

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de La Réunion
sur la modification du PLU de Cilaos relative
au projet de réhabilitation de l'hôtel des Thermes**

n°MRAe 2023AREU4

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 10 août 2023.

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 21 juin 2023, l'Autorité environnementale (Ae) a été saisie pour avis par la commune de Cilaos du projet de modification 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 14 juin 2023. Dans sa réponse en date du 18 juillet 2023, l'ARS émet un avis défavorable au projet de modification du PLU en ce qui concerne la santé publique.

Le présent avis de l'Autorité environnementale répond aux articles L.122-4 à L.122-12, R.122-17 à R.122-24 du code de l'environnement relatifs à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Conformément aux dispositions de l'article R.104-25 du code de l'urbanisme, cet avis est transmis à la commune au plus tard trois mois après la date de réception de la saisine de l'Autorité environnementale. Il est mis en ligne sur le site internet de la MRAe et sera joint au dossier d'enquête publique.

Informations relatives aux références législatives et réglementaires

En application de l'article R.104-33 du code de l'urbanisme, la procédure de modification du PLU de Cilaos fait l'objet d'un avis conforme de l'autorité environnementale sur la nécessité ou non de réaliser une évaluation environnementale.

La commune a ainsi saisi la MRAe de La Réunion qui a imposé la réalisation d'une évaluation environnementale dans son avis publié le 24 novembre 2022¹.

Le présent avis de la MRAe porte sur la qualité du rapport d'évaluation environnementale établi par le bureau d'études CODRA en mai 2023, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU modifié.

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

¹ Voir l'avis conforme n°2022ACREU3 sur le site internet de la MRAe : <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-conformes-de-la-mrae-la-reunion-en-2022-a948.html>

Résumé de l'avis

La commune de Cilaos dispose d'un Plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 6 février 2008. Par délibération du conseil municipal du 5 juillet 2022, la collectivité envisage de procéder à une modification de son PLU pour permettre le projet de réhabilitation de l'hôtel des Thermes par la création d'un secteur Ub1 spécifique.

Une démarche d'évaluation environnementale a été entreprise par la collectivité conformément à l'avis conforme de la MRAe en date du 24 novembre 2022 qui avait imposé cette démarche en raison des enjeux identifiés concernant la préservation de la ressource en eau, la gestion des eaux pluviales, la maîtrise des pollutions liées à l'assainissement des eaux usées, la sensibilité paysagère du secteur, ainsi que la prise en compte des milieux naturels et de la problématique de l'échouage en nombre très important des oiseaux marins endémiques sur le territoire communal.

La qualité de l'évaluation environnementale est médiocre puisque, faute d'inventaires préalables et de diagnostics de la situation actuelle, le rapport ne permet pas d'évaluer véritablement les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre de la procédure de modification du PLU, ni de proposer un encadrement suffisamment pertinent du projet de réhabilitation de l'hôtel des Thermes pour garantir une bonne prise en compte des enjeux particulièrement prégnants sur ce secteur de la commune de Cilaos.

La mise en cohérence de la modification du PLU avec les autres documents de planification comme avec les servitudes existantes, mériterait amplement d'être améliorée dans le rapport présenté, notamment pour ce qui concerne l'arrêté préfectoral du 6 avril 2017 relatif au prélèvement d'eau dans le milieu naturel à partir des captages « Prudent 1 » et « Prudent 2 »

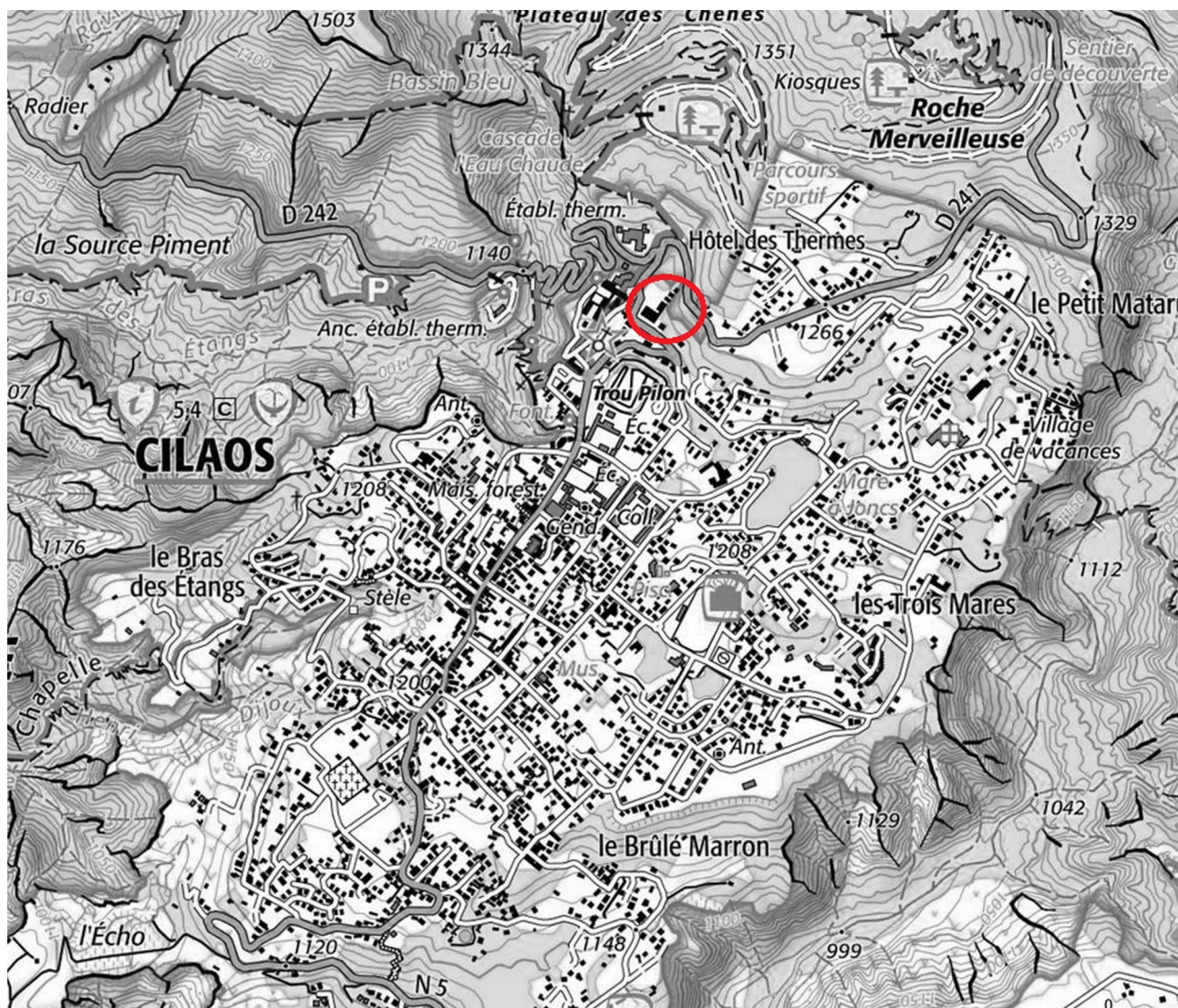
L'ensemble des recommandations de l'Ae est présenté ci-après dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ET PRÉSENTATION DU PROJET

La commune de Cilaos dispose d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé en conseil municipal le 6 février 2008 et mis à jour le 5 mars 2018.

Par délibération en date du 5 juillet 2022, la collectivité a décidé d'engager une modification de son PLU en application des articles L.153-31 à L.153-60 du code de l'urbanisme dans l'objectif de permettre le projet de réhabilitation de l'hôtel des Thermes dont les bâtiments sont désaffectés depuis 25 ans.



Plan de situation de l'hôtel des Thermes (source IGN – BD Topo 2019)

Le projet comprend notamment :

- la réhabilitation de l'hôtel des Thermes avec surélévation d'un étage supplémentaire surmontée d'une toiture terrasse pour permettre l'observation du Cirque de Cilaos ;
- la réhabilitation de la « maison de Maître » attenante à l'hôtel ;

- l'aménagement d'un parking paysager d'une cinquantaine de places de stationnement (à la place des anciens terrains de tennis) ;
- la remise en valeur de l'escalier en basalte et de ses jardins d'accompagnement ;
- la création d'un jardin d'altitude et d'un jardin potager.

La modification du PLU de Cilaos porte sur :

- la création d'un secteur Ub1 spécifique à l'hôtel des Thermes correspondant à la parcelle cadastrale AI n°279 ;
- l'évolution des dispositions du règlement du PLU pour permettre le projet de réhabilitation de l'hôtel des Thermes (notamment sur les règles des hauteurs de construction).

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

Le dossier établi pour la procédure de modification du PLU de la commune de Cilaos est composé des parties suivantes :

- le fondement juridique de la procédure engagée ;
- la présentation du contexte socio-économique ;
- l'état initial de l'environnement du site concerné par la modification du PLU ;
- la présentation résumée des objectifs et l'articulation avec les autres documents de planification ;
- les modifications apportées au PLU ;
- l'exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu ;
- les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan et les mesures prises pour éviter, réduire ou compenser les incidences sur l'environnement.

■ Un diagnostic écologique minimaliste ne permettant de caractériser précisément les enjeux du site concerné par la procédure de modification du PLU

Aucune expertise écologique n'a été entreprise dans le cadre de l'évaluation environnementale de la procédure d'évolution du PLU malgré la présence d'espèces végétales patrimoniales identifiées dans la ZNIEFF² de type 1 dénommé « Cilaos 3 » et de la ZNIEFF de type 2 appelée « Cilaos et vallée » qui jouxtent la parcelle du projet de réhabilitation de l'hôtel des Thermes.

Dans ces conditions, le rapport ne qualifie pas le niveau des enjeux du milieu naturel à l'échelle des périmètres immédiat, rapproché et éloigné concernant le projet.

Si l'état initial de l'environnement indique que la parcelle fait partie des lieux concernés par un nombre important d'échouages de Pétrél de Barau (*Pterodroma barau*), il est dommage qu'aucun élément qualitatif ne soit détaillé pour ce qui concerne le projet, ce qui aurait permis de définir des mesures complémentaires à la mesure classique portant sur les éclairages nocturnes proposée pour le zonage Ub1.

2 Voir le site de l'INPN sur la présentation des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) : <https://inpn.mnhn.fr/programme/inventaire-znieff/presentation>

Le rapport indique que les mesures qui pourraient être envisagées seront confiées au porteur du projet de réhabilitation de l'hôtel des Thermes. Ce choix est d'autant plus regrettable que l'évolution future des échouages de ces oiseaux est susceptible d'empirer en raison du rehaussement prévu de la construction existante avec un étage supplémentaire et que le rôle d'un PLU est notamment de définir les conditions d'un aménagement de l'espace respectueux des principes du développement durable.

➤ **L'Ae recommande à la commune :**

– d'établir une expertise écologique afin de caractériser le niveau des enjeux pour ce qui concerne la faune, la flore et les habitats naturels en présence ;

– de proposer un encadrement adapté pour la zone Ub1 en adéquation avec les enjeux écologiques identifiés et les attentes de la collectivité en termes de préservation de la trame verte et bleue et de spécifications sur la végétalisation des espaces libres et la qualité paysagère du site.

➤ **Au regard de l'évolution du règlement du PLU autorisant des hauteurs de construction pouvant atteindre 25 mètres (contre 11 mètres au faitage dans le PLU actuellement en vigueur), l'Ae demande à la commune de se rapprocher de la SEOR³ pour :**

– identifier des mesures efficaces pour prévenir les échouages des oiseaux marins endémiques survolant le secteur du centre-ville de Cilaos ;

– compléter les règles sur l'éclairage et intégrer des prescriptions spécifiques dans le règlement du PLU pour la zone Ub1 pour encadrer le projet de réhabilitation de l'hôtel des Thermes vis-à-vis de l'avifaune marine survolant le secteur.

■ **Un diagnostic insuffisant sur les thématiques portant sur l'adduction d'eau potable, l'assainissement des eaux usées et les eaux pluviales au regard des enjeux sur les ressources en eau destinée à l'alimentation en eau potable des habitants de la commune**

La partie portant sur l'état initial de l'environnement précise que le site destiné à la réhabilitation de l'hôtel des Thermes s'inscrit à l'intérieur des périmètres de protection rapprochée du captage « Prudent 1 » et du captage « Prudent 2 ». L'arrêté préfectoral du 6 avril 2017⁴ relatif au prélèvement d'eau dans le milieu naturel à partir des captages « Prudent 1 » et « Prudent 2 », interdit notamment la création de nouvelles constructions, l'implantation d'installation d'assainissement non collectif, l'implantation d'établissements susceptibles de générer des sources de pollution des eaux souterraines et le rejet des eaux pluviales (traitées ou non) à l'intérieur du périmètre de protection rapprochée.

Il est à noter que cet arrêté préfectoral interdit explicitement toute modification du zonage du PLU en vigueur, sauf si la procédure induit un classement en zone plus protectrice pour l'environnement.

Il est regrettable que le rapport n'apporte aucune justification vis-à-vis de la protection et de la préservation de la qualité de la ressource en eau souterraine destinée à la

³ SEOR : Société d'études ornithologiques de La Réunion : <https://www.seor.fr/>

⁴ Voir l'arrêté préfectoral sur le site de la préfecture de La Réunion : https://www.reunion.gouv.fr/contenu/telechargement/12625/133174/file/10_-_arrete_no_2017-696-sr-drecv_du_06.04.2017.pdf

consommation humaine dans le cadre de la présente procédure de modification du PLU.

Il est également regrettable qu'aucun élément ne soit présenté sur la capacité actuelle des réseaux d'adduction d'eau potable (AEP), ni sur les besoins en eau et la qualité des rejets des eaux usées induites par les activités associées à l'exploitation de l'hôtel des Thermes.

Le rapport occulte les difficultés chroniques rencontrées au niveau :

- des infrastructures d'AEP qui ne garantissent actuellement pas une sécurité sanitaire suffisante selon l'ARS de La Réunion⁵ ;
- de la station d'épuration Cilaos dont les rejets ne sont pas conformes avec les normes réglementaires malgré les deux arrêtés préfectoraux de mise en demeure en date du 10 mai 2019⁶ et du 3 juillet 2023⁷ qui pourraient potentiellement empêcher le raccordement de l'hôtel des Thermes au réseau collectif d'assainissement des eaux usées en cas d'inobservation des prescriptions applicables de ces arrêtés.

Aucun élément n'est développé dans le rapport de présentation sur la stratégie envisagée pour améliorer la situation au regard de la situation actuelle et des orientations du SDAGE⁸, notamment en termes de renforcement et de sécurisation de l'adduction de l'eau potable par la mise en place d'une unité de potabilisation de l'eau prélevée au niveau des captages superficiels, ainsi qu'en termes de réhabilitation et de mise aux normes réglementaires de la station de traitement des eaux usées.

Le projet de modification du PLU rend obligatoire l'infiltration des eaux pluviales à l'échelle de la parcelle grâce à des noues drainantes ou des bassins d'infiltration. Ces dispositions semblent venir en contradiction avec les prescriptions édictées dans l'arrêté préfectoral du 6 avril 2017 qui impose les rejets des eaux pluviales en dehors du périmètre de protection rapprochée.

➤ ***Au regard du nombre de personnes susceptibles d'être accueillies et des activités associées au projet touristique d'hôtel des Thermes, l'Ae demande à la commune de :***

– présenter un diagnostic précis sur la situation des infrastructures collectives d'adduction en eau potable, d'assainissement des eaux usées et de gestion des eaux pluviales de la commune ;

– présenter les besoins en eau potable et le nombre d'équivalent-habitants concernant les effluents d'eaux usées pour le projet en phase d'exploitation ;

– justifier l'adéquation des capacités des infrastructures existantes (AEP, eaux usées, eaux pluviales) tant sur le plan technique qu'administratif, pour raccorder et desservir l'hôtel des Thermes, et présenter, s'il y a lieu, les dispositions et aménagements structurants envisagés en veillant à la compatibilité avec les orientations du SDAGE adopté en 2022 ;

5 Voir le bilan 2021 sur la qualité de l'eau au robinet à La Réunion établi par l'ARS :

https://www.lareunion.ars.sante.fr/system/files/2022-09/ARS_BILAN_QUALITE_EAU.pdf

6 Voir l'arrêté préfectoral sur le site de la préfecture de La Réunion :

https://www.reunion.gouv.fr/contenu/telechargement/19013/165114/file/arrete_no_2019-1979-sg-drecv_du_10.05.2019.pdf

7 Voir l'arrêté préfectoral sur le site de la préfecture de La Réunion :

<https://www.reunion.gouv.fr/contenu/telechargement/37344/278431/file/Arr%C3%AAt%C3%A9%20n%C2%B02023-1352%20du%203%20juillet%202023%20portant%20mise%20en%20demeure%20de%20se%20conformer%20aux%20prescriptions%20de%20l'arr%20.pdf>

8 SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux de La Réunion, adopté le 16 mars 2022 pour la période 2022-2027 : <https://www.comite-eau-biodiversite-reunion.fr/le-sdage-2022-2027-est-adopte-a207.html>

– justifier que la procédure de modification du PLU respecte pleinement l'ensemble des obligations mentionnées dans l'arrêté préfectoral du 6 avril 2017 relatif au prélèvement d'eau dans le milieu naturel à partir des captages « Prudent 1 » et « Prudent 2 » (notamment sur la gestion des eaux pluviales et sur le caractère plus protecteur pour l'environnement des règles du zonage Ub1 par rapport au zonage actuel Ub).

■ **L'absence d'analyse sur les impacts paysagers du projet sur le bien inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO**

La modification du PLU introduit la création d'une Orientation d'aménagement et de programmation (OAP) spécifique au secteur de l'hôtel des Thermes. Cette dernière précise les attendus en matière d'aménagement et de valorisation du site.



Schéma de l'OAP du projet de réhabilitation de l'hôtel des Thermes (extrait du rapport de modification du PLU – Source CODRA)

Il est à noter que le projet de réhabilitation de l'hôtel des Thermes s'inscrit dans une démarche associant l'architecte des Bâtiments de France en raison de la proximité avec l'église paroissiale de Notre-Dame-des-Neiges inscrite au patrimoine des Monuments Historiques depuis le 14 août 2000.

Le rapport indique que le choix de la surélévation du bâtiment existant a été partagé avec l'architecte des Bâtiments de France, et que celui-ci permettra de marquer le paysage sans être perceptible depuis les sites emblématiques du Cirque de Cilaos. Il est dommage que ces affirmations ne reposent sur aucune analyse fondée sur des projections photographiques permettant de caractériser les impacts paysagers potentiels du projet de réhabilitation de l'hôtel des Thermes.

➤ **Compte tenu de la proximité du projet avec le cœur du Parc national de La Réunion correspondant au Bien inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO, l'Ae demande à la collectivité :**

– de compléter le rapport avec une modélisation photographique en divers points du cirque permettant d'identifier, le cas échéant, des mesures contribuant à la qualité paysagère du site et à formaliser dans le règlement du PLU ;

– de justifier la compatibilité du projet de réhabilitation de l'hôtel des Thermes avec la Charte⁹ du Parc national concernant le maintien de la valeur universelle exceptionnelle du Bien UNESCO reposant sur le paysage ;

– d'étudier avec les services du Parc national les dispositions complémentaires à intégrer dans le règlement du PLU pour encadrer le projet à la hauteur de la sensibilité paysagère du secteur.

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

Un seul scénario a été étudié dans l'évaluation environnementale au regard du projet de réhabilitation de l'hôtel des Thermes en concertation avec l'architecte des Bâtiments de France.

Les motifs pour lesquels le projet a été retenu sur des objectifs de protection de l'environnement, ne sont pas explicitement pas exposés.

9 Charte accessible sur le site du Parc national de La Réunion : <https://www.reunion-parcnational.fr/fr/le-parc-national-de-la-reunion/la-charte-du-parc-national>