

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de La Réunion
sur la mise en compatibilité du PLU de Saint-Benoît
pour le projet d'aménagement de la RN2
entre l'échangeur de Bourbier et le giratoire des Plaines**

n°MRAe 2024AREU8

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 27 novembre 2024.

Étaient présents et ont délibéré : M. Bertrand GALTIER, président, et M^{me} Sonia RIBES-BEAUDEMOULIN, membre associée.

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 18 septembre 2024, l'Autorité environnementale (Ae) a été saisie pour avis par le préfet de La Réunion sur la mise en compatibilité (MEC) du plan local d'urbanisme (PLU) de Saint-Benoît pour le projet d'aménagement de la RN2 porté par la Région Réunion entre l'échangeur de Bourbier et le giratoire des Plaines. Il en a été accusé réception à cette même date. Cette procédure est rattachée à une déclaration d'utilité publique (DUP) requise au titre du recours à l'expropriation pour la réalisation du projet. Cette DUP emportera la mise en compatibilité du PLU après enquête publique. 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.104-24 du Code de l'urbanisme, l'Ae a consulté l'Agence Régionale de Santé (ARS) de La Réunion par courrier du 18 septembre 2024. Dans sa réponse en date du 17 octobre 2024, l'ARS émet un avis sanitaire favorable à la MEC du PLU de Saint-Benoît, assorti d'une recommandation d'instauration d'une mesure compensatoire consistant à la plantation d'arbres en milieu urbain.

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 au Préfet (service instructeur DEAL / SACoD), au porteur de projet (Région Réunion) et à la commune de Saint-Benoît dans les trois mois après la date de réception de la saisine de l'Ae, soit au plus tard le 18 décembre 2024. 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.153-54 du Code de l'urbanisme, la procédure de mise en compatibilité du PLU est motivée par la nécessité de déclasser un espace boisé classé (EBC). Le présent avis de la MRAe porte sur la qualité du rapport d'évaluation environnementale établi le 30 octobre 2023 par le bureau d'études EGIS, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU modifié.

Il est rappelé que, conformément aux nouvelles dispositions introduites à l'article R.104-39 du Code de l'urbanisme, l'autorité compétente 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

Dans le cadre du projet porté par la Région Réunion concernant l'aménagement de la RN2 entre l'échangeur de Bourbier et le giratoire des Plaines à Saint-Benoît, une mise en compatibilité (MEC) du plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 06 février 2020 sur le territoire communal est nécessaire.

Cette procédure est rattachée à la déclaration d'utilité publique (DUP) requise au titre du recours à l'expropriation de la compétence du Préfet de La Réunion.

La démarche consiste précisément à déclasser 2 800 m² de l'espace boisé classé (EBC) en rive droite de la rivière des Marsouins pour la réalisation du projet, en l'occurrence l'ouvrage de franchissement du cours d'eau (culées et piles du futur pont).

Le présent avis de l'Autorité environnementale (Ae) sur le PLU vient compléter celui déjà émis le 02 septembre dernier sur le projet dans le cadre de la procédure d'autorisation environnementale unique (MRAe 2024APREU7).

De l'analyse du dossier de MEC du PLU intégrant le rapport d'évaluation environnementale correspondant, il ressort que des précisions sont à apporter sur les défrichements, emprises provisoires et définitives nécessaires pour le nouvel ouvrage de franchissement de la rivière des Marsouins en cohérence avec le dossier d'étude d'impact du projet.

Par ailleurs, les données écologiques complémentaires émanant d'expertises plus récentes sont à intégrer en apportant les justifications nécessaires au regard des enjeux identifiés, notamment sur les milieux aquatiques.

Concernant les autres thématiques environnementales (nuisances, intégration urbaine et paysagère, qualité des eaux...), le dossier de MEC mériterait de traiter a minima les différents enjeux identifiés dans la décision d'examen au « cas par cas » du 22 juin 2020 (MRAe 2020DKREU3), en précisant les réponses apportées notamment au niveau du plan local d'urbanisme (PLU).

Enfin, il convient également de prendre en compte le dernier avis sanitaire émis le 17 octobre 2024 par l'Agence Régionale de Santé (ARS) de La Réunion.

Face aux manquements constatés, l'Ae recommande de compléter le contenu de l'évaluation environnementale de la MEC du PLU de manière à satisfaire les exigences de l'article R.151-3 du Code de l'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

La mise en compatibilité (MEC) est une procédure régie par le Code de l'urbanisme. Elle permet d'adapter un document d'urbanisme à un projet présentant un caractère d'utilité publique ou un intérêt général.

Dans le cas présent, la procédure de mise en compatibilité est prévue dans le cadre de la déclaration d'utilité publique (DUP) requise au titre du recours à l'expropriation pour le projet d'aménagement de la route nationale n° 2 à Saint-Benoît, entre l'échangeur de Bourbier et le giratoire des Plaines.

Sur le linéaire concerné, d'environ 3 km, il est prévu :

- la création de deux voies bidirectionnelles de transport en commun en site propre (TCSP),
- la création d'un pôle d'échange multimodal associé à un parking relais (85 places) au niveau du giratoire des Plaines,
- la création d'une piste piétonne et cyclable pour accueillir la voie vélo régionale (VVR),
- la mise à 2x2 voies de la circulation générale sur la portion concernée (création de deux voies supplémentaires),
- la création d'un nouvel ouvrage d'art sur la rivière des Marsouins pour accueillir les nouvelles voies de circulation,
- l'intervention sur les cinq échangeurs du linéaire (Bourbier, Beaulieu, demi-échangeur Leconardel, carrefour de Bras Canot, giratoire des Plaines),
- un aménagement paysager et un éclairage public adapté.



Figure 1 : schéma d'implantation du projet d'aménagement de la RN2
(extrait du dossier de MEC du PLU – cf. page 6)

Suivant le plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Benoît approuvé le 06 février 2020, ce projet porté par la Région Réunion est concerné par différents zonages réglementaires (urbain, à urbaniser, agricole et naturelle).

Au droit de la rivière des Marsouins, le projet impacte un espace boisé classé (EBC) localisé en aval immédiat et en contrebas de la RN2. Ce classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création de boisements, en application de l'article L.113-2 du Code de l'urbanisme.

Aussi, la mise en compatibilité consiste-t-elle à déclasser 2 800 m² de l'espace boisé classé (EBC) en rive droite de la rivière des Marsouins pour la réalisation de l'ouvrage de franchissement de la rivière (culées et piles du futur pont).

Cette MEC du PLU a été soumise à évaluation environnementale par décision de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) du 22 juin 2020 (2020DKREU3).

Concernant le projet proprement dit, un avis délibéré a été émis par la MRAe lors de sa séance du 02 septembre 2024, suite à une saisine du Préfet de La Réunion du 15 juillet 2024 dans le cadre de la procédure d'autorisation environnementale unique (AEU – rubrique IOTA¹).

À cet égard, il a été relevé que la présentation retenue par le pétitionnaire de deux rapports environnementaux distincts ne permettait pas de valoriser une procédure d'évaluation environnementale « commune » tel que prévu par l'article R.122-26 du Code de l'environnement.

Les recommandations formulées par l'Ae dans son avis du 2 septembre 2024 sur le projet doivent donner lieu à un mémoire en réponse de la Région Réunion au plus tard lors du lancement de l'enquête publique.

Dans son avis délibéré précité, l'Ae a également relevé que les trois piles intermédiaires du nouvel ouvrage d'art devant traverser la rivière des Marsouins sont localisées dans un espace naturel de protection forte. À l'échelle du SAR/SMVM² de 2011, il s'agit d'un espace naturel remarquable du littoral (ENRL) à préserver en application des articles L.121-23 et R.121-5 du Code de l'urbanisme.

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

Le dossier de mise en compatibilité du PLU comprend :

- une présentation générale du projet et la justification de son intérêt général ;
- une analyse de la compatibilité du projet avec le PLU de Saint-Benoît ;
- l'objet et les modalités de la mise en compatibilité ;
- la proposition de mise en compatibilité avec les extraits actuels et futurs du document d'urbanisme (règlement et pièces graphiques) ;
- l'évaluation des incidences environnementales de la mise en compatibilité et les mesures d'évitement, de réduction et de compensation associées.

1 IOTA : installations, ouvrages, travaux et activités (ex. « loi sur l'eau »)

2 SMVM : schéma de mise en valeur de la mer constituant un chapitre particulier du schéma d'aménagement régional (SAR) approuvé le 22 novembre 2011

Au niveau du chapitre 3 relatif à l'analyse de la compatibilité (cf. pages 10 à 15), il est conclu que le projet est compatible avec le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU de la commune de Saint-Benoît, ainsi qu'avec la destination des zones réglementaires traversées de type Ua, Ub, Ue, A, Ai, et N. Aucune orientation d'aménagement et de programmation (OAP) n'est concernée.

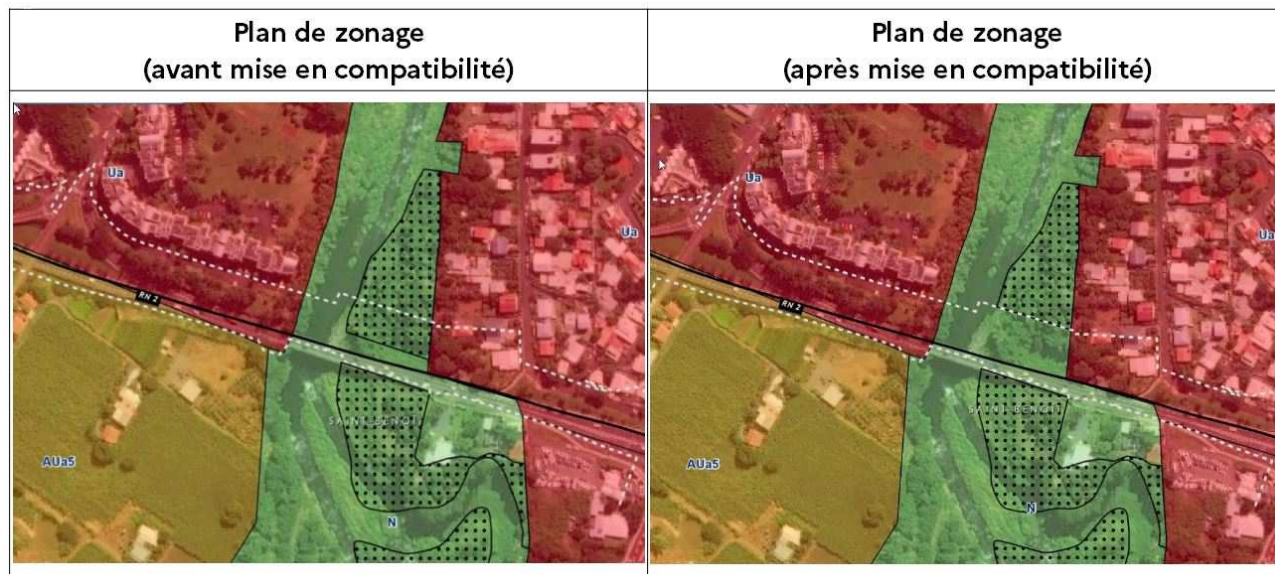


Figure 2 : zonage du PLU avant et après mise en compatibilité
(extraits du dossier de MEC du PLU – cf. pages 20 et 21)

■ Des précisions à apporter sur les défrichements, emprises provisoires et définitives en cohérence avec le dossier d'étude d'impact du projet

Au niveau de l'espace boisé classé (EBC), l'impact du projet est considéré comme « faible », la parcelle à déclasser (cadastrée AM 194) ayant déjà été défrichée pour les travaux de confortement du viaduc en 2010 et la surface impactée (0,28 ha) ne représentant que 0,002 % des 14 865 ha d'espaces boisés classés (EBC) du territoire communal.

Les emprises définitives pour les appuis du pont ne sont toutefois pas distinguées des emprises provisoires nécessaires à leur construction qui devraient être restituées et remises en état à la fin des travaux.

L'Ae rappelle que l'étude d'impact³ du projet mentionne une plateforme provisoire de chantier d'environ 2 000 m², une piste d'accès de 1 600 m² (environ 80 m de long et 20 m de large) et la réalisation des trois piles et des culées du futur ouvrage d'art. Il en résulte une surface impactée d'au moins 3 600 m² qui mérite d'être comparée et détaillée au regard des 2 800 m² d'EBC prévus au déclassement.

Comme indiqué dans l'avis de l'Ae du 02 septembre 2024 sur le projet, les mesures effectives de défrichement et leurs incidences méritent également d'être précisées.

- ***En cohérence avec l'étude d'impact du projet d'aménagement de la RN2, l'Ae recommande à la Région Réunion de préciser et localiser les surfaces de l'espace boisé classé (EBC) à déclasser en rive droite de la rivière des Marsouins, au regard des défrichements, des emprises provisoires et définitives nécessaires à la réalisation du nouvel ouvrage de franchissement. Elle recommande, le cas échéant, de revoir à la baisse la superficie à déclasser.***

3 Étude d'impact du projet du 19 juin 2024, page 24

AVIS DÉLIBÉRÉ N° 2024AREU8 adopté lors de la séance du 27 novembre 2024 par

La mission régionale d'autorité environnementale de La Réunion

■ Un rapport de présentation à compléter au titre de l'évaluation environnementale

Concernant les enjeux écologiques liés à l'espace boisé classé, le chapitre 6 portant sur l'évaluation des incidences environnementales et les mesures associées (cf. pages 22 à 33), s'appuie sur les diagnostics écologiques réalisés en 2018 sur les emprises du projet.

Les expertises complémentaires menées en 2023 ne sont toutefois pas citées, et certaines données de l'étude d'impact du projet datant du 19 juin 2024 sont insuffisamment prises en compte, voire absentes dans le dossier de MEC du PLU.

Il convient de rappeler que le lit de la rivière des Marsouins, sur lequel est situé l'EBC impacté par le projet, présente les enjeux les plus forts liés aux habitats naturels. Celui-ci est concerné par la présence de zones naturelles d'intérêt écologique floristique et faunistique (ZNIEFF) de type 1 et 2.

Cette rivière pérenne intersectée au niveau du pont de franchissement de la RN2 représente un enjeu écologique fort en raison de sa faune aquatique dont de nombreuses espèces patrimoniales.

En effet, tous les macrocrustacés et une dizaine d'espèces de poissons font l'objet d'une priorité forte à très forte de conservation et une espèce, le Cabot de cascade (*Cotylopus acutipinnis*), a une priorité extrême d'action de conservation. Plusieurs espèces font par ailleurs l'objet d'un plan directeur de conservation dont la Loche des sables (*Awaous commersoni*), en danger critique d'extinction et la Grande anguille marbrée (*Anguilla marmorata*). Une station d'inventaire et de suivi du réseau piscicole se trouve au niveau de la zone d'étude. La rivière des Marsouins est un corridor écologique, notamment pour les oiseaux marins nocturnes, et en particulier pour le Pétrel de Barau (*Pterodroma baraui*), et un réservoir de biodiversité avéré.

Concernant la faune terrestre, le site héberge de nombreuses espèces protégées et déterminantes et il est utilisé par le Busard de Maillard (*Circus maillardi*) comme aire de chasse. Les berges de la rivière des Marsouins abritent deux espèces protégées d'oiseaux d'eau potentiellement nicheuses, le Héron strié (*Butorides striata rutenbergi*) et la Poule d'eau (*Gallinula chloropus pyrrhorroha*). La rive gauche de la rivière des Marsouins est probablement une zone de nidification pour le Paille en queue à bec jaune (*Phaethon lepturus*).

Concernant les milieux aquatiques, en dépit de la présence de plusieurs espèces à fort enjeu associées à la rivière des Marsouins, le dossier indique brièvement que le lien avec l'EBC est considéré comme négligeable (cf. page 27).

- **L'Ae recommande d'intégrer à l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU les éléments complémentaires pertinents de l'étude d'impact du projet et d'en tirer les enseignements en apportant les justifications nécessaires.**

En outre, les raisons du choix du plan sont abordées brièvement en renvoyant sur le projet retenu et sa présentation détaillée dans l'étude d'impact correspondante. Ce renvoi ne facilite pas la perception des enjeux propres à l'évolution du document d'urbanisme concerné par la mise en compatibilité.

Il n'est pas démontré que le PLU en vigueur contient des dispositions permettant de prendre en compte à son échelle territoriale, les divers impacts et enjeux liés au projet et leur caractère cumulatif au regard d'un environnement sensible et contraint (milieux naturel, physique et humain).

L'analyse des effets de la mise en compatibilité conduit à des impacts bruts évalués de « faible à moyen » suivant les thématiques du milieu naturel (habitats, flore, faune et avifaune...).

Les mesures proposées pour réduire et/ou améliorer la prise en compte de la biodiversité en lien avec le déclassement du déboisement (cf. § 6.3.1.5, page 30), se limitent à celles proposées dans l'étude d'impact du projet, en faisant également un renvoi sur ce dernier dossier pour des informations plus détaillées.

À cet égard, il est également relevé un problème de mise à jour des données. Le rapport environnemental de la mise en compatibilité du PLU doit prendre en compte le mémoire en réponse de la Région Réunion du 18 juin 2024 aux demandes de compléments des services de l'État. Les anomalies ou erreurs induites dans la codification des mesures d'évitement sont à corriger. L'adaptation prévue de la zone de travaux pour réduire les impacts sur les habitats est à intégrer.

Par ailleurs, les mesures de compensation rajoutées dans l'étude d'impact du projet sont à prendre en compte concernant la stratégie végétale et la restauration du milieu naturel.

Concernant les autres thématiques environnementales, le dossier de MEC devrait traiter a minima les différents enjeux identifiés par la MRAe dans la décision de soumission à évaluation environnementale du 22 juin 2020, en précisant les réponses apportées en termes de mesures « ERC⁴ » notamment au niveau du plan local d'urbanisme (PLU). En l'occurrence, il s'agit des enjeux liés aux nuisances sonores, à la qualité de l'air, à l'intégration urbaine et paysagère, à la nature en ville...

À titre d'exemple, comme l'indique l'Agence Régionale de Santé dans ses différents avis sanitaires (janvier, août et octobre 2024), afin de protéger les riverains de la RN2 du bruit et de la pollution de l'air, une modification du règlement du PLU pourrait être envisagée par le pétitionnaire, en lien avec la commune de Saint-Benoît, de manière à réglementer, voire restreindre la construction de nouvelles habitations à proximité immédiate de cet axe routier majeur.

Par ailleurs, de par une localisation du projet en « entrée de ville », des dispositions spécifiques pourraient être prises pour encadrer la bonne intégration environnementale, paysagère et visuelle du projet et de ses aménagements connexes (écrans acoustiques, pôle multimodal, parkings avec ombrières photovoltaïques...).

Pour un urbanisme favorable à la santé, des espaces pourraient être réservés également à la plantation d'arbres en milieu urbain.

Enfin, d'autres éléments font défaut au niveau du contenu de l'évaluation environnementale au regard des exigences réglementaires de l'article R.151-3 du Code de l'urbanisme. En l'occurrence, les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan ne sont pas énoncés.

De même, l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme n'est pas décrite.

4 La séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC) qui s'applique à toutes les composantes de l'environnement et de la santé humaine, consiste à :

- supprimer certains impacts négatifs via des mesures d'évitement ;
- à défaut, définir des mesures de réduction des impacts ;
- et enfin, en dernier lieu, compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées et réduites.

Au regard de la situation du projet en partie en espace naturel remarquable du littoral (ENRL) à préserver, l'analyse de la compatibilité avec le SAR/SMVM 2011 mérite d'être traitée pour mieux justifier la prise en compte de l'environnement, voire sécuriser le projet sur le plan réglementaire.

Aucun résumé non technique n'est présenté pour donner à un lecteur non spécialisé une vision synthétique de tous les sujets traités.

- ***Pour répondre aux exigences réglementaires de l'article R.151-3 du Code de l'urbanisme, l'Ae recommande à la Région Réunion de compléter l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU sur les points suivants :***
 - prise en compte des différentes thématiques à enjeux (biodiversité, bruit, qualité de l'air, intégration urbaine et paysagère, urbanisme favorable à la santé) ;***
 - articulation avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes, notamment le SAR/SMVM en vigueur en justifiant la compatibilité avec les espaces naturels remarquables et caractéristiques du littoral ;***
 - explication des choix retenus en tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ;***
 - renforcement et mise en cohérence des mesures « ERC », définition des indicateurs de suivi,***
 - présentation d'un résumé non technique...***