

**Avis délibéré de la Mission Régionale  
d'Autorité environnementale de La Réunion  
sur la modification n°1 du PLU de SAINT-ANDRÉ  
portant sur l'Orientation d'Aménagement  
et de Programmation (OAP) du centre-ville**

n°MRAe 2022AREU7

**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 7 juillet 2022.

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

En application du règlement intérieur de la MRAe de La Réunion adopté le 11 septembre 2020 et publié au bulletin officiel le 25 septembre 2020, chacun des membres délibérants cités ci-dessus, atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

## Introduction

La directive européenne 2001/42/CE du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, pose le principe que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, et qui fixent le cadre de décisions ultérieures d'aménagements et d'ouvrages, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Le 26 avril 2022, l'Autorité environnementale (Ae) a été saisie pour avis par la commune de Saint-André du projet de modification n°1 de son Plan Local d'Urbanisme (PLU) et en a accusé réception à cette même date. Le service régional de l'environnement qui apporte un appui à la MRAe est la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de La Réunion.

Conformément aux dispositions de l'article R.122-21 du Code de l'environnement, l'Ae a consulté l'Agence Régionale de Santé (ARS) de La Réunion par courrier du 29 avril 2022.

Le présent avis de l'Autorité environnementale répond aux articles L.122-4 à L.122-12, R.122-17 à R.122-24 du code de l'environnement relatifs à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Il est transmis à la commune au plus tard trois mois après la date de réception de la saisine de l'Autorité environnementale. Il est mis en ligne sur le site internet de la MRAe et sera joint au dossier d'enquête publique.

### Informations relatives aux références législatives et réglementaires

Dans le cadre du projet de renouvellement urbain du centre-ville, la commune de Saint-André envisage de faire évoluer les pièces constitutives du PLU actuellement en vigueur (OAP, règlement écrit, documents graphiques, liste des emplacements réservés), et également annexer au PLU un cahier de prescriptions architecturales, urbaines, paysagères et environnementales (CPAUPE).

La collectivité a choisi de procéder à une modification de son PLU en application des articles L.153-41 à L.153-44 du code de l'urbanisme.

C'est dans ce cadre réglementaire que la procédure de modification a été prescrite par délibération du conseil municipal de Saint-André le 4 novembre 2021.

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

## Résumé de l'avis

La commune de Saint-André a défini l'aménagement futur de son centre-ville portant sur une superficie de 147 hectares, à partir d'un plan-guide réalisé en 2021 dans le cadre du projet de renouvellement urbain (NPNRU) du centre-ville de Saint-André et de la démarche d'écoquartier.

Par la suite, a été élaboré un cahier de prescriptions architecturales, urbaines, paysagères et environnementales (CPAUPE) qui précise les prescriptions à intégrer dans les projets s'inscrivant le périmètre du NPNRU pour une harmonisation des constructions envisagées et pour un aménagement global du centre-ville de qualité architecturale, paysagère et environnementale.

L'ensemble de ces nouveaux éléments est intervenu postérieurement à l'approbation en 2019 du PLU de la commune de Saint-André.

L'objet de la modification du PLU de Saint-André est ainsi de tenir compte de ces nouveaux éléments et d'ajuster les pièces écrites et graphiques du PLU actuellement en vigueur pour qu'elles soient compatibles avec les orientations souhaitées par la collectivité préalablement au démarrage opérationnel du programme de renouvellement urbain du centre-ville.

L'Ae tient à souligner la qualité de l'évaluation environnementale établie dans le cadre de la procédure de modification du PLU de Saint-André, notamment grâce à un état initial de l'environnement particulièrement qualitatif.

La procédure de modification du PLU prévoit d'annexer le cahier de prescriptions architecturales, urbaines, paysagères et environnementales (CPAUPE) qui constitue un réel outil de maîtrise des aménagements afin d'assurer la cohérence d'ensemble des aménagements envisagés dans le NPNRU avec les dispositions inscrites dans l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) du centre-ville de Saint-André.

Toutefois, l'Ae recommande à la commune d'améliorer la rédaction des prescriptions dans les pièces écrites du PLU afin d'assurer une meilleure prise en compte des enjeux naturalistes en présence comme des ressources en eau.

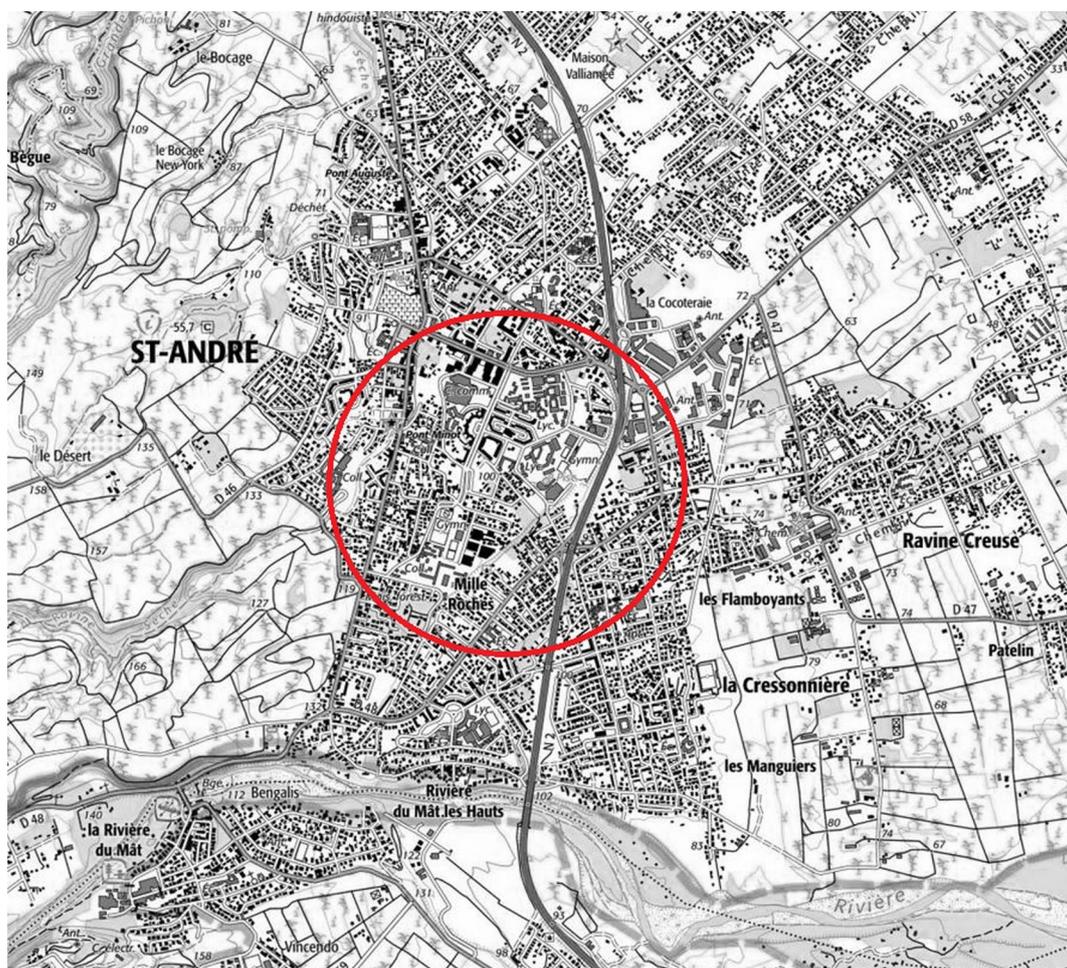
L'Ae recommande à la collectivité d'afficher plus explicitement ses ambitions en matière de transition énergétique et de les retranscrire dans les pièces écrites du PLU.

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

# Avis détaillé

## I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ET PRÉSENTATION DU PROJET

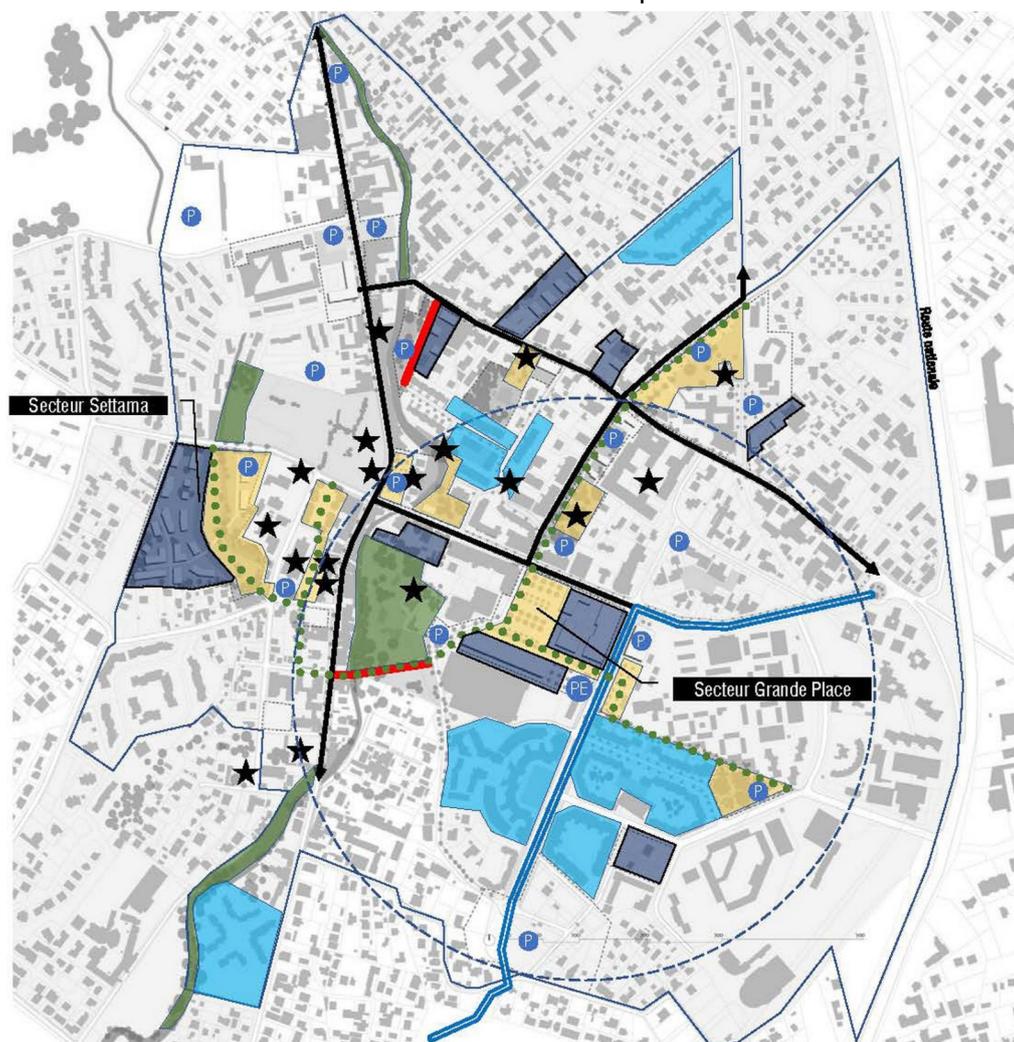
La commune de Saint-André dispose d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 28 février 2019. Il est à noter que l'avis de l'Autorité environnementale publié le 17 octobre 2016<sup>1</sup> a porté sur un projet de PLU arrêté par délibération du conseil municipal du 6 juillet 2016. La notice explicative n'évoque pas les évolutions qui ont vraisemblablement été apportées au document d'urbanisme entre le projet sur l'avis l'Ae qui s'est prononcée en 2016 et le PLU approuvé trois ans plus tard.



*Plan de situation (source IGN – BD Topo 2019)*

1 Voir l'avis référencé AREU06 sur le site de la MRAe : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/archives-r439.html>

La procédure de modification du PLU de Saint-André a pour objectif d'intégrer dans le PLU le résultat des études et du plan-guide<sup>2</sup> réalisés dans le cadre du projet de NPNRU<sup>3</sup> du secteur du centre-ville de Saint-André labellisé « éco-quartier ».



### Légende

Pôle d'échange	Aire de parking public	Places, parcs et jardins publics	Sites à densifier (> 0,6*)	Périmètre OAP
Cheminements doux	Espace vert/boisé à préserver	Opération de logements sociaux à rénover	Éléments bâtis ou végétaux à valoriser	Rayon de 400m autour du pôle d'échange
Voies à créer	Voies primaires à aménager	Voies TCSP		

\* La densité représente la surface de plancher rapportée à la surface du terrain

### Schéma de l'OAP du secteur « centre-ville après modification du PLU (extrait de la notice explicative)

- 2 Le plan-guide est un outil de planification opérationnelle pour l'aménagement d'un secteur d'étude. Il fixe les grands principes d'organisation spatiale et urbaine d'un projet d'aménagement urbain, illustre ses intentions et propose les temporalités des différents secteurs à aménager.
- 3 NPNRU : Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain qui concerne les quartiers prioritaires identifiés dans le cadre de la politique de la ville.  
Voir le site internet de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) : <https://www.anru.fr/le-nouveau-programme-national-de-renouvellement-urbain-npnru>

AVIS DÉLIBÉRÉ N° 2022AREU7 adopté lors de la séance du 7 juillet 2022 par  
La mission régionale d'autorité environnementale de La Réunion

En effet, si le règlement du PLU approuvé en 2019 précise que le zonage UA intègre le périmètre du NPNRU du centre-ville, l'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) du centre-ville est assez sommaire et n'apporte aucun élément sur les attendus de la commune de Saint-André sur ce secteur en matière de qualité architecturale, urbaine et paysagère, d'insertion dans le tissu urbain existant.

La modification n°1 du PLU permet ainsi de compléter et d'amender les différentes pièces écrites et graphiques du document d'urbanisme, et d'annexer le cahier de prescriptions architecturales, urbaines, paysagères et environnementales (CPAUPE) établi dans le cadre du plan-guide.

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

L'évaluation environnementale repose sur un diagnostic environnemental<sup>4</sup> qualitatif, comprenant un focus sur certaines thématiques ou zones particulières pour lesquelles le secteur du centre-ville d'une superficie de 147 hectares, présente des particularités. Le rapport de l'évaluation environnementale utilise également des études réalisées sur le milieu humain dans le cadre du projet de NPNRU.

L'analyse faite dans le document considère in fine que le niveau d'enjeux est fort sur le secteur du centre-ville pour :

- le climat ;
- la ressource en eau ;
- les risques naturels majeurs ;
- le paysage ;
- le patrimoine culturel ;
- le trafic routier ;
- le cadre de vie.

### **■ Une analyse de l'état initial de l'environnement proportionnée aux enjeux sauf pour la biodiversité présente sur la zone concernée par la modification du PLU :**

L'évaluation environnementale porte sur l'ensemble des thématiques environnementales en faisant dans la plupart des cas, un focus à l'échelle du secteur du centre-ville. Cette méthode permet ainsi de préciser les enjeux environnementaux spécifiques au secteur d'étude, à l'appui de nombreuses cartographies facilitant l'appréhension des enjeux en présence.

C'est ainsi que les principaux enjeux environnementaux identifiés dans le rapport<sup>5</sup>, sont les suivants :

4 Voir les pages 29 à 120 du rapport CYATHEA d'avril 2022 (référéncé n°1837-EE-Ind.D)

5 Voir les pages 122 à 123 du rapport CYATHEA d'avril 2022 (référéncé n°1837-EE-Ind.D)

- prendre en compte le climat chaud et tropical dans la conception de l'urbanisme ;
- développer les sources d'énergie renouvelables ;
- proposer une offre de transports alternatifs ;
- maintenir les espaces verts, véritables puits à carbone ;
- maîtriser l'urbanisation pour ne pas exposer la population aux risques naturels ;
- gérer les eaux pluviales afin de limiter le risque inondation ;
- garder une urbanisation cohérente et moins consommatrice.

Il est à noter que les enjeux associés au milieu naturel sont estimés à un niveau faible dans l'évaluation environnementale. Néanmoins, le diagnostic<sup>6</sup> présenté dans le rapport révèle la fonctionnalité écologique avérée de la ravine Sèche. En effet, même si le lit de celle-ci est artificialisé dans une grande partie de la traversée du centre-ville, cette rivière rassemble malgré tout les principaux enjeux naturalistes de la zone d'étude avec la présence d'espèces de flore indigènes et patrimoniales. Or, ces espèces sur la zone d'étude, qui ne sont certes ni protégées, ni en danger d'extinction, méritent tout de même une attention particulière vis-à-vis des nombreuses espèces exotiques envahissantes qui prolifèrent alentours et qui pourraient venir remplacer les espèces patrimoniales si aucune action n'est entreprise dans le cadre des aménagements futurs.

Le focus réalisé sur les zones en friche démontre également un intérêt certain de ces espaces à considérer comme des réservoirs de biodiversité à l'entomofaune indigène.

Les mesures de réduction proposées dans le rapport d'évaluation environnementale pour le milieu naturel<sup>7</sup> sont intéressantes :

- utiliser un éclairage adapté à la biodiversité ;
- organiser un réseau dense de gîtes artificiels à chiroptères ;
- adopter une stratégie végétale pour mettre en avant la biodiversité de l'est de La Réunion.

Toutefois, celles-ci restent imprécises et ne sont pas traduites dans les pièces constitutives du projet de PLU modifié (OAP, règlement).

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

- ***d'afficher la prise en compte des enjeux naturalistes dans le cadre de la procédure de modification du PLU de Saint-André ;***
- ***de préciser les dispositions opérationnelles des mesures de réduction proposées dans le rapport d'évaluation environnementale ;***
- ***d'intégrer des mesures de lutte et de gestion des espèces exotiques envahissantes à une échelle plus large que le secteur du centre-ville ;***

6 Voir les pages 43 à 94 du rapport CYATHEA d'avril 2022 (référéncé n°1837-EE-Ind.D)

7 Voir les pages 144 à 145 du rapport CYATHEA d'avril 2022 (référéncé n°1837-EE-Ind.D)

*– de traduire l'ensemble des mesures de réduction dans l'OAP comme dans le règlement du zonage UA à l'aide de prescriptions pertinentes à mentionner explicitement.*

■ **La problématique de l'approvisionnement en eau potable insuffisamment traitée :**

S'agissant de la thématique liée à l'eau, l'évaluation environnementale met en évidence des enjeux notables sur les ressources en eau<sup>8</sup> conduisant la collectivité à veiller à :

- garantir la transparence hydraulique ;
- limiter l'imperméabilisation ;
- éviter les transferts de pollution entre eaux superficielles et les eaux souterraines et côtières ;
- maintenir le végétal.

Si le rapport indique que le secteur du centre-ville est concerné par des périmètres réglementaires liés à la protection des ressources en eau potable (forage de Ravine Creuse, forage de Terre Rouge 2), la question de l'approvisionnement en eau potable n'est pas décrit.

Or, le bilan établi par l'ARS de La Réunion<sup>9</sup> pour l'année 2019 indique que l'eau en provenance du captage du Bras de Lianes et distribuée sur le réseau du centre-ville, connaît des problèmes ponctuels de turbidité et de pollution microbienne, notamment lors des épisodes pluvieux.

Parallèlement, les périodes de sécheresse qui surviennent de plus en plus régulièrement, conduisent la collectivité à devoir prendre des mesures de restriction voire d'interruption de la distribution de l'eau<sup>10</sup>.

Face à ce constat, il est regrettable que le projet de modification du PLU ne présente pas les ambitions de la collectivité pour sécuriser la ressource en eau et la distribution en eau potable.

Le rapport ne présente pas non plus les effets de l'obligation d'infiltration des eaux pluviales à la parcelle sur la ressource en eau souterraine, en particulier pour les aménagements envisagés à l'intérieur des périmètres de protection et/ou les zones de surveillance renforcée des forages d'eau actuellement exploités.

8 Voir les pages 35 à 38 du rapport CYATHEA d'avril 2022 (référéncé n°1837-EE-Ind.D)

9 Voir le site internet de l'ARS Réunion : <https://www.eaudurobinet.re/>

10 Voir les comptes-rendus du Comité Sécheresse sur le site de la préfecture de La Réunion : <http://www.reunion.gouv.fr/le-comite-secheresse-r340.html>

➤ **En conformité avec les orientations fondamentales du SDAGE<sup>11</sup> de La Réunion, et au regard de la situation actuelle sur l’approvisionnement en eau potable comme des effets prévisibles liés au changement climatique qui sont susceptibles d’accentuer les difficultés, l’Ae recommande à la commune de :**

- justifier, et adapter le cas échéant, les mesures actuellement envisagées pour la gestion des eaux pluviales dans les zones où les ressources en eau destinées à la consommation humaine font l’objet d’une protection réglementaire ;**
- fixer dans le règlement du PLU des dispositions techniques favorisant la désimperméabilisation ou la compensation de l’imperméabilisation des sols ;**
- proposer des mesures complémentaires en faveur d’une maîtrise des consommations en eau, en prescrivant par exemple l’installation de dispositifs de stockage des eaux de pluies destinées aux usages domestiques (autres que la consommation humaine) pour chacune des nouvelles constructions du secteur du centre-ville.**

■ **Une ambition affichée par le PLU pour prendre en compte des enjeux de la transition énergétique de La Réunion sans toutefois fixer d’objectifs de résultat :**

En conformité avec les enjeux identifiés dans l’évaluation environnementale<sup>12</sup>, le règlement du PLU pour le zonage UA qui englobe le secteur du centre-ville, apporte un encadrement explicite sur les dispositions constructives des bâtiments en :

- privilégiant la conception bioclimatique des bâtiments ;
- limitant le recours à la climatisation, notamment grâce à des dispositifs de protection solaire et au recours à la ventilation naturelle ;
- procédant à une isolation thermique des murs et toitures ;
- végétalisant les abords des constructions pour éviter les puits de chaleur ;
- imposant l’installation de chauffe-eau solaire ;
- optimisant la gestion de l’éclairage des espaces communs intérieurs et extérieurs.

Ces dispositions répondent pleinement aux objectifs de maîtrise de l’énergie tels que définis dans la Programmation pluriannuelle de l’énergie (PPE<sup>13</sup>) de l’île de La Réunion.

11 SDAGE : schéma directeur d’aménagement et de gestion des eaux  
Voir le site internet du Comité de Bassin : <http://www.comite-eau-biodiversite-reunion.fr/planification-de-l-eau-r22.html>

12 Voir les pages 30 à 32 du rapport CYATHEA d’avril 2022 (référéncé n°1837-EE-Ind.D)

13 Voir le site internet de la DEAL de La Réunion :  
<https://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/programmation-pluriannuelle-de-l-energie-ppe-r336.html>

Même si leurs installations sont autorisées dans le règlement, il est regrettable que le PLU n'impose pas des seuils ou des critères pour favoriser la mise en place des énergies renouvelables, notamment des panneaux photovoltaïques placés en toiture ou en ombrières dont l'électricité produite pourrait être utilisée en autoconsommation et réduire ainsi les coûts énergétiques pour les ménages.

Il y a lieu de souligner que la problématique de la mobilité durable est bien appréhendée dans l'OAP du centre-ville qui intègre les orientations stratégiques du Plan de Déplacements Urbains (PDU) de la CIREST, ainsi que le projet de transport commun en site propre (TCSP) dénommé « Esti+ ».

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

- présenter sa stratégie pour lutter contre la précarité énergétique à l'échelle du projet du NPNRU du centre-ville ;***
- fixer des objectifs en matière de production d'électricité issue des énergies renouvelables à mettre en œuvre dans le cadre des aménagements et des constructions nouvelles ;***
- prévoir des prescriptions complémentaires dans le règlement du PLU et dans les orientations de l'OAP du centre-ville pour favoriser la mise en place d'installations d'énergie renouvelable.***

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

L'évaluation environnementale présente très sommairement l'explication des choix retenus par la collectivité pour la modification du PLU de Saint-André<sup>14</sup>. Si le risque d'un manque d'attractivité du centre-ville en l'absence de mise en œuvre du projet de NPNRU, est mis en avant dans le rapport, il n'est pas apporté d'éléments de justification au regard des enjeux environnementaux, ni des scénarios alternatifs au présent projet de modification du PLU.

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

- présenter une comparaison pour chacun des enjeux identifiés dans l'état initial de l'environnement, entre le scénario tendanciel correspondant à l'absence de mise en œuvre du projet de NPNRU, et le scénario retenu pour la modification du PLU ;***
- démontrer la compatibilité de la procédure de modification du PLU avec les dispositions de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 dite « loi climat et résilience » notamment en matière de lutte contre l'artificialisation des sols, de préservation et de restauration de la nature en ville, et de réduction des émissions des gaz à effet de serre.***

14 Voir les pages 121 à 122 du rapport CYATHEA d'avril 2022 (référéncé n°1837-EE-Ind.D)

Dans son avis du 12 octobre 2016, la MRAe avait recommandé de préciser le dispositif de suivi du PLU et de l'adapter plus spécifiquement au projet et aux enjeux en présence.

En l'absence d'indicateurs de suivi dans le PLU en vigueur, le rapport d'évaluation environnementale propose 7 indicateurs<sup>15</sup> pour évaluer spécifiquement les incidences de la procédure de modification du PLU de Saint-André à l'échelle communale.

- ***Si le dispositif de suivi proposé est une évolution notable par rapport au PLU actuellement en vigueur, l'Ae recommande de présenter une première analyse des indicateurs renseignés depuis l'approbation du PLU en 2019 afin de s'assurer que la mise en œuvre du projet de modification du PLU ne conduira pas à amplifier les effets négatifs sur l'environnement.***

15 Voir les page 147 du rapport CYATHEA d'avril 2022 (référéncé n°1837-EE-Ind.D)