

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de La Réunion
sur la révision allégée n°3 du PLU de Sainte-Marie
pour le secteur « Les Cafés II »**

n°MRAe 2024AREU6

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 de la procédure d'évolution du 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 la procédure d'évolution du 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 de la procédure d'évolution du 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 21 juin 2024.

Étaient présents et ont délibéré : M. Didier KRUGER et Mme Sonia RIBES-BEAUDEMOULIN.

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 mars 2024, l'Autorité environnementale (Ae) a été saisie pour avis par la commune de Sainte-Marie du projet de révision allégée n°3 de son Plan Local d'Urbanisme (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 (ARS) de La Réunion par courrier du 3 avril 2024. Dans sa réponse en date du 6 mai 2024, l'ARS émet un avis favorable au projet de révision allégée n°3 du PLU 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. Conformément aux dispositions de l'article R.104-25 du code de l'urbanisme, cet avis est transmis à la commune 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

En application de l'article L.153-36 à 48 du code de l'urbanisme, la procédure de révision allégée est motivée par le besoin d'ouvrir à l'urbanisation de 10 hectares d'espaces actuellement classés au PLU en zone agricole pour pouvoir répondre à la demande de construction de nouveaux logements sur le secteur « Les Cafés ».

Le présent avis de la MRAe porte sur la qualité du rapport d'évaluation environnementale établi par le bureau d'études CODRA en février 2024, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU révisé.

Il est rappelé que, conformément aux nouvelles dispositions introduites à 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 modification. La mise à disposition du plan modifié 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-Marie dispose d'un Plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 27 décembre 2013. Par délibération du conseil municipal du 22 décembre 2021, la collectivité a prescrit la procédure de révision allégée n°3 de son PLU pour permettre la création de nouveaux logements et la construction d'un nouvel équipement scolaire sur le secteur « Les Cafés ».

Cette procédure de révision allégée s'accompagne :

- d'une évolution de zonage par le déclassement de 10 hectares d'espaces agricoles en zone à urbaniser de type Aub
- de la création d'une Orientation d'aménagement et de programmation (OAP) spécifique intitulée « Les Cafés II ».

L'Autorité environnementale (Ae) rappelle que la procédure de révision allégée n°1 concernait déjà le secteur « Les Cafés » et prévoyait notamment le déclassement de 6,7 hectares d'espaces agricoles pour permettre la construction de logements. L'avis de la MRAe en date du 12 octobre 2017, avait relevé des lacunes notables dans la démarche évaluation environnementale.

Le dossier présenté dans le cadre de la nouvelle procédure de révision allégée concernant le même secteur, n'apporte aucune amélioration méthodologique malgré les nombreuses recommandations formulées par l'Ae dans son avis d'octobre 2017 :

- absence d'un état initial de l'environnement ;
- absence d'analyse de variantes sur les principes d'aménagement de la zone Aub ;
- absence d'analyse des incidences du projet de révision allégée du PLU sur l'environnement et la santé humaine.

De plus, le dossier n'apporte aucune justification quant à la conformité du PLU aux servitudes radioélectrique et aéronautique qui s'imposent au projet de lotissement, en termes notamment de règles de hauteur des bâtiments.

De même, en l'absence d'analyse paysagère, aucun élément ne permet de garantir que la procédure de révision allégée du PLU respecte pleinement l'orientation du SCoT de la CINOR relative à la préservation de la qualité de la coupure « verte » du quartier de la Ravine des Chèvres.

C'est pourquoi l'Ae considère qu'à nouveau, la démarche d'évaluation environnementale n'a pas été conduite de manière satisfaisante.

Au regard de la consommation importante des espaces depuis 2013, l'Ae incite la commune de Sainte-Marie à s'interroger sur l'opportunité de poursuivre la procédure de révision allégée, et d'engager dès à présent une réflexion plus globale à travers une procédure de révision générale de son PLU afin de définir un nouveau projet de territoire en cohérence avec les dynamiques territoriales constatées et les perspectives que l'équipe municipale souhaite impulser pour préparer la commune aux enjeux actuels et futurs.

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

La commune de Sainte-Marie dispose d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé en conseil municipal le 27 décembre 2013 qui a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale le 15 juillet 2013¹.

Une première révision allégée du PLU sur le secteur « Les Cafés » a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale le 12 octobre 2017². Celle-ci portait sur le déclassement d'une zone à urbaniser impactée par des servitudes aéronautiques de dégagement de l'aéroport « Roland Garros », et sur la création d'une nouvelle zone à urbaniser de surface équivalente entre les quartiers « Les Cafés » et « La Ravine des Chèvres-les-Hauts »

Par délibération en date du 23 février 2024, la collectivité a arrêté le projet de révision allégée n°3 du PLU en explicitant les justifications à l'ouverture à l'urbanisation de 10 hectares sur le secteur « Les Cafés » dans la continuité du déclassement procédé à l'occasion de la procédure de révision allégée n°1 du PLU.



1 Voir l'avis sur le site de la préfecture de La Réunion : <https://www.reunion.gouv.fr/>

2 Voir l'avis délibéré référencé 2017AREU6 sur le site de la MRAe de La Réunion : <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-sur-plans-et-programmes-de-la-mrae-de-a217.html>

Le projet d'aménagement comprend notamment :

- la création d'un lotissement permettant la construction de 250 à 300 nouveaux logements ;
- la construction d'une crèche ;
- la construction d'un nouvel équipement scolaire ou d'une résidence pour personnes âgées.

La procédure de révision allégée du PLU de Sainte-Marie porte sur :

- le déclassement d'un périmètre d'environ 10 hectares actuellement en zone agricole (A) en zone à urbaniser (de type AUb) ;
- la création d'une Orientation d'aménagement et de programmation (OAP) intitulée « Les Cafés II » spécifique au projet d'aménagement envisagé par la collectivité.

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

Le dossier établi pour la procédure de modification du PLU de la commune de Sainte-Marie est composé d'une notice explicative présentant :

- le cadre réglementaire de la procédure de la révision allégée du PLU ;
- la présentation du site ;
- l'articulation de la procédure d'évolution du PLU par rapport aux documents supra ;
- les modifications apportées aux documents constitutifs du PLU ;
- l'analyse des incidences notables prévisibles de la mise en œuvre de la révision allégée du PLU et les mesures prises pour éviter, réduire ou compenser celles-ci.

Il est toutefois regrettable que l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) spécifique au secteur concerné par la présente procédure de révision allégée, ne soit pas jointe au dossier remis à l'Ae.

- ***L'Ae recommande à la commune de fournir la version définitive de l'OAP concernant le secteur « Les Cafés II » détaillant les principes d'aménagement attendus et de justifier la cohérence globale avec l'OAP du secteur « Les Cafés / La Ravine des Chèvres-les-hauts » créée à l'occasion de la révision allégée n°1 du PLU de Sainte-Marie en 2017.***

- **Une consommation notable des zones à urbaniser depuis 2013 qui mérite amplement d'élargir le périmètre d'analyse à l'échelle du territoire communal afin d'étudier la solution la plus adaptée pour répondre aux besoins**

Le Projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU de Sainte-Marie prévoit une structuration du quartier « Les Cafés » en veillant de favoriser la mixité fonctionnelle des aménagements à venir afin d'éviter la création d'un quartier « dortoir ». En raison de la présence sur le secteur « Les Cafés » d'un forage destiné à l'approvisionnement en eau potable des habitants de la commune de Sainte-Marie, le PADD alerte sur la nécessité de prévoir des mesures de protection dans le cadre des aménagements afin de maintenir la qualité de la ressource en eau.

La note explicative présente un bilan de la consommation depuis 2013 des zones à urbaniser prévues au PLU³. Il resterait ainsi 44,3 hectares de zones à urbaniser encore libres réparties de la manière suivante :

- 13,2 hectares pour le résidentiel (se situant sur les quartiers de Beauséjour, de Moka, de Terrain-Elisa et de Beaumont-les-hauts) ;
- 31,1 hectares pour les activités économiques.

De même, la note explicative analyse le potentiel de mobilisation des dents creuses au sein des zones urbanisées⁴. C'est ainsi que 44,9 hectares de dents creuses sont mobilisables pour accueillir potentiellement 633 nouveaux logements.

Malgré ce constat, la note explicative présente une situation de blocage pour mobiliser du foncier dans les zones urbaines et à urbaniser, conduisant à justifier la nécessité d'ouvrir à l'urbanisation un secteur actuellement classé en zones agricole dans le PLU en vigueur.

Il est à noter que 127,8 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers ont été consommés à Sainte-Marie entre 2013 et 2021⁵ à comparer avec les 137,8 hectares d'espaces à urbaniser réservés en 2013 dans le PLU.

- ***Au regard de la forte attractivité du territoire communal ayant conduit à une consommation très rapide depuis 2013 des espaces à urbaniser identifiés dans le PLU en vigueur, l'Ae demande que la procédure d'évolution du PLU, qui prévoit une nouvelle fois le déclassement de terrains agricoles de grande valeur agronomique dans le secteur de la Ravine des Chèves-les-hauts, puisse permettre :***
- de disposer d'un bilan plus global de la mise en œuvre du projet de territoire établi en 2013 ;***
 - d'ajuster, s'il y a lieu, le PLU aux stratégies régionales et territoriales qui sont intervenues depuis 2013, notamment en matière d'aménagement du territoire, de mobilité, de développement des énergies renouvelables, d'adaptation au changement climatique, de gestion de l'eau et de protection de la biodiversité comme des milieux naturels ;***
 - d'étudier plusieurs scénarios alternatifs permettant de répondre aux besoins exprimés dans le cadre de la procédure de révision allégée, tout en tenant compte des enjeux environnementaux en présence et de la qualité des terrains agricoles ayant bénéficié d'un zonage qualifié de « protection forte » dans les précédents documents d'urbanisme ;***
 - de justifier le déclassement envisagé dans l'actuelle procédure de révision allégée sur la base d'un tableau multi-critères comparant l'ensemble des scénarios étudiés et en inscrivant le PLU dans une dynamique de sobriété foncière en adéquation avec l'objectif du « zéro artificialisation nette » inscrit dans la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant « lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ».***

3 Voir les pages 33 à 34 de la note explicative établie par CODRA de février 2024

4 Voir les pages 36 à 37 de la note explicative établie par CODRA de février 2024

5 Voir le portail de l'artificialisation des sols : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

■ **Un état initial de l'environnement qui ne permet pas d'identifier les enjeux écologiques et de santé publique au regard des milieux naturels proches, de la qualité du grand paysage de ce secteur de la commune de Sainte-Marie et des espèces susceptibles d'être impactées par la mise en œuvre de la procédure de révision allégée du PLU**

La note explicative établit un état initial de l'environnement⁶ assez sommaire portant sur les principales caractéristiques du milieu physique et du milieu naturel à l'échelle de la commune et au droit du site concerné par la procédure de révision allégée, ainsi que les réseaux (eau potable, électricité, assainissement des eaux usées) situés à proximité du site concerné par la procédure de révision allégée.

Si le secteur « Les Cafés » n'est concerné par aucun zonage réglementaire vis-à-vis d'enjeux environnementaux à prendre en compte par le PLU, la notice explicative précise que la Ravine des Chèvres jouxtant le site du projet constitue un corridor écologique. Elle rappelle également que le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la CINOR approuvé le 18 décembre 2013 a instauré le principe d'une coupure « verte » afin de conserver un espace non urbanisé permettant de préserver la qualité paysagère de ce secteur de la commune de Sainte-Marie.

Enfin, la notice explicative analyse les servitudes qui s'appliquent au projet :

- la servitude radioélectrique générée par les installations du Ministère de la Défense qui impose des prescriptions sur les hauteurs des bâtiments ;
- la servitude aéronautique de dégagement de l'aéroport « Roland Garros » qui impose également des prescriptions sur les hauteurs des bâtiments ;
- la zone de surveillance renforcée du forage « Les Cafés » exploité pour l'approvisionnement en eau potable de la commune de Sainte-Marie⁷, qui indique la nécessité de faire appel à un hydrogéologue agréé en cas de projets potentiellement préjudiciables à la ressource en eau.

Aucun élément n'est décrit dans la notice explicative pour justifier que les règles de hauteur des constructions inscrites dans le règlement du PLU sont compatibles avec les servitudes qui s'imposent au projet.

Compte tenu de la contamination de l'eau du forage « Les Cafés » par des pesticides d'origine agricole, l'ARS estime pour sa part que le projet n'est pas de nature à impacter davantage les ressources en eau, ce qui ne nécessite donc pas de prévoir des prescriptions particulières à insérer dans les pièces du PLU.

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

- réaliser un diagnostic écologique à des échelles adaptées afin de caractériser les enjeux immédiat, proche et éloigné pour lesquels le PLU pourra préciser les attentes de la collectivité en termes de protection des espèces, des milieux naturels et de leur fonctionnalité écologique ;***
- compléter le dossier avec une analyse paysagère permettant de vérifier la compatibilité du PLU aux dispositions du SCoT de la CINOR compte tenu des incidences potentielles du projet sur le grand paysage ;***

⁶ Voir les pages 9 à 15 de la note explicative établie par CODRA de février 2024

⁷ Voir l'arrêté préfectoral n°2021-1561/SG/DCL du 11 août 2021 portant sur l'instauration des mesures de protection réglementaires : https://www.reunion.gouv.fr/contenu/telechargement/27118/205635/file/arrete_forage_les_cafes_no_2021-1561_du_11_aout_2021.pdf

– mettre en conformité le règlement du PLU avec la réglementation en vigueur⁸ en rajoutant des mesures de protection adaptées pour préserver la santé des enfants et des personnes vulnérables susceptibles d'être exposées à des produits phytopharmaceutiques utilisés pour le traitement des parcelles agricoles mitoyennes au site du projet ;

– compléter le règlement du PLU avec des spécifications sur les caractéristiques minimales exigées par la collectivité en matière d'éclairage public afin de prendre en compte le survol du secteur par l'avifaune endémique protégée susceptible d'être impactée par la pollution lumineuse.

■ **L'absence d'analyse du trafic routier et des mobilités qui ne permet pas d'apprécier les incidences sur les déplacements de la mise en œuvre de la procédure de révision allégée du PLU**

Le site concerné par la procédure de révision allégée est desservi par le chemin Manès, voirie communale dont les caractéristiques et le niveau de trafic actuel ne sont pas présentés dans la note explicative.

Il est à noter que le chemin Manès permet d'accéder :

- à la RD n°51 passant dans la partie haute du quartier de La Ravine des Chèvres-les-hauts ;
- au quartier de La Convenance et au centre-ville de Sainte-Marie.

➤ ***Au regard de l'urbanisation rapide du quartier de La Ravine des Chèvres-les-hauts notamment à la suite de la révision allégée n°1 qui a autorisé la création du lotissement « Les Cafés I », l'Ae recommande à la collectivité :***

– de décrire les conditions de trafic routier actuel et des autres modes de déplacement accessibles à proximité du secteur d'études ;

– d'analyser les évolutions prévisibles des flux de circulation à l'échelle du quartier en intégrant le projet de lotissement « Les Cafés II », ainsi que la création du futur groupe scolaire ;

– de préciser dans l'OAP spécifique « Les Cafés II » les principes d'aménagement à prévoir pour assurer une mobilité adaptée aux besoins de déplacement et de sécurité routière des habitants comme des scolaires du quartier, et en cohérence avec les projets envisagés par le Conseil Régional et la CINOR visant à développer des modes de déplacements alternatifs au tout-voiture à l'échelle du bassin de vie du nord de l'île de La Réunion.

⁸ Voir les articles L.253-7 à 8-2 du code rural et des affaires maritimes :
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071367/LEGISCTA000006152417/#LEGISCTA000024373528