



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 Sainte-Suzanne**

n°MRAe 2022AREU4

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 avril 2022.

Étaient présents et ont délibéré : Didier KRUGER, Sonia RIBES-BEAUDEMOLIN.

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 7 février 2022, l'Autorité environnementale (Ae) a été saisie pour avis par la commune de Sainte-Suzanne du projet de révision générale de son PLU et en a accusé réception à cette même date. Le service régional de l'environnement qui apporte un appui à la MRAe est la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de La Réunion.

Conformément aux dispositions de l'article R.122-21 du code de l'environnement, l'Ae a consulté l'Agence Régionale de Santé de La Réunion par courrier du 14 février 2022.

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 générale du plan local d'urbanisme de la commune de Sainte-Suzanne a été arrêtée le 14 décembre 2021. Conformément à l'article L.104-1 et R.104-11 du code de l'urbanisme, la révision est soumise à évaluation environnementale de manière systématique puisqu'elle porte sur un changement d'orientation du Projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

En outre, il est rappelé qu'en vertu de l'article R.104-39 du code de l'urbanisme, la commune devra informer le public et l'autorité environnementale de l'approbation de la révision. La mise à disposition du plan révisé approuvé comportera notamment des indications relatives à la manière dont il a été tenu compte des consultations auxquelles il a été procédé, ainsi que les motifs qui ont fondé les choix opérés, compte tenu des diverses solutions envisagées. Cette information et cette mise à disposition seront réalisées, le cas échéant, dans les conditions et selon les formalités particulières prévues pour assurer la mise à disposition du public de ces plans ou documents et pour assurer la publicité de l'acte les adoptant ou les autorisant.

Résumé de l'avis

La commune de Sainte-Suzanne dispose d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) qui a été approuvé le 22 mars 2017. Plusieurs procédures de modification du PLU ont eu lieu par la suite.

Par délibération en date du 14 décembre 2021, elle a décidé d'arrêter la procédure de révision de son PLU qui tient compte de nouveaux projets communaux.

L'absence de mise en perspective avec le PLU en vigueur depuis 2017 et les deux procédures de modification du PLU, ne permet pas de faire la transition et de comprendre les choix opérés dans le cadre de la présente procédure de révision du PLU.

Par ailleurs, le diagnostic met en lumière une consommation extrêmement rapide des espaces destinés à être urbanisés par le PLU en vigueur. Compte tenu du potentiel de densification des actuelles zones urbaines, il apparaît nécessaire que le nouveau projet de PLU privilégie d'abord l'optimisation du foncier urbain, en cohérence avec les orientations nationales sur la lutte contre l'étalement urbain et les objectifs du SCoT de la CINOR.

Enfin, l'évaluation environnementale qui a été établie, apparaît particulièrement perfectible puisqu'elle omet certains enjeux prégnants qui portent pourtant atteinte à la préservation de ressources naturelles et à la qualité du cadre de vie pour les habitants de la commune de Sainte-Suzanne.

Ainsi, l'évaluation environnementale nécessite d'être profondément améliorée et complétée afin de répondre à ce qui est attendu pour l'évaluation environnementale d'une révision générale d'un document d'urbanisme.

L'ensemble des recommandations de l'Ae est présenté ci-après dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ET PRÉSENTATION DU PROJET

1. Contexte général

La commune de Sainte-Suzanne fait partie de la communauté d'agglomération du territoire nord de La Réunion (appelé également CINOR) qui regroupe également les communes de Saint-Denis et de Sainte-Mairie.

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la commune de Sainte-Suzanne est en vigueur depuis le 22 mars 2017. À la suite du recours gracieux établi par le préfet de La Réunion en date du 24 mai 2017, le PLU de Sainte-Suzanne a été à nouveau prescrit le 28 février 2018 et arrêté par délibération du conseil municipal en date du 14 décembre 2021.

Il est à noter qu'une procédure de modification n°1 et une procédure de révision allégée n°1 du PLU ont été approuvées par la collectivité le 17 décembre 2019. La procédure de modification a fait l'objet d'une décision de la MRAe en date du 30 octobre 2019 (référéncée n°2019DKREU7¹) imposant à la commune de Sainte-Suzanne de mener une démarche d'évaluation environnementale. La procédure de révision allégée (portant principalement sur la zone relative au parc éolien de La Perrière) a, quant à elle, fait l'objet d'un avis de la MRAe en date du 11 octobre 2019 (référéncé n°2019APREU6²)

Ces deux procédures d'évolution du PLU ont également fait l'objet d'un recours gracieux de la part du préfet de La Réunion en date du 17 février 2020. Afin de répondre aux observations du préfet, la commune de Sainte-Suzanne a décidé de procéder à une procédure de modification n°2 de son PLU par arrêté municipal n°634/2020 en date du 17 juin 2020.

Enfin, la MRAe a été sollicitée le 1^{er} décembre 2020 pour une nouvelle procédure de modification simplifiée n°1 du PLU n'ayant aucun rapport avec l'objet poursuivi dans celle présentée en 2019. Une décision de la MRAe du 6 janvier 2021 (référéncée n°2021DKREU1³), n'a pas imposé l'obligation de réaliser une évaluation environnementale pour cette procédure modification simplifiée du PLU.

- ***L'Ae recommande à la commune de justifier la cohérence des différentes procédures d'évolution du PLU conduites à l'issue de l'approbation du document d'urbanisme intervenue le 22 mars 2017 avec les points de vigilance et recommandations formulés par la MRAe, ainsi qu'avec les orientations stratégiques retenues dans la présente révision générale du PLU prescrite le 28 février 2018.***

1 Voir le site internet de la MRAe de La Réunion : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/2019-a680.html>

2 Voir le site internet de la MRAe de La Réunion : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/archives-r439.html>

3 Voir le site internet de la MRAe de La Réunion : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/2021-a758.html>

2. Présentation du projet de révision du PLU

Après plusieurs procédures d'évolution du PLU, la commune de Sainte-Suzanne a décidé d'arrêter la procédure de révision générale de son PLU par délibération en date du 14 décembre 2021

Le projet de territoire dans le cadre de la révision générale du PLU de Sainte-Suzanne est exprimé à travers le Projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

Celui-ci s'articule autour de 2 axes qui décrivent les principales orientations stratégiques envisagées dans l'objectif de concilier les enjeux liés au développement de la commune, et les atouts du territoire communal en termes d'attractivité et de ressources naturelles.

Le PADD décrit ainsi les caractéristiques du projet de territoire qui s'inscrit dans :

- une structuration des zones urbaines en limitant la consommation foncière ;
- une production de nouveaux logements respectant les objectifs de la qualité thermique dans les constructions neuves⁴ ;
- une amélioration de l'accessibilité, de la mobilité et des déplacements dans le territoire communal ;
- une meilleure prise en compte des risques et aléas naturels ;
- un approvisionnement et la sécurisation de l'approvisionnement en eau potable ;
- une autonomie énergétique à l'échelle communale ;
- une préservation et une valorisation de la trame verte et bleue.

Il est à noter que plusieurs objectifs du PADD du PLU de Sainte-Suzanne ne relèvent pas de la compétence communale. C'est notamment le cas :

- de la CINOR en charge de la politique de la ville, des zones d'activités économiques, de la collecte des déchets, de l'assainissement des eaux usées, des transports collectifs et de la mobilité, de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations ;
- du Syndicat mixte de traitement des déchets du nord et de l'est (SYDNE) en charge du traitement des déchets dans le cadre de la politique régionale ;
- du Conseil Régional en charge de la construction de lycées et gestionnaire des routes nationales ;
- du Conseil Départemental en charge de la construction de collèges et du projet de Route des Hauts de l'Est.

➤ ***L'Ae recommande à la commune de mettre en perspective les orientations du PADD avec les stratégies territoriales arrêtées par les collectivités compétentes.***

4 En référence à la Réglementation Thermique Acoustique Aération DOM (dite RTAA DOM) révisée en 2016 : <https://www.ecologie.gouv.fr/reglementation-thermique-acoustique-et-aeration-des-logements-neufs-outr-mer>

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

L'évaluation environnementale doit être menée dans les conditions prévues par la directive 2001/42/CE du Parlement Européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, ainsi que ses annexes, et par l'article R.104-18 du code de l'urbanisme qui précise le contenu de l'évaluation environnementale.

Il est à noter qu'aucun bilan du PLU en vigueur n'est présenté, ne permettant pas de disposer de l'état de la situation environnementale du territoire de Sainte-Suzanne à la suite de la mise en œuvre du document d'urbanisme approuvé en 2017.

Il est également relevé que la partie relative à l'état initial de l'environnement est établie à partir des données et études disponibles en 2020⁵. Ainsi, il apparaît qu'aucune étude ou investigation sur des thématiques qui auraient pu nécessiter un approfondissement à l'issue de l'identification des enjeux environnementaux, n'a été réalisée dans le cadre de l'évaluation environnementale du projet de PLU. Cela est de nature à interpeller la collectivité comme le public, sur la qualité de l'état initial qui est le fondement de la démarche d'évaluation environnementale, comme sur les choix d'aménagement et sur la prise en compte des incidences du document d'urbanisme sur l'environnement et la santé humaine.

1. Articulation du projet de PLU avec les autres documents d'urbanisme et documents de planification

À partir des objectifs du projet de PLU décrits dans le PADD, le rapport procède à une vérification de la compatibilité avec les orientations du schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la CINOR, du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), du programme local de l'habitat (PLH), du plan des déplacements urbains (PDU) et plan climat air énergie territorial (PCAET) de la CINOR.

Cependant, l'analyse présentée reste superficielle, notamment au regard des orientations prescriptives du SCoT de la CINOR approuvé le 18 décembre 2013 qui ne font l'objet d'aucune vérification particulière. Cela est d'autant plus dommageable que le SCoT de la CINOR définit des dispositions spécifiques pour chacune des centralités de l'armature urbaine, comme pour les zones d'activités, qui semblent avoir été ignorées par la collectivité. En particulier, l'objectif du SCoT de contenir l'urbanisation avec un développement extensif fortement limité et la plus grande compacité possible autour de l'urbanisation existante, se traduit par une répartition d'extensions urbaines limitées à 23 hectares à l'horizon 2020, et à 32 hectares d'ici 2030 sous réserve de justifier la redistribution ponctuelle et raisonnée. Ces éléments de justification font défaut dans le rapport de présentation du PLU.

De même, le projet de PLU ne précise pas comment ont été intégrés les grands projets structurants mentionnés dans le SCoT et le PDU de la CINOR. Il s'agit, entre autres, de la future voie de piémont et du projet de transport en commun en site propre (TCSP) entre Saint-Denis (Le Chaudron) et Quartier-Français.

5 Voir page 82 du tome 2 du rapport de présentation (pièce n°1)

Enfin, il est à noter que les orientations du Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), de la charte du Parc National et de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) n'ont pas fait l'objet d'une analyse dans le rapport de présentation du projet de PLU.

- ***L'Ae recommande à la commune de produire une analyse de compatibilité du projet de PLU avec les documents de rang supérieur de manière à démontrer la cohérence et la pertinence des orientations du projet de territoire proposé pour la commune de Sainte-Suzanne.***

2. Présentation du diagnostic territorial

■ Principaux éléments du tome 1 du rapport de présentation

Données relatives à la population		
Population	2018	23 718 habitants
soit	11 % de la population de la CINOR	
Augmentation de la population	2013-2018	+1 509 habitants
Taux de croissance annuel moyen (TCAM)	2013-2018	+ 1,1 %
<i>TCAM de La Réunion</i>	<i>2011-2016</i>	<i>+ 0,5 %</i>
Population estimée à	2031	26 000 habitants
Soit d'ici à 2031	+ 170 nouveaux habitants par an	
avec un TCAM estimé	+ 0,70 %	

La commune de Sainte-Suzanne fait partie des communes de La Réunion qui connaît un fort dynamisme démographique, même s'il est observé un infléchissement de la croissance démographique au cours de la dernière décennie.

Données relatives au logement		
Parc de logement de la commune	2017	9 051 logements
TCAM du parc de logement	1999-2017	+ 3,6 %
Densité moyenne à l'échelle des zones bâties	2020	16,1 logements par ha
Nombre de logements du parc locatif social	2018	1 787 logements
Part de logements social / ensemble du parc	2018	19,7 %
<i>Objectif fixé par la loi SRU</i>		<i>20 %</i>
Nombre de poches d'insalubrité	2017	546 logements
TCAM du nombre de logements insalubres	2008-2017	+ 55 %
Besoins exprimés en tenant compte des besoins liés à l'évolution démographique, au desserrement des ménages, à la fluidité du parc et au renouvellement du parc	2031	241 logements/an <i>(volume global non précisé)</i>

Les hypothèses prises apparaissent particulièrement optimistes par comparaison avec les objectifs de production fixés dans le Programme Local d'Habitat (PLH) de la CINOR sur la période 2017-2024⁶, qui sont de 880 logements pour la commune de Sainte-Suzanne, ce qui correspond à environ 150 logements par an.

6 Voir le PLH de la CINOR approuvé en décembre 2019 : <https://www.cinor.re/telechargez-le-plh-2019/>

■ Analyse des capacités d'accueil en logements

• Potentiel de construction dans les dents creuses⁷

L'analyse des zones bâties permet d'évaluer un potentiel de 437 nouveaux logements pouvant être construits dans les dents creuses. Ce potentiel de construction au sein de la tache urbaine s'inscrit principalement dans le centre-ville de Sainte-Suzanne et les quartiers de Bagatelle, Deux-Rives, Commune Ango, Commune Bègue et Quartier-Français.

• Capacités de densification et de mutabilité des espaces urbains⁸

À partir d'une analyse du tissu urbain existant et des contraintes réglementaires s'imposant en matière d'aménagement du territoire (comme la prise en compte des risques naturels et des périmètres de protection des captages d'eau potable par exemple), le rapport de présentation évalue un potentiel de construction de 880 nouveaux logements par densification des zones urbaines du PLU actuellement en vigueur.

- ***Au regard du potentiel de densification des actuelles zones urbaines, l'Ae recommande à la commune de prévoir dans le règlement du PLU des prescriptions priorisant la construction de nouveaux logements à l'intérieur du zonage U et privilégiant des formes urbaines adaptées pour atteindre progressivement les taux de densité attendus dans le SCoT de la CINOR.***

• Bilan de la consommation des zones constructibles⁹

Le rapport de présentation mentionne qu'entre 2017 (date d'approbation du PLU) et 2020, 64 % des zones à urbaniser (zones AU) ont été utilisées ou vont l'être à court terme. Les zones AU non encore utilisées concernent principalement des zones d'activité économique.

	Utilisées	Non bâties mais avec permis de construire	Non occupées	Total
Superficie des zones AU au PLU de 2017	37,4 ha	2,6 ha	22 ha	62 ha
Part	60%	4%	36%	100%

7 Voir pages 46 à 48 du tome 1 du rapport de présentation (pièce n°1)

8 Voir pages 48 à 54 du tome 1 du rapport de présentation (pièce n°1)

9 Voir page 41 du tome 1 du rapport de présentation (pièce n°1)

Il est à noter que les zones à urbaniser étaient caractérisées de la manière suivante dans le PLU de 2017 :

- les zones 1AU indiquée d'une superficie de 27,8 hectares, qui correspondent aux espaces d'urbanisation prioritaire identifiés par le SAR et le SCoT. Ces zones devront accueillir les opérations d'aménagement et de construction nouvelles avant toute nouvelle extension urbaine ;
- les zones 2AU indiquée d'une superficie de 34,2 hectares, qui correspondent aux espaces d'extension urbaine situés au sein des zones préférentielles d'urbanisation identifiées par le SAR et le SCoT. Leur ouverture à l'urbanisation ne pourra intervenir qu'une fois l'aménagement de l'ensemble des zones 1AU indiquée entrepris dans le pôle urbain concerné.

➤ ***Au regard de l'utilisation, en seulement 3 ans, de près des 2/3 des espaces destinés à être urbanisés par le PLU en vigueur, l'Ae demande à la commune d'apporter un éclairage sur ce constat au regard des opérations autorisées par la collectivité, des conditions d'ouverture à l'urbanisation définies dans le règlement du PLU, ainsi que des objectifs définis au SCoT de la CINOR en matière de densification, de renouvellement urbain et de possibilités d'extension urbaine (qui étaient limitées à 23 hectares à l'horizon 2020).***

■ Évolutions envisagées pour les espaces naturels, agricoles et forestiers

Le tome 2 du rapport de présentation explique les choix retenus pour délimiter les différents zonages du PLU¹⁰. Par comparaison avec le PLU approuvé en 2017, les évolutions des superficies sont les suivantes :

	PLU en vigueur	PLU arrêté en 2021	Évolutions
Zone agricole A	2 979,4 ha	2 935,2 ha	-44,2 ha
Zone naturelle N	2 182,6 ha	2 170,7 ha	-11,9 ha
Zone urbaine U	582,9 ha	621,2 ha	+38,3 ha
Zone à urbaniser AU	62 ha	57,8 ha	-4,2 ha
TOTAL	Environ 5 800 ha		-22 ha

Le bilan des superficies fait apparaître une diminution de la superficie du territoire communal sur 22 hectares due à des erreurs cartographiques survenues dans le PLU approuvé en 2017¹¹. La superficie évaluée de la commune passe ainsi de 5 807 ha en 2017 à 5 785 ha en 2021.

L'analyse du tableau des évolutions des surfaces par zonage fait apparaître que la zone U intègre la totalité des surfaces AU qui ont été construites depuis l'approbation du PLU en 2017. Le nouveau projet de PLU prévoit pour sa part de nouvelles zones à urbaniser sur 57,8 hectares, parmi lesquelles se retrouvent les espaces sur 22 hectares qui n'ont pas été utilisés dans le PLU en vi-

10 Voir pages 12 à 38 du tome 2 du rapport de présentation (pièce n°1)

11 Voir page 27 du tome 1 du rapport de présentation (pièce n°1)

gueur. Au total, les possibilités d'extension urbaine prévues dans les deux documents d'urbanisme successifs de la commune de Sainte-Suzanne, s'élèvent à 97,8 hectares¹², ce qui vient en contradiction avec les orientations prescriptives du SCoT de la CINOR qui limitait les possibilités d'extensions urbaines à 55 hectares entre 2013 et 2030.

Parallèlement, la réduction de l'enveloppe des zones A et N repose sur une analyse du caractère agricole ou naturelle des espaces, ainsi que sur la prise en compte de la réalisation de projets touristiques. Le rapport de présentation décrit les trois projets touristiques envisagés (l'un à proximité de la cascade Niagara, les deux autres proches du centre-ville) inscrits en secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées¹³ (STECAL) au projet de PLU. Ces STECAL représentent une superficie globale de 1,3 hectares.

- ***Afin de tenir compte des évolutions réglementaires visant à lutter contre la consommation et l'artificialisation des sols, l'Ae demande à la commune d'étudier un projet de territoire harmonieux à moyen et long terme en priorisant le renouvellement urbain et la densification des zones bâties en accord avec les principes de restructuration urbaine inscrits dans le SCoT de la CINOR.***

• **Analyse des capacités d'accueil pour les activités économiques et commerciales**

Les activités économiques présentes sur le territoire communal concernent essentiellement les activités commerciales, les entreprises du BTP et les sociétés de transport.

La commune de Sainte-Suzanne dispose de trois zones d'activités :

- la zone d'activités de Quartier-Français sur 3,9 hectares pour laquelle un aménagement des friches industrielles a été engagé ;
- la zone commerciale « Grand Est » ;
- la zone d'activités économiques de Commune Bègue sur 7,6 hectares.

Le rapport n'apporte aucune précision sur les taux d'occupation effectifs de ces zones d'activités, ni sur leurs complémentarités à l'échelle communale comme à l'échelle de la CINOR.

Il est à noter que le PADD prévoit de finaliser la zone d'activités de la Marine. Toutefois, celle-ci n'est pas recensée dans le diagnostic territorial établi dans le rapport de présentation du PLU, ni dans les différentes pièces écrites du SCoT de la CINOR.

Enfin, le PADD prévoit l'aménagement d'un « écopôle » sans de plus amples explications. Le rapport de présentation n'en fait quant à lui pas mention.

- ***L'Ae recommande à la commune d'explicitier la stratégie en matière de développement économique et commercial sur la base d'un diagnostic complet apportant des éléments qualitatifs et quantitatifs sur les besoins à satisfaire pour les activités économiques (production, commerces, services) en cohérence avec le SCoT de la CINOR.***

12 Soit 37,4 ha utilisés depuis 2017 + 2,6 ha ayant déjà obtenu un permis de construire + 57,8 ha de zones AU

13 Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (article L. 151-13 du code de l'urbanisme).

3. Analyse de l'état initial de l'environnement et perspectives de son évolution, analyse des incidences du projet de PLU sur l'environnement et la santé humaine

Les enjeux environnementaux jugés prioritaires par l'Ae sont :

- la préservation de la biodiversité, des milieux naturels, des paysages et de la trame verte et bleue ;
- la préservation de la ressource en eau et son adéquation avec les besoins ;
- la gestion des eaux de ruissellement et la lutte contre l'imperméabilisation des sols ;
- la valorisation du littoral et la prise en compte des interfaces terre-mer ;
- la prise en compte des effets du changement climatique ;
- le développement des énergies renouvelables.

3.1 Le milieu physique

3.1.1 Une mauvaise qualité de l'eau destinée à la consommation humaine.

Globalement, de fréquentes pollutions de l'eau sont signalées au niveau du réseau d'eau potable de la commune de Sainte-Suzanne¹⁴.

Afin de trouver une issue à cette situation qui perdure depuis de nombreuses années, le PADD prévoit de mettre en place les périmètres de protection réglementaire au droit des forages actuellement exploités pour l'approvisionnement en eau potable et de mettre en service un nouveau forage à Deux-Rives.

Il est regrettable que l'état initial de l'environnement se contente de présenter la situation de manière générale sans faire de différence entre les captages d'eaux superficielles sujets à des variations de débits et à une dégradation chronique de la qualité de l'eau qui pourraient nécessiter la mise en place de stations de potabilisation et les forages d'eau souterraine dont la qualité et les débits prélevés sont nettement plus stables.

- **En l'absence de schéma directeur d'eau potable, l'Ae demande à la commune de :**
 - **présenter les capacités actuelles et futures des réseaux d'eau potable au regard des projets de développement de la commune ;**
 - **présenter la vision prospective et stratégique pour améliorer et sécuriser le service public d'alimentation en eau potable ;**
 - **justifier les évolutions du zonage du PLU à l'appui d'une localisation des points de prélèvements d'eau actuels et envisagés ;**
 - **prévoir dans le règlement du PLU des prescriptions pour préserver sur le long terme la ressource en eau et les zones potentielles à la recherche en eau.**

14 Voir pages 66 à 69 du tome 1 du rapport de présentation (pièce n°1)

3.1.2 Une absence de gestion des eaux pluviales susceptibles d'impacter les projets de loisirs sur la commune.

Faute de disposer d'un schéma directeur des eaux pluviales, l'état initial de l'environnement est particulièrement laconique sur cette thématique¹⁵, alors que la collectivité fait face à des problèmes d'inondation récurrents et souhaite valoriser les activités ludiques et touristiques sur son territoire par :

- le confortement de l'aménagement du sentier du littoral nord ;
- la réalisation d'un bassin de baignade ;
- la promotion des activités de loisirs en eaux vives dans les rivières.

Il est regrettable que l'état initial de l'environnement n'évoque pas les épisodes de mortalité de poissons qui ont pu régulièrement être constatés dans la rivière Sainte-Suzanne. Ces événements révélateurs de pollutions diffuses et/ou accidentelles dans les cours d'eau et dans le milieu marin devraient amener la collectivité à envisager des mesures pour prévenir les conséquences de la dégradation de la qualité des eaux superficielles et des eaux littorales. Le projet de PLU pourrait ainsi proposer dans le règlement du PLU des prescriptions permettant un encadrement des activités anthropiques en cause pour garantir une qualité des eaux compatible avec les usages aquatiques envisagés par la commune, comme avec la biodiversité remarquable présente au Bocage et à l'embouchure de la rivière Sainte-Suzanne qui représente un atout majeur pour le cadre de vie des habitants comme pour le développement touristique et de loisirs.

- ***En cohérence avec les orientations du PADD, l'Ae demande à la commune de proposer des prescriptions dans le règlement du PLU visant à améliorer la situation existante et à garantir une qualité des eaux compatible avec les usages aquatiques envisagés par la commune, comme avec la biodiversité remarquable présente au Bocage et à l'embouchure de la rivière Sainte-Suzanne.***

3.1.3 Une exploitation des ressources minérales envisageable sur le territoire communal mais sans aucune appréciation des enjeux environnementaux.

Le rapport de présentation rappelle que deux espaces carrières ont été identifiés au schéma départemental des carrières de 2010 et constituent des gisements potentiels en roches massives¹⁶.

Ces deux espaces sont situés en zones A et N pour lesquelles le règlement autorise l'exploitation de carrières et des installations annexes (concassage, transit, voiries, accès). Il est à noter l'absence d'analyse de la sensibilité des secteurs de la commune où l'exploitation de matériaux pourrait être envisagée, ni des incidences potentielles en phase exploitation voire après la remise en état du site.

- ***En complément à la remise en état des terrains exigée dans le règlement du PLU à l'issue de l'extraction de matériaux minéraux, l'Ae recommande à la commune de prévoir des prescriptions particulières pour encadrer les nuisances occasionnées pendant la phase d'exploitation des carrières à l'appui d'une analyse de l'état initial de l'environnement pour chacun des espaces carrières identifiés et en veillant à la cohérence avec le projet de territoire retenu par la collectivité à travers le PADD.***

15 Voir page 119 du tome 1 du rapport de présentation (pièce n°1)

16 Voir page 70 du tome 1 du rapport de présentation (pièce n°1)

3.2 Milieu naturel

3.2.1 *Un état initial de l'environnement à compléter pour mettre en évidence les fonctionnalités écologiques spécifiques au territoire de Sainte-Suzanne.*

Le rapport de présentation reprend l'ensemble des zonages pour lesquels des enjeux naturalistes ont été identifiés sur le territoire de Sainte-Suzanne (cœur du Parc National de La Réunion, espaces naturels sensibles, sites du Conservatoire du Littoral, ZNIEFF¹⁷, zones humides). Les enjeux naturalistes sont caractérisés au niveau des milieux naturels, de la flore et de la faune¹⁸.

Toutefois, aucune investigation n'a été conduite dans l'état initial de l'environnement pour préciser à l'échelle du territoire communal, les fonctionnalités écologiques et les incidences du projet de PLU sur celles-ci. Il est regrettable que le projet de PLU ne se fonde pas sur des investigations complémentaires pour caractériser les enjeux de la trame verte et bleue et pour justifier le zonage proposé.

C'est en particulier le cas :

- des rivières et des ravines qui font l'objet d'un classement en zonage N qui ne traduit pas forcément leur fonction de corridor écologique pourtant identifié dans l'étude préalable d'identification et de cartographie des réseaux écologiques de La Réunion réalisée en 2014¹⁹ ;
- de la zone humide du Bocage (classée en zone N) et l'embouchure de la rivière Sainte-Suzanne (classée en zone Nlit) qui constituent un habitat naturel remarquable et un réservoir de biodiversité avéré en raison de la présence d'espèces indigènes de poissons et de macro-invertébrés.

Le zonage Nr correspondant aux réservoirs de biodiversité et aux corridors écologiques aurait été plus approprié pour ces milieux naturels à forts enjeux. Des prescriptions spécifiques à ce zonage visant à assurer une protection de ces espaces particulièrement sensibles auraient également pu être introduites dans le règlement dans le PLU au regard des pollutions identifiées dans le rapport de présentation du PLU²⁰.

➤ ***L'Ae demande à la commune :***

- ***de compléter l'état initial de l'environnement pour caractériser précisément les enjeux de la trame verte et bleue du territoire de Sainte-Suzanne ;***
- ***d'ajuster, le cas échéant, le zonage du PLU afin de préserver voire favoriser les fonctionnalités écologiques en présence ;***
- ***d'inscrire la zone humide du Bocage et l'embouchure de la rivière Sainte-Suzanne en zonage Nr ;***
- ***de prévoir des prescriptions adaptées au zonage Nr pour assurer une protection effective de ces espaces naturels patrimoniaux à forts enjeux concernés par ce zonage.***

17 ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique. Voir le site de l'Inventaire National du Patrimoine Naturel (INPN) : <https://inpn.mnhn.fr/programme/inventaire-znieff/presentation>

18 Voir pages 92 à 93 du tome 1 du rapport de présentation (pièce n°1)

19 Voir étude du groupement Asconit-ECODDEN-PARETO réalisée en 2014 : <https://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/les-continuités-écologiques-a-la-reunion-a340.html>

20 Voir page 109 du tome 1 du rapport de présentation (pièce n°1)

3.2.2 L'enjeu relatif à la valorisation du littoral n'est pas exprimé

L'état initial de l'environnement ne présente pas les enjeux liés au milieu marin alors que plusieurs orientations du PADD concernent des aménagements au niveau de la bordure littorale du territoire communal²¹.

Il est à noter que le projet de bassin de baignade situé à Village Desprez et alimenté en eau de mer, ne fait l'objet d'aucune description, ni d'analyse au regard de l'urbanisation existante, de la cohérence avec les équipements de la zone de loisirs du Bocage et des enjeux environnementaux en présence.

- **L'Ae recommande à la commune de compléter le projet de PLU afin de :**
- présenter les enjeux relatifs aux interfaces terre-mer en tenant compte de l'absence de gestion des eaux pluviales, de l'exutoire de la station d'épuration des eaux résiduaires urbaines des Trois-Frères et de l'émissaire en mer des rejets de l'usine sucrière de Bois Rouge ;**
 - préciser la cohérence d'ensemble des aménagements envisagés sur la bordure littorale au regard de l'ensemble des enjeux ;**
 - inscrire dans le règlement du PLU, les prescriptions nécessaires pour permettre la réalisation du projet de bassin de baignade.**

3.3 Milieu humain

3.3.1 Les nuisances associées aux activités de l'installation de stockage des déchets non dangereux (ISDND) non prises en compte dans le PLU.

Le projet de PLU augmente la superficie du zonage Ndé pour tenir compte du projet d'extension de l'ISDND. Faute de précisions dans le rapport de présentation du PLU et en se référant à l'avis du 8 février 2022 de la MRAe (2022APREU2²²), cette extension du zonage Ndé semble concerner :

- le centre de tri et de broyage des déchets non dangereux ;
- la réalisation d'un nouveau casier de stockage de déchets hors du périmètre actuel de l'ISDND ;
- le projet « Gaïard » consistant à préparer des fertilisants organiques et à augmenter la valeur agronomique de composts produits par le centre de valorisation des déchets non dangereux (CVDND) ;
- le nouvel accès à partir de la RN n°2 (qui est mentionné dans le PADD) ;
- le déplacement de la centrale de production d'électricité à partir de panneaux photovoltaïques.

Il apparaît que le zonage Ndé jouxte désormais les zones urbaines du quartier de Jacques-Cargot. Si les nuisances olfactives sont clairement identifiées dans le rapport de présentation²³, l'extension du zonage en direction de zones habitées ne fait l'objet d'aucune analyse des incidences potentielles pour les habitants déjà concernés par la dégradation de la qualité de l'air occasionnée par l'exploitation de l'actuelle ISDND de Sainte-Suzanne.

21 Voir page 7 du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (pièce n°2)

22 Voir le site de la MRAe : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-sur-projets-r319.html>

23 Voir page 109 du tome 1 du rapport de présentation (pièce n°1)

Enfin, le règlement du PLU n'autorise pour ce zonage, que les activités de production agricole et des travaux d'amélioration foncière agricole. Il ne semble donc pas adapté aux activités de l'ISDND, ni à la production d'électricité (centrale photovoltaïque).

➤ **Dans le règlement du PLU, l'Ae recommande à la commune de :**

- **procéder à l'analyse de l'ensemble des impacts occasionnés par l'extension du zonage Ndé sur les zones habitées afin de proposer, le cas échéant, des mesures en faveur des riverains et des habitants de la commune de Sainte-Suzanne ;**
- **spécifier des prescriptions techniques pour intégrer les nuisances olfactives susceptibles d'affecter les constructions de la zone à urbaniser 2AUste située en entrée de ville ;**
- **préciser pour la zone Ndé, les dispositions à respecter en termes d'intégration paysagère des différentes installations de l'ISDND en phase d'exploitation et après remise en état du site.**

3.3.2 Une prise en compte des effets du changement climatique qui manque d'ambition.

Le projet de territoire présenté dans le PADD vise à « aspirer à un aménagement respectueux des orientations des documents-cadres en matière d'énergie ». Cependant, le PADD reste généraliste en matière de réduction de la consommation d'énergie et le projet de PLU ne précise pas comment il répond concrètement aux objectifs qualitatifs et quantitatifs en matière de climat et d'énergie fixés dans le PCAET de la CINOR.

Si le territoire communal est particulièrement bien doté en installations utilisant les énergies renouvelables (parc éolien de La Perrière ; centrales photovoltaïques Hélios La Perrière 1, 2 et 3 ; centrale de valorisation énergétique des biogaz produits par l'ISDND), le rapport de présentation n'évoque pas les émissions de gaz à effet de serre à l'échelle du territoire communal, ni les orientations retenues dans le projet de PLU en faveur de la maîtrise de l'énergie et de la poursuite de la production d'électricité à partir d'énergie renouvelable.

Enfin, le projet de PLU ne comporte aucune analyse des effets prévisibles du changement climatique sur le territoire de Sainte-Suzanne et les mesures prises dans le cadre du projet de PLU pour s'adapter ou en atténuer les effets.

➤ **L'Ae recommande à la commune de :**

- **procéder à un bilan territorial des émissions des gaz à effet de serre par secteur d'activités ;**
- **préciser les orientations stratégiques pour le territoire communal en termes d'atténuation et d'adaptation au changement climatique et les décliner dans le projet de PLU ;**
- **proposer des prescriptions dans le règlement du PLU :**
 - **précisant les performances énergétiques et environnementales des constructions ;**
 - **limitant les phénomènes d'îlot de chaleur urbain ;**
 - **favorisant les possibilités de développement des énergies renouvelables au sein du territoire communal.**

3.3.3 Les enjeux liés aux déplacements et à la mobilité à approfondir.

Si le PADD explicite le besoin de faciliter les déplacements sur le territoire communal grâce à un réseau de TCSP, d'un pôle multimodal, d'un réseau cyclable et de la requalification de la RN n°2002, le rapport de présentation ne dresse aucun bilan sur la circulation et la mobilité, et ne se fonde pas sur les études disponibles au moment de la rédaction du document, notamment l'enquête déplacements grand territoire (EDGT) réalisée par le Syndicat mixte des transports de La Réunion (SMTR) en 2016²⁴, ni sur l'étude des déplacements domicile-travail réalisée par l'Insee et la DEAL en 2014²⁵. Les 16 emplacements réservés concernant des projets de voiries visant à améliorer les déplacements au sein du territoire, ne reposent ainsi sur aucune analyse de la situation actuelle et future.

De même, en ce qui concerne les enjeux en lien avec la mobilité et l'accessibilité, le PADD souhaite engager la collectivité dans le concept de la « ville du quart d'heure » sans toutefois le décliner dans le projet de PLU.

Enfin, il est regrettable que le rapport de présentation n'aborde pas les déplacements au niveau de la zone d'activités et de la zone commerciale de Quartier-Français qui constituent pourtant le point noir circulatoire de la commune de Sainte-Suzanne.

- ***L'Ae recommande à la commune de compléter l'état initial et de présenter les dispositions prises dans le cadre du projet de PLU pour améliorer la situation actuelle en termes de mobilité et intégrer les évolutions prévisibles des besoins comme des modes de déplacements par le recours aux transports en commun (notamment grâce au futur TCSP Est) et/ou aux modes actifs.***

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

Aucun scénario alternatif n'est étudié dans le projet de PLU, puisqu'un seul parti d'aménagement est proposé à partir des ambitions définies dans le projet d'aménagement et développement durables (PADD) par la collectivité.

Le rapport de présentation²⁶ indique que les choix retenus dans le projet de PLU s'inscrivent en continuité avec les orientations du PLU approuvé en 2017 tout en intégrant les nouveaux projets portés par la commune de Sainte-Suzanne qui souhaite garantir la valorisation du patrimoine, des ressources et de l'environnement.

Toutefois, cette démonstration ne s'appuie pas sur une présentation du projet de territoire arrêté à l'époque par la collectivité.

Enfin, le projet de PLU ne semble pas tenir compte des nouvelles dispositions introduites par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ÉLAN) qui interdit désormais les hameaux nouveaux intégrés à l'environnement au profit d'une densification des secteurs déjà urbanisés.

24 Voir le site internet dédié à l'EDGT du SMTR : <https://smtr-edgt.scan-datamining.com/>

25 Voir le site internet de l'Insee Réunion : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1285585>

26 Voir pages 10 et 11 du tome 2 du rapport de présentation (pièce n°1)

- **L'Ae recommande à la commune de :**
 - **présenter les tendances évolutives de l'état de l'environnement sur la base du dispositif d'indicateurs de suivi du PLU actuellement en vigueur ;**
 - **justifier en quoi les nouvelles orientations du présent projet de PLU représentent un bénéfice par rapport au PLU actuel en termes de développement durable et de prise en compte des enjeux environnementaux.**

5. Mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser (ERC) les effets du plan sur l'environnement

Aucune évaluation des conséquences probables de la mise en œuvre du projet de PLU sur l'environnement n'est produite. Si le rapport énumère les dispositions prises dans le projet de PLU pour tenir compte des principes généraux d'aménagement et de règles d'urbanisme communes²⁷, celles-ci ne sont pas qualifiées de mesures d'évitement et de réduction, et ne reposent pas sur les éléments mis en exergue dans l'état initial de l'environnement.

Le rapport n'apporte aucun élément pour estimer les effets de ces mesures sur les incidences du projet de PLU sur l'environnement, ce qui ne permet pas de justifier l'efficacité de la séquence ERC.

- **L'Ae demande au maître d'ouvrage de procéder à une évaluation des conséquences probables de la mise en œuvre du projet de PLU sur l'environnement, puis de mettre en œuvre la séquence ERC de manière à apporter la démonstration que le projet de PLU retenu par la collectivité s'inscrit dans une démarche de moindre impact sur l'environnement et la santé humaine, de préservation de l'environnement et sa mise en valeur.**

6. Dispositif de suivi

Un tableau traitant l'ensemble des thématiques est présenté avec une série d'indicateurs de suivi généraux²⁸. Ces indicateurs ne semblent pas en mesure de permettre un suivi de l'incidence de la mise en œuvre du projet de PLU sur les enjeux environnementaux identifiés, ni d'apprécier si les objectifs du projet PLU seront atteints.

- **L'Ae demande de :**
 - **proposer une liste d'indicateurs adaptés aux enjeux spécifiques du territoire communal en cohérence avec les indicateurs de suivi du SCoT de la CINOR comprenant un état de référence pour être en mesure d'interpréter leurs évolutions ;**
 - **mettre en place des modalités opérationnelles de suivi pour déterminer les effets sur l'environnement de la mise en œuvre du projet de PLU et pour envisager les mesures correctives conformément aux exigences du code de l'urbanisme.**

27 Voir pages 81 à 82 du tome 2 du rapport de présentation (pièce n°1)

28 Voir pages 69 à 71 du tome 2 du rapport de présentation (pièce n°1)