



**PRÉFET
DE LA RÉGION
RÉUNION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction de l'environnement
de l'aménagement et du logement**

Saint-Denis, le

Service Aménagement et Construction Durable
Unité Aménagement Planification
Affaire suivie par : Quentin Griffon
Tél : 02 62 40 26 49
Courriel : quentin.griffon@developpement-durable.gouv.fr
Réf : N° 2022 -

Monsieur le Préfet de la Réunion

à

Monsieur le Président du TCO

1, rue Eliard Laude
BP
97822 Le Port Cedex

Objet : Avis de l'État sur le projet arrêté de SCoT modifié

PJ : Avis

Dans le cadre de la procédure de modification simplifiée initiée le 1^{er} juillet 2021, vous m'avez transmis officiellement pour avis votre projet arrêté du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) modifié reçu le 27 décembre 2021.

Après instruction de ce dossier, je vous prie de trouver ci-joint l'avis de synthèse de l'État sur votre projet arrêté du SCoT modifié.

Mes services ont participé activement aux différentes réunions techniques tout au long de la procédure pour aboutir à ce document arrêté. Celui-ci répond aux attentes de la loi ELAN en identifiant les SDU (nouvelle forme d'urbanisation) et en mettant à jour son armature urbaine en conséquence.

L'avis de l'État doit être joint au dossier de mise à disposition du public. Pour l'État, associé à l'élaboration de ce document, il s'agit d'exprimer les commentaires et remarques techniques, de fond et de forme, que lui inspire la lecture du projet transmis, en veillant, en particulier, à sa cohérence interne et à sa parfaite compatibilité avec les objectifs d'intérêt général dont il détient la responsabilité et les documents supra-communaux. Il ne s'agit pas d'un avis formulé au titre du contrôle de légalité. Cette phase de la procédure n'intervient qu'ultérieurement sur la base du document définitif quand il sera adopté par le TCO.

La qualité globale du projet de SCoT modifié ainsi que le travail collaboratif avec les services de la DEAL sont à relever.

Néanmoins, la réserve forte suivante est à lever avant l'approbation du document final :
L'orientation O7 ne doit pas laisser la porte ouverte à la réalisation de projets dans des zones A ou N (Nto) n'ayant pas été identifiées comme village ou SDU potentiel par le SCoT dans la présente procédure. Une telle situation serait contraire aux dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Aussi, sauf les cas particuliers explicitement listés dans le code de l'urbanisme (constructions agricoles, éoliennes, stations d'épuration notamment), le SCoT ne peut pas permettre de

construire en discontinuité d'urbanisation dans des zones N ou A non-identifiées en tant que SDU ou village. Peu importe le classement au PLU de décembre 2021, la possibilité de construire dans ce cas d'espèce a pris fin au 1^{er} janvier 2022.

En dehors de cette réserve, le document n'appelle pas de remarque particulière et s'inscrit dans un rapport de compatibilité avec le SAR. Le travail à enveloppe urbaine constante et le principe exclusif de redéploiement dans le cadre d'extension urbaine (y compris pour les nouveaux SDU) lui permettent d'atteindre du mieux possible cet objectif de compatibilité.

Une vigilance est à conserver vis-à-vis des futures évolutions de PLU pour la mise en compatibilité avec le SCoT modifié. En effet les prérogatives du SCoT sont l'identification des potentiels SDU sur son territoire. Il appartient aux communes de délimiter précisément ces espaces (ou non selon leur projet urbain) avec tous les enjeux que cela comporte. Le rôle d'accompagnement du TCO auprès des communes de son territoire dans ce cadre reste primordial.

L'avis joint à ce courrier est un avis favorable avec une forte réserve à lever avant approbation du document modifié.

Mes services demeurent à votre disposition pour toute information complémentaire.

Le Préfet

Pour le préfet et par délégation,
la secrétaire générale

A blue ink signature, appearing to be 'Régine PAM', is written over the text 'la secrétaire générale'. The signature is stylized and somewhat abstract.

Régine PAM

Copie : sous-Préfecture de l'Ouest
Antenne ouest DEAL



Modification du Schéma de Cohérence Territoriale

du

Territoire de la Côte Ouest

Avis de l'État sur le projet arrêté le 17 décembre 2021

Sommaire

Préambule.....	2
I. Le contenu modifié du SCoT.....	3
II. Modifications du préambule général.....	4
III. Modifications du rapport de présentation.....	5
1. Livre I.....	5
2. Livre III.....	5
3. Livre IV.....	5
4. Livre V.....	6
5. PADD.....	6
IV. Compatibilité aux documents supra.....	7
V. Conclusion.....	8

Préambule

La communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (TCO) dispose d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) approuvé le 21 décembre 2016 qui concerne les cinq communes composant le territoire intercommunal, à savoir Le Port, La Possession, Saint-Paul, Les Trois Bassins et Saint-Leu.

La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, a apporté des évolutions significatives en termes de perspective d'urbanisation pour les communes littorales, en modifiant la rédaction de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme issu de la Loi Littoral.

Dans l'état du droit antérieur à la loi ELAN, l'extension de l'urbanisation au sein des communes littorales n'était autorisé qu'en continuité des agglomérations et des villages existants ou en hameau nouveau intégré à l'environnement.

La loi ELAN a procédé à des ajustements de ce principe :

- La possibilité d'urbaniser sous forme de « hameau nouveau intégré à l'environnement » (HNIE) a été supprimée.
- La notion de « *secteurs déjà urbanisés* » (dénommé *ci-après SDU*) a été introduite. Au sein de cette nouvelle forme urbaine intermédiaire entre le village et l'urbanisation diffuse, une densification est possible à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics.

Il appartient au SCoT de déterminer les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme et de les localiser.

L'article 42 de cette loi permet aux EPCI d'avoir recours à une « procédure de modification simplifiée prévue aux articles L. 143-37 à L. 143-39 du Code de l'urbanisme, afin de modifier le contenu du schéma de cohérence territoriale pour la mise en œuvre de la seconde phrase du second alinéa de l'article L. 121-3 du même code ou du deuxième alinéa de l'article L. 121-8 dudit code, et à condition que cette procédure ait été engagée avant le 31 décembre 2021 ; ».

Dans ce cadre, le TCO a engagé la procédure de modification simplifiée le 1^{er} juillet 2021. Son projet de modification du SCoT a été arrêté le 17 décembre 2021 et transmis pour avis des services de l'État le 23 décembre 2021.

Le présent avis de l'État doit être joint au dossier de mise à disposition du public. Pour l'État, associé à l'élaboration de ce document, il s'agit d'exprimer les commentaires et remarques techniques, de fond et de forme, que lui inspire la lecture du projet transmis, en veillant, en particulier, à sa cohérence interne et à sa parfaite compatibilité avec les objectifs d'intérêt général dont il détient la responsabilité et les documents supra-communaux. Il ne s'agit pas d'un avis formulé au titre du contrôle de légalité. Cette phase de la procédure n'intervient qu'ultérieurement sur la base du document définitif quand il sera adopté par le TCO.

L'avis de l'État s'attache ainsi à vérifier que le projet transmis ne comporte pas de principes ou de règles de nature à compromettre la réalisation ou l'application des politiques nationales initiées par la volonté des pouvoirs législatifs et exécutifs.

Les remarques et/ou réserves formulées dans cet avis seront rehaussées en gras dans un souci de lisibilité.

I. Le contenu modifié du SCoT

Afin de prendre en compte les évolutions apportées par la loi Elan, le TCO a apporté des modifications aux parties suivantes de son SCoT :

- le préambule général, avec des ajouts concernant cette évolution ;
- son rapport de présentation, et plus particulièrement les livres I, III, IV et V ;
- son projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ;
- son document d'orientation et d'objectifs (DOO).

Cet avis de l'État s'attache à analyser et commenter ces modifications dans le cadre des attendus de la loi ELAN ainsi que de la particularité du territoire de la Réunion.

II. Modifications du préambule général

Les modifications apportées à ce document sont strictement liées à la prise en compte de l'article 42 de la loi ELAN par le SCoT.

À ce titre, un paragraphe A4 a été ajouté dans la partie « contexte législatif ». Il rappelle les évolutions apportées par la loi ELAN, notamment le travail attendu des SCoT en termes de critères d'identification des catégories spatiales de régime d'urbanisation ainsi que de leur localisation. Ce paragraphe rappelle que cette localisation des secteurs déjà urbanisés (SDU) est une condition préalable à leur éventuelle délimitation par les PLU.

Il y a également un ajout rappelant que le document modifié appelé à être approuvé n'est pas un nouveau schéma mais une mise en conformité de celui-ci avec les évolutions de la législation, en particulier l'article 42 de la loi ELAN.

Le préambule liste les grandes modifications apportées aux différents livres ainsi qu'aux PADD et DOO.

Toutes ces modifications seront analysées par la suite dans le détail de chaque livre ou document.

Les modifications apportées au préambule général du SCoT, de l'ordre de la forme, servent à recadrer le contexte législatif et à annoncer les changements opérés sur les autres parties du document. La rédaction est claire et n'appelle donc pas de remarque particulière à ce stade.

III. Modifications du rapport de présentation

1. LIVRE I

Le livre I du rapport de présentation établit le diagnostic socio-économique et spatial du territoire.

Ce diagnostic établi lors de l'élaboration du SCoT de 2016 n'a pas vocation à être revu lors de cette procédure dérogatoire de modification simplifiée. Il reste donc inchangé.

Néanmoins, il est ajouté un chapitre 4 à ce diagnostic exposant la méthodologie utilisée et les résultats obtenus dans le cadre de la démarche d'identification et de localisation des trois catégories spatiales issues de la loi ELAN.

Le chapitre met en avant 3 particularités liées au territoire de l'Ouest de la Réunion identifiées vis-à-vis de la compatibilité à la loi littoral modifiée :

- particularité administrative étant donné l'appartenance de la totalité du territoire à des communes littorales concernées de facto par l'évolution réglementaire ;
- particularité urbaine du fait de l'occupation de l'espace sous forme « d'archipel urbain » étendu sur une grande partie du territoire ;
- particularité du cirque de Mafate qui se voit concerné malgré sa situation géographique, topologique, historique, etc.

Ces trois particularités sont détaillées et on peut relever les points suivants :

Particularité administrative	Particularité urbaine	Particularité de Mafate
- ensemble du territoire couvert par les communes littorales - SDU classés hors armature urbaine	- morphologie urbaine spécifique, faible densité moyenne, forte dispersion et préférence pour l'altitude	- contexte historique - classement UNESCO - régime juridique spécifique

Ce chapitre traite également du champ d'analyse et des méthodes de travail pour identifier ces SDU potentiels comme demandé par l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme modifié par la loi ELAN.

La méthodologie suivie par le TCO est issue d'un travail préparatoire que la DEAL avait animé avec l'agence d'urbanisme l'AGORAH. La DEAL a été pleinement associée à la démarche et a participé aux différentes réunions techniques sur le sujet au cours de la procédure. La méthodologie suivie est sérieuse, claire et cohérente.

2. LIVRE III

Ce livre traite de l'articulation avec les autres documents et de la justification des choix effectués dans le SCoT pour établir le PADD et le DOO.

Certains objectifs du PADD et orientations du DOO sont modifiés, ceux-ci sont vus dans le cadre de la compatibilité du SCoT au SAR. Ces points seront analysés par la suite pour chaque modification en question.

3. LIVRE IV

Ce livre fait état de l'évaluation environnementale du document. Celle-ci liste les incidences positives et négatives du document sur les différents aspects environnementaux au niveau du territoire. On constate des modifications sur le chiffrage des surfaces (EUR, espaces naturels et agricoles, etc.) qui découlent de l'évolution du DOO sur ce bilan qui sera analysé par la suite.

Parmi les nouvelles incidences positives, on peut noter les demandes du SCoT envers les PLU en matière de prise en compte des risques et des aspects paysagers dans la délimitation des SDU. Il pourrait être opportun de mentionner l'enjeu agricole à cet endroit pour que les communes aient cet aspect à l'esprit lors de la délimitation de SDU en zone A.

On peut relever des incidences négatives et positives nouvelles pour Mafate, avec de nouvelles possibilités de constructions dans le cirque mais celles-ci sont permises dans le cadre de la relocalisation face aux risques naturels.

La note globale de la plus-value environnementale passe de 345 à 342, très léger changement lié aux évolutions des orientations O1 et O7 du DOO.

Les SDU ont été ajoutés aux secteurs susceptibles d'être impactés dans le chapitre correspondant de l'évaluation environnementale.

4. LIVRE V

Le résumé non technique est peu impacté par cette modification simplifiée. Celui-ci rappelle principalement les évolutions des orientations O1 et O7.

5. PADD

L'objectif 3 du PADD « Diminuer l'exposition aux risques » est modifié par l'ajout d'une précision sur les risques à Mafate où « une notable partie des îlets habités du cœur de Parc est exposée à l'aléa mouvement de terrain ».

La partie détaillant l'armature urbaine construite par le SCoT est grandement modifiée pour ajouter la notion de rang en plus des niveaux existants ainsi que celle de « potentiel de contribution à l'organisation du territoire ».

On a une nouvelle définition des espaces urbains de référence (EUR) et des espaces « qui font ville » qui ne sont pas compris dans les EUR. Cela permet de répondre à la loi littoral et notamment à sa demande matérialisée par l'évolution de l'article L.121-3.

L'objectif 4 a en grande partie été remanié avec le détail des niveaux et rangs de l'armature. Ces niveaux et rangs bénéficient d'une nouvelle définition. Un tableau remet en perspective les différents niveaux et rangs de ce qui constitue l'armature urbaine et de ce qui en est exclu. Il est établi que les SDU sont en dehors de l'armature urbaine du fait de leur très faible contribution à l'organisation du territoire.

Le TCO insiste bien sur le rôle de point d'arrêt de l'urbanisation diffuse attribué au SDU.

Afin d'aboutir à cela, le TCO a associé la DEAL aux différentes réunions techniques jalonnant la procédure et il ne subsiste donc pas de remarque à soulever à ce stade pour ce point.

Le cœur habité du cirque de Mafate fait l'objet d'une approche spécifique dans le PADD du fait de son extrême particularité (exception nationale). Le TCO rappelle les enjeux primordiaux à sauvegarder sur cet espace, à savoir les objectifs et mesures définis par la charte du Parc naturel ainsi que la possibilité de construction en dehors du périmètre bâti dans le cadre de la relocalisation face aux aléas naturels.

L'orientation 7 du PADD est complétée par l'intention de développer le « tourisme nature » en préservant la possibilité de réaliser des projets touristiques en zonage spécifique identifiés dans les PLU en vigueur en décembre 2021 et nécessaires notamment à la diversification agricole et au développement touristique des hauts.

Cette orientation appelle la réserve forte suivante : **L'orientation O7 ne doit pas laisser la porte ouverte à la réalisation de projets dans des zones A ou N (Nto) n'ayant pas été identifiées comme village ou SDU potentiel par le SCoT dans la présente procédure. Une telle situation serait contraire aux dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Aussi, sauf les cas particuliers explicitement listés dans le code de l'urbanisme (constructions agricoles, éoliennes, stations d'épuration notamment), le SCoT ne peut pas permettre de construire en discontinuité d'urbanisation dans des zones N ou A non-identifiées en tant que SDU ou village. Peu importe le classement au PLU de décembre 2021, la possibilité de construire dans ce cas d'espèce a pris fin au 1^{er} janvier 2022.**

Ce deuxième item de l'orientation O7 du PADD doit être soit supprimé soit réécrit pour être compatible avec les dispositions du L. 121-8 du Code de l'urbanisme.

L'objectif O11 du PADD s'est vu rajouter la notion de limitation de l'urbanisation diffuse, esprit de la loi ELAN ayant conduit à cette procédure. Il n'y a pas de remarque particulière à formuler sur ce point.

L'objectif O12 du PADD bénéficie d'une refonte de son écriture. Il reprend le constat que les TRH réels de 2021 dépassent ce qui est reconnu au SAR en 2011. La ruralité modernisée s'inscrit donc dans l'idée d'une intensification (ou densification) de ces espaces ruraux habités identifiés au SCoT (SDU voire village). Le cas spécifique de Mafate est également rappelé. Le DOO précise et détaille les conditions d'application de cet objectif.

6. DOO

L'orientation O1 du DOO comporte un propos argumentaire introductif. Elle est complétée de manière importante à l'occasion de cette modification simplifiée pour comprendre l'évolution « du schéma des boîtes » lié à cette orientation.

Le TCO indique que cette modification est l'occasion de corriger une inexactitude du schéma approuvé en 2016. Lors de cette approbation le schéma incluait les 950 ha de TRH dans l'enveloppe de 46 500 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers à valoriser et protéger. Les TRH sont pourtant bien des espaces urbains malgré leur non-inclusion aux espaces urbains de référence. La correction de cette inexactitude additionnée à l'identification des SDU (pour environ 200 ha hors EUR) vient expliquer l'évolution de ce schéma. On peut rappeler que le SCoT du TCO usant du principe de redéploiement, le périmètre des développements urbains attendus reste constant. De manière générale, l'intensification de l'urbanisation doit se faire majoritairement dans les EUR et minoritairement dans les SDU nouvellement identifiés.

L'orientation O1 modifiée en conséquence définit les développements urbains possibles en fonction des différentes typologies d'espace (agglomération, village et SDU). Il est également indiqué que ces espaces sont identifiés dans le rapport de présentation et figurent sur les cartographies des pages suivantes du DOO.

La cartographie présente de manière macro l'emplacement des SDU et villages identifiés par le SCoT dans le cadre de la procédure. Cela correspond aux exigences de la loi ELAN qui demande au SCoT d'identifier et non de délimiter ces espaces. Cette tâche incombera aux communes par la suite avec une évolution de leur document d'urbanisme.

L'orientation O7 traite du redéploiement des possibilités d'urbanisation. Auparavant les extensions urbaines étaient possibles dans deux cas distincts. La modification ajoute le cas suivant : « les espaces construits des îlets de Mafate rendus inconstructibles du fait des porter à connaissance des aléas auquel cas auquel cas l'urbanisation est rendue possible dans les espaces localisés dans la proximité et rendus constructibles par les documents d'urbanisme locaux. » Sur le fond, ce nouveau cas découle du classement en village multi-sites du cœur habité du cirque de Mafate et n'appelle pas de remarque particulière.

Ces redéploiements doivent également satisfaire à quatre conditions. Quelques modifications ont été apportées à cette partie de l'orientation. Les redéploiements concernant les îlets de Mafate sont dispensés du respect de ces conditions. Pour permettre la création des SDU dans les documents d'urbanisme communaux, la première condition est complétée pour ajouter les SDU et le village hors TRH de manière exceptionnelle. La hiérarchisation de l'armature urbaine ne doit pas être remise en cause par ces redéploiements.

IV. Compatibilité aux documents supra

Le SCoT modifié doit s'inscrire dans un rapport de compatibilité au SAR. Cet enjeu est resté central durant toute la procédure et a fait l'objet d'un accompagnement des services de l'État. Le projet arrêté est compatible au SAR en vigueur.

V. Conclusion

Le TCO a conduit cette procédure dérogatoire en respectant l'ensemble des étapes et délais réglementaires qui lui sont assignés. La procédure a recueilli un avis favorable à l'unanimité lors de la CDNPS du 15 mars 2022.

L'analyse du projet de document arrêté conduit à formuler principalement **une réserve forte vis-à-vis de l'orientation O7 du PADD**. Celle-ci est relevée en gras dans la partie correspondante.

En dehors de ce point, une attention particulière doit être portée sur la compatibilité au SAR jusqu'à l'aboutissement de la procédure.

Enfin des points d'attention concernent plusieurs sujets (pertinence des redéploiements, conservation des zones agricoles « qualitatives », etc.) et seront à garder à l'esprit lors des évolutions de PLU des communes qui mettront en application les orientations et objectifs modifiés du SCoT.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le SCoT arrêté fait l'objet d'un avis favorable de l'État sous réserve de prise en compte de la principale réserve susmentionnée.