

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de La Réunion
sur la déclaration de projet valant mise en compatibilité
du PLU de Bras-Panon pour le projet de valorisation du
Domaine de l'Union**

n°MRAe 2025AREU9

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 15 décembre 2025.

Étaient présents et ont délibéré : M. Bertrand GALTIER, président ; M. Yves MAJCHRZAK, membre permanent ; 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 le présent avis.

Sommaire

Introduction.....	3
Résumé de l’avis.....	4
Avis détaillé.....	5
I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ET PRÉSENTATION du projet.....	5
II. ANALYSE DE LA QUALITÉ DU RAPPORT ENVIRONNEMENTAL et PRISE EN COMPTE DE L’ENVIRONNEMENT DANS LE PROJET.....	6
III. JUSTIFICATIONS DES CHOIX ET SOLUTIONS DE SUBSTITUTION RAISONNABLES ; DÉFINITION DE CRITÈRES, INDICATEURS, MODALITÉS RETENUES POUR L’ANALYSE DES RÉSULTATS.....	10
IV. INDICATEURS ET DISPOSITIF DE SUIVI DU PLU.....	11

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 novembre 2025, la Mission Régionale de l'Autorité environnementale (MRAe) a été saisie pour avis par la commune de Bras-Panon pour une déclaration de projet emportant mise en compatibilité du Plan Local d'Urbanisme (PLU) pour la réalisation du projet de valorisation du Domaine de l'Union 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, la MRAe a consulté l'Agence Régionale de Santé (ARS) de La Réunion le 19 novembre 2025.

Le présent avis de la MRAe 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 doit être 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 mise en compatibilité du PLU est motivée par la nécessité de modifier le classement des parcelles actuellement inscrites en zonage naturel Nt1 dans le PLU de Bras-Panon afin de permettre l'implantation d'équipements médico-sociaux portés par la Fondation du Père Favron et considérée comme une opération d'intérêt général.

Le présent avis de la MRAe porte sur la qualité du rapport (ni daté, ni référencé) d'évaluation environnementale établi par le bureau d'études CODRA, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU modifié.

Conformément à l'article R.104-39 du code de l'urbanisme, la commune devra informer le public et la MRAe de l'approbation de la modification. La mise à disposition du plan modifié approuvé comportera 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 Bras-Panon dispose d'un Plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 30 novembre 2019.

Par délibération du conseil municipal du 27 novembre 2024, la collectivité a décidé d'engager une procédure de déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU dans l'objectif de permettre la valorisation du Domaine de l'Union et la réalisation de plusieurs équipements médico-sociaux, nécessitant le déclassement de 10,9 hectares de parcelles situées en zone naturelle de type Nt1 correspondant à un « secteur de taille et de capacité d'accueil limitées » (STECAL) dans l'actuel document d'urbanisme¹.

Cette procédure s'accompagne d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) spécifique pour encadrer le projet médico-social s'inscrivant dans un projet de valorisation du patrimoine culturel et culturel du Domaine de l'Union.

La MRAe relève que l'évaluation environnementale s'appuie sur un diagnostic écologique réalisé préalablement qui permet de disposer d'informations fiables sur l'état initial de la biodiversité et des milieux naturels. Pour la bonne information du public, la MRAe recommande que le rapport du bureau d'études soit joint au rapport de présentation.

Le projet de mise en compatibilité propose une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) spécifique et détaillée qui présente les exigences attendues par la commune pour la valorisation du site. La rédaction de l'OAP reflète la volonté de la collectivité de garantir une bonne intégration des enjeux environnementaux dans le PLU. L'ambition poursuivie par la commune pourrait être complétée par des prescriptions à introduire dans le règlement du PLU pour ce qui concerne le nouveau zonage Udu portant sur :

- la préservation des espèces de flore indigène ;
- la lutte contre la prolifération des espèces exotiques envahissantes ;
- la restauration des fonctionnalités écologiques du secteur ;
- la prise en compte des nuisances sonores en raison de la proximité de la RN n°2.

L'enjeu de la pollution diffuse des cours d'eau et de la biodiversité aquatique n'est pas correctement traité dans l'évaluation environnementale. La MRAe recommande qu'elle propose un encadrement plus précis du PLU en matière de gestion des eaux pluviales et des eaux usées de ce secteur de la commune.

Enfin, la MRAe recommande d'enrichir les indicateurs de suivi du PLU, et plus particulièrement des évolutions du territoire depuis l'approbation du PLU en 2019. Les nouveaux indicateurs de suivi proposés ne permettent pas d'évaluer spécifiquement la procédure de mise en compatibilité du PLU.

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

¹ Selon l'article L.151-13 du code de l'urbanisme, le règlement d'un PLU peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des « secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées » dans lesquels peuvent être autorisés des constructions, des aires destinées à l'habitat des gens du voyage, des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Avis détaillé

I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ET PRÉSENTATION DU PROJET

La commune de Bras-Panon dispose d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 30 novembre 2019 après avis de la MRAe².

Par la suite, le PLU a connu plusieurs évolutions :

- une révision allégée n°1 approuvée le 20 octobre 2021³ modifiant des zonages pour permettre la réalisation de projets touristiques sur le secteur de Bellevue-les-hauts ;
- une révision allégée n°2 approuvée le 28 septembre 2022⁴ déclassant des zones agricoles et naturelles pour permettre le développement d'activités économiques.

Par délibération en date du 27 novembre 2024, la collectivité a décidé d'engager une procédure de déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU dans l'objectif de permettre la valorisation du Domaine de l'Union par la réalisation de plusieurs équipements médico-sociaux :

- un village créole « Alzheimer » pouvant accueillir jusqu'à 100 patients ;
- une maison de l'enfance à caractère social (MECS) susceptible de recevoir 36 enfants victimes de traumatismes.

Alors que le dossier mentionne un projet de maison d'accueil spécialisée (MAS) permettant l'accueil de 40 adultes handicapés gravement dépendants, la MRAe note que cet équipement ne figure pas dans la décision du Conseil municipal du 27 novembre 2024.

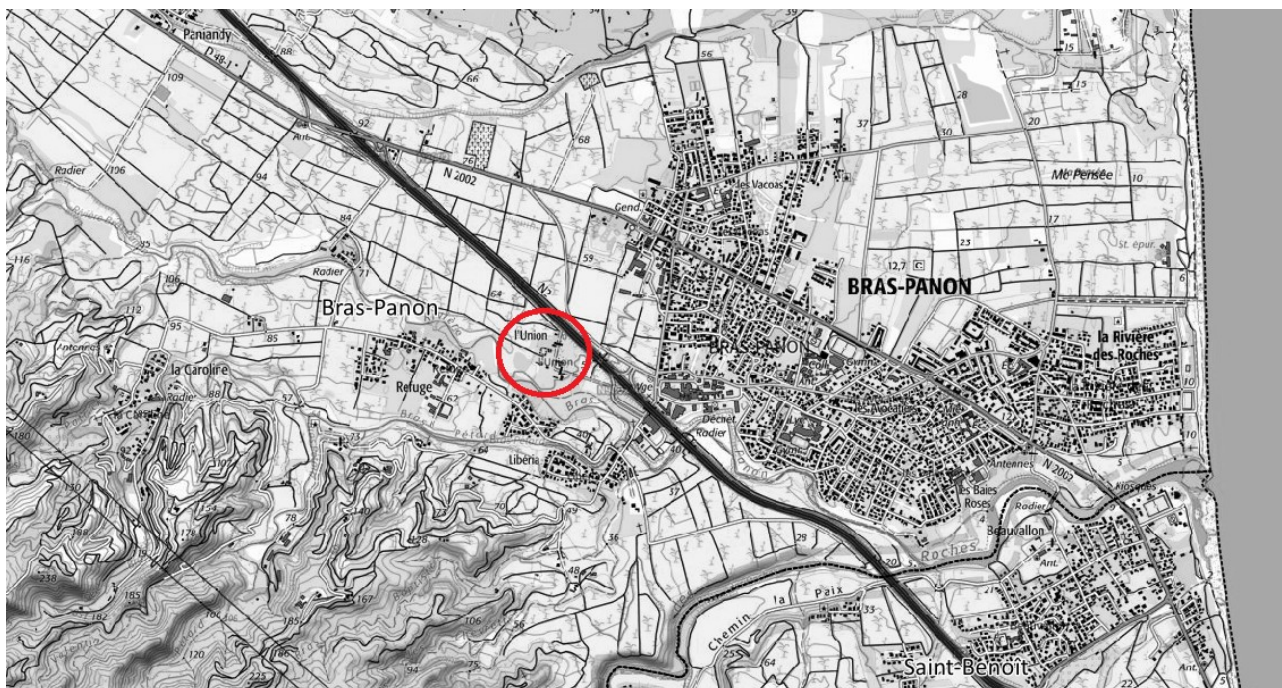
La mise en compatibilité du PLU de Bras-Panon porte sur le déclassement de 10,9 hectares des parcelles cadastrées AE n°5, 593, 594, 595, 596, 597, 599, 601, 602, 603, 605, 607, 608, 609 et 610, classées en zone naturelle de type Nt1 du PLU, correspondant à un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL). Le projet de PLU prévoit leur reclassement :

- en zonage naturel de type N pour les 3,8 hectares des parcelles situées en bordure de la RN n°2 ;
- selon un zonage spécifique Udu, créé à l'occasion de la présente procédure d'évolution du PLU pour les 7,1 hectares des autres parcelles. Ce nouveau zonage s'inscrit dans la zone Ud du PLU en vigueur qui couvre les écarts agglomérés à caractère semi-rural.

2 Voir l'avis référencé 2019AREU3 sur le site de la MRAe : <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-sur-plans-et-programmes-de-la-mrae-de-a681.html>

3 Voir l'avis référencé 2021AREU3 sur le site de la MRAe : <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-sur-plans-et-programmes-de-la-mrae-de-a967.html>

4 Voir l'avis référencé 2022AREU5 sur le site de la MRAe : <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-sur-plans-et-programmes-de-la-mrae-de-a571.html>



Plan de situation du Domaine de l'Union (source IGN – BD Topo 2019)

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

Le dossier transmis à la MRAe est composé des parties suivantes :

- le fondement juridique de la procédure engagée ;
- la présentation de l'intérêt général du projet ;
- la mise en compatibilité apportée au PLU ;
- le rapport environnemental.

Le Domaine de l'Union est un ancien domaine sucrier qui abrite un patrimoine historique remarquable et un temple hindouiste (qui fait l'objet d'une protection au titre des Monuments historiques par arrêté ministériel du 17 septembre 2010⁵).

Dans le PLU en vigueur, le zonage Nt1 du site du domaine de l'Union est destiné à l'accueil touristique, et l'OAP porte sur les aspects culturel et paysager de ce site.

Dans ces conditions, le projet médico-social envisagé par la collectivité n'est pas compatible avec le PLU en vigueur.

5 Voir le site du Ministère de la Culture : <https://pop.culture.gouv.fr/notice/merimee/PA97400107>

La procédure d'évolution du PLU introduit une nouvelle OAP intitulée « Projet médico-social et social, valorisation du Domaine de l'Union ».

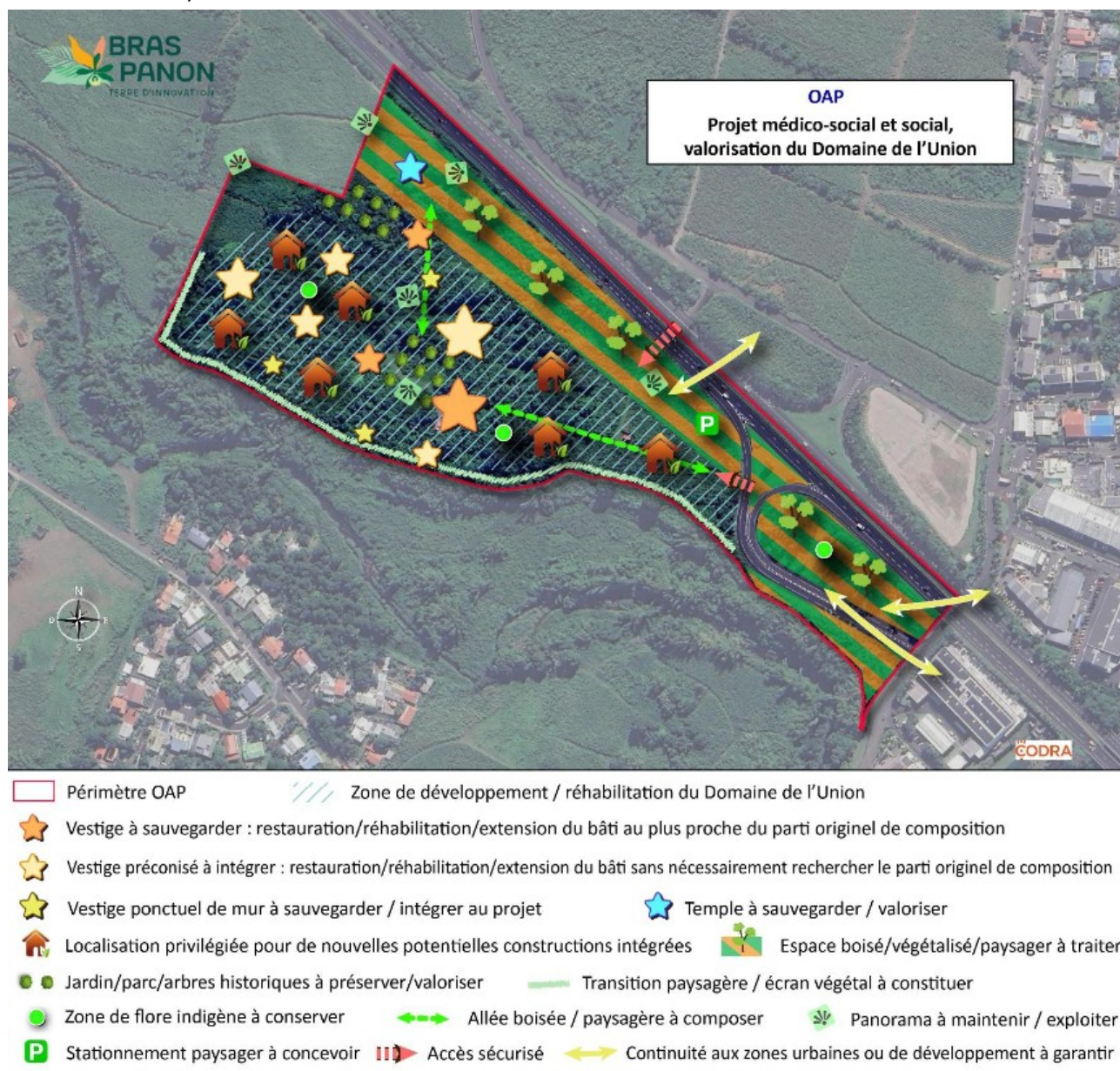


Schéma de la nouvelle OAP (extrait du rapport de mise en compatibilité du PLU – Source CODRA)

Cette OAP prévoit l'aménagement d'un espace boisé le long de la RN n°2, permettant d'assurer la compatibilité avec les dispositions réglementaires imposées par l'article L-111-6 du code de l'urbanisme (dite « loi Barnier ») qui impose un recul de 75 mètres de l'implantation de nouvelles constructions par rapport à l'axe de la voirie.

L'OAP précise également les attendus en matière d'aménagement et de valorisation du site pour ce qui concerne :

- la restauration des vestiges et la mise en valeur du patrimoine historique du site ;
- la préservation du Temple de l'Union ;
- la sécurisation des accès au site ;
- la qualité des espaces extérieurs et l'intégration paysagère ;

- la préservation de la biodiversité et le maintien de la trame verte et bleue ;
- la limitation de la pollution lumineuse ;
- l'efficacité énergétique et le confort thermique des bâtiments ;
- la qualité acoustique des locaux ;
- la gestion de l'eau ;
- la gestion des déchets.

■ **Une ambition du PLU d'encadrer le projet de valorisation du Domaine de l'Union, à renforcer dans le règlement pour protéger efficacement la biodiversité et rétablir les continuités écologiques**

Le site se situe dans un espace de continuité écologique inscrit dans le schéma d'aménagement régional (SAR) approuvé en novembre 2011. Il jouxte également un espace boisé classé (EBC) au PLU de Bras-Panon.

L'évaluation environnementale précise qu'un diagnostic écologique a été établi en 2024, sans toutefois fournir le rapport dans le dossier, ce qui nuit à la complète information du public. Le rapport indique ainsi que le site ne présenterait pas d'enjeux particuliers sur la flore, la faune et les milieux naturels.

Toutefois, si les espèces végétales exotiques sont très abondantes sur le site, seize espèces de flore indigène sont présentes dont certaines considérées comme menacées selon la liste rouge établie par l'UICN⁶.

De même, le site est fréquenté par de nombreux oiseaux forestiers indigènes, en particulier par l'Oiseau blanc, de la Tourterelle malgache et de l'Oiseau la vierge.

Enfin, le secteur est survolé par le Busard de Maillard, espèce de rapace endémique, et probablement par les oiseaux marins indigènes qui empruntent de larges corridors écologiques pour rejoindre les Hauts de l'île vers les sites de nidification.

Pour la MRAe, le PLU ne prévoit pas de dispositions spécifiques dans l'OAP et le règlement, destinées à protéger de manière suffisante cette biodiversité.

- ***La MRAe recommande de joindre au dossier le rapport du bureau d'études rédacteur du diagnostic écologique.***
- ***Elle recommande également de renforcer le règlement par des prescriptions spécifiques au zonage Udu afin de mieux préserver les espèces de flore indigène, lutter contre la prolifération des espèces exotiques envahissantes et restaurer les fonctionnalités écologiques du secteur.***

⁶ UICN : Union Internationale pour la Conservation de la Nature

■ Un manque de précision en matière de gestion de l'eau sur le secteur concerné par la mise en compatibilité du PLU

Le secteur se situe au droit de la masse d'eau souterraine FRLG102 nommée « unité aquifère littorale de Bras-Panon et Saint-Benoit », considérée comme une nappe phréatique stratégique, dont l'état quantitatif et l'état chimique ont été considérés comme bons en 2019⁷.

Selon l'évaluation environnementale, les enjeux concernent principalement la rivière Bras-Panon située au sud du secteur du Domaine de l'Union qui constitue un réservoir de biodiversité et un corridor écologique pour les espèces aquatiques. L'état global de ce cours d'eau s'est dégradé au cours du temps et est actuellement considéré comme mauvais dans le SDAGE.

Afin de tenir compte de la situation, il est proposé une meilleure gestion de l'eau, notamment par la récupération des eaux de pluie.

Les schémas et réseaux d'eau et d'assainissement annexés au PLU, indiquent l'absence de desserte d'eau potable et de présence des réseaux collectifs des eaux usées au niveau des parcelles concernées par la présente procédure de mise en compatibilité du PLU. Le projet de zonage d'assainissement de la commune de Bras-Panon indique que le secteur du Domaine de l'Union se situe en zonage non collectif.

Aucune information n'est fournie dans l'évaluation environnementale sur la situation des infrastructures d'eau potable et d'assainissement des eaux usées à l'échelle communale et les éventuelles difficultés ou obligations fixées par la Communauté intercommunale Réunion Est (CIREST) qui assure la gestion du service public d'eau potable et d'assainissement des eaux usées de la commune de Bras-Panon depuis le 1^{er} janvier 2020.

Pour la MRAe, les pollutions diffuses pourraient porter atteinte à la diversité remarquable des milieux aquatiques et à la qualité de l'eau de la rivière Bras-Panon comme de la rivière des Roches située en aval. En l'état, le dossier n'indique pas si cet enjeu est correctement pris en compte dans le dispositif de gestion des eaux pluviales et eaux usées. Les OAP projetées restent également silencieuses à ce sujet.

➤ **La MRAe recommande :**

- d'indiquer les conditions qui s'imposent aujourd'hui en matière de raccordement au réseau public d'eau potable et d'assainissement non collectif depuis le transfert de ces compétences à la CIREST ;**
- de compléter le projet de PLU (OAP et règlement) sur les dispositions relatives à la gestion des eaux pluviales et des eaux usées sur le secteur du Domaine de l'Union, avec l'objectif de maîtriser les pollutions diffuses et réduire leurs effets sur la biodiversité aquatique et la qualité de l'eau de la rivière Bras-Panon comme de la rivière des Roches.**

⁷ Cette évaluation a été faite dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2022-2027 : <https://www.comite-eau-biodiversite-reunion.fr/le-sdage-2022-2027-est-adopte-a207.html>

■ Des nuisances sonores provenant de la circulation automobile à mieux encadrer pour la santé du personnel et usagers des équipements médico-sociaux

L'arrêté n°2755 du 15 décembre 2023⁸ précise le classement sonore des infrastructures de transports terrestres sur le territoire de la commune de Bras-Panon. Le secteur concerné par la procédure de mise en compatibilité du PLU, est ainsi affecté par le bruit de la RN n°2 sur une largeur de 250 mètres de part et d'autre du bord extérieur de la chaussée, ce qui impose certaines règles pour les établissements de santé qui seront aménagés sur le site. Or, le projet de PLU ne rappelle pas ces règles et ne préconise pas non plus de disposition constructive permettant de les respecter, comme l'isolation acoustique.

- ***La MRAe recommande de compléter l'OAP et le règlement du PLU en rappelant les conséquences réglementaires du classement sonore du Domaine de l'Union, et en précisant les dispositions constructives qui en découlent en matière de bruit.***

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

Afin de justifier le choix du secteur du Domaine de l'Union pour le projet d'installation d'équipements socio-médicaux, trois solutions sont présentées dans le rapport d'évaluation environnementale :

- implanter le projet au sein de la zone urbaine (sur un secteur en friche ou en dents creuses), solution abandonnée faute de disposer de foncier d'une surface suffisante ne présentant pas de contraintes réglementaires au titre des risques naturels ;
- maintenir le zonage naturel N du secteur du Domaine de l'Union, ce qui n'est pas compatible avec la vocation de la zone définie dans le PLU actuellement en vigueur ;
- partager le secteur avec deux zonages spécifiques : une zone naturelle N le long de la RN n°2 et une zone urbaine correspondant à l'urbanisation diffuse existante.

Cette dernière solution a été retenue, car elle répond, selon le dossier :

- aux règles du code de l'urbanisme en matière de recul par rapport à une voie de grande circulation
- aux enjeux de conservation du patrimoine culturel et cultuel ;
- aux enjeux de préservation de la qualité paysagère du secteur.

8 Voir le site de la DEAL de La Réunion : https://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/02_bras-panon_2755_du_15-12-2023.pdf

IV. INDICATEURS ET DISPOSITIF DE SUIVI DU PLU

Le rapport d'évaluation environnementale propose une série d'indicateurs assez généraux pour le suivi des effets du PLU sur les enjeux suivants :

- consommation de l'espace ;
- milieu naturel et biodiversité ;
- paysage et cadre de vie ;
- ressource en eau potable et assainissement ;
- production énergétique ;
- qualité de l'air et santé humaine ;
- gestion des déchets ;
- risques naturels et technologiques.

➤ **La MRAe recommande de :**

- ***présenter une première analyse des indicateurs renseignés depuis l'approbation du PLU en 2019***
- ***démontrer que la mise en œuvre du projet de mise en compatibilité du PLU ne conduira pas à amplifier les effets négatifs sur l'environnement ;***
- ***proposer des indicateurs complémentaires permettant d'adapter le dispositif de suivi du PLU à la déclaration de projet et aux enjeux en présence.***