

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de La Réunion
sur la modification du PLU de Saint-Paul
pour le projet de ZAC de Cambaie-Oméga**

n°MRAe 2023AREU8

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 8 décembre 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 2 octobre 2023, l'Autorité environnementale (Ae) a été saisie pour avis par la commune de Saint-Paul 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 4 octobre 2023. Dans sa réponse en date du 16 novembre 2023, l'ARS émet un avis favorable 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 L.153-36 à 48 du code de l'urbanisme, la procédure de modification est motivée par la mise en œuvre de la ZAC de Cambaie-Oméga sur un secteur classé en zone à urbaniser de type AU1st et AU1est dont l'ouverture à l'urbanisation de la zone est conditionnée à une modification du PLU.

Le présent avis de la MRAe porte sur la qualité du rapport d'évaluation environnementale établi par le bureau d'études ARTELIA en date de septembre 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.

Résumé de l'avis

La commune de Saint-Paul dispose d'un Plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 27 septembre 2012. Par délibération du conseil municipal du 27 octobre 2022, la collectivité a décidé d'engager la procédure de modification de son PLU pour permettre principalement la création de nouveaux logements, l'extension de la « Plaine de Loisirs » et la construction d'équipements et de logements pour la Gendarmerie et l'Armée.

Cette procédure de modification s'accompagne :

- d'une évolution de zonage en zone à urbaniser de type AU1b et AU1lec sur 39 hectares ;
- du classement de 17,5 hectares en zone naturelle ;
- de la création d'une Orientation d'aménagement et de programmation (OAP) spécifique au secteur de Cambaie-Oméga ;
- de la réduction de la superficie de l'espace réservé destiné au projet de Réseau régional de transport guidé (RRTG).

L'Autorité environnementale (Ae) tient à mettre en valeur la démarche adoptée en termes d'évaluation environnementale qui a veillé à apprécier les enjeux à l'échelle du périmètre du projet et plus largement de la ZAC Cambaie-Oméga. Dans ces conditions, les enjeux écologiques ont été pris en compte, même si certaines prescriptions méritent d'être renforcées. Les exigences de la collectivité sur la part des zones perméables, comme sur la végétalisation des espaces libres et des aires de stationnement, constituent des perspectives favorables au développement futur de la nature en ville, de limitation du ruissellement des eaux pluviales et de lutte contre les îlots de chaleur.

Elle relève par contre une absence d'analyse concernant l'emplacement réservé pour la réalisation du Réseau régional de transport guidé (RRTG) alors que les enjeux naturalistes vis-à-vis de l'étang de Saint-Paul, zone humide remarquable labellisée RAMSAR, et les aléas inondation en présence, auraient nécessité une attention particulière et des prescriptions adaptées pour encadrer les projets de voirie et de transport en commun.

Compte tenu de la faune en présence et des opérations de restauration des plages de ponte pour les tortues marines en lisière de la forêt domaniale de « la Côte sous le vent », l'Ae propose des recommandations spécifiques à la problématique de la pollution lumineuse.

Enfin, l'adéquation besoins/ressources en eau est un sujet crucial pour garantir l'alimentation en eau à une échelle plus globale que le seul périmètre de la présentation procédure de modification du PLU. L'Ae engage la commune à approfondir la question dès maintenant en tenant compte des effets prévisibles du dérèglement climatique, dans l'objectif d'assurer à terme une desserte en eau potable suffisante et de qualité aux futurs usagers de la plaine de Cambaie.

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

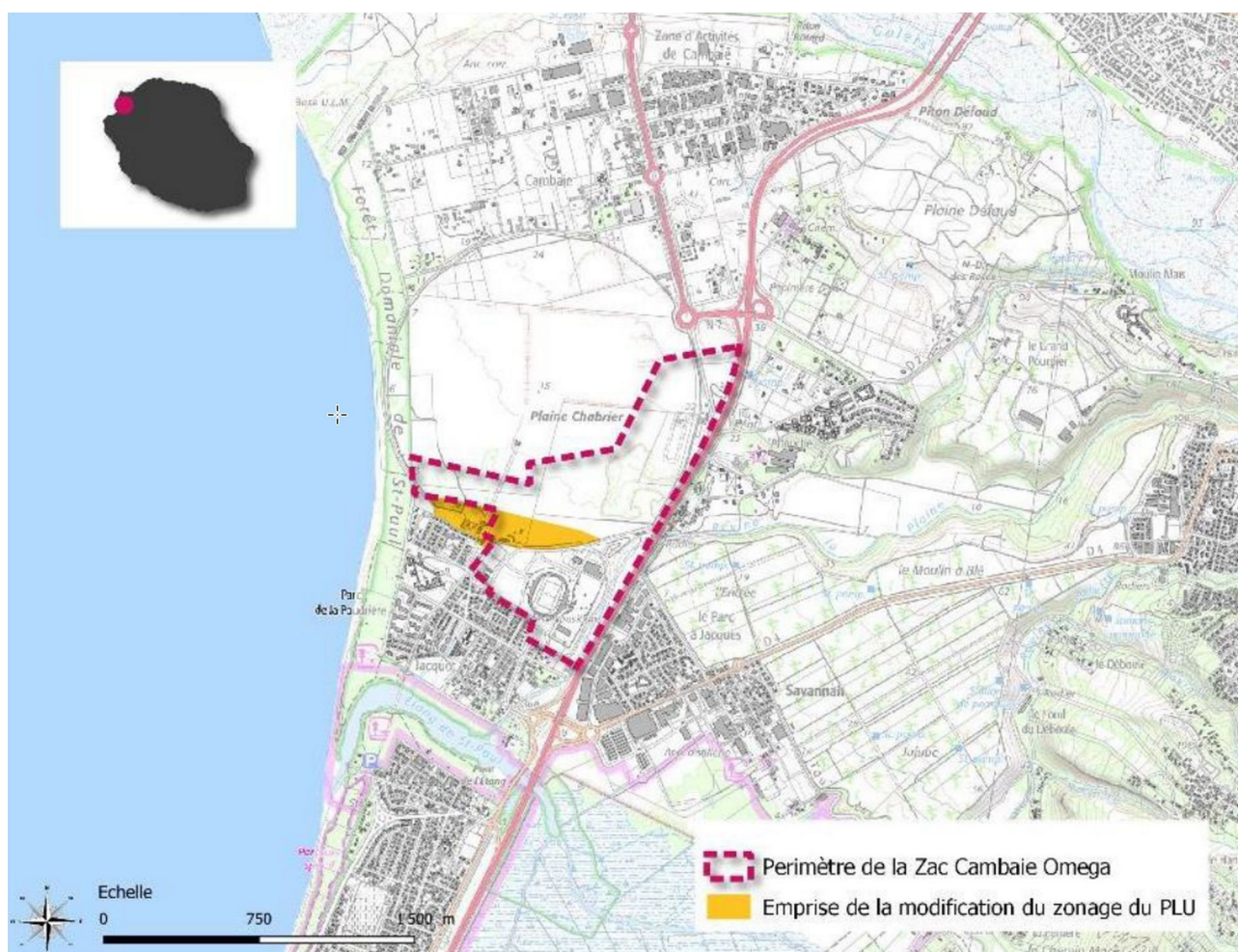
Avis détaillé

I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ET PRÉSENTATION DU PROJET

La commune de Saint-Paul dispose d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé en conseil municipal le 27 septembre 2012 qui a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale le 24 janvier 2012.

A la suite de la labellisation en 2009 du projet d'écocité insulaire et tropicale de Cambaie par le ministère en charge de l'écologie, ce secteur de la commune de Saint-Paul a été rattaché au cœur d'agglomération dans le PLU de Saint-Paul. La ZAC Cambaie-Oméga d'une superficie de 76 hectares et dont la création a été décidée par le TCO en 2021, constitue l'une des opérations prioritaires pour le développement de l'écocité de Cambaie. Le périmètre de la ZAC s'inscrit en zones à urbaniser de type AU1st et AU1est. Conformément aux dispositions du règlement, la modification le PLU est requise à partir d'un programme prévisionnel d'aménagement du secteur.

Par délibération en date du 27 octobre 2022, la collectivité a explicité les justifications à l'ouverture à l'urbanisation de 39 hectares sur le périmètre de la ZAC Cambaie-Oméga et a décidé d'engager la procédure de modification du PLU.



Plan de situation du projet de ZAC de Cambaie-Oméga et de l'emprise de la modification du PLU
(source dossier enquête publique)

Le projet d'aménagement retenu pour la ZAC Cambaie-Oméga comprend notamment :

- la création de 1 700 nouveaux logements ;
- la construction de bâtiments destinés aux activités économiques ;
- l'extension de la zone de loisirs du stade et du cinéma de Cambaie ;
- la construction d'équipements et de logements de la Gendarmerie et de l'Armée.

La procédure de modification du PLU de Saint-Paul porte sur :

- le classement d'un périmètre d'environ 39 hectares en zone à urbaniser (de type AU1b et AU1lec) pour permettre la création de nouveaux logements, l'extension de la « Plaine de Loisirs » et la construction d'équipements et de logements de la Gendarmerie et de l'Armée ;
- le reclassement de 17,5 hectares en zone naturelle en faveur de la trame verte et bleue et de la gestion des eaux pluviales ;
- la création d'une Orientation d'aménagement et de programmation (OAP) spécifique au secteur de Cambaie-Oméga ;
- la modification et la réduction de la superficie (de près de 39 hectares) de l'espace réservé ER n°65 afin de tenir compte de l'itinéraire retenu par la Région pour le projet de Réseau régional de transport guidé (RRTG).

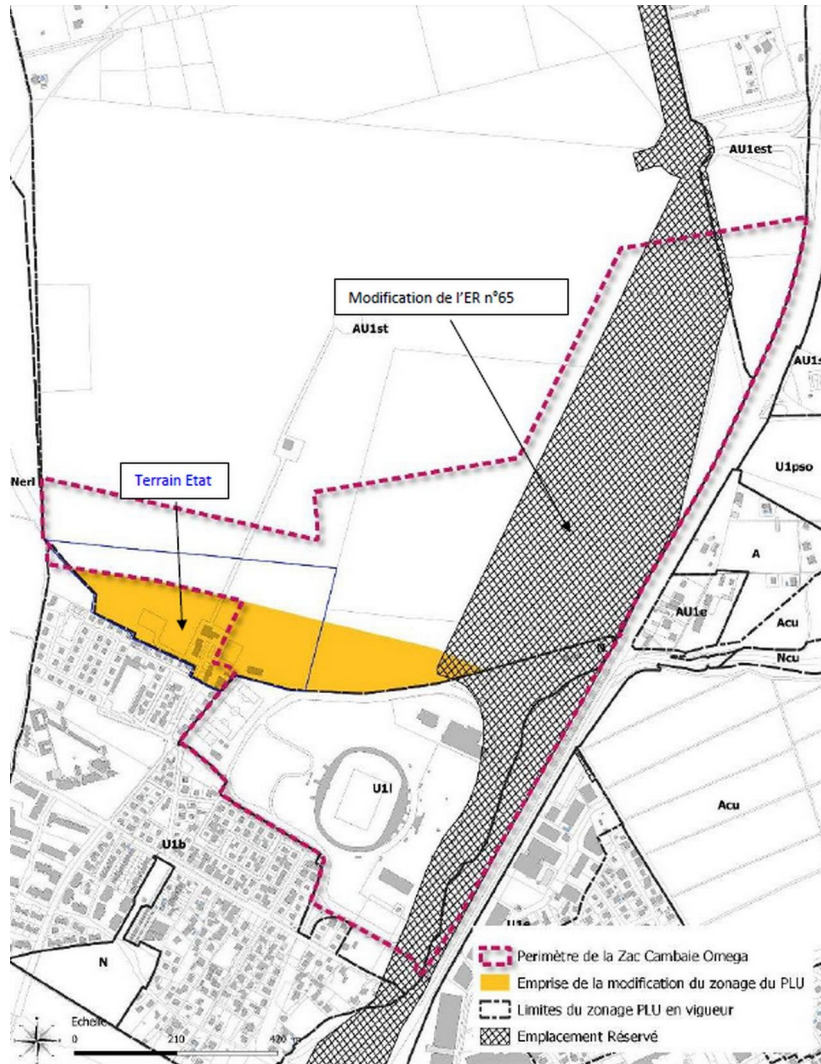
Cette évolution du PLU a fait l'objet d'une décision d'examen au cas par cas en application de l'article R.104-28 du code de l'urbanisme en date du 8 février 2022 (décision de la MRAe référencé 2022DKREU1¹). Cette décision a imposé à la commune de Saint-Paul, la réalisation d'une évaluation environnementale pour cette procédure de modification du PLU.

Une concertation préalable a été organisée par la collectivité entre le 15 juin et le 15 juillet 2022. À l'issue de celle-ci, la commune de Saint-Paul a décidé de mener le projet de modification du PLU en plusieurs phases en fonction du degré de maturité des projets.

La 1^{ère} phase, objet de la présente demande, concerne l'ouverture à l'urbanisation de 9 hectares en zone AU1st situés en continuité de l'urbanisation existante (dont 5 hectares portant sur le périmètre de la ZAC Cambaie-Oméga) afin de permettre :

- la réalisation d'un pôle glisse dans la « Plaine des Loisirs » ;
- la construction d'un centre d'hébergement d'urgence ;
- la réalisation de la prolongation de l'axe mixte (RN n°7) afin d'assurer un accès immédiat à la ZAC Cambaie-Oméga ;
- la structuration des logements et des équipements nécessaires aux missions de la Gendarmerie.

¹ Voir la décision d'examen au cas par cas sur le site de la MRAe de La Réunion : <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/cas-par-cas-decisions-prises-de-la-mrae-de-la-a916.html>



Plan de localisation du secteur de 9 hectares concerné par la modification du PLU (source dossier enquête publique)

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 Saint-Paul est composé des parties suivantes :

- une notice explicative présentant le cadre réglementaire de la procédure de modification, le projet urbain du secteur de Cambaie-Oméga et la situation de la procédure d'évolution du PLU par rapport aux documents supra ;
- les modifications apportées aux documents constitutifs du PLU (rapport de présentation, règlement, zonage, emplacements réservés) ;
- l'évaluation environnementale du site concerné par la modification du PLU.

Il est à noter que le périmètre de l'évaluation environnementale établie pour le secteur concerné par la procédure de modification du PLU, est également élargi à l'échelle de la future ZAC Cambaie-Oméga.

Il est toutefois regrettable que l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) spécifique au secteur de Cambaie-Oméga (dont le projet avait pourtant été présenté lors de la demande d'examen au cas par cas en 2022), ne soit pas fournie dans le dossier de la présente modification du PLU.

- **L'Ae recommande à la commune de fournir la version définitive de l'OAP concernant le secteur de Cambaie-Oméga et de justifier la cohérence globale avec les aménagements qui seront autorisés dans le cadre du projet de modification du PLU.**

■ Les prescriptions du règlement du PLU à renforcer pour limiter efficacement les incidences sur les oiseaux et les chiroptères, ainsi que la prolifération des espèces exotiques envahissantes

Le rapport d'évaluation environnementale signale la proximité de la forêt domaniale de « la Côte sous le vent » de Saint-Paul qui est concernée par un programme de restauration littorale porté par l'ONF au niveau des boisements et de la plage (afin de favoriser la ponte des tortues vertes en particulier)². L'augmentation prévisible de la fréquentation de ce site à forts enjeux est pris en compte par l'ONF par des aménagements adaptés pour limiter le piétinement des sols et l'érosion de la plage entre autres.

L'état initial de l'environnement se fonde sur un diagnostic écologique réalisé entre mai 2019 et avril 2020 dans le cadre du dossier de création de la ZAC Cambaie-Oméga.

Les prospections ainsi réalisées indiquent que les habitats naturels sont majoritairement occupés par des espèces de flore exotique hormis la Zornie gibbeuse (*Zornia gibbosa*), espèce protégée assez commune à La Réunion, qui constitue les pelouses présentes aux abords des accotements de routes³.

Concernant la faune, le rapport d'évaluation environnementale met en exergue des enjeux pour les différentes espèces d'avifaune en présence sur le secteur, ainsi que la proximité dans les locaux techniques de l'ancienne antenne Oméga d'une colonie exceptionnelle de Petit Molosse (*Mormopterus francoismoutoui*), micro-chiroptères endémiques⁴.

La modification du PLU prévoit ainsi des mesures de réduction pertinentes pour prendre en compte les enjeux associés au milieu naturel⁵ :

- sur l'éclairage public par l'orientation des luminaires et la limitation de l'intensité lumineuse ;
- sur le maintien de la nature en imposant 50 % de la surface du terrain en espaces libres, un taux minimum de 35 % en surface perméable et des prescriptions quantitatives sur les plantations attendues dans les espaces libres.

Il est à noter que ces dispositions ne s'appliquent qu'aux zonages U1lec et AU1lec qui concernent les aménagements de la zone de loisirs de la plaine de Cambaie s'intégrant dans la démarche de l'écocité.

2 Voir la page 101 du rapport ARTELIA de septembre 2023 – Évaluation environnementale du PLU

3 Voir les pages 43 à 47 du rapport ARTELIA de septembre 2023 – Évaluation environnementale du PLU

4 Voir les pages 48 à 52 du rapport ARTELIA de septembre 2023 – Évaluation environnementale du PLU

5 Voir les pages 67 à 81 du dossier de modification du PLU – Pièce n°3 : règlement du PLU

- ***Au regard des enjeux de limitation des nuisances lumineuses en raison de la faune en présence (avifaune et chiroptères protégés) ainsi que de la cohérence à assurer vis-à-vis des opérations de restauration de la forêt domaniale de « la Côte sous le vent » et des plages de ponte pour les tortues marines, l'Ae recommande à la commune de :***
 - ***spécifier les caractéristiques attendues sur l'éclairage public en termes de densité des flux lumineux, de température de couleur, d'orientation des luminaires (en évitant la diffusion de la lumière vers le haut et vers la mer), de durée et de période d'allumage adaptées aux espèces susceptibles d'être impactées ;***
 - ***préciser les attentes de la collectivité en termes de performance des dispositifs d'éclairage public dans le contexte actuel de crise énergétique ;***
 - ***dupliquer les prescriptions sur l'éclairage public pour les zonages U1b et AU1b qui sont concernés dans le cadre de la procédure de modification du PLU par les mêmes enjeux écologiques que les zonages U1lec et AU1lec.***

- ***Afin d'éviter la plantation dans les espaces libres d'espèces végétales à fort degré d'invasivité au détriment de la flore indigène, l'Ae recommande d'annexer au règlement du PLU une liste des espèces arborescentes, arbustives et herbacées adaptées aux conditions pédologique et climatique du secteur, et ne faisant pas partie de la liste des espèces exotiques envahissantes et potentiellement envahissantes à La Réunion⁶.***

■ **L'adéquation des besoins en eau potable et des ressources à approfondir dans la perspective des projets d'aménagement urbain de la Plaine de Cambaie et du projet de territoire défini dans le cadre de la révision générale du PLU⁷**

Le rapport d'évaluation environnementale indique que la présence des réseaux existants au droit du secteur concerné par la modification du PLU, permet de répondre aux besoins en eau potable⁸.

Pour ce qui concerne le périmètre global de la ZAC Cambaie-Oméga, le rapport détaille les échanges avec les services techniques de la régie communale d'eau et d'assainissement « La Créole », et indique que la mobilisation des ressources en eau actuellement exploitées dans les limites des autorisations administratives et un apport complémentaire d'eau en provenance de l'antenne n°1 de l'Irrigation du Littoral Ouest (ILO) permettront de répondre aux besoins des logements à construire dans le cadre de la ZAC Cambaie-Oméga. Toutefois, l'appréciation des incidences de prélèvements supplémentaires sur les masses d'eau ne fait pas l'objet d'une évaluation environnementale malgré les alertes des services de la Réserve naturelle nationale de l'étang de Saint-Paul⁹.

6 Voir le site du Groupe des espèces invasives de La Réunion (GEIR) : <https://www.especesinvasives.re/>

7 Voir la délibération du conseil municipal de Saint-Paul en date du 16 décembre 2021 prescrivant la révision générale du PLU : <https://www.mairie-saintpaul.re/wp-content/uploads/2022/10/L-CM211216016.pdf>

8 Voir la page 59 du rapport ARTELIA de septembre 2023 – Évaluation environnementale du PLU

9 Voir la page 103 du rapport ARTELIA de septembre 2023 – Évaluation environnementale du PLU

➤ *Si l'alimentation en eau potable du secteur concerné par la modification du PLU ne semble pas occasionner de difficultés à partir des infrastructures actuellement en service, l'Ae recommande la réalisation d'un schéma directeur d'eau potable permettant de disposer d'une vision prospective et stratégique sur :*

– les capacités de mobilisation des masses d'eau pour la sécurisation de l'approvisionnement en eau potable du territoire communal au regard de la satisfaction des besoins actuels et futurs pour les usages domestique, industriel et agricole, des effets prévisibles des effets du changement climatique et des risques de remontée du biseau salin ;

– les incidences potentielles sur les espaces naturels déjà fortement soumis aux pressions anthropiques, en particulier l'étang de Saint-Paul qui constitue une zone humide remarquable labellisée RAMSAR depuis 2019¹⁰ rendant de nombreux services écosystémiques.

■ Une évaluation environnementale lacunaire pour ce qui concerne la modification de l'emplacement réservé n°65 destiné à la réalisation du projet de RRTG

L'appréciation des nuisances (assainissement, déchets, émissions atmosphériques, bruit) fait l'objet d'une analyse détaillée dans le rapport d'évaluation environnementale¹¹.

La modification du PLU prévoit de modifier le périmètre de l'emplacement réservé n°65 pour permettre la réalisation du RRTG pour tenir compte des études techniques réalisées dans le cadre de la prolongation de l'axe mixte (RN n°7) par le Conseil Régional qui en assure la maîtrise d'ouvrage.

Le rapport d'évaluation environnementale précise que les nuisances générées par ce nouvel axe routier seront modérées du fait des caractéristiques revues à la baisse. Si l'axe mixte actuel est une voie à grande circulation comportant 2x3 voies (dont les voies pour le TCSP¹²), la prolongation de la RN n°7 à partir du giratoire existant de Cambaie est prévue en 2x1 voies pour les véhicules légers et pour l'emprise nécessaire pour le projet de RRTG.

Il est à noter les plans fournis dans le dossier¹³ ne permettent pas de déterminer précisément si la modification de l'emplacement réservé affecte les milieux naturels de l'embouchure de l'étang de Saint-Paul pour raccorder l'axe mixte au réseau viaire du quartier de Savanah et du centre-ville de Saint-Paul. L'objectif affiché dans le dossier se limite à créer un accès du secteur concerné par la procédure d'évolution du PLU de Saint-Paul sans préjuger de l'avancement du projet de prolongation de l'axe mixte.

Pour ce qui concerne les risques naturels, l'emplacement réservé est concerné par des aléas inondation en raison des débordements de la ravine Defaud et de la ravine de la Plaine lorsqu'elles sont en crue. Le rapport d'évaluation environnementale se limite à analyser la problématique des risques inondation pour le secteur de 9 hectares, et élude le cas de l'emplacement réservé qui fait pourtant partie de la procédure de modification du PLU¹⁴.

10 Voir la page 35 du rapport ARTELIA de septembre 2023 – Évaluation environnementale du PLU

11 Voir les pages 65 à 71 du rapport ARTELIA de septembre 2023 – Évaluation environnementale du PLU

12 TCSP : transport en commun en site propre

13 Voir les évolutions du zonage du PLU – Pièce n°4 : règlement graphique

14 Voir les pages 118 à 122 du rapport ARTELIA de septembre 2023 – Évaluation environnementale du PLU

- **Compte des enjeux naturalistes majeurs relatifs à l'étang de Saint-Paul concerné par la procédure de modification du PLU de Saint-Paul, l'Ae demande à la commune de compléter l'évaluation environnementale pour :**
 - **apprécier les enjeux et les incidences environnementales induites par la modification de l'emplacement réservé n°65 ;**
 - **proposer des prescriptions en vue de la préservation de la qualité des eaux de la zone humide comme de la biodiversité susceptible d'être impactée par la mise en œuvre de la modification du PLU ;**
 - **proposer des prescriptions en termes de gestion des eaux pluviales permettant de ne pas aggraver les risques d'inondation pour les secteurs actuellement urbanisés et pour les projets à venir au droit de la Plaine de Cambaie ;**
 - **préciser les attentes de la collectivité sur le continuum « terre - eau douce - océan » à l'échelle de l'aménagement global de la Plaine de Cambaie.**

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

Les raisons justifiant le projet de modification du PLU de Saint-Paul sont explicitées dans le rapport d'évaluation environnementale¹⁵. Il est ainsi rappelé que les documents de planification (SAR, SCoT du TCO) incitent à un ré-équilibre territorial entre les secteurs des bas et des mi-pentes en intensifiant un coeur d'agglomération du TCO au niveau de la Plaine de Cambaie en continuité en cohérence avec le renouvellement urbain du centre-ville de Saint-Paul.

Le projet de ZAC de Cambaie-Oméga s'inscrit donc dans ces orientations d'aménagement du territoire en intégrant la maîtrise du foncier et les besoins de logements définis dans le programme local d'habitat (PLH) du TCO, ainsi que le renforcement de l'attractivité du territoire à l'aide des équipements de loisirs envisagés au droit de la « Plaine des Loisirs » et des connexions viaires nécessaires pour desservir le coeur d'agglomération en restant en cohérence avec le projet de RRTG porté par Conseil Régional.

L'évaluation environnementale présente le tableau de résultats des indicateurs de suivi retenus lors de l'approbation du PLU en vigueur en 2012¹⁶. Le rapport rappelle également la liste des 6 indicateurs complémentaires proposés lors du dossier de déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU de Saint-Paul concernant l'espace économique Henri Cornu.

- **L'Ae recommande à la commune de proposer dès maintenant une liste d'indicateurs de suivi et de performance adaptés aux enjeux spécifiques de la Plaine de Cambaie afin de disposer d'un état de référence permettant d'interpréter l'évolution de l'état environnemental au cours du temps en cohérence avec la démarche « Écocité ».**

15 Voir les pages 87 à 99 du rapport ARTELIA de septembre 2023 – Évaluation environnementale du PLU

16 Voir les pages 143 à 146 du rapport ARTELIA de septembre 2023 – Évaluation environnementale du PLU