

PRÉFET DE LA RÉUNION

Direction
de l'environnement, de l'aménagement
et du logement de La Réunion

Saint-Denis, le 04 MAI 2018

Service aménagement et construction
durables

Unité aménagement planification	
MAIRIE DE SAINTE ROSE	
COURRIER ARRIVEE	
Le :	07 MAI 2018
N° :	951
ORIGINAL :	H. ROBERT
COPIE :	Mauve

Le préfet

à

Monsieur le Maire de Sainte-Rose

Objet : Avis de l'État sur le PLU arrêté de Sainte Rose

Pièce jointe : Avis de l'Etat sur le projet de PLU arrêté

Par délibération du conseil municipal du 27 décembre 2017, votre municipalité a arrêté le projet de Plan Local d'Urbanisme (PLU). Dans le cadre de l'association des personnes publiques à cette procédure de révision et conformément à l'article L. 153-16 du code de l'urbanisme, le projet a été transmis pour avis de l'État le 7 février 2018.

Vous trouverez donc ci-joint l'avis de l'Etat sur ce projet de PLU arrêté.

Il me paraît utile de préciser qu'il s'agit pour l'Etat d'exprimer ses observations sur le projet de PLU arrêté, en veillant à sa cohérence interne et à sa parfaite compatibilité avec les objectifs d'intérêt général dont il détient la responsabilité, ainsi qu'avec les documents supra-communaux.

En ce sens, le principe fondamental d'équilibre entre un développement urbain maîtrisé, l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, milieux et paysages naturels, est une priorité dans notre contexte insulaire, pour privilégier une utilisation optimale et harmonieuse des secteurs déjà urbanisés, et donc éviter l'étalement urbain.

Or il ressort essentiellement de l'analyse de ce PLU arrêté que les choix retenus relatifs à la croissance démographique, à l'estimation des besoins en logements, et aux zones ouvertes à l'urbanisation ne paraissent pas réalistes et entraînent un étalement urbain non justifié et qui compromet les objectifs fixés par la loi ALUR et le Schéma d'Aménagement Régional de La Réunion.

Cette situation me conduit à donner un avis favorable sur le projet de PLU arrêté, sous la réserve forte de la reprise de l'évaluation des besoins en extensions urbaines.

Il me semble essentiel que l'ensemble des remarques et les réserves listées dans cet avis soient également prises en compte, afin d'aboutir à un projet de PLU cohérent, conforme au code de l'urbanisme, compatible avec les documents supra-communaux et garant d'un aménagement raisonné du territoire de la commune.

Mes services se tiennent à votre disposition pour vous accompagner dans cette démarche.

Le préfet

Pour le préfet et par délégation
le Secrétaire Général


Frédéric JORAN

Copie à :

Madame la sous-préfète de Saint-Benoit

Affaire suivie par :
Cécile REILHES
Tél. 02 62 40 28 02 - Fax 02 62 40 27 02
cecile.reilhes@developpement-durable.gouv.fr

Plan Local d'Urbanisme de la commune de Sainte-Rose

Avis de l'Etat sur le projet de PLU arrêté le 28/12/2017



Préambule

La commune de Sainte-Rose dispose d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU en vigueur depuis 2006).

La révision du Plan Local d'Urbanisme a été engagée par délibération du conseil municipal du 05/11/2007.

La révision du PLU communal doit également tenir compte des lois récentes suivantes :

- Loi de transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015,
- Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014,
- Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014,
- Loi « Grenelle 1 » du 3 août 2009 et « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010 et ordonnance du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme.

Dans le cadre de cette procédure, un porter à connaissance et une note d'enjeux ont été adressés à la commune en juillet 2017.

Par délibération du conseil municipal du 28/12/2017, la municipalité a arrêté le projet de Plan Local d'urbanisme (PLU). Dans le cadre de l'association des personnes publiques et conformément à l'article L.153-16 du code de l'urbanisme, le projet a été notifié et transmis pour avis des services de l'État le 07/02/2018.

Ce présent avis de l'État devra être joint au dossier d'enquête publique en vertu des dispositions de l'article R. 153-8 du code de l'urbanisme.

Il paraît utile de préciser qu'il s'agit pour l'État d'exprimer ses observations au regard de la cohérence interne de ce projet, de la prise en compte des objectifs d'intérêt général dont il détient la responsabilité, et de la compatibilité avec les documents supra-communaux, notamment le SAR et le SMVM.

À ce titre, le principe fondamental d'équilibre entre un développement urbain maîtrisé, l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, milieux et paysages naturels, doit être une priorité dans notre contexte insulaire, pour privilégier une utilisation optimale et harmonieuse des secteurs déjà urbanisés, et donc éviter l'étalement urbain.

I - Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)

Le PADD constitue la clé de voûte d'un projet de PLU arrêté. Il a comme ambition principale:

- de faire du cadre environnemental et paysager un atout de dynamisme touristique et d'attractivité,
- et de structurer le territoire en renforçant prioritairement le centre-ville et le « Petit Brûlé » pour créer un véritable cœur de ville dense, structuré et animé autour du port, en s'appuyant sur la ZAC « Centre-ville » pour satisfaire les besoins en habitat de la commune et en veillant à garantir un développement contrôlé et mesuré sur les autres secteurs de la ville autour de lieux de vie.

Ces objectifs sont pertinents et cohérents pour le territoire de Ste Rose.

Le PADD affiche également de manière pertinente l'objectif de répondre aux besoins de la population par une offre de logements suffisante.

Sur ce point cependant l'objectif fixé pour la production en logements de 70 logements/an paraît très élevé vis-à-vis de la capacité de production du territoire et vis-à-vis de l'évolution de la population, qui n'est pas suffisamment justifiée (cf paragraphe II-1 ci-dessous).

Ce choix entraîne par conséquent une consommation non justifiée d'espaces agricoles et naturels, alors même que la loi ALUR et le SAR de La Réunion visent des objectifs de lutte contre l'étalement urbain.

II – L'organisation de l'espace urbain

1/ Un scénario démographique et une estimation des besoins en logements à ajuster

Des incohérences internes sur les hypothèses retenues d'évolution de la population et des besoins de logements

Le PADD retient une hypothèse de construction de 70 logements nouveaux par an d'ici 2027, pour répondre aux besoins d'une population de 7 265 habitants d'ici 2027, ce qui correspond à environ 530 habitants supplémentaires (PADD et p 31- Tome 1 - Rapport de présentation). Pourtant le rapport de présentation indique une perspective de 300 nouveaux habitants supplémentaires (p 6 - Tome 2 - Rapport de présentation).

La différence substantielle entre ces objectifs de population ne permet pas de disposer d'une base fiable pour justifier des choix retenus dans le projet de PLU. Cette incohérence doit être levée.

Un scénario démographique ambitieux et des besoins en logements déconnectés des tendances actuelles

L'hypothèse la moins ambitieuse affichée dans le projet de PLU porte sur l'accueil de 300 nouveaux habitants d'ici 2027. Ce chiffre paraît néanmoins bien au-dessus des tendances actuelles.

En effet, les données de l'INSEE indiquent un taux de croissance démographique de 0,1 % / an sur la période 2007-2014 ayant permis à la commune d'accueillir seulement 42 habitants, et de - 0,3 %/an entre 2009 et 2014 entraînant une baisse de population de 100 habitants sur cette dernière période.

Par ailleurs, l'objectif de production de logements visé dans le PLU ne semble dépasser les capacités de production du territoire. Ainsi, le PADD affiche un objectif de 70 logements/an pendant 10 ans alors que la commune n'a produit que 283 logements entre 2007 et 2014, soit 40 logements/an.

Il convient donc d'assurer que le scénario démographique et de production en logements soit réaliste, en apportant les éléments de justification associés.

2 - Des besoins en extensions urbaines à préciser et probablement à réduire

La loi ALUR a renforcé les dispositions relatives à la lutte contre l'étalement urbain avec l'obligation d'intégrer au sein du rapport de présentation des PLU une analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis tenant compte des formes urbaines et architecturales.

Le PLU doit donc exposer les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers. L'objectif porté par la loi ALUR est de limiter le surdimensionnement des zones à urbaniser qui au final pèse sur la capacité de densification.

Ainsi, pour répondre à cet enjeu, le projet de PLU doit motiver la nécessité de disposer de zones à urbaniser, en prenant en compte le nombre de logements à produire, le potentiel de logements envisageables au sein du tissu urbain existant et les objectifs de densité à atteindre.

Or l'explication apportée dans le rapport de présentation du projet de PLU arrêté n'est pas satisfaisante sur ce point.

En effet, les zones ouvertes à l'urbanisation à hauteur 46,4 ha paraissent surdimensionnées pour répondre à un besoin de 700 logements compte tenu :

- des objectifs de densité minimale fixés par le SAR sur Sainte Rose : 20 log/ha sur les bourgs et 10 log/ ha sur les Territoires Ruraux Habités (TRH) ;
- et des espaces déjà disponibles et non utilisés dans le tissu urbain existant correspondant à 23,5 ha de dents creuses (20 ha de au sein des bourgs et 3,5 ha dans les TRH).

Les 20 ha de dents creuses existantes dans le tissu urbain existant pourraient accueillir un potentiel minimal de 300 logements, dès lors il est difficile de comprendre la nécessité d'ouvrir à l'urbanisation 46,4 ha pour accueillir 400 logements supplémentaires (cela représenterait une densité de 8 logements/ha). Ces chiffres doivent être revus sur la base d'une démonstration plus sincère de la capacité du territoire à héberger la production en logements visée, en fonction des objectifs de densité précités.

Une justification des extensions urbaines nécessaires pour répondre au besoin de logement est notamment particulièrement attendue. Le cas échéant, les zones AU non nécessaire devront être réduites. Il conviendra alors de procéder à une modification des objectifs affichés par le PADD.

Cette réserve est à lever.

3 - Des objectifs de densité à traduire de manière plus précise

Les objectifs de densité évoqués si avant doivent trouver une traduction cohérente dans l'ensemble du document, notamment dans le règlement du PLU et dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation, afin de pouvoir avoir une portée réglementaire.

Cette réserve est à lever.

4 – Des choix de localisation pour le développement urbain à requestionner

Outre la problématique de la justification des extensions urbaines au regard des besoins en logements et des objectifs de densité, la localisation de certains secteurs d'extension n'est pas compatible avec les prescriptions du SAR et le respect de la Loi Littoral.

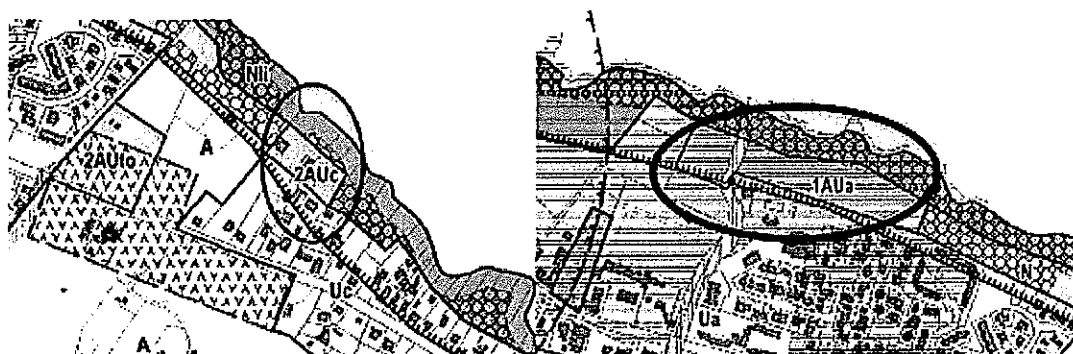
Les extensions dans la bande des 50 pas géométriques

Les constructions dans la bande des 50 pas géométriques font l'objet de conditions très restrictives fixées par le code de l'urbanisme : «*Les secteurs actuellement urbanisés ou au droit de ces parties, dès lors qu'ils sont déjà occupés et équipés, peuvent être affectés à des services publics, équipements collectifs, opérations de réaménagement de quartiers, de logements à caractère social, et de résorption de l'habitat insalubre, des commerces, des équipements touristiques et hôteliers ainsi qu'à toute autre activités économique dont la localisation à proximité de la mer est justifiée par son usage ou par une nécessité économique de desserte par voie maritime* ».

Le projet de PLU prévoit 2 zones ouvertes à l'urbanisation dans la bande des 50 pas géométriques qu'il qualifie d'urbanisation prioritaires (1AUa) ou d'extension urbaine future (2AUc).

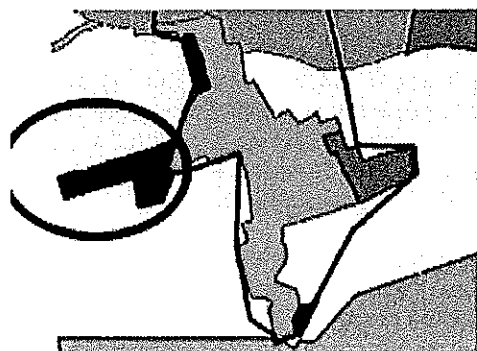
Elles se situent également dans un espace boisé classé en partie en zone d'intervention du Conservatoire du Littoral, identifiée dans sa stratégie à long terme 2015-2050, ce qui marque leur intérêt patrimonial naturel et paysager.

Compte-tenu que les zones AU seront probablement à réduire (cf chapitre I du présent avis), il semble important de conserver à ces espaces une vocation naturelle, et notamment de préserver l'espace boisé classé qui participe à l'attractivité de la commune ainsi qu'à la qualité de vie des habitants de Sainte Rose. En tout état de cause, le zonage 1AUa présente le risque d'un front bâti trop dense, et il ne peut pas être envisageable sur ces espaces.



Une extension hors de la zone préférentielle d'urbanisation

L'extension urbaine identifiée ci-dessous est localisée hors de la zone prioritaire d'urbanisation, sous forme d'excroissance en zone agricole. Elle est à retirer.



5/ La mixité sociale

Le projet de PLU ne tient pas compte du nécessaire maintien d'une offre sociale. Il doit être affiné avec les orientations du nouveau PLH et être complété par une proposition d'outils permettant de compléter l'offre en logements sociaux. En effet, il ne prévoit pas d'emplacements réservés (ER), ni d'orientation d'aménagement et de programmation relatifs à la réalisation de programmes de logements permettant d'offrir des outils pertinents pour atteindre un objectif de mixité sociale.

En particulier, le diagnostic du PLU doit être complété sur le descriptif de la ZAC centre-ville, qui consiste en la construction de 212 logements, des commerces de proximité et de services, des équipements publics dont un collège et un supermarché. En l'occurrence, le taux de logements sociaux projetés dans la ZAC n'est pas indiqué, et le PLU ne prévoit pas de disposition destinée à y favoriser la mixité sociale, alors qu'elle représente la principale occasion pour la commune d'agir au travers d'une opération d'aménagement maîtrisée.

Enfin, le projet de PLU prévoit une seule et même clause de mixité sociale applicable en cas de réalisation d'un programme de logements représentant une surface de plancher supérieure à 2 000 m², sur les secteurs UA, UB et UC. Au regard des règles d'implantation de ces secteurs, la clause ne trouverait à s'appliquer que pour des programmes supérieurs à environ 30 logements, et elle semble donc peu opérationnelle dans le contexte des petites agglomérations urbaines de la commune de Sainte-Rose.

6/ La lutte contre l'habitat indigne

Le traitement de l'insalubrité, et plus largement de l'habitat indigne à l'échelle de l'EPCI avec la mise en place des PILHI, constitue un enjeu important repris dans le PADD pour la commune de Sainte-Rose, tant en termes d'échanges et de partenariats à développer que de modalités de gestion de son territoire. Le PILHI a établi un diagnostic précis des situations d'insalubrité synthétisé dans le rapport de présentation.

L'insalubrité revêt de multiples aspects et les réponses à apporter sont également diverses : tous les dispositifs existants en matière de traitement de l'habitat doivent être mis en œuvre selon le contexte territorial et la stratégie de la commune : démolition de ces quartiers, régularisation (RHI, RHS...), en centre-ville opération programmée de l'habitat, ...

En revanche, la lutte contre l'habitat indigne ne trouve pas de déclinaison opérationnelle dans le projet de PLU alors que 4 secteurs d'intervention ont été repérés : Bois Blanc, Piton Sainte-Rose, Centre-ville et Rivière de l'Est.

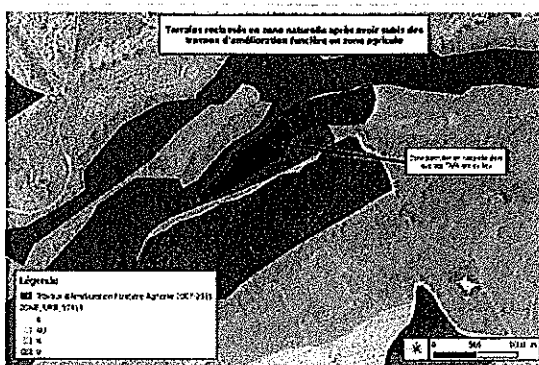
II - Les espaces agricoles

1/ Le zonage des espaces agricoles

Le zonage des espaces agricoles dans le projet de PLU arrêté appelle les réserves suivantes.

Terrains agricoles ayant subis des travaux d'amélioration foncière

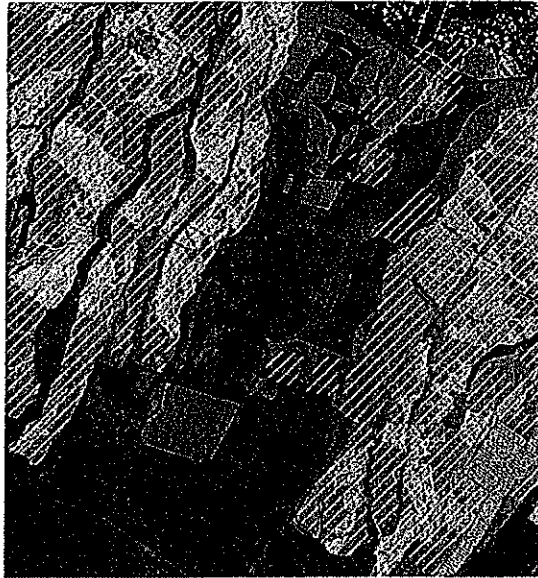
Malgré des travaux d'amélioration foncière sur certains terrains agricoles, certains secteurs sont classés en zone naturelle au projet de PLU, ce qui ne paraît pas cohérent. Un zonage agricole doit leur être affecté.



Au Petit Brûlé, une zone AU au PLU en vigueur et reclassée agricole au projet de PLU arrêté, localisée près de la route, appartient à la société d'économie mixte d'aménagement et de construction. Un zonage agricole n'est pas adapté. Ce point doit être vérifié et justifié le cas échéant.

Le secteur de la forêt du Brûlé

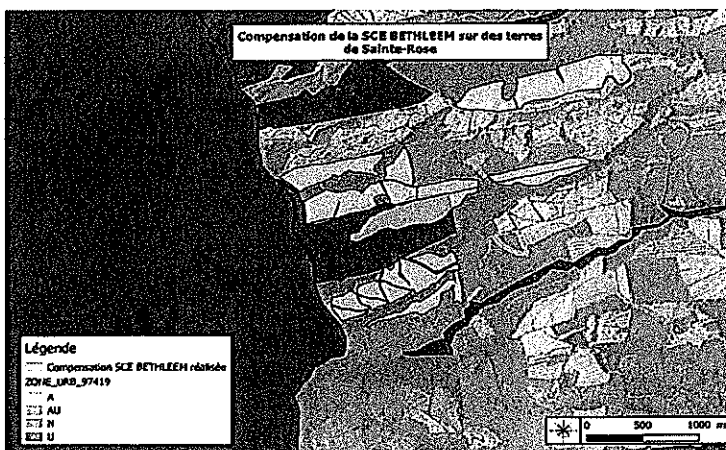
Dans la forêt du Brûlé, la commune a délimité des zones agricoles (en jaune sur la carte ci-contre) sur des zones naturelle (en vert), dont certaines sont actuellement cultivées (car identifiées dans la base d'occupation du sol de la DAAF (hachures jaunes)). Il conviendrait de se renseigner sur l'activité agricole concernée. S'il s'agit de vanille exploitée en sous-bois, un zonage agricole A indicé naturel « An » pourrait être plus cohérent. Ce secteur couvrirait les espaces agricoles de la commune dans lequel la biodiversité et le paysage naturel de la zone doivent être sauvegardés.



Les panneaux photovoltaïques

A Sainte-Rose, deux secteurs sont concernés par l'implantation de panneaux photovoltaïques au sol pour une surface totale de 27 ha : à *La Roseaie* au-dessus du bourg de Sainte-Rose et sur un secteur nommé *Mangassaye* dans les hauts de Piton Sainte-Rose.

La réalisation de ces panneaux a fait l'objet d'une compensation agricole pour une surface de 49 ha. Ces zones de compensation doivent être maintenues en zone agricole au PLU arrêté. Or certains de ces secteurs ont été basculés en zone naturelle, comme dans les Hauts de l'*Anse des Cascades*. Le zonage proposé au PLU arrêté doit donc être modifié en zone agricole, ou bien une nouvelle zone de compensation agricole identifiée par ailleurs, si la vocation naturelle est justifiée.



2/ Le règlement de la zone A

Le règlement de la zone A doit être modifié pour prendre en compte les éléments suivants:

Il convient de compléter l'article 1 (page 63 du règlement) par la précision suivante : « *Les permis de construire, déclarations préalables, permis d'aménager, permis de démolir et changement de destination d'un bâtiment, devront être soumis à l'avis favorable de la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF), comme mentionné à l'article L 181-12 du code rural et de la pêche maritime, préalablement à la délivrance du permis par la municipalité.* »

Afin de pouvoir permettre les travaux d'amélioration foncière et notamment d'épierreage, le règlement doit être complété par la disposition suivante : « *Sont autorisées les activités soumises au régime d'autorisation ou de déclaration préalable des installations classées pour la protection de l'environnement nécessaires à l'activité de production agricole ainsi que la réalisation des travaux d'amélioration foncière agricole, dont les travaux d'épierreage, et la valorisation des matériaux excédentaires issus de ces travaux.* »

L'article A1-1.2 doit être modifié ainsi : « *A l'exception de ceux visés à l'article A2.2., sont interdits toutes les constructions, ouvrages et travaux* »

Il convient de supprimer au paragraphe n°4 de l'article A2 - 2.2, au paragraphe n°4 la mention relative au logement de l'exploitant, afin de respecter la préconisation n°4 du SAR : « *Aucune construction nouvelle n'est possible dans les espaces agricoles. Peuvent toutefois être autorisées l'extension et l'implantation des installations techniques strictement liées et nécessaires au fonctionnement et au développement de l'exploitation agricole* ».

Le paragraphe 5 de l'article A2 - 2.2 doit être modifié pour conditionner l'extension des habitations à la régularité des constructions réalisées : « *L'extension des bâtiments d'habitation existants est admise, sous réserve de la légalité du bâti, et sous réserve de ne pas augmenter ...[...]* »

La mention de « construction de locaux destinés à la vente des produits de l'exploitation » est à supprimer au paragraphe 6 de l'article A2 - 2.2. En effet, ces locaux entrent dans le cadre d'une activité commerciale et non agricole, et viennent ainsi miter un espace agricole, « *dans la limite totale de 50 m² de surface de plancher* », surface non négligeable. Cependant, ces locaux de vente peuvent être inclus dans le paragraphe n°7 de l'agrotourisme sous réserve d'une « *mise en valeur des produits issus de l'exploitation* ».

Le paragraphe 9 de l'article A2 - 2.2 doit être complété afin d'introduire le triptyque éviter - réduire - compenser : « *... les constructions et installations nécessaires [...] espaces naturels et des paysages, sous réserve de prendre les dispositions utiles pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre du projet sur l'environnement et l'économie agricole.* »

3/ Les bâtiments d'élevage

Il convient de localiser sur les documents graphiques du PLU les bâtiments d'élevage et les périmètres de la règle de réciprocité.

4/ Les Secteurs de Taille et de Capacité Limitées (STECAL) en zone A

Le projet de PLU identifie 7 Secteurs de Taille Et de Capacité d'Accueil Limitées (STECAL) en zone agricole, bénéficiant d'un zonage Ai, pour une surface totale de 6,4 ha, sous forme de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. La vocation de ces secteurs est de permettre la réalisation de projets d'hébergement touristique insolite.

Il est important de souligner qu'en zone agricole des PLUs, les activités agrotouristiques sur les exploitations agricoles sont possibles, sans qu'il soit pour autant nécessaire de créer des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées. Ces activités agrotouristiques sont obligatoirement liées à une exploitation agricole existante, viable et pérenne, et ont pour objectif de valoriser les produits issus de l'exploitation, apportant un complément de revenu à l'exploitant.

En l'absence d'éléments complémentaires justifiant la nécessité de recourir à la réalisation de STECAL, ces secteurs sont à supprimer et un zonage A doit leur être affecté.

III - Les espaces naturels

1/ Les espaces remarquables du littoral

Les espaces remarquables du littoral correspondent à une réglementation spécifique du code de l'urbanisme qui fixe la liste des aménagements légers autorisés (article R.121-5 du code de l'urbanisme).

Or, le projet de PLU prévoit d'y admettre les constructions, ouvrages et travaux liés à l'entretien et la gestion des sites dès lors qu'ils sont compatibles avec le caractère naturel de la zone. Ce point doit être modifié pour n'autoriser que les aménagements légers visés par l'article R121-5 du code de l'urbanisme.

Par ailleurs, le projet de PLU y autorise les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières à condition de ne pas créer plus de 50 m² de surface plancher . Il est impératif d'ajouter " à l'exclusion de toute forme d'hébergement et à condition qu'ils soient en harmonie avec le site et les constructions existantes".

2/ Le rôle de corridor écologique des ravines

Le projet de PLU prévoit de classer les ravines en zonage N indicé spécifique (Ntv) permettant de mettre en avant leur rôle de corridor écologique et de renforcer leur préservation.

Toutefois le zonage Ntv n'est pas systématiquement prolongé jusqu'à l'embouchure. Il est nécessaire de corriger ce point afin d'assurer une protection efficace de l'intégralité de la fonction de corridor.

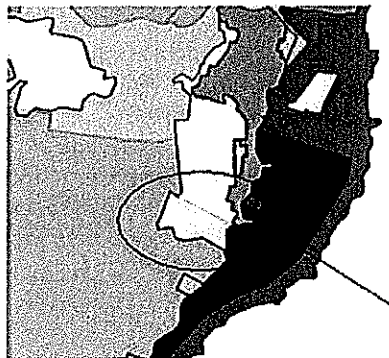
De plus, la ravine des Bambous ne bénéficie pas d'un zonage Ntv dans le projet de PLU alors qu'elle constitue un corridor avéré de biodiversité. Il est donc nécessaire de modifier son zonage.

Cette réserve est à lever

3/ Les espaces naturels sensibles

Un secteur de 17,4 ha identifié en espace naturel sensible est classé en zone agricole au PLU arrêté.

Afin de préserver sa vocation d'espace naturel, un zonage naturel Ntv doit lui être appliqué.



Sur les autres espaces naturels sensibles situés en dehors du cœur de Parc National, le zonage N affecté ne permet pas un niveau de protection suffisant pour garantir la sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels. Un zonage naturel indicé avec un règlement renforcé de type Ntvb doit leur être appliqué (conformément à l'article L 142-10 du code de l'urbanisme).

Cette réserve est à lever

4/ L'Anse des Cascades

Sur le site de l'Anse des Cascades, le projet de PLU prévoit 2 Secteurs de Taille et de Capacité Limitées, Nec et Nrev, et une Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP).

Le secteur Nec

Alors que l'OAP y identifie la réalisation d'un hébergement touristique de type écolodge, le règlement de la zone Nec est plus ouvert sur les perspectives d'aménagement sur ce secteur.

En effet, y sont également autorisées la réalisation de constructions liées au fonctionnement de l'hébergement touristique (restauration, spa, thalasso, kiosques ...) dès lors qu'elles ne dénaturent pas l'environnement et qu'elles ne portent pas atteinte à la préservation des sols naturels, agricoles et forestiers.

Par ailleurs, le règlement prévoit des dispositions sur ce secteur qui ne permettent pas de garantir une intégration satisfaisante dans l'environnement avec seulement 65 % de la surface de l'unité foncière traitée en espaces vert ou perméable, et une distance de 4 m minimum entre 2 constructions.

La pression exercée sur le site emblématique de l'Anse des Cascades n'est absolument pas comparable entre la perspective de réaliser un écolodge intégré à l'environnement qui pourrait être acceptable sous certaines réserves et la réalisation de plusieurs constructions (écolodge, un SPA, un espace-thalasso, divers restaurants) distantes de 4 m les unes des autres et représentant 35 % de l'unité foncière en surface au sol. Dans ce dernier cas, le principe affiché dans l'OAP de réduire la pression humaine exercée sur le site de l'Anse des Cascades est clairement compromis, de même que le respect des objectifs du SAR sur ce secteur identifié en espace de protection forte.

Il est donc nécessaire de limiter le projet envisagé sur ce secteur à la réalisation d'un écolodge intégré à l'environnement et de revoir le règlement de la zone Nec en conséquence.

Le secteur Nrev et la restitution de la vocation naturelle du site en aval de ce secteur

En aval du secteur Nrev, l'OAP affiche l'ambition de procéder à une réhabilitation d'ensemble. L'objectif est de retrouver le caractère unique du site de l'Anse des Cascades qui a fait l'objet ces dernières années de plusieurs aménagements peu qualitatifs et non conformes aux aménagements autorisés en Espace Remarquable du Littoral (piste en béton, voies automobiles, bâtiment non démontables, équipements commerciaux, ...). Le projet de PLU porte ainsi une ambition louable de renaturation forte du secteur.

Compte tenu de l'intérêt de ce site emblématique à Sainte Rose et à l'échelle de La Réunion, il convient d'être particulièrement vigilant pour s'assurer que ce principe sera effectivement décliné dans les aménagements futurs sur ce site.

L'OAP doit donc être complété afin de garantir le moindre impact environnemental et la renaturation de l'espace. Il est demandé un descriptif plus précis du parti d'aménagement de l'OAP en aval du secteur Nrev et un affichage clair de l'ambition de la renaturation envisagée.

Il paraît nécessaire que cette ambition comprenne à minima la démolition préalable des espaces bétonnés à proximité immédiate de la mer dégradant le paysage, la réduction de la pression des véhicules en reculant la zone de stationnement aux parkings amont, en limitant l'accès aux seuls services de sécurité, et en supprimant une large partie des surfaces de voirie et de stationnement, l'interdiction de toute nouvelle imperméabilisation de l'espace littoral, la requalification du bâtiment des "cabanes de pêcheurs" en veillant à une proposition architecturale qualitative et sans extension du bâtiment, une réduction de l'impact des cheminements béton (parcours PMR) existants.

De plus, concernant le secteur Nrev, afin de réduire la pression humaine sur ce site, l'OAP devra préciser que les constructions nouvelles ne pourront être réalisées qu'une fois les travaux de renaturation en aval engagés.

Des précisions sur le nombre de bâtiment à construire et les surfaces de plancher envisagées devront également figurer sur l'OAP et le règlement (% de surface en espace vert, distance entre bâtiments, etc) devra être modifié pour garantir une intégration satisfaisante dans l'environnement.

Par ailleurs, il est à noter que le secteur Nrev est impacté par un risque inondation. Bien qu'une procédure de modification du PPR soit envisagée, il est rappelé que le PPR approuvé en 2011 demeure opposable.

5/ Les autres espaces naturels d'intérêt environnemental

Le règlement de la zone Ntvb

Afin de garantir la préservation des espaces naturels qui présentent un fort intérêt environnemental sur le territoire communal, le projet de PLU a prévu de façon pertinente un zonage spécifique Ntvb.

Toutefois, il convient de revoir le règlement affecté à ces espaces afin de garantir leur préservation. Ainsi, par exemple, pour les secteurs concernés par une ZNIEFF de type I, ne sont pas envisageables (cf prescription 1.7 du SAR) :

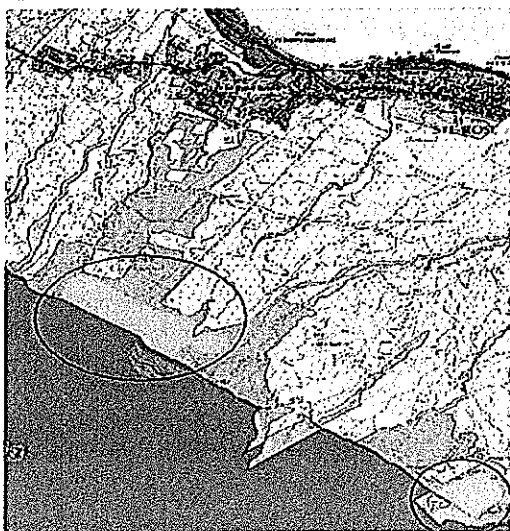
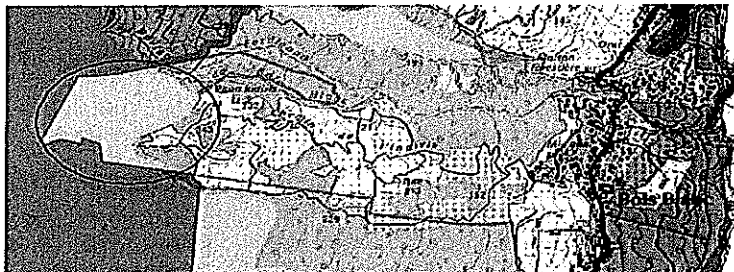
- les installations et ouvrages techniques d'infrastructure nécessaires au fonctionnement des services publics et les installations de production ou de distribution d'énergie. (Seules les installations de transport d'énergie pourraient être envisagées sous réserve de mesures de compensation et d'une démonstration de l'absence d'une autre solution)

- les abris pour le matériel, les locaux techniques. (Seuls les aménagements liés à la mise en valeur touristique ou à leur ouverture au public tels que chemins de randonnées et sentiers de découverte et des équipements publics léger de type kiosque ou abris peuvent être envisagés.)

Le règlement de la zone Ntv doit être modifié en conséquence.

Le zonage Ntv

Les secteurs identifiés ci-dessous correspondent à des réservoirs de biodiversité et sont classés en N au projet de PLU arrêté. Un zonage Ntvb doit leur être affecté.



6/ Préconisations relatives au règlement des zones N

Les points ci-dessous relèvent de préconisations, afin de disposer d'un PLU plus protecteur des espaces environnementaux sur Sainte Rose.

Sur les zones N, il est pertinent de prévoir l'interdiction des constructions et activités agricoles non compatibles avec la vocation naturelle des espaces (article 3-4 du règlement). Le cas échéant, un zonage A serait à privilégier.

Sur l'ensemble des zones N, pour une meilleure insertion paysagère, il est préconisé que l'article N11 du règlement prévoit l'obligation de clôtures ajourées avec l'interdiction de murs pleins, et l'interdiction de toitures de couleur blanche et ses dérivés trop clairs.

Considérant l'enjeu relatif aux espèces exotiques envahissantes qui contribuent à dégrader les habitats naturels, il est préconisé de compléter l'article 13.1 du règlement par une recommandation visant à favoriser les plantations d'espèces végétales indigènes voire endémiques et par une interdiction d'introduction d'espèces envahissantes. Cet article pourrait renvoyer à un cahier de recommandation paysagère en annexe listant à titre indicatif les plantes concernées. La commune pourrait en complément utilement adhérer à la démarche DAUPI pour concrétiser cet engagement.

7/ La servitude marche-pied le long des cours d'eau

Sainte-Rose est traversée par plusieurs cours d'eaux classés dans le Domaine Public Fluvial. Le règlement du PLU arrêté doit être corrigé sur la servitude de marche-pied qui n'est pas de 10m, mais de 3,25m conformément aux articles L 2131-2 et L 2131-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

IV - L'eau et l'assainissement

1/ Les orientations du PADD relatives à la gestion de l'eau

Le PADD contient une orientation relative au réseau d'adduction d'eau potable qui doit être complétée, car elle ne semble viser que le réseau d'adduction et non la recherche de nouveaux forages. Elle pourrait être également complétée pour afficher l'ambition d'une amélioration de la qualité de l'eau distribuée (par la mise en place des périmètres de protection ou une filière de potabilisation).

2/ La capacité à satisfaire les besoins de la population en eau potable et en assainissement

Afin de disposer d'un projet de PLU réaliste, il est nécessaire de démontrer la faisabilité des extensions urbaines envisagées compte tenu des capacités actuelles et futures d'approvisionnement en eau potable de qualité de la population, et des perspectives d'accroissement de la population affichées par le PLU. Cette analyse est particulièrement essentielle sur la commune de Sainte Rose qui a été mise en demeure en 2010 par l'ARS de mettre en conformité l'ensemble de son approvisionnement en eau potable.

Ainsi, le rapport de présentation doit être complété par une démonstration de la capacité de fournir une eau potable de qualité satisfaisante et en quantité suffisante par rapport aux perspectives de logements identifiés, en précisant le planning prévisionnel des travaux à engager si nécessaire. Si l'état de la réflexion le permet, il serait également opportun de faire figurer un emplacement réservé pour l'emprise d'une future usine de clarification.

De même le PLU n'intègre pas les besoins et les contraintes de la commune en ce qui concerne l'assainissement. Le PLU devrait comprendre un état des lieux de l'existant sur la base d'un schéma d'assainissement, et tenir compte de l'évolution de l'aménagement du territoire porté par le projet de PLU dans une actualisation du zonage d'assainissement.

3/ Les servitudes de protection de la ressource en eau

Concernant la protection de la ressource en eau, l'arrêté préfectoral relatif à la source de l'Anse des Cascades doit donc être joint dans son intégralité, et ceci même si l'ouvrage est présenté dans le rapport de présentation comme une ressource de secours.

Pour le captage des Orgues qui n'a pas fait l'objet d'une procédure aboutie déclarant d'utilité publique les périmètres de protection, il est fortement préconisé d'intégrer dès à présent dans le PLU les recommandations proposées par l'hydrogéologue agréée ainsi que le tracé des périmètres de protection proposés.

De plus, il est préconisé d'intégrer directement les servitudes et dispositions afférentes aux captages d'eau potable aux règlements des secteurs concernés par ces périmètres de protection, en envisageant un sous zonage spécifique correspondant à l'emprise des périmètres de protection.

V - Les énergies renouvelables

Si le projet de PLU identifie la ferme éolienne existante dans le rapport de présentation, ce point du PLU doit être complété, afin de garantir la possibilité pour la structure d'évoluer et d'en cadrer les modalités en termes d'intégration à l'environnement.

Il est ainsi nécessaire de prévoir un sous-zonage et un règlement dédié à ce secteur permettant l'exploitation de la ferme éolienne existante et permettant son repowering.

VI - Les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement

Le règlement du PLU (notamment l'article 1.2 des zones UA à UD) interdit toute implantation de constructions, ouvrages et travaux à destination industrielle et à destination exclusive d'entrepôts. Cette restriction compromet la possibilité de réaliser toute nouvelle ICPE sur le territoire communal (excepté sur les zones UE). Ce règlement est inadapté, car il compromet tout développement d'activités économiques sur la commune (y compris stations services par exemple).

De plus les restrictions du PLU compromettent la réalisation d'affouillement de sols relevant de la législation des Installations Classées dont relève le traitement des andains agricoles par exemple.

VII - Les Risques

Le PPR inondation a été approuvé par arrêté préfectoral le 25/01/11 et vaut servitude d'utilité publique. Il doit impérativement être annexé au projet de PLU.

Le règlement du PLU

Les corrections suivantes doivent être apportées au règlement :

À la page 3 (ainsi que pour les autres documents), il est nécessaire de rappeler le numéro et la date de l'arrêté préfectoral d'approbation.

À la page 6, il est indiqué : « *Le plan local d'urbanisme délimite les zones d'aléa soumises à des risques naturels* ». Il convient de changer cette phrase par la formulation suivante : « *le PPR délimite les zones concernées par des aléas* » ou « *le PPR délimite les zones soumises à des risques naturels* ».

Aux pages 9, 18, 27, 35, 44 : « *La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit après sinistre est admis, sauf disposition contraire au règlement du Plan de Prévention des Risques en vigueur pour les secteurs soumis à un risque naturel.* ». Outre ce rappel aux prescriptions du PPRn, il est utile de rajouter que les reconstructions de biens sinistrés sont autorisées à condition notamment que la cause des dommages n'ait pas de lien avec l'aléa qui a entraîné le classement en zone rouge, et sous réserve de ne pas augmenter le nombre de personnes exposées aux risques, d'assurer la sécurité des biens et des personnes, et de réduire la vulnérabilité des biens (cf règles du PPRn approuvé selon la zone réglementaire).

Aux pages 12, 21, 30, 39, 47, 59, 75 : « *Pour les constructions implantées sur les secteurs soumis à un aléa moyen d'inondation et délimités aux documents graphiques, la surélévation du plancher bas comportant ou non un vide sanitaire, doit être réalisée au-dessus de la côte de référence au sens du Plan de Prévention des Risques en vigueur.* » Cette disposition est valable aussi pour l'aléa faible inondation (zone réglementaire B2).

Aux pages 14, 23, 32, 40, 48, 59 : « *Toutes les clôtures implantées sur les secteurs soumis à un risque naturel élevé ou moyen et délimités aux documents graphiques, doivent comporter des transparences pour permettre le libre écoulement des eaux pluviales de l'amont vers l'aval du terrain. Les murs bahuts y sont autorisés dès lors qu'ils sont discontinus pour permettre le libre écoulement des eaux, qu'ils ne dépassent pas 60 centimètres de hauteur par rapport au terrain naturel et qu'ils permettent uniquement une assise d'éléments de clôture (grille, etc.).* » Il convient de remplacer le terme « *risques naturels* » par « *aléa inondation* ». Cette disposition est valable aussi pour l'aléa faible inondation (zone réglementaire B2).

À la page 68, la prescription de la transparence hydraulique pour les clôtures doit être ajoutée.

Le rapport de présentation du PLU

Les corrections suivantes doivent être apportées au règlement :

A la page 109 du tome 1 : « *Le volet "mouvements de terrain" du PPR de Sainte-Rose n'existe pas encore alors que le Dossier Départemental des Risques Majeurs (1995) fait état de risques de nature géologique dans l'Est.* ». En effet, le PPR « inondation » approuvé de Sainte-Rose n'inclut pas l'aléa « mouvements de terrain ». Il convient de noter toutefois qu'à partir du second semestre 2019, une révision générale du PPRi de Sainte-Rose sera menée afin notamment d'ajouter l'aléa « mouvement de terrain » sur le territoire de la commune (approbation prévue à la fin de l'année 2020). Enfin il faudrait faire référence au DDRM de 2016 et non celui de 1995.

« *Dans le cadre du zonage sismique de la France, qui compte 5 degrés de sismicité ((0, Ia, Ib, II et III pour les zones à risque fort), la Réunion se situe dans la zone de sismicité 0 (risque négligeable mais non nul).* » Les appellations données ici sont en lien avec l'ancien zonage sismique français (celui de 1991). Celui-ci a été remplacé par le zonage sismique en vigueur en France depuis le 1er mai 2011, à la suite du

décret du 22 octobre 2010 (5 zones sont délimitées : zone 1 à 5). La Réunion se situe dans la zone de sismicité 2 (faible).

A la page 111 du tome 2 : « *Superficie des zones d'aléa moyen pour l'inondation au (projet de) PPR* ». Le PPR « inondation » de Sainte-Rose étant approuvé, cette phrase est à modifier.

Le zonage des secteurs à risque

Les zones AU ou U non bâties soumises à des zones rouges au PPR en vigueur sont concernées par un principe d'inconstructibilité et doivent être classées en zone N ou A.

VIII- Numérisation du PLU

L'ordonnance n°2003-1184 relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux Servitudes d'Utilités Publiques fixe des obligations de transmission des données dans un standard numérisé, pour les auteurs d'un document d'urbanisme, avant le 31 décembre 2019.

Les couches PLU transmises par la commune ne sont pas au format CNIG. La numérisation du PLU au format CNIG est une obligation à respecter.

Conclusion


Sans occulter l'ensemble des réserves émises ci-avant, il ressort de l'analyse du projet de PLU de Sainte Rose, que les choix retenus relatifs à la croissance démographique, à l'estimation des besoins en logements, et aux zones ouvertes à l'urbanisation ne paraissent pas réalistes et entraînent un étalement urbain non justifié et qui compromet les objectifs fixés par la loi ALUR et le SAR.

Je suis donc conduit à formuler un avis favorable, sous réserve que les extensions urbaines de la commune soient revues et ajustés en fonction des justifications attendues (quantification des besoins réels, densité et optimisation préalable des dents creuses).

Il me semble essentiel que les autres remarques et les réserves listées dans cet avis soient également intégrées afin d'aboutir à un projet de PLU cohérent entre l'ensemble de ses pièces et ambitions, conforme au code de l'urbanisme, compatible avec les documents supra-communaux et garant d'un aménagement raisonné du territoire de la commune.

Saint Denis, le 4 MAI 2018

Le Préfet
Pour le Préfet et par délégation
le Secrétaire Général


Frédéric JORAM

