



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-Joseph**

n°MRAe 2018AREU14

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 18 décembre 2018.

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

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-Joseph, du projet de révision générale de son PLU et en a accusé réception le 16 octobre 2018. 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'Ae 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 d'utilité publique.

Informations relatives aux références législatives et réglementaires

Conformément à l'article 12 (VI – al 2) du décret N° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du Livre Ier 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^{er} janvier 2016 ».

Résumé de l'avis

Le présent avis de l'Ae analyse les évolutions apportées dans le nouveau projet de PLU sans reprendre l'ensemble des items développés dans l'avis de l'Ae établi le 11 janvier 2018 sur le document d'urbanisme arrêté en 2017 (avis n°2018AREU2 qui reste d'actualité).

■ Diagnostic et analyse de la consommation de l'espace

Les éléments présentés dans le diagnostic permettent de comprendre l'évolution de la commune sur les plans démographique, économique et social ainsi qu'en termes d'équipements et de déplacement.

L'analyse de la consommation de l'espace met en lumière une perte importante de l'espace naturel au profit des espaces urbain et agricole.

➤ *L'Ae recommande de :*

- *justifier le besoin d'accroître de la superficie de l'espace urbain et d'objectiver la hiérarchisation de l'ouverture à l'urbanisation des différentes zones AU au vu de la faible densité actuellement atteinte dans chacune des centralités de la commune ;*
- *proposer des mesures de compensation en faveur de la reconquête de la biodiversité, de la qualité du cadre de vie et des paysages.*

■ Analyse de l'état initial de l'environnement et prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU

La partie relative à l'état initial de l'environnement reste descriptive et généraliste et ce malgré les recommandations formulées par l'Ae dans son avis du 11 janvier 2018.

➤ *Compte tenu des enjeux naturalistes majeurs sur le territoire de la commune de Saint-Joseph, l'Ae réitère sa demande d'approfondir l'analyse des enjeux à l'échelle du territoire communal dans chacune des dimensions de l'environnement.*

➤ *Par ailleurs, l'Ae recommande :*

- *de consolider le rapport de présentation en définissant une trame verte et bleue contribuant à la conservation des espèces et des habitats, comme à la qualité paysagère du territoire communal ;*
- *de mettre en cohérence le projet de PLU avec les enjeux liés à la protection de la ressource en eau destinée à l'alimentation humaine et de proposer un classement des zones s'inscrivant dans les périmètres de protection rapprochés des captages d'eau compatibles avec les recommandations de l'hydrogéologue agréé et les prescriptions des arrêtés préfectoraux de DUP ;*
- *de démontrer la cohérence du projet de PLU en termes de densification de l'espace urbain et d'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones de la commune, avec les programmes pluriannuels des travaux établis dans les schémas directeurs d'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales ;*
- *de compléter le règlement de la consultation avec des prescriptions sur les dispositions et règles à respecter pour inciter la prise en compte des nuisances sonores liées aux infrastructures routières dans les bâtiments et projets urbains à venir.*

Avis détaillé

I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

L'élaboration du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Saint-Joseph a été engagée par délibération du conseil municipal du 30 novembre 2007 pour tenir compte du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) approuvé par décret du 22 novembre 2011 et des évolutions du contexte réglementaire.

La révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Saint-Joseph a été arrêtée une première fois par délibération du conseil municipal le 5 octobre 2017 et pour laquelle un avis de l'Ae a été établi le 11 janvier 2018.

La commune de Saint-Joseph a décidé de modifier son document d'urbanisme par délibération du conseil municipal en date du 4 juin 2018. Elle a procédé par la suite à un nouvel arrêt du projet de PLU par délibération en date du 5 octobre 2018.

Le présent avis de l'Ae porte sur les évolutions apportées dans le nouveau projet de PLU et vient en complément à l'avis établi le 11 janvier 2018 sur le PLU arrêté précédemment.

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

✓ Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

Le PADD comporte plusieurs compléments dont les principales évolutions portent sur :

- la problématique de la mobilité et des infrastructures routières : la collectivité affiche un engagement fort de réduction des nuisances acoustiques associées à la circulation routière ;
- les milieux naturels et le paysage : la collectivité souhaite protéger et mettre en valeur les lisières forestières, plus particulièrement au niveau du secteur de la Crête ;
- le potentiel de densification : la commune affiche une volonté très forte de construire prioritairement dans les secteurs urbains. Il est à noter une répartition notablement différente des constructions futures, à savoir :

- ➔ 2 640 logements au sein du tissu urbain constitué (contre 3 500 logements dans le précédent projet de PLU, soit 860 logements en moins dans l'espace urbain)
- ➔ 2 360 logements à l'intérieur des zones à urbaniser (contre 700 logements dans le précédent projet de PLU, soit 1 660 logements en plus dans l'espace à urbaniser)

✓ Rapport de présentation du PLU

L'état initial de l'environnement n'a pas fait l'objet d'une évolution substantielle par rapport à la version du PLU de 2017.

- ***L'Ae regrette que les recommandations faites par l'Ae dans son avis du 11 janvier 2018 n'aient pas été prises en compte dans le projet de PLU arrêté en 2018. Compte tenu des enjeux naturalistes majeurs sur le territoire de la commune de Saint-Joseph, l'Ae demande un approfondissement de l'analyse des enjeux à l'échelle du territoire communal dans chacune des dimensions de l'environnement dans le rapport de présentation du PLU.***

✓ Présentation des principaux éléments du diagnostic territorial

Données relatives à la population		
Population	2015	38 153
Soit	12 % de la population du bassin sud 30 % de la population de la CASud	
Augmentation de la population	1999-2015	+ 6 776 habitants
Taux de croissance annuel moyen (TCAM) <i>TCAM de La Réunion</i>	2010-2015 2010-2015	+ 0,9 % + 0,7 %
Secteur les plus dynamiques	Centre-ville Langevin – Vincenzo Hauts de l'ouest	
Secteurs comparativement les moins dynamiques	Hauts du centre-ville Hauts de l'est	
Population estimée à Soit d'ici à 2030 avec un TCAM estimé à	2030	43 000 habitants
	600 nouveaux habitants par an 1,5 %	

Données relatives au logement		
Parc de logement de la commune	2015	14 358
TCAM du parc de logement	1999-2015	2,9%
Densité moyenne à l'échelle de la commune	2016	16,3 logements par ha
Secteurs les plus dynamiques	Centre-ville Hauts du centre	
Nombre de logements du parc locatif social	2017	1 744
Part de logements social / ensemble du parc <i>Objectif fixé par la loi SRU</i> Déficit de logements sociaux	2017	12% 25% 1 350 logements
Nombre de poches d'insalubrité	2008	138
TCAM du nombre de logements insalubres	1999-2008	- 35%
Besoins exprimés en tenant compte des besoins liés à l'évolution démographique, à la fluidité du parc et au renouvellement du parc	2025	616 logements/an soit 5 000 nouveaux logements

Le fait d'établir des analyses prospectives à des horizons différents (2030 pour les estimations de population, 2025 pour les estimations de logements) est de nature à apporter de la confusion et de l'incohérence aux besoins à satisfaire par le projet de PLU.

✓ Analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis

Le rapport présente une nouvelle méthodologie basée sur l'étude de l'AGORAH (agence d'urbanisme de La Réunion) de 2017 portant sur l'identification des dents creuses et du foncier en îlots disponible sur le territoire communal afin de déterminer la capacité de production de logement en densification et en extension.

Toutefois, il est à noter que le potentiel foncier identifié dans l'étude AGORAH est de 42,1 ha alors que les besoins d'extension urbaines d'ici 2030 s'élèvent à 77,75 ha pour répondre à l'objectif de construction de 5 000 nouveaux logements.

- **L'Ae recommande au pétitionnaire d'approfondir la réflexion et de mettre en cohérence le nombre d'extensions urbaines affichées dans le projet de PLU avec le foncier potentiellement urbanisable à mettre en perspective avec les prescriptions du SAR en matière de densité.**

✓ Analyse de l'évolution de la consommation de l'espace

Evolution des espaces entre le POS de 2001 et le projet de PLU		
Espace naturel (N)	Passe de 12 443,5 ha à 12 324,9 ha	- 118,6 ha
Espace agricole (A)	Passe de 4 119,7 ha à 4 265 ha	+ 145,3 ha
Espace urbain (U)	Passe de 920,6 ha à 1 122,9 ha	+ 202,3 ha
Espace à urbaniser (AU)	Passe de 134,9 ha à 131,7 ha	- 3,2 ha

Le rapport de présentation présente plusieurs incohérences dans le document et des distorsions par rapport à la version du PLU arrêté en 2017. Par exemple, le rapport de 2017 indiquait que la superficie de l'espace urbain dans le POS 2001 était de 831,1 ha, celle de l'espace à urbaniser de 129,5 ha, celle de l'espace agricole de 4 003,5 ha et celle de l'espace naturel de 12 558,3 ha.

Dans le rapport 2018, il est mentionné que pour le POS 2001 ces superficies sont respectivement de 920,6 ha (urbain), 134,9 ha (à urbaniser), 4 119,7 ha (agricole) et 12 443,5 ha (naturel).

Il est à noter d'autres incohérences dans le rapport de présentation :

- la superficie de la commune en 2001 varie de 46,1 ha entre le PLU de 2017 et celui de 2018 ;
- la superficie de la commune varie de 81,8 ha entre le POS 2001 et le PLU 2018.

- **L'Ae recommande au pétitionnaire de compléter le diagnostic en présentant la densité atteinte dans chacune des centralités urbaines du territoire communal à la date de l'élaboration du projet de PLU.**
- **L'Ae recommande également au pétitionnaire de s'assurer de l'exactitude des chiffres avancés pour chacun des espaces pour ce qui concerne le POS de 2001 et le PLU arrêté en 2018 afin de mettre en cohérence le rapport de présentation du PLU.**

Les gains pour l'espace urbain et l'espace agricole entre le POS de 2001 et le PLU de 2018 ne sont pas explicitement présentés. En particulier, le PLU de 2018 prévoit de créer de nouveaux espaces agricoles sur 711,3 ha et d'en déclasser 577,8 ha.

Les gains de l'espace agricole se font au détriment des espaces naturels et des espaces boisés classés (EBC) principalement situés dans le secteur des Hauts de la Crête et la façade littorale après analyse de l'occupation des sols et du constat d'une exploitation effective des sols pour l'agriculture et l'élevage.

Les pertes de l'espace agricole concernent des zones naturelles remarquables (492 ha) non prises en compte dans le POS de 2001, ainsi que des zones actuellement équipées (20 ha en espace urbain), en voie de le devenir (43 ha en espace à urbaniser) ou en secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (9,9 ha en STECAL) et des zones destinées à accueillir des projets touristiques (2,4 ha pour deux projets sur le secteur de Langevin).

Il est à noter une évolution dans le PLU de 2018 pour ce qui concerne les STECAL dont le nombre passe à 24 secteurs (au lieu de 27 dans la version 2017 du PLU) pour une superficie de 25,6 ha en espace agricole et 3,3 ha en espace naturel (au lieu de 37,6 ha et 6,4 ha respectivement). Situés pour la plupart dans des zones déjà bâties, le projet de PLU prévoit un encadrement des STECAL sur le type et le nombre de constructions autorisées. Seuls trois secteurs en espace naturel actuellement dépourvus de toute construction, sont identifiés pour accueillir des équipements à vocation touristique et qui font l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

Globalement, le projet de PLU 2018 propose :

- un zonage U de l'espace urbain en augmentation mais moins consommateur de surface par rapport au précédent projet de PLU (qui prévoyait 1 142,6 ha) et introduit un zonage spécifique aux activités commerciales (U6c) ;
 - un zonage de l'espace à urbaniser AU en diminution mais plus consommateur de surface par rapport au précédent projet de PLU (qui prévoyait 117,5 ha) et introduit des règles plus restrictives pour les zones 3AU indiquée (pas avant 2026 et mise en place d'un système d'assainissement collectif pour les zones concernées du quartier de Vincendo) ;
 - un zonage de l'espace agricole en augmentation mais moins consommateur de surface par rapport au précédent projet de PLU (qui prévoyait 4 408,1 ha), notamment pour ce qui concerne les coupures d'urbanisation identifiées par le SAR et les zones autorisant des constructions dans le cadre des STECAL ;
 - un zonage de l'espace naturel en diminution mais dans une moindre mesure par rapport au précédent projet de PLU (qui prévoyait 12 175,3 ha) et introduit un zonage spécifique à l'espace remarquable du littoral (Ncu). Il englobe les espaces à forte valeur environnementale et en partie les espaces à valeur environnementale modérée tels qu'identifiés dans l'étude des réseaux écologiques réalisée en 2014 par la DEAL ;
 - des objectifs de densité et une définition des formes urbaines dans chacune des centralités urbaines du territoire communal. Toutefois, les densités proposées varient de manière importante au sein d'une centralité sans respecter forcément les objectifs attendus par le SAR : par exemple, pour le pôle secondaire du centre-ville de Saint-Joseph où la densité prescrite par le SAR est de 50 logements par ha, le projet de PLU propose des densités s'échelonnant entre 10, 25, 30, 35 et 70 logements par ha.
- **Compte tenu de la densité actuelle de l'espace urbain pris dans sa globalité qui reste très en deçà des objectifs attendus par le SAR approuvé en 2011, l'Ae recommande de faire apparaître clairement la compatibilité du projet de PLU avec le SAR pour ce qui concerne les objectifs de densification.**

- ***Pour les mêmes raisons, l'Ae recommande au pétitionnaire de justifier le besoin d'accroître la superficie de l'espace urbain et d'objectiver la hiérarchisation de l'ouverture à l'urbanisation des différentes zones AU.***
- ***Dans le cadre de la loi d'août 2016 relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, l'Ae recommande au pétitionnaire de proposer des mesures de compensation pertinentes, en proposant par exemple des mesures pour la restauration ou l'amélioration des continuités écologiques, et des mesures intégrant les enjeux naturalistes dans les espaces urbains favorisant ainsi une amélioration de la qualité du cadre de vie et des paysages.***

✓ Milieu naturel

Le projet de PLU arrêté en 2018 redessine le périmètre des espaces boisés classés (EBC) dont la superficie retenue s'élève à 11 496 ha.

Globalement, 491 ha de nouveaux EBC sont créés, tandis que 920 ha ne sont pas conservés, ce qui représente une perte de 429 ha d'EBC.

La suppression de ces espaces se traduit par des réductions (voire des coupures) de plus en plus marquées au niveau de plusieurs continuités écologiques situées dans les Bas et dans les mi-pentes du territoire communal.

Une grande partie de ces EBC supprimés restent classés en zonage N dans le projet de PLU.

- ***L'Ae regrette que la réduction et la suppression d'une partie des espaces naturels et des espaces boisés classés se fasse au détriment des continuités écologiques. Conformément aux recommandations faites le 11 janvier 2018 et compte tenu des conséquences irréversibles que constitue la fragmentation progressive du territoire pour la survie des espèces animales et végétales, l'Ae demande de consolider le rapport de présentation en présentant une trame verte et bleue contribuant à la conservation des espèces et des habitats, comme à la qualité paysagère du territoire communal.***

✓ Milieu physique

Le rapport précise que la protection des espaces naturels au droit des captages d'eau potable permet de garantir la préservation de la ressource en eau et la transmission d'un territoire de qualité pour les générations futures.

Or, le projet de PLU prévoit le déclassement des périmètres de protection rapproché de captages d'eau potable actuellement classés en espace naturel (puits Delbon et forage Parc à Mouton par exemple).

Par ailleurs, le projet de PLU autorise le développement des activités d'extraction et de traitement de matériaux minéraux en amont des forages Delbon, ce qui n'est pas compatible avec l'arrêté de déclaration d'utilité publique instaurant les périmètres de protection de cette ressource en eau.

- ***L'Ae recommande au pétitionnaire de veiller à mettre en cohérence le projet de PLU avec les enjeux liés à la protection de la ressource en eau destinée à l'alimentation humaine, et avec les ambitions arrêtées dans le PADD (principe 21).***

Seul le centre-ville de la commune de Saint-Joseph est équipé d'un réseau de collecte des eaux usées et d'une station de traitement.

Le projet de PLU arrêté en 2018 impose désormais le raccordement à un réseau d'assainissement collectif des opérations qui seront réalisées dans les zones à urbaniser du secteur de Langevin-Vincendo.

Le rapport a été complété pour ce qui concerne la qualité des eaux de baignade. Toutefois, le rapport se résume à mentionner les résultats des analyses sanitaires faites au niveau du bassin de baignade de la plage de Manapany, sans présenter les enjeux et les incidences des activités anthropiques comme du projet de PLU.

Aucun élément n'est présenté pour ce qui concerne le site de Langevin.

- ***L'Ae recommande au pétitionnaire de démontrer la cohérence et le caractère opérationnel des orientations du projet de PLU en termes de densification de l'espace urbain et d'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs de la commune, avec le programme pluriannuel des travaux d'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales élaboré dans le cadre des schémas directeurs établis par la collectivité ayant pour finalité d'éviter ou réduire les impacts sur la ressource en eau, la santé humaine, la biodiversité et la qualité des eaux littorales.***

✓ Milieu humain

Le rapport du projet de PLU arrêté en 2018 présente les dispositions du PLU en matière de nuisances sonores le long des infrastructures de transport. Celles-ci portent sur l'obligation de réaliser une isolation acoustique conforme à la réglementation dans les bâtiments d'habitation à construire dans les secteurs affectés par le bruit occasionné par infrastructure de transport terrestre.

Le règlement du PLU indique que la réalisation d'étude acoustique pourrait être nécessaire dans les secteurs affectés par le bruit.

- ***L'Ae recommande au pétitionnaire de compléter le règlement de la consultation avec des prescriptions sur les dispositions et règles à respecter pour inciter à la prise en compte des nuisances sonores liées aux infrastructures routières dans les bâtiments et projets urbains à venir.***