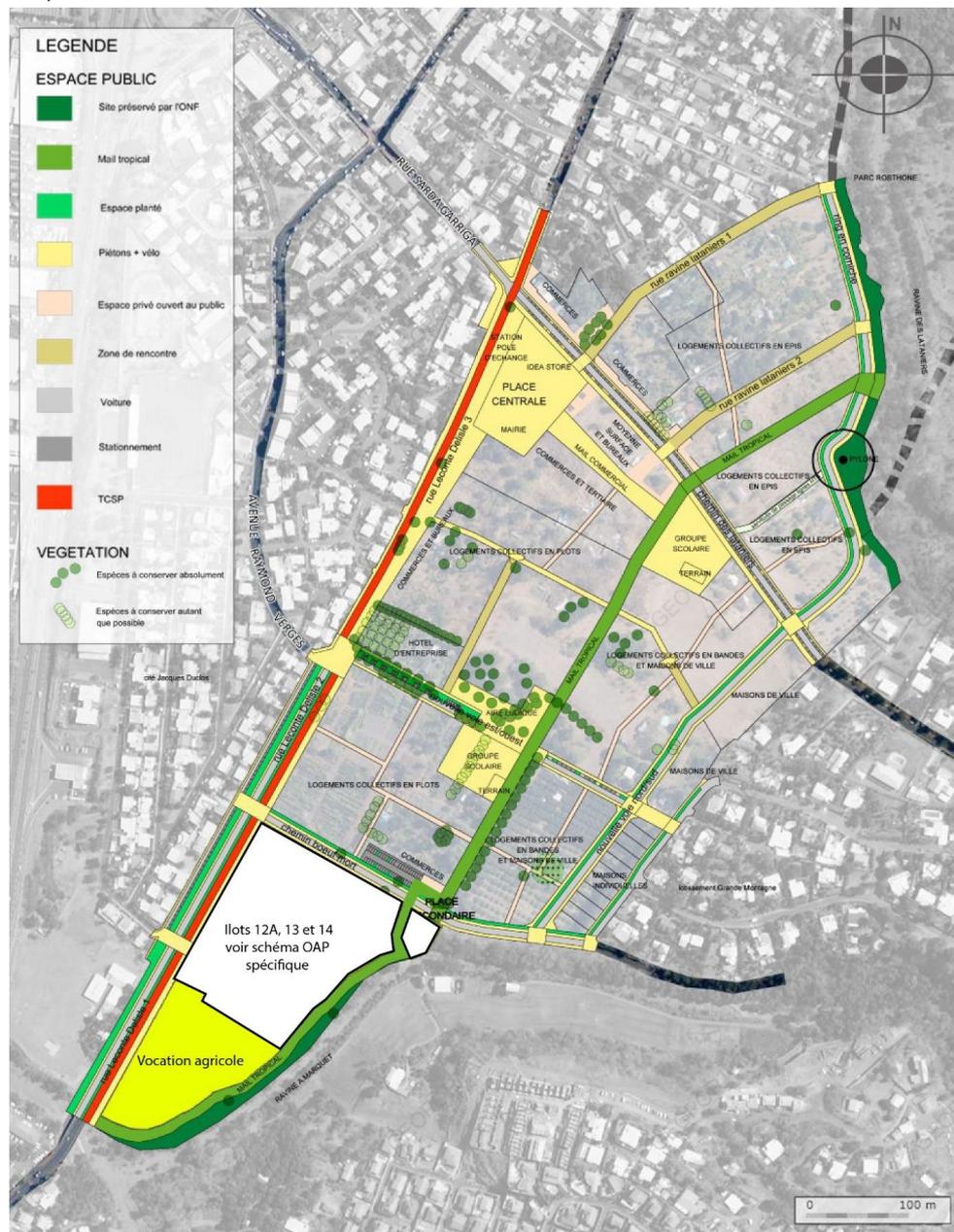
AVIS DÉLIBÉRÉ N° 2020AREU5 adopté lors de la séance du 14 avril 2020 par
La mission régionale d'autorité environnementale de La Réunion

La révision dite « allégée » du PLU vise à permettre la réalisation dans la partie sud de la ZAC d'une superficie de 2,8 hectares :

- d'un collège de 700 à 900 élèves et ses équipements (espace de restauration, gymnase, etc.) ;
- d'une résidence de 60 nouveaux logements collectifs ;

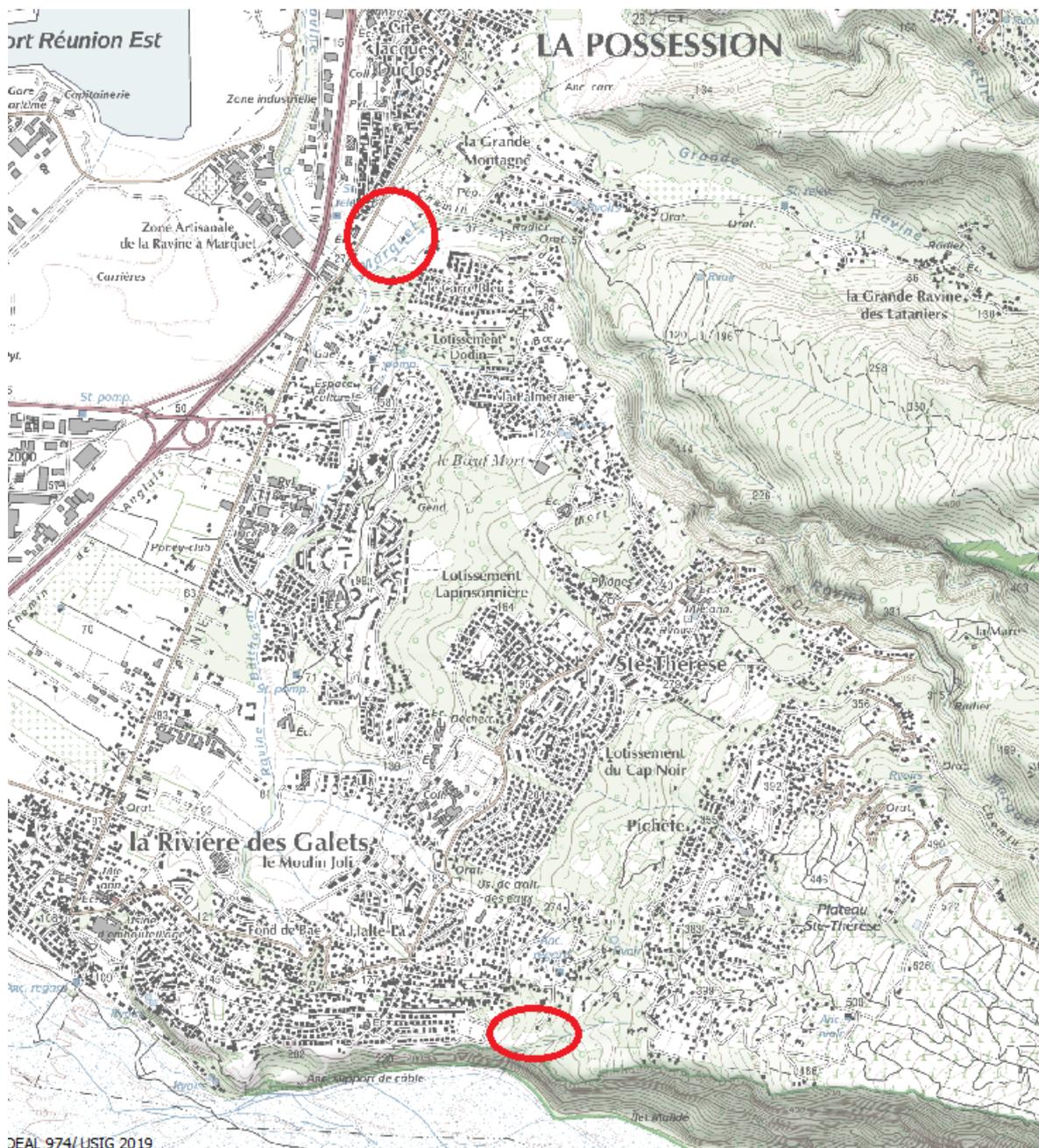
Cette procédure de révision confirme également la préservation et la valorisation de l'arboretum existant du domaine des Bois de Senteurs.

La zone agricole résiduelle après la révision du PLU consiste à mettre en place un espace d'agro-écologie urbaine (appelé également « hub agricole ») permettant une diversification agricole mixant à la fois des pratiques d'agriculture de pleine terre et d'innovation agricole (par exemple serres, aquaponie, ruches, halle de distribution des produits locaux, permaculture, installation de compostage...) sur 1,4 hectares.



Plan d'aménagement après révision du PLU (extrait du rapport de présentation)

Le projet de révision du PLU prévoit enfin le déclassement de 1,2 hectares de zone à urbaniser classée AUst dans le secteur de Pichette, en zone agricole classée A.



Plan de situation des 2 secteurs (Cœur de Ville et Pichette)

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

La note de présentation est composée d'un résumé des éléments présentés dans le rapport du PLU approuvé en 2019 avec des chiffres actualisés (population, logements), ainsi que d'un état initial de l'environnement et d'une évaluation environnementale focalisés sur le site de la ZAC Cœur de Ville.

■ Les principaux enjeux spécifiques au secteur concerné par le projet de révision du PLU ne sont pas identifiés :

Le rapport reprend chacun des thèmes environnementaux fondamentaux retenus dans le cadre de la révision générale du PLU approuvé en 2019, puis procède à une analyse pour le site de la ZAC Cœur de Ville. Toutefois, le rapport n'apporte aucun éclairage sur les enjeux environnementaux à une échelle adaptée au secteur de la ZAC Cœur de Ville et l'analyse relative au secteur de Pichette est absente. Cela ne permet pas de disposer d'une vision claire sur les enjeux principaux et transversaux pour lesquels une attention particulière mériterait d'être portée dans le cadre de la mise en œuvre de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC).

Il est à noter que dans son avis du 19 juillet 2018 relatif à la révision générale du PLU de La Possession, la MRAe avait déjà soulevé l'absence de mise en exergue des enjeux propres à la commune.

- ***L'Ae demande au maître d'ouvrage de compléter le rapport en faisant ressortir et en hiérarchisant les enjeux principaux à une échelle adaptée pour procéder à une analyse portant à la fois sur la ZAC Cœur de Ville et le quartier de Pichette.***

■ L'absence de vision prospective de l'évolution de l'état initial de l'environnement :

Le rapport n'aborde à aucun moment les perspectives d'évolution de la situation environnementale du secteur d'étude. Cette étape, qui fait pourtant partie de la méthodologie applicable aux démarches d'évaluation environnementale, devrait permettre d'apprécier les tendances d'évolution de la situation environnementale du territoire au regard de l'évolution des pressions qui s'exercent sur les milieux et ressources dans l'objectif d'identifier par la suite les leviers à mobiliser par le PLU pour infléchir les tendances.

Il est à noter que la MRAe avait déjà relevé, dans son avis du 19 juillet 2018 cité ci-dessus, l'absence d'analyse des conséquences probables sur l'environnement (santé humaine, continuités écologiques, biodiversité, milieux marins, ressources...) de la mise en œuvre du PLU.

- ***L'Ae demande au maître d'ouvrage de présenter un scénario environnemental de référence permettant d'apprécier les évolutions prévisibles des secteurs de la ZAC Cœur de Ville et de Pichette.***

Il est rappelé que le scénario environnemental de référence constitue un outil d'aide à la décision pour le maître d'ouvrage et contribue à élaborer l'argumentaire sur les justifications des choix qui seront opérés dans le cadre du projet de révision du PLU.

■ La justification de la prise en compte du contexte administratif et juridique à améliorer :

Le rapport de présentation fait état de l'articulation du PLU avec les autres documents d'urbanisme et de planification en procédant à un résumé de l'analyse faite dans le cadre du PLU approuvé en 2019. En complément, le rapport analyse la situation du projet vis-à-vis du périmètre d'irrigation du littoral ouest (ILO), bien que le réseau d'irrigation qui alimente la zone agricole de la ZAC Cœur de Ville n'en fasse pas partie (page 63).

Il est à noter que, dans son avis du 19 juillet 2018 rappelé en page précédente, la MRAe avait recommandé d'apporter la démonstration de la compatibilité du PLU avec le SCoT du TCO, le SDAGE et le SAGE ouest. Le présent rapport de présentation n'apporte aucune amélioration sur cet aspect.

Le projet de révision du PLU doit, en premier lieu, s'inscrire en cohérence avec le PLU approuvé en 2019. Pour ce qui concerne le projet envisagé pour la révision du PLU, le rapport affirme sans démonstration la compatibilité au Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PLU de La Possession en citant les objectifs 11 - « Renforcer l'urbanisation des bas » et 17 - « Favoriser un urbanisme économe en ressources énergétiques » (page 59).

Toutefois, la transcription de ces objectifs du PADD n'apparaît pas dans les pièces prescriptives du projet de révision du PLU, notamment en termes d'incitation au recours aux énergies renouvelables en veillant à une insertion paysagère adaptée au site, ni en termes de construction de bâtiments peu consommateurs d'énergie (pour le collège et les nouveaux logements).

Il est regrettable que le rapport n'aborde pas la cohérence du projet de révision de PLU avec l'objectif 12 - « Faire pénétrer la nature en ville » du PADD pour ce qui concerne la préservation et la restauration de la trame paysagère, ainsi que la limitation de l'imperméabilisation des sols. Cela est d'autant plus surprenant que l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) relative à la ZAC Cœur de Ville définit, pour ce qui la concerne, un cadre détaillé sur la préservation et le maintien de la trame verte et bleue, et les dispositions à prendre pour garantir la rétention, l'infiltration voire le traitement des eaux pluviales.

Il en est de même pour ce qui concerne l'objectif 16 - « Organiser une mobilité durable avec les territoires voisins » du PADD pourtant en lien direct avec :

- le projet de Zone d'Aménagement et de Transition vers les Transports (ZATT) de Cœur de Ville prévue dans le Plan de Déplacements Urbains (PDU) du TCO ;
- les projets identifiés dans le cadre du plan guide de l'Ecocité de Cambaie comportant des nouvelles infrastructures aux abords de la ZAC Cœur de Ville pour améliorer la qualité de service des transports en commun ;
- le projet de Voie Verte portée par la commune de La Possession.

L'OAP Cœur de Ville insiste également pour sa part, sur la desserte de la ZAC par des transports en commun, et affirme la place privilégiée des piétons comme des deux roues dans les aménagements de la zone labellisée Ecoquartier.

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

– d'apporter la démonstration de la cohérence du projet de révision du PLU avec le PADD du PLU approuvé en 2019, comme avec les orientations à respecter des SDAGE et SAGE ouest ;

– de présenter la cohérence du projet avec les dispositions à respecter dans le cahier des charges du label Ecoquartier dont bénéficie la commune pour l'opération Cœur de Ville, le plan guide de l'Ecocité de Cambaie et les orientations définies dans l'OAP Cœur de Ville du PLU.

■ L'analyse des incidences et les mesures ERC proposées à améliorer :

L'analyse des incidences du projet de révision du PLU est présentée sous forme d'un tableau pour chacun des thèmes environnementaux fondamentaux étudiés dans l'état initial de l'environnement (pages 68 et 69). Toutefois, l'analyse reste sommaire et la mise en œuvre de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) qui en découle pourrait être améliorée (partie 5 du rapport) :

- la mesure visant à classer en zonage agricole 1,2 hectares de parcelles destinées à l'urbanisation sur le secteur de Pichette en compensation au déclassement des 2,8 hectares de zone agricole sur la ZAC Cœur de Ville, devrait également être justifiée à l'appui d'une analyse des enjeux environnementaux à l'échelle du PLU et de la charte de développement agricole pour laquelle la commune s'est engagée avec les acteurs du monde agricole ;
- les mesures complémentaires intégrées dans l'OAP Cœur de Ville s'inscrivent dans la continuité de l'OAP du PLU approuvé en 2017. Il serait souhaitable de mettre en exergue les bénéfices que ces mesures complémentaires sont susceptibles d'apporter en faveur de l'environnement à mettre en perspective avec les actions innovantes inscrites dans le Contrat de Transition Écologique du TCO pour ce qui concerne la ZAC Cœur de Ville ;
- les mesures en faveur de l'agriculture raisonnée sont louables et contribuent indubitablement à la qualité environnementale du territoire communal, mais ne constituent pas de mesures ERC applicables au projet de révision du PLU.

- ***L'Ae demande au maître d'ouvrage de reprendre la rédaction du rapport environnemental de manière à présenter sous forme de mesure d'évitement, de réduction ou de compensation, les dispositions contribuant à un moindre impact environnemental du projet de révision du PLU.***

III. JUSTIFICATION DES CHOIX ET SOLUTIONS DE SUBSTITUTION RAISONNABLES ; DÉFINITION DE CRITÈRES, INDICATEURS, MODALITÉS RETENUES POUR L'ANALYSE DES RÉSULTATS ; RÉSUMÉ NON TECHNIQUE

Les raisons invoquées pour justifier le projet reposent sur la demande faite par le Conseil Départemental en mai 2019 de réaliser à court terme un nouveau collège sur le territoire de la commune de La Possession.

La démarche de justification des choix au regard d'une analyse comparative avec d'autres solutions de substitution raisonnables, est présentée en partie 4 du rapport de présentation et permet de comprendre les choix opérés quant à l'implantation du collège en partie sud de la ZAC Cœur de Ville.

Dans son avis du 19 juillet 2018, la MRAe avait recommandé d'améliorer le dispositif de suivi du PLU en proposant une grille d'indicateurs de suivi concrets et adaptés aux caractéristiques du projet.

Le dispositif de suivi du PLU présenté en partie 6 du rapport de présentation, reprend une partie de la liste des indicateurs du PLU approuvé en 2019. De nouveaux indicateurs sont proposés (exemple : « superficie des espaces carrières inscrits dans le schéma départemental »). D'autres sont déplacés de l'enjeu environnemental initialement retenu dans le rapport de présentation du PLU approuvé en 2019 sans qu'aucune explication ne soit apportée (exemple : l'indicateur « superficie de la tâche urbaine » passe de l'enjeu « paysage et cadre de vie » à l'enjeu « milieu naturel et biodiversité »).

➤ **L'Ae recommande de :**

- mettre en cohérence le tableau des indicateurs avec celui du PLU approuvé en 2019 ;**
- de présenter une première analyse des indicateurs renseignés depuis l'approbation du PLU en 2019 afin de s'assurer que la mise en œuvre du projet de révision du PLU ne conduira pas à amplifier les effets négatifs sur l'environnement ;**
- de proposer, s'il y a lieu, de nouveaux indicateurs adaptés aux caractéristiques du projet de révision du PLU.**