



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 Saint-Leu**

n°MRAe 2020AREU6

**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 12 mai 2020.

Étaient présents et ont délibéré : Bernard BUISSON, Sonia RIBES-BEAUDEMOULIN.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du Conseil général de l'environnement et du développement durable, 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.

L'Autorité environnementale (Ae) a été saisie pour avis par la commune de Saint-Leu du projet de révision générale de son PLU et en a accusé réception le 17 février 2020. Le service régional d'appui à la MRAe est la DEAL de La Réunion/ SCETE/UEE qui instruit la demande.

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 (PLU) de Saint-Leu a été engagée par délibération du conseil municipal le 24 mai 2012.

Conformément à l'article 12 (VI – al 2) du décret N° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du Livre 1er du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme :

« Les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 restent applicables aux plans locaux d'urbanisme dont l'élaboration, la révision, la modification ou la mise en compatibilité a été engagée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016 ».

## Résumé de l'avis

Le projet de PLU de la commune de Saint-Leu est construit sur des hypothèses d'évolution démographique et de besoins en nouveaux logements reflétant la situation actuelle. Il présente des aspects positifs en favorisant la densification des zones bâties pour limiter le recours aux extensions urbaines.

Toutefois, l'absence de mise en perspective avec le POS établi en 2007 ne permet pas de faire la transition et de comprendre les choix opérés, notamment en ce qui concerne les nouvelles zones à urbaniser et le déclassement de 965 hectares de zones naturelles.

L'évaluation environnementale nécessite d'être améliorée et complétée. En effet, la démarche suivie ne répond pas complètement à ce qui est attendu pour l'évaluation environnementale d'une révision générale d'un document d'urbanisme.

- ***Compte tenu des enjeux spécifiques au territoire de Saint-Leu particulièrement prégnants pour ce qui concerne la satisfaction des besoins en eau, la problématique de l'érosion des sols et la préservation de la biodiversité et des milieux naturels remarquables, l'Ae demande au maître d'ouvrage :***
  - d'améliorer la présentation du bilan du POS de 2007 sur la consommation des espaces urbains (construits et à construire, zones d'activités économiques et commerciales), agricoles et naturels ;***
  - de reprendre et compléter l'analyse de l'état initial de l'environnement ;***
  - d'identifier et de caractériser les enjeux spécifiques au territoire communal ;***
  - d'étudier les perspectives de l'évolution prévisible de l'environnement en tenant compte des effets du changement climatique ;***
  - de présenter plusieurs scénarios de projet de développement de la commune compatibles avec les documents de rang supérieur et les enjeux du territoire ;***
  - de procéder à une évaluation des conséquences probables de la mise en œuvre du projet de PLU sur l'environnement ;***
  - de mettre en œuvre la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) de manière à inscrire le projet de PLU dans une démarche de moindre impact sur l'environnement et la santé humaine ;***
  - de justifier les choix retenus pour le projet de PLU au regard de l'environnement (milieu physique, milieu naturel et milieu humain) ;***
  - d'améliorer le dispositif de suivi du PLU avec une liste d'indicateurs adaptés aux enjeux spécifiques du territoire communal et la mise en place des modalités opérationnelles de suivi.***

Les enjeux spécifiques aux ressources en eau nécessitent une attention particulière dans le projet de PLU à la fois sur la problématique de l'approvisionnement et de la consommation en eau potable, sur la protection des différentes masses d'eau (terrestres et marines), sur la lutte contre l'érosion et sur la limitation l'imperméabilisation des sols.

- **Sur le sujet de l'eau potable, l'Ae demande au maître d'ouvrage de démontrer que :**
  - **le projet de développement de la commune est compatible avec les capacités des réseaux d'eau potable et d'irrigation, en production comme en distribution ;**
  - **le règlement du PLU est adapté pour garantir la protection des ressources en eau exploitées pour l'approvisionnement de la commune ;**
  - **les dispositions du projet de PLU s'inscrivent de manière efficace dans une gestion durable de l'eau comprenant la modération des usages en eau, ainsi que la préservation des zones potentielles à la recherche en eau.**
- **Concernant la problématique de l'érosion des sols, l'Ae demande au maître d'ouvrage de compléter le rapport de présentation sur :**
  - **les enjeux liés aux eaux de baignade ;**
  - **les mesures pour réduire les effets de l'imperméabilisation des sols et pour assurer une gestion des eaux de ruissellement limitant les incidences sur les zones de baignade et l'impact sur les récifs coralliens ;**
  - **la description des infrastructures existantes d'assainissement des eaux pluviales ;**
  - **les orientations du schéma directeur des eaux pluviales s'il existe ;**
  - **les enjeux notamment ceux relatifs à la préservation de la qualité des milieux naturels et à la sécurité publique ;**
  - **les mesures proposées dans le projet de PLU pour rendre compatible le développement de la commune avec les enjeux identifiés ;**
  - **la prise en compte de la gestion intégrée des bassins versants.**

Les espaces naturels et plus particulièrement sur les corridors écologiques, subissent une forte pression anthropique. Or, les déclassements importants envisagés dans le projet dans les Hauts, des corridors écologiques que sont les ravines, ainsi qu'au niveau de la façade littorale, ne s'inscrivent pas dans le sens d'une politique de protection des fonctionnalités écologiques du territoire et de la biodiversité présente.

- **L'Ae demande au maître d'ouvrage d'améliorer la justification du déclassement envisagé des 965 hectares d'espaces naturels à l'appui :**
  - **d'un état initial de l'environnement plus détaillé permettant d'identifier et de qualifier les enjeux sur les secteurs concernés ;**
  - **d'une l'analyse croisée sur les fonctionnalités écologiques et agricoles, passées et présentes, conformément aux prescriptions du SCoT du TCO ;**
  - **d'une étude précise sur l'adéquation entre les besoins en eau pour les activités agricoles, les ressources en eau disponibles et les infrastructures d'irrigation desservant les parcelles destinées à l'agriculture ;**
  - **d'une évaluation des phénomènes érosifs liés aux activités agricoles sur les espaces naturels prévus d'être déclassés par le projet de PLU et de leurs conséquences sur les zones habitées situées en aval comme sur les milieux naturels terrestres et marins.**

# Avis détaillé

## I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ET PRÉSENTATION DU PROJET

### 1. Contexte général

La commune de Saint-Leu fait partie de la communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (TCO) qui regroupe également les communes du Port, de La Possession, de Saint-Paul et de Trois-Bassins.

Le Plan d'Occupation des Sols (POS) de la commune de Saint-Leu est en vigueur depuis le 26 février 2007. Même si cela n'est pas mentionné dans le rapport de présentation, le POS a fait l'objet d'une procédure de mise en compatibilité afin de permettre la réalisation du projet d'ouverture et d'exploitation d'une carrière et de ses installations annexes au lieu-dit « Ravine du Trou », projet qualifié d'intérêt général par l'arrêté préfectoral en date du 31 juillet 2017.

Le POS n'a fait l'objet d'aucune procédure de révision simplifiée ni de procédure de modification.

Le présent projet de révision générale du PLU de la commune de Saint-Leu a été arrêté par délibération du conseil municipal du 26 décembre 2019.

### 2. Présentation du projet de révision du PLU

Le projet de territoire dans le cadre de la révision du PLU de Saint-Leu est exprimé à travers le document intitulé Projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

Les 4 orientations du PADD s'inscrivent dans une volonté de concilier les enjeux liés au développement de la commune (équipements publics, infrastructures routières, transports en commun, services), et les atouts présents sur le territoire communal dont certains sont considérés comme menacés, à savoir le patrimoine naturel et les différentes ressources existantes.

Au travers de l'ambition n°1, le PADD décrit les caractéristiques du projet de territoire qui s'inscrit dans :

- la lutte contre l'étalement urbain en favorisant notamment la densification et la mise en œuvre d'un plan stratégique de maîtrise foncière ;
- la protection et la création de nouveaux espaces verts ;
- la préservation et la valorisation du patrimoine historique ;
- la promotion des déplacements en mode doux avec le développement de cheminements piétons en ville et entre les différents quartiers de la commune.

L'ambition n°2 du PADD nommée « Saint-Leu, une urbanité maîtrisée » comprend la problématique de :

- la gestion des eaux pluviales pour laquelle le PLU vise à imposer la rétention des eaux pluviales, voire de récupération pour les bâtiments publics, afin de limiter la consommation d'eau potable ;
- la maîtrise de l'énergie en imposant des qualités architecturales et l'utilisation de matériaux de construction performants sur le plan thermique dans les prescriptions du PLU.

L'ambition n°3 dite « Saint-Leu, un aménagement anticipé », aborde le sujet :

- de l'insuffisance de la ressource en eau potable en luttant contre le gaspillage de l'eau et en envisageant la recherche de nouvelles ressources et, éventuellement, la production d'eau par désalinisation de l'eau de mer ;
- de l'extension des réseaux collectifs d'assainissement des eaux usées et éventuellement de la capacité de la station d'épuration de Bois de Nèfles ;
- des déplacements en prévoyant la création de plusieurs nouvelles liaisons routières, le réaménagement de l'échangeur de Stella au droit de la Route des Tamarins, et le recalibrage de voies existantes. Le PADD évoque la promotion d'un plan de déplacement alternatif basé sur l'utilisation des modes doux et des transports en commun alternatifs (téléphériques, funiculaires).

L'ambition n°4 « Saint-Leu, un développement intensifié », porte quant à elle sur :

- le renforcement du tissu économique se traduisant notamment par l'extension de la zone d'activité économique (ZAE) de la Pointe des Châteaux et la création de trois nouvelles infrastructures destinées aux acteurs économiques (ZAE de Piton Saint-Leu, pôles d'activités tertiaires de Stella, zone d'activités artisanales à la Chaloupe Saint-Leu) ;
- le développement de l'activité touristique ;
- la diversification des exploitations agricoles basée, entre autres, sur une reconquête de certains espaces naturels situés dans les Hauts pour favoriser le développement de l'élevage en particulier ;
- le développement des NTIC (nouvelles technologies de l'information et de la communication).

## 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.123-2-1 du code de l'urbanisme qui précise le contenu du rapport de présentation du PLU. La liste des items devant être traités dans le rapport correspond à ceux énumérés à l'article R123-2-1 du code de l'urbanisme.

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

Le rapport présente sous forme de tableau, les dispositions prises par le projet de PLU pour justifier son articulation avec les orientations du SCoT du TCO (pages 197 à 204). Il est à noter que le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT du TCO comporte 15 orientations stratégiques. Or, le rapport de présentation n'examine l'articulation du projet de PLU que pour les 11 premières orientations du SCoT du TCO.

Cependant, l'analyse démontrant la compatibilité du projet de PLU avec les documents de planification (SMVM, SRCAE, charte du Parc National, SDAGE, SAGE ouest, programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), Schéma départemental des carrières, Plan des déplacements urbains du TCO, etc..) est manquante.

- ***L'Ae recommande au maître d'ouvrage 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 Saint-Leu.***

## 2. Présentation du diagnostic territorial

### ■ Principaux éléments de la partie 1 du rapport de présentation

Données relatives à la population		
Population	<b>2016</b>	<b>33 697 habitants</b>
soit	15 % de la population du TCO	
Augmentation de la population	2011-2016	+1 870 habitants
Taux de croissance annuel moyen (TCAM)	2011-2016	+ 1,1 %
<i>TCAM de La Réunion</i>	<i>2011-2016</i>	<i>+0,6 %</i>
Secteurs les plus dynamiques	Forêts des Hauts Pointe des Châteaux – Colimaçons Piton Saint-Leu Centre-ville	
Secteurs comparativement les moins dynamiques	Le Plate La Chaloupe Saint-Leu Saint-Christophe	
Population estimée à	<b>2030</b>	<b>39 000 habitants</b>
Soit d'ici à 2030	+ 400 nouveaux habitants par an	
avec un TCAM estimé	1,10 %	

La commune de Saint-Leu fait partie des communes de l'ouest de La Réunion qui connaît un fort dynamisme démographique, même s'il peut être observé un infléchissement de la croissance démographique au cours de la dernière décennie.

Données relatives au logement		
Parc de logement de la commune	2010	12 141 logements
TCAM du parc de logement	1999-2009	3,7 %
Densité moyenne à l'échelle de la commune	2016	10,7 logements/ha
Secteurs les plus dynamiques	Forêts des Hauts Pointe des Châteaux – Colimaçons Centre-ville Piton Saint-Leu	
Nombre de logements du parc locatif social	2012	695 logements
Part de logements social / ensemble du parc	2012	6 %
<i>Objectif fixé par la loi SRU</i>		<i>25%</i>
Nombre de poches d'insalubrité	2007	807 logements
TCAM du nombre de logements insalubres	1999-2007	-37 %
Besoins exprimés en tenant compte des besoins liés à l'évolution démographique, à la fluidité du parc et au renouvellement du parc	<b>2030</b>	<b>4 600 nouveaux logements</b> <b>soit 400 logements/an</b>

Par comparaison, les objectifs de production fixés dans le Programme Local d'Habitat (PLH) du

TCO sur la période 2011-2016, étaient de 3 620 logements pour la commune de Saint-Leu, correspondant à environ 600 logements par an. Le rapport de présentation indique que ces besoins pouvaient raisonnablement être atteints après recensement des projets identifiés à l'époque de l'élaboration du PLH (page 24).

Même si les données sur les logements sont assez anciennes (2009 et 2010) et auraient pu être actualisées avec des données disponibles plus proches de la date de l'arrêt du projet de PLU, les hypothèses prises pour évaluer les besoins de logements semblent cohérentes avec le dynamisme démographique que connaît la commune de Saint-Leu.

Il est à noter que les besoins de logements ne sont pas mentionnés dans le diagnostic territorial et que les chiffres annoncés dans l'évaluation environnementale manquent de cohérence : 4 600 logements en 2030 en page 152, 4 000 logements en 2035 en page 171.

## ■ Analyse des capacités d'accueil en logements

### • Analyse du potentiel de construction de nouveaux logements en densification et en mutation des espaces bâtis existants

L'analyse des capacités de densification au sein du tissu urbain existant (page 152), permet d'évaluer un potentiel de 814 nouveaux logements dans les dents creuses et 2 485 autres logements en intensification urbaine, soit un potentiel total arrondi à 3 300 nouveaux logements.

### • Bilan de la consommation des zones constructibles

Le rapport de présentation n'apporte aucune information sur l'évolution chiffrée des surfaces urbanisées (zones U) entre le POS de 2007 (1 134,9 hectares) et le projet de PLU (superficie non indiquée).

Le rapport mentionne que l'ensemble des zones AU résidentielles effectivement bâties (représentant 53,7 hectares) sont transformées en zones urbanisées U dans le projet de PLU.

	Utilisées	Non occupées	Total
<b>Superficie des zones AU au POS de 2007</b>	53,7 ha	83 ha	136,7 ha

Le rapport présente la nouvelle superficie des zones AU sans toutefois faire de lien avec les 83 hectares restant à bâtir du POS de 2007, que ce soit en localisation comme en décompte des superficies concernées :

	Résidentiel	Non résidentiel	Total
<b>Superficie des zones AU du projet PLU</b>	58,3 ha	28,6 ha	86,9 ha

A cela se rajoute l'exercice de redéploiement de 75,4 hectares de zones constructibles dans le POS de 2007 déclassées en zones agricole A et naturelle N (pages 154 à 156), ainsi que la création de 71,9 ha de nouvelles zones constructibles sans distinguer les zones U et AU (page 183), qui ne permettent pas de faire la transition entre le bilan du POS de 2007 et le projet actuel de PLU pour les zones constructibles.

➤ ***L'Ae demande au maître d'ouvrage d'apporter des éclaircissements sur l'analyse du bilan de la consommation des zones constructibles et sur la justification des choix opérés pour les zones à urbaniser.***

Il pourrait être utile de présenter une cartographie spécifique détaillant :

- les zones urbaines (U) et les zones à urbaniser (AU) du POS de 2007 ;
- la situation actuelle des zones AU en qualifiant celles qui sont aujourd'hui urbanisées de celles qui sont restées inoccupées ;
- les zones constructibles en distinguant les zones U et les zones AU du POS de 2007 déclassées en zones A et N ;
- les zones U et les zones AU du projet de PLU en quantifiant les évolutions par rapport au zonage du POS de 2007 actuellement en vigueur ;
- la qualification de la destination des zones U et des zones AU du projet de PLU (résidentiel, équipements publics, zones à vocation économique) ;
- les enjeux environnementaux concernés pour les zones U et AU proposées dans le projet de PLU.

Le rapport de présentation indique que les 58,3 hectares de zones AU destinées au résidentiel (voir tableau ci-dessus) représentent un potentiel de construction de 1 193 nouveaux logements (page 171).

En tenant compte du potentiel en densification et en mutation des espaces bâtis (3 300 nouveaux logements), les extensions urbaines s'inscrivant dans le zonage AU du projet de PLU permettent la construction d'un volume d'environ 4 500 nouveaux logements, répondant ainsi aux besoins de logements estimés d'ici 2030.

Il est à noter que les extensions urbaines se situent majoritairement sur le littoral dans les secteurs agglomérés du centre-ville et de Piton Saint-Leu.

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

Les activités économiques présentes sur le territoire communal concernent essentiellement les entreprises du BTP, les commerces et le tourisme.

La commune de Saint-Leu dispose de plusieurs zones d'activités :

- la ZAC du Portail sur 22 hectares ;
- la zone d'activités économiques de la Pointe des Châteaux ;

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 du TCO.

Le PLU prévoit la création de nouvelles zones d'activités économiques réparties en divers endroits de la commune et nécessitant un besoin d'extension urbaine sur une superficie totale de 6 hectares (page 172). Les besoins de création de ces nouvelles zones d'activités ne sont pas justifiés. La consommation des espaces, l'articulation avec le tissu urbain et les infrastructures de transport, les incidences sur l'environnement et la santé humaine ne sont pas plus analysés.

Aucun argument n'est présenté concernant l'estimation des besoins en activités économiques, commerces et services.

- **L'Ae recommande au maître d'ouvrage de compléter le rapport en apportant des éléments qualitatifs et quantitatifs sur les besoins à satisfaire pour les activités économiques (production, commerces, services) en cohérence avec la stratégie du TCO en matière de développement économique intercommunal et avec l'orientation O15 du SCoT relative aux localisations préférentielles des activités économiques.**

• **Concernant les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées<sup>1</sup> (STECAL)**

Dans le POS de 2007, les secteurs construits qui n'avaient pas été intégrés dans une zone urbaine, avaient fait l'objet d'un classement en zone naturelle spécifique de type Nh.

Le projet de PLU identifie 11 STECAL représentant une superficie totale de 9,1 hectares et classées en zone Aba. Aucune présentation des STECAL proposés n'est produite dans le rapport, et les clés de lecture rappelées en page 178 sont contradictoires pour deux STECAL du secteur du Plate puisqu'elles sont situées à proximité d'une zone urbaine et ne comportent aucun bâti existant.

Par comparaison, les zones Nh concernaient 18,1 hectares dans le POS de 2007. Le rapport de présentation ne permet pas de comprendre le devenir des zones Nh ni l'éventuel lien avec les zones des STECAL envisagées.

- **L'Ae recommande au maître d'ouvrage d'explicitier le devenir des zones urbanisées des Hauts classées en zone Nh dans le POS de 2007 et de présenter pour chacune des 11 STECAL envisagés dans le projet de PLU, un argumentaire permettant de justifier le recours exceptionnel à ce dispositif réglementaire du code de l'urbanisme.**

■ **Analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers**

Pour les espaces agricoles, le diagnostic territorial (pages 67 à 69) analyse la situation entre le constat effectué sur les terrains exploités ou ayant un potentiel agricole, et le zonage réglementaire du POS de 2007 :

Superficie en zone agricole A	3 551 ha
Superficie en zone naturelle N	880 ha
Superficie en zone urbaine U	25 ha
Superficie en zone à urbaniser AU	14 ha
<b>TOTAL</b>	<b>4 470 ha</b>

Le projet de PLU prévoit d'augmenter la superficie des zones agricoles pour atteindre au total 5 401 hectares (page 174), soit 1 069,8 hectares supplémentaires par rapport au POS de 2007 et 931 hectares supplémentaires par rapport aux éléments du diagnostic territorial (voir tableau ci-dessus).

Le rapport de présentation justifie l'évolution à la hausse des zones agricoles dans le projet de PLU pour favoriser la reconquête agricole des espaces irrigués dans les Bas de la commune et récupérer les espaces ruraux destinés au pâturage dans les Hauts. Le rapport précise la

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

cohérence du projet de PLU avec les orientations du PADD à travers notamment de l'autorisation des constructions agricoles dans les Hauts de la commune, comme la protection des espaces agricoles face à l'étalement urbain (page 178).

Inversement, la superficie des espaces naturels diminue de 965 hectares par rapport à 2007 au profit des zones agricoles exploitées (page 181) :

- dans les Hauts pour les activités d'élevage ;
- dans les Bas au niveau des zones de coupures d'urbanisation dans le secteur de Stella, pour favoriser l'exploitation et la diversification agricole.

Le rapport de présentation indique que la gestion des espaces naturels reste cohérente avec les orientations du PADD qui vise à protéger et à mettre en valeur le patrimoine naturel.

Il est à noter que le rapport de présentation du POS de 2007 justifiait un classement en zone N des Hauts de la commune de Saint-Leu et du secteur de la Pointe au Sel – Ravine des Aviron pour garantir une meilleure protection des secteurs à forts enjeux naturalistes et pour éviter les phénomènes d'érosion. La stratégie adoptée dans le POS de 2007 était de recentrer les activités agricoles sur les secteurs irrigués et de protéger les milieux naturels tant terrestres que marins.

Par ailleurs, le SCoT du TCO précise dans son orientation O3 relative aux espaces agricoles, que *« toute distraction d'espaces naturels au profit des espaces agricoles fera l'objet, par les auteurs des PLU, d'une analyse croisée des fonctionnalités respectivement écologique et agricole, passées et présentes, afin de trouver le bon point d'équilibre entre la pérennité des premières et le retour à une mise en valeur agricole »*. L'analyse présentée dans le rapport du projet de PLU est insuffisante.

- ***Face à un projet de territoire radicalement différent de celui défendu par la collectivité en 2007 pour ce qui concerne les zones naturelles et les zones agricoles, l'Ae demande au maître d'ouvrage d'améliorer la justification du déclassement envisagé des 965 hectares d'espaces naturels à l'appui :***
  - d'un état initial de l'environnement plus détaillé permettant d'identifier et de qualifier les enjeux sur les secteurs concernés ;***
  - d'une l'analyse croisée sur les fonctionnalités écologiques et agricoles, passées et présentes, conformément aux prescriptions du SCoT du TCO ;***
  - d'une étude précise sur l'adéquation entre les besoins en eau pour les activités agricoles, les ressources en eau disponibles et les infrastructures d'irrigation desservant les parcelles destinées à l'agriculture ;***
  - d'une évaluation des phénomènes érosifs liés aux activités agricoles sur les espaces naturels prévus d'être déclassés par le projet de PLU et de leurs conséquences sur les zones habitées situées en aval comme sur les milieux naturels terrestres et marins.***

### **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 jugés prioritaires par l'Ae sont :

- la préservation de la ressource en eau et son adéquation avec les besoins ;
- la préservation de la biodiversité, des milieux naturels et de la trame verte et bleue ;
- la gestion des eaux de ruissellement et la limitation de l'érosion des sols ;
- la lutte contre l'imperméabilisation des sols ;
- la gestion intégrée des bassins versants 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 La ressource en eau**

##### **3.1.1 L'état initial de l'environnement met en évidence une situation préoccupante pour satisfaire les besoins en eau potable.**

Le diagnostic territorial est basé sur des données entre 2007 et 2011. Le rapport indique qu'un déficit global en production d'eau est estimé à 25 000 m<sup>3</sup> par jour pour 2020 selon le schéma directeur d'eau potable (page 119). La problématique de l'approvisionnement en eau étant particulièrement prégnante pour la commune de Saint-Leu, une actualisation des données du diagnostic territorial s'avère nécessaire.

La solution avancée dans le rapport est une augmentation des apports de l'ILO (irrigation du littoral Ouest). Toutefois, cette solution n'est pas en mesure de satisfaire pleinement les besoins, puisque la commune ne dispose d'aucune garantie du Département quant à l'augmentation du quota d'eau brute mis à la disposition pour les usages d'eau potable (l'ILO fournit prioritairement de l'eau pour l'agriculture).

Si le rapport de présentation rappelle très justement que l'alimentation en eau potable est un préalable à l'aménagement du territoire, le projet de PLU n'inscrit sa stratégie que sur les emplacements réservés pour les extensions du réseau de distribution de l'eau potable et l'augmentation des capacités de stockage de l'eau potable (page 194).

Aucune disposition n'est présentée pour répondre à la stratégie énoncée dans le PADD sur la lutte contre le gaspillage de l'eau et la recherche de nouvelles ressources en eau.

Il est à souligner que la commune dispose sur son territoire des ressources souterraines proches du littoral et qu'une surexploitation de celles-ci pour satisfaire l'accroissement des besoins en eau peuvent conduire à des remontées d'eau saline rendant l'eau impropre à la consommation humaine. Par ailleurs, avec un rendement des réseaux d'eau potable de l'ordre de 57 %, des actions devraient conduire la collectivité à lutter prioritairement contre les fuites et les pertes d'eau importantes avant d'envisager les extensions de ces réseaux.

➤ ***L'Ae demande au maître d'ouvrage de démontrer que :***

- ***le projet de développement de la commune est compatible avec les capacités des réseaux d'eau potable et d'irrigation, en production comme en distribution ;***
- ***le règlement du PLU est adapté pour garantir la protection des ressources en eau exploitées pour l'approvisionnement de la commune ;***

**– les dispositions du projet de PLU s’inscrivent de manière efficace dans une gestion durable de l’eau comprenant la modération des usages en eau, ainsi que la préservation des zones potentielles à la recherche en eau.**

### **3.1.2 L’absence d’analyse des enjeux liés aux eaux de baignade.**

Les lieux de baignade situés principalement dans les « lagons » et la problématique de la qualité de ces eaux de baignade ne sont pas évoqués dans le rapport.

Or, en 2018, la baignade dans le lagon de Saint-Leu avait été interdite pendant 6 mois en raison de l’intrusion de substances polluantes drainées par les eaux pluviales. Ces pollutions étaient intimement liées à l’urbanisation et l’artificialisation des sols.

- **L’Ae demande au maître d’ouvrage de compléter le rapport de présentation sur les enjeux liés aux eaux de baignade et de proposer des mesures dans le règlement du PLU pour réduire les effets de l’imperméabilisation des sols et pour assurer une gestion des eaux de ruissellement limitant les incidences sur les zones de baignade et l’impact sur les récifs coralliens.**

### **3.1.3 La situation sur la gestion des eaux usées qui nécessite d’être actualisée.**

Le rapport de présentation évoque les grandes orientations du schéma directeur d’assainissement des eaux usées de 2011 sans décrire la situation actuelle sur les réseaux d’assainissement collectif et non-collectif, sur les ouvrages d’épuration, sur le devenir des eaux traitées et des sous-produits issus du traitement.

Le rapport mérite d’être actualisé car la commune dispose aujourd’hui de deux ouvrages d’épuration :

- la station du Cimetière en service depuis 1990 et d’une capacité de 5 000 équivalents-habitants. Il est regrettable que le rapport ne mentionne pas que cette installation est lauréate du concours du meilleur projet « Europe » et qu’elle a obtenu des financements européens pour la plantation de bambous susceptibles d’améliorer la qualité du traitement avant l’infiltration des eaux dans le sol et la protection des eaux du lagon situé à proximité ;

- la station de Bois de Nèfles d’une capacité de 13 000 équivalents-habitants, destinée au traitement des effluents des communes des Avirons et de Saint-Leu. Les travaux ont été autorisés par arrêté préfectoral du 20 août 2008 et comprennent un émissaire en mer pour le rejet des eaux traitées au-delà de la Réserve Marine. Si le PADD indique la possibilité de l’extension de la capacité de traitement de cet équipement, il est à noter que le rapport de présentation n’évoque pas le fonctionnement de cette station d’épuration ni les difficultés rencontrées sur l’émissaire en mer.

- **L’Ae demande au maître d’ouvrage :**
  - **d’annexer le zonage d’assainissement des eaux usées au projet de PLU ;**
  - **de compléter le rapport pour présenter la situation de l’assainissement non collectif à partir des données du SPANC (service public d’assainissement non collectif) et pour mettre en évidence les solutions à apporter au fonctionnement de la station de Bois de Nèfles**
  - **de démontrer que le projet de développement de la commune est compatible avec les capacités des infrastructures d’assainissement des eaux usées collectif, en termes de collecte et de traitement, et en tenant compte des besoins actuels et futurs de la commune des Avirons.**

### **3.1.4 La gestion des eaux pluviales et ses conséquences sur le milieu récepteur éludées dans le rapport.**

Le rapport de présentation n'évoque le sujet des eaux pluviales qu'au travers des risques inondation. Le fonctionnement des réseaux d'eaux pluviales avec les éventuels ouvrages de traitement n'est pas décrit dans le rapport de présentation et ne permet pas d'appréhender les incidences sur les zones urbanisées et les futures extensions, ainsi que mesures à mettre en œuvre pour limiter les impacts sur le milieu naturel et en particulier sur le milieu marin très sensibles aux pollutions et aux coulées de boues.

Or, l'article L2224-10 du Code Général des Collectivités Territoriales spécifie que les communes doivent délimiter :

- les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement ;
- les zones où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement.

- **L'Ae demande au maître d'ouvrage de compléter le rapport de présentation sur :**
  - **la description des infrastructures existantes d'assainissement des eaux pluviales ;**
  - **les orientations du schéma directeur des eaux pluviales s'il existe ;**
  - **les enjeux notamment ceux relatifs à la préservation de la qualité des milieux naturels et à la sécurité publique ;**
  - **les mesures proposées dans le projet de PLU pour rendre compatible le développement de la commune avec les enjeux identifiés ;**
  - **la prise en compte de la gestion intégrée des bassins versants.**

## **3.2 Biodiversité, milieux naturels, trame verte et bleue**

### **3.2.1 Un état initial de l'environnement à compléter pour mettre en évidence les enjeux naturalistes propres au territoire de Saint-Leu.**

La cartographie des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) présentée dans le rapport de présentation (page 85) fait apparaître la non-prise en compte de certaines ZNIEFF de type 1 pourtant considérées comme les zones les plus remarquables du territoire :

- ZNIEFF de l'étang de Saint-Leu d'une superficie de 37 hectares ;
- ZNIEFF du Four à Chaux d'une superficie de 24,6 hectares ;
- ZNIEFF de la Pointe au Sel d'une superficie de 23 hectares.

Cette carte mentionne une superficie totale des ZNIEFF de type 1 de 361 hectares, ce qui est erroné puisque la ZNIEFF du Planèze du Grand Bénare représente à elle seule une surface d'environ 1 000 hectares sur le territoire de Saint-Leu.

Les espaces boisés classés (EBC) sont décrits (page 107) comme sources potentielles de conflit avec les usages agricoles sans qu'aucun état des lieux de la situation actuelle ne soit présenté (page 101). Le projet de PLU propose ainsi une évolution dans le classement d'espaces boisés

classés (EBC) avec un solde positif de 54 hectares supplémentaires par rapport à 2007 (page 193). Il est à noter que ce classement privilégie les secteurs boisés bénéficiant d'une protection réglementaire et non pas sur une analyse de plus-values écologiques pour le territoire (fonctionnalité écologique, paysage, cadre de vie).

De façon générale, les enjeux naturalistes spécifiques à la commune de Saint-Leu ne sont pas explicités dans le rapport de présentation du projet de PLU alors que de nombreuses espèces de flore et de faune observées sur le territoire ont été classées par l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature) en danger critique d'extinction.

- ***L'Ae demande au maître d'ouvrage de compléter l'état initial de l'environnement en identifiant les enjeux naturalistes spécifiques au territoire de Saint-Leu et d'apporter la démonstration de la cohérence du projet de PLU avec l'ambition n°1 du PADD en faveur notamment de la protection et de la mise en valeur des grandes entités naturelles, tant au niveau des forêts situées dans les Hauts, des corridors écologiques que sont les ravines qu'au niveau de la façade littorale.***

Le rapport de présentation établit les principes de la trame verte et bleue (page 106). Toutefois, en l'absence de caractérisation des enjeux naturalistes, il paraît aléatoire de bâtir une trame verte et bleue traduisant les fonctionnalités écologiques au sein du territoire communal.

- ***L'Ae recommande au maître d'ouvrage de reprendre le travail de définition des principes de la trame verte et bleue (TVB) à la suite de l'identification des enjeux naturalistes de manière à ce que le projet de PLU intègre dans son règlement des mesures favorisant les fonctionnalités écologiques nécessaires au maintien et au développement des espèces vivantes et de la biodiversité et de démontrer que les zones naturelles déclassées aux abords des ravines sont compatibles avec ces principes.***

### ***3.2.2 L'enjeu relatif à la préservation du littoral et des interfaces terre-mer n'est pas exprimé***

Le rapport ne présente pas les enjeux liés au milieu marin alors que la commune dispose d'un espace littoral riche et varié, et d'un port de pêche et de plaisance s'inscrivant à l'intérieur du lagon du centre-ville de Saint-Leu. Pour ce dernier, il est surprenant que le rapport n'évoque pas la modification du PLU de Saint-Leu relative au projet d'aménagement et d'extension du port de plaisance, pour laquelle une décision après examen au cas par cas a été rendue par la MRAe en novembre 2019 (référence : 2019DKREU8) en soumettant la procédure à évaluation environnementale.

Il est regrettable que le rapport de présentation n'aborde pas les conséquences de l'artificialisation du littoral et des phénomènes d'érosion sur les mi-pentes du territoire saint-leusien pour lesquels plusieurs épisodes pluvieux ont généré l'intrusion dans le lagon du centre-ville de volumes importants d'eaux pluviales chargées de matières en suspension d'origine terrigène qui ont fortement nui à la survie et au développement des espèces coralliennes.

- ***L'Ae demande au maître d'ouvrage de développer l'enjeu de préservation du littoral et des interfaces terre-mer et de compléter l'évaluation environnementale de la révision générale du PLU pour traiter le projet d'aménagement et d'extension du port de plaisance de Saint-Leu conformément à la décision après examen au cas par cas de la MRAe en date du 19 novembre 2019.***

### **3.2.3 L'aménagement du site de la Pointe au Sel où les enjeux naturalistes sont particulièrement prégnants**

Le projet de PLU prévoit une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) intitulée « Grand Stella ». Cette OAP vise à restaurer et à valoriser le patrimoine naturel et culturel autour des espèces végétales et des musées existants (musée de Stella-Matutina, musée du sel, musée du Four à Chaux). Sont ainsi envisagés la création de zones de loisirs (pique-nique, cheminements piétons, aire de baignade, parcours de santé, piste de bi-cross), de nouvelles aires de stationnement et de nouvelles plantations endémiques et indigènes.

Il y a lieu de rappeler que le secteur fait partie d'un site classé pour lequel s'applique une réglementation spécifique hors de la compétence communale.

- ***L'Ae demande au maître d'ouvrage de fournir les avis des différents acteurs concernés (Conservatoire du Littoral, Ministère de la transition écologique et solidaire, etc.) et de justifier la compatibilité des aménagements envisagés dans le cadre de l'OAP « Grand Stella » avec les enjeux spécifiques au site de la Pointe au Sel extrêmement sensible sur le plan de la biodiversité patrimoniale.***

### **3.3 La prise en compte du changement climatique et le développement des énergies renouvelables**

Si la consommation d'électricité par habitant a fortement augmenté au cours de la dernière décennie, la commune de Saint-Leu est l'une des communes de La Réunion les moins dynamiques pour la production d'électricité par panneaux photo-voltaïques (page 135) malgré les conditions climatiques particulièrement favorables.

Le projet de PLU intègre les enjeux du changement climatique par l'incitation à des constructions bioclimatiques pour maîtriser les consommations énergétiques.

- ***L'Ae recommande au maître d'ouvrage :***
  - *d'identifier et de caractériser les enjeux spécifiques à la commune par rapport aux effets prévisibles liés au changement climatique ;*
  - *de présenter les dispositions proposées par le projet de PLU pour répondre aux enjeux identifiés ;*
  - *de proposer des prescriptions dans le règlement du PLU en faveur de la mise en place et du développement des énergies renouvelables afin d'inscrire la commune de Saint-Leu dans l'objectif d'atteinte de l'autonomie énergétique d'ici 2030.*

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

Un seul parti d'aménagement a été étudié et proposé à partir des ambitions définies dans le projet d'aménagement et développement durables (PADD) par la collectivité.

L'ambition n°1 du PADD intitulée « Saint-Leu, un cadre de vie préservé », porte sur la protection, la préservation des fonctionnalités écologiques et la mise en valeur des grandes entités naturelles, tant au niveau des forêts situées dans les Hauts, qu'au niveau de la façade littorale.

Or, les espaces actuellement en friche ou utilisés pour des activités agricoles, la grande majorité des ravines et une partie des espaces naturels (littoraux et des mi-pentes) classés dans le POS actuellement en vigueur, sont qualifiés d'espaces naturels ordinaires (voir carte page 4 du PADD), ce qui conduit la collectivité à justifier le déclassement de 965 hectares de zones naturelles au profit des zones agricoles. L'absence d'analyses naturalistes de ces espaces ne permet pas de fonder cette justification.

Les espaces naturels marins ne sont quant à eux pas cités dans l'ambition n°1 du PADD alors que ceux-ci constituent une richesse naturelle avérée de la commune qu'il conviendrait également de préserver et de valoriser.

L'ambition n°3 dénommée « Saint-Leu, un aménagement anticipé », porte sur la problématique de la satisfaction de besoins en eau. Si le PADD précise la stratégie de la commune pour remédier à l'insuffisance de la ressource pour l'eau potable, il est regrettable que le PADD ne s'appuie ni sur les schémas directeurs (eau potable et eaux pluviales) ni sur le zonage d'assainissement des eaux usées établis par ailleurs par la commune à annexer au projet de PLU. Le projet de territoire envisagé dans le cadre de la révision générale du PLU, nécessite d'être mis en cohérence avec le développement des différentes infrastructures et réseaux prévus dans le cadre du programme pluriannuel de travaux de chacun de ces documents de planification approuvé par le conseil municipal.

Enfin, l'ambition n°3 du PADD aborde la thématique des déplacements et inscrit la commune dans une démarche innovante avec un plan de déplacement alternatif basé sur l'utilisation des modes doux et des transports en commun. Cette alternative au « tout voiture » en faveur d'un développement durable du territoire, n'est toutefois pas abordée dans le rapport de présentation, ni dans les autres pièces du projet de PLU et ne fait l'objet d'aucune évaluation environnementale.

## **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. Le rapport se résume à énumérer une liste des mesures d'évitement, de réduction et/ou de compensation (pages 212 et 213). Les mesures d'évitement et de réduction ne reflètent que des principes généraux d'aménagement et de règles d'urbanisme communes. Les mesures de compensation quant à elles, ne correspondent pas à des propositions visant à apporter une réelle contrepartie aux effets négatifs induits par le projet de PLU.

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 conformément aux dispositions de l'article R.123-2 du code de l'urbanisme.***

## 6. Dispositif de suivi

Un tableau traitant l'ensemble des thématiques est présenté avec une série d'indicateurs de suivi généraux (pages 214 à 217). Ces indicateurs ne sont pas en mesure de permettre un suivi de l'impact de la mise en œuvre du projet de PLU sur les enjeux environnementaux identifiés.

➤ ***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 du TCO ;***
- 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.***