



Mission régionale d'autorité environnementale

La Réunion

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de La Réunion
sur la révision allégée n°1 du PLU de BRAS PANON**

n°MRAe 2021AREU3

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 22 juillet 2021

Étaient présents et ont délibéré : Didier KRUGER, président, et Sonia RIBES-BEAUDEMOULIN, membre associé.

En application du règlement intérieur de la MRAe de La Réunion adopté le 11 septembre 2020 et publié au bulletin officiel le 25 septembre 2020, 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.

Le 29 avril 2021, 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 à cette même date. Le service régional d'appui à la MRAe est la DEAL de La Réunion/ SCETE/UEE qui instruit la demande.

L'Agence Régionale de Santé, saisie pour avis le 2 juin 2021, a répondu par un avis favorable pour ce projet de révision allégée en précisant que les modifications ne soulèvent aucun enjeu en ce qui concerne la santé publique.

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 révision allégée n°1 du plan local d'urbanisme de la commune de Bras-Panon, en tant que commune littorale au sens de l'article L 321-2 du code de l'environnement, est soumise à évaluation environnementale au titre de l'article R. 104-10 du Code de l'urbanisme.

En outre, il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « *plans et programmes* », l'autorité compétente pour approuver un plan doit mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public, les informations suivantes : le plan approuvé, une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées, et enfin, les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

Résumé de l'avis

La présente révision allégée du PLU de Bras-Panon comporte deux objets :

- la re-délimitation du secteur Nt3 Secteur de Taille Et de Capacité Limitées (STECAL) situé à Bellevue les Hauts avec l'actualisation de l'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) concernée ;
- le déclassement d'une parcelle située en zone agricole (Acu) en une zone d'urbanisation future constructible (1AUb) pour une surface de 423 m² ; cette modification concerne une zone agricole sans enjeu environnemental.

Compte tenu de l'incidence mineure du deuxième objet de l'évolution du PLU, l'avis de l'autorité environnementale ne porte que sur le secteur de Bellevue-les-hauts.

L'évolution du PLU dans ce secteur consiste à réduire une zone destinée à l'implantation de projets touristiques dans une zone naturelle dans les Hauts de la commune.

Si la réduction de l'emprise de la zone destinée à l'implantation de projets touristiques de près de la moitié de la surface et sa restitution en zone naturelle inconstructible apparaissent plutôt vertueuses, l'état initial de la biodiversité reste néanmoins très insuffisant, au vu des enjeux de la zone concernée.

Compte tenu des faibles surfaces des zones impactées, les enjeux de cette évolution de PLU sont limités. Ils portent sur la protection de la biodiversité, la prise en compte de l'enjeu de la transition énergétique et des risques naturels et la qualité paysagère en zone naturelle.

Dans ce cadre, l'Ae formule les principales recommandations suivantes :

- ***justifier le scénario qui a été retenu au regard des enjeux environnementaux. Le choix de la localisation des aménagements et de la réduction de l'emprise de la zone devraient être davantage explicités, notamment sur la base d'un diagnostic environnemental précis ;***
- ***établir un inventaire précis des espèces endémiques et indigènes de la flore et de la faune pour justifier de leur préservation sur le site des constructions identifiées sur l'OAP et des mesures d'évitement et des éventuelles mesures de réduction et/ou de compensation à mettre en œuvre ;***
- ***annexer un cahier de prescriptions architecturales permettant de favoriser de manière plus précise l'impact paysager des constructions des projets dans leur environnement, en particulier pour la zone d'activités de loisirs prévue ;***
-
- ***clarifier la situation de la construction existante dans le projet de révision du PLU afin de justifier de la prise en compte des risques de mouvement de terrain connus ;***
- ***traduire l'enjeu de la transition énergétique dans l'OAP et proposer une rédaction dans le règlement du PLU pour encadrer la mise en œuvre de panneaux photovoltaïques.***

Avis détaillé de l'autorité environnementale

I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ET PRÉSENTATION DU PROJET

1. Contexte général

La commune de Bras Panon se situe sur la côte Est de La Réunion. Commune moyenne en superficie (88 km² - rang 11/24 communes de l'île) et en nombre d'habitants (13 000 habitants en 2017 - rang 10/24), Bras Panon est considérée comme une commune rurale, dotée d'un patrimoine naturel exceptionnel.

Le PLU de Bras Panon a été approuvé le 30 novembre 2019 et a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale le 9 juillet 2019.

Le projet de révision allégée n°1 du PLU de Bras Panon porte sur deux objets :

1. la re-délimitation du secteur Nt3 Secteur de Taille Et de Capacité Limitées (STECAL) situé à Bellevue les Hauts avec l'actualisation de l'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) concernée ;
2. le déclassement d'une parcelle située en zone agricole (Acu) en zone d'urbanisation future constructible (1AUb)

2. Présentation des deux projets qui font l'objet de la révision allégée du PLU de Bras-Panon

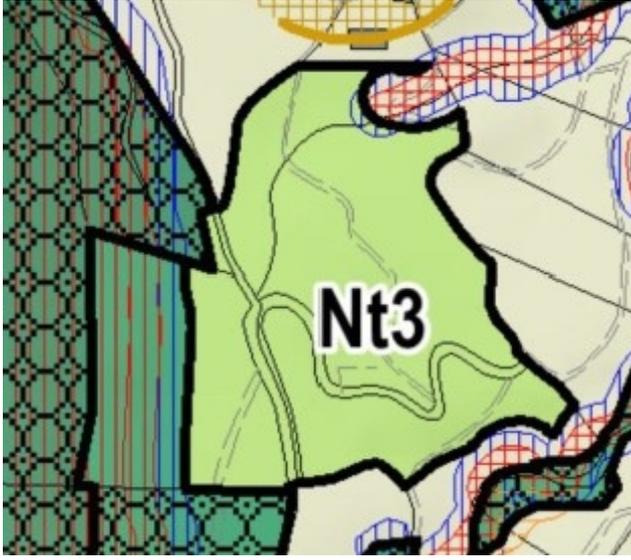
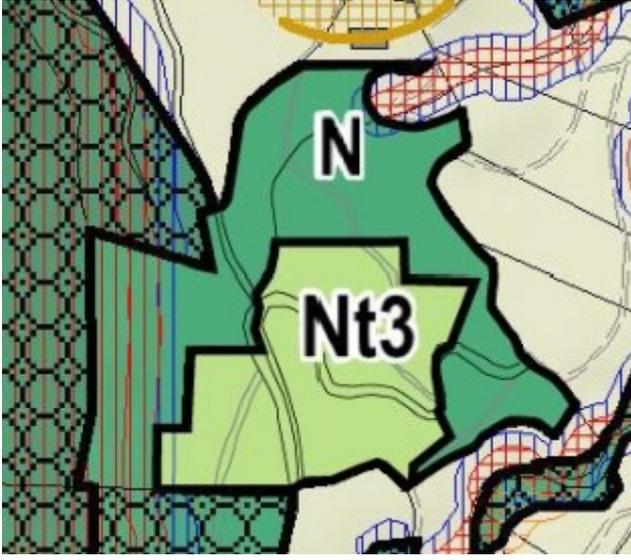
2.1 La re-délimitation du STECAL situé à Bellevue les Hauts

Le projet d'évolution sur le secteur de Bellevue vise à permettre l'émergence de deux projets touristiques par deux porteurs distincts :

- un projet naturo-touristique "Les lodges de Bellevue"
- un projet agro-touristique de Bellevue les Hauts

L'évolution du PLU consiste à :

- réduire de moitié la surface totale du STECAL (2,7 ha au lieu de 5,4 ha dans le PLU actuel) et restituer l'autre moitié en zone naturelle (N) dans laquelle tout projet de construction est interdit.
- re-délimiter la localisation du STECAL avec une extension dans ses limites sur la partie ouest pour une surface d'un peu plus de 1000 m² pour intégrer la construction existante.
- faire évoluer le règlement écrit du secteur Nt3,
- modifier l'OAP n°6,

PLU en vigueur	Projet de révision allégée n°1
	

Le zonage Nt3 est réduit de moitié passant de 5,4 Ha à 2,7 Ha, la moitié nord de la zone est reclassée en zone naturelle inconstructible.

Le règlement de la zone Nt3 est modifié pour permettre de doubler la constructibilité limitée dans ce STECAL qui passe ainsi de 500 m² à 1 000 m² de surface de plancher.

PLU en vigueur	Projet de révision allégée n°1
Dans le secteur Nt3 , les aménagements, les installations et les constructions à vocation touristique et de loisirs, d'accueil et de restauration ouverts au public, dans la limite de 500 m ² nouveaux de surface de plancher pour l'ensemble du secteur.	Dans le secteur Nt3 , les aménagements, les installations et les constructions à vocation touristique et de loisirs, d'accueil et de restauration ouverts au public, dans la limite de 1 000 m ² nouveaux de surface de plancher pour l'ensemble du secteur en respectant la répartition fixée par l'orientation d'aménagement et de programmation. Une seule construction nouvelle à usage d'habitation pour l'ensemble du secteur est autorisée à condition qu'elle soit justifiée au regard de la nécessité d'une présence permanente et rapprochée sur le site de l'activité, et dans une limite totale de 110 m ² de surface de plancher. Toutes les constructions citées préalablement doivent s'intégrer dans leur environnement sans le dénaturer et ne pas porter atteinte à la préservation des sols naturels, agricoles et forestiers.

L'OAP est modifiée et plus détaillée pour tenir compte des deux projets touristiques identifiés avec une constructibilité étendue à 1 000 m² pour l'ensemble du STECAL.

- un projet de lodges sur la partie ouest intégrant la rénovation d'un bâtiment existant transformé en hébergement touristique et la création de bungalows sur pilotis,
- un projet d'agro-tourisme prévoyant un emplacement pour un camping et des eco-lodges, une activité de fermes découverte et de loisirs (notamment une tyrolienne), un espace de restauration et la création d'une habitation pour le propriétaire du site

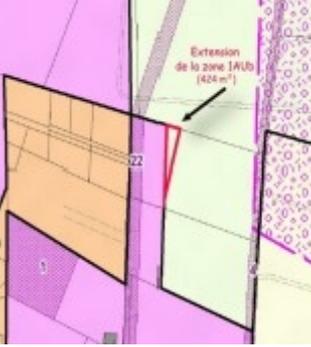
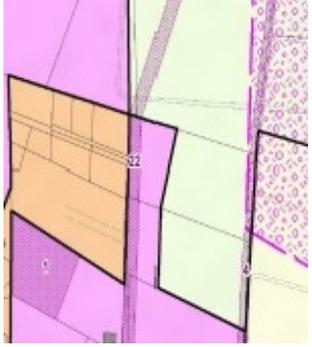
L'OAP prévoit des aires de stationnement perméables ainsi que différents sites potentiels de gestion durable de l'eau

Projet de révision allégée n°1



2.2 Le déclassement d'une parcelle de ACu en 1 AUb

Le déclassement d'une parcelle pour partie en zone constructible est justifiée par la commune pour compenser une perte de constructibilité pour le propriétaire de la parcelle AI281, suite à une erreur de tracé pour l'emplacement réservé 22 correspondant à l'aménagement des travaux de l'impasse Mussard.

Localisation du secteur Acu concerné	PLU en vigueur	Projet de révision allégée n°1
 <p>Le secteur Acu concerné par la présente révision « allégée »</p>	 <p>Extension de la zone (AUO) (424 m²)</p>	

La modification concerne une zone agricole, située dans la zone préférentielle d'urbanisation du Schéma d'Aménagement Régional de La Réunion et sans enjeu environnemental.

Compte tenu de l'incidence mineure de cette évolution du PLU qui ne concerne que 424 m², l'avis de l'autorité environnementale ne portera que sur le secteur de Bellevue les Hauts.

➤ **L'Ae recommande de compléter le dossier d'un tableau récapitulatif faisant apparaître les nouvelles surfaces du PLU modifié.**

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

Pour l'Ae, les enjeux de cette évolution de PLU concernent essentiellement le secteur de Bellevue les Hauts. Ils portent sur la protection de la biodiversité, la prise en compte de l'enjeu de la transition énergétique, des risques naturels et la qualité paysagère en zone naturelle.

1. Compatibilité et articulation du projet de révision allégée avec les autres documents d'urbanisme et les autres plans et programmes mentionnés à l'article L 122-4 du code de l'environnement.

La compatibilité du projet de révision allégée avec les documents de planification, notamment avec le SAR est présentée de manière complète et satisfaisante (cf pages 51 et s).

2. Justification du projet au regard des enjeux environnementaux

Le rapport mentionne que le projet d'évolution du secteur Nt3 a été étudié sur la base de trois scénarios (voir page 58 et s) :

1/ ne rien changer aux dispositions du PLU qui limitait la constructibilité à 500 m² de surface de plancher : ce scénario n'a pas été retenu au regard de la viabilité économique des deux projets retenus postérieurement à l'approbation du PLU qui nécessitent une constructibilité totale de 1 000 m².

2/ maintenir l'emprise du projet en augmentant les droits à construire : scénario non compatible avec la caractéristique d'un STECAL dont la constructibilité doit être limitée par nature ;

3/ réduire l'emprise du projet et augmenter la constructibilité dans une zone réduite de moitié : c'est le scénario retenu.

La justification des choix est davantage présentée sous l'angle de la viabilité économique des projets qu'au regard de la protection de l'environnement.

➤ **Le choix de la localisation des aménagements et de la réduction de l'emprise de la zone n'étant pas explicités, l'Ae recommande de justifier en quoi le scénario a été retenu au regard des enjeux environnementaux, notamment sur la base d'un diagnostic environnemental précis.**

2.1 Une analyse de l'état initial de l'environnement insuffisante

L'évaluation environnementale présentée constitue un additif au rapport de présentation du PLU. Le rapport comprend tous les items exigés par le code de l'environnement avec toutefois un diagnostic qui reste insuffisant.

En effet, le dossier (cf page 10 du rapport) se contente de relever que le secteur n'est pas identifié comme une zone d'intérêt écologique (ZNIEFF, pas de périmètre de protection de l'eau, ni zone de protection forte ou de continuité écologique au titre du SAR)

Or, le projet de Bellevue est situé en espace de continuité écologique potentielle et jouxte une ZNIEFF de type 2.

Le secteur est également identifié comme une zone de reproduction d'oiseaux forestiers endémiques notamment l'oiseau vert et le merle pays. Il est susceptible par ailleurs d'héberger le lézard vert des Hauts.

L'habitat naturel n'est aucunement analysé sur le secteur potentiellement concerné par l'hébergement d'une faune à protéger.

Le 9 juillet, l'Ae dans son avis sur le PLU de révision générale relevait des enjeux de biodiversité avérés sur ce site du STECAL et regrettait que *"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"*.

Cet enjeu est d'ailleurs reconnu par la présentation du projet dans le rapport qui met en avant "la présence et la valorisation du site", l'OAP illustrant et localisant le maintien et la plantation d'espèces endémiques" sans qu'aucun inventaire, ni analyse précise du site ne soient présentés.

➤ **L'Ae demande la réalisation d'un inventaire précis des espèces endémiques et indigènes de la flore et de la faune présentes sur le secteur pour justifier de leur préservation des mesures d'évitement et des éventuelles mesure de réduction et/ou de compensation à mettre en œuvre,**

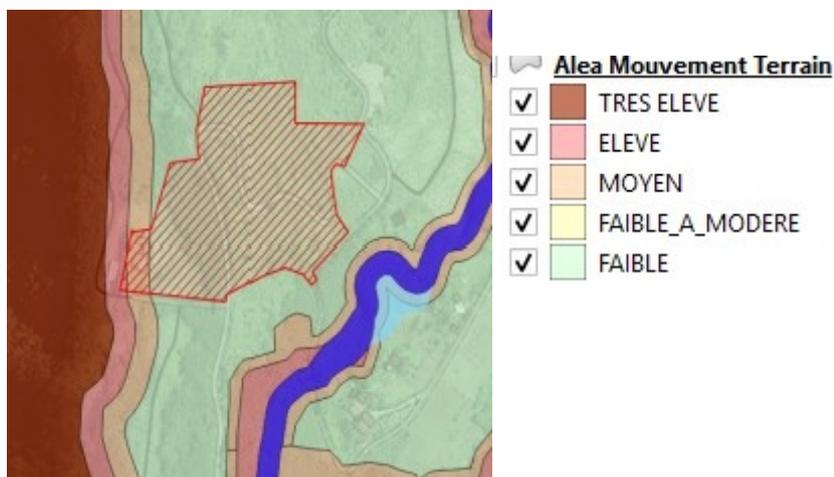
2.2 Une ambition trop modeste par rapport aux enjeux de transition énergétique

Le dossier mentionne l'installation de panneaux solaires en toiture pour le chauffage des des eaux. L'ambition dans l'OAP est d'affirmer une gestion durable de l' énergie en tendant vers l'autonomie énergétique. Toutefois, le projet de révision allégée ne contient aucune nouvelle disposition en adéquation avec cet objectif. Ainsi l'article N14 relatif aux obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière de performances énergétiques et environnementales est renseigné avec la mention "sans objet".

➤ **Compte tenu des ambitions affichées dans les projets touristiques résolument orientés vers la protection environnementale et afin d'être en adéquation avec les objectifs régionaux d'autonomie énergétique inscrits dans la programmation pluriannuelle de l'énergie de La Réunion, l'Ae recommande au maître d'ouvrage de traduire l'enjeu de la transition énergétique dans l'OAP et de proposer une rédaction dans le règlement du PLU pour encadrer la mise en œuvre de panneaux photovoltaïques.**

2.3 Une vigilance nécessaire sur la prise en compte des aléas mouvement de terrain

Le rapport de présentation fait état du Plan de Prévention des Risques (PPR) inondation et mouvement de terrain de Bras-Panon, actuellement en cours de révision, sans préciser qu'une partie de la zone est concernée par un aléa mouvement de terrain moyen, selon l'atlas des risques de mouvements de terrain,, Cet aléa, porté à connaissance de la commune le 14/06/2019, est, en l'état, incompatible avec un aménagement de la construction existante. Le dossier envisage toutefois en option (cf page 18) l'impossibilité de transformation du logement existant dans l'OAP, avec dans ce cas, un report de constructibilité sur la partie non concernée par les aléas.



Atlas des risques mouvements de terrain et aléas inondation porté à la connaissance de la commune le 14 juin 2019

➤ **Afin de justifier de la prise en compte des risques de mouvement de terrain connus, l'Ae recommande de clarifier l'ambition de la commune concernant la situation de la construction existante dans le projet de révision du PLU et de la traduire dans le règlement du PLU.**

2.4 Des projets touristiques qui doivent s'intégrer dans un paysage naturel à préserver

Le projet de révision concerne un secteur naturel dont la vocation sera à terme de développer deux structures touristiques sur une emprise actuellement dépourvue de toute construction (à l'exception de la construction existante illégalement implantée). Or l'impact paysager du projet reste peu développé, malgré les affirmations répétées de projets « s'insérant dans l'environnement et son paysage ». La densification choisie pour ce secteur pourrait en effet impacter de manière plus conséquente la zone naturelle, en particulier dans l'option proposée d'un report de la constructibilité du bâtiment existant (200 m²) sur au sein du secteur en sus des 1 000 m² nouveaux autorisés. Compte tenu du secteur d'implantation projeté, les deux porteurs de projets pourraient prendre l'attache du parc national de La Réunion dans l'objectif d'une labellisation de type "*Esprit Parc national*"¹. Tout en apportant une visibilité supplémentaire, cette démarche permettrait d'assurer et de promouvoir la qualité environnementale de ces projets situés aux portes de l'entrée du Parc national.

➤ ***Dans l'objectif de favoriser une plus grande intégration paysagère et environnementale des projets de construction dans une zone à vocation naturelle, l'Ae recommande de compléter le règlement de la zone Nt3 en annexant un cahier de prescriptions architecturales ; en particulier pour les structures d'activités de loisirs, les couleurs vives et matériaux en plastique seront ainsi à éviter.***

3. Le dispositif de suivi, le résumé technique et l'analyse des incidences et mesures ERC

La mise en place d'un dispositif de suivi est essentielle dans la démarche d'évaluation environnementale. Il permet en effet d'apprécier si les objectifs du document d'urbanisme ont bien été atteints. Les incidences positives et négatives doivent en effet pouvoir être suivies de manière objective.

➤ ***L'Ae recommande de compléter le tableau de suivi du PLU d'un état de référence pour être en mesure d'interpréter l'évolution des indicateurs au cours du temps.***

➤ Le résumé non technique présenté en fin de rapport est une compilation du rapport et en reproduit les lacunes, notamment l'insuffisance de l'état initial de l'environnement.

➤ Le projet de révision allégée consistant principalement à réduire une zone destinée aux projets touristiques en modifiant le règlement, les mesures d'évitement sont présentées sous l'angle surfacique, celles de réduction sous l'angle des contraintes réglementaires qui ne sont qu'incitatives.

➤ ***L'Ae recommande de revoir la pertinence du classement des mesures ERC et l'analyse des mesures, en démontrant de manière chronologique les mesures prises pour éviter les impacts sur l'environnement, le cas échéant pour réduire ceux qui n'ont pu être évités et en ultime mesure pour les compenser.***

1 (*Pour information, cf site internet : reunion-parcnational.fr/fr/des-decouvertes/la-marque-esprit-parc-national*)