Département de La Réunion

Enquête publique

Révision générale du Plan Local d'Urbanisme (PLU de Saint-Leu)

RAPPORT et CONCLUSIONS MOTIVÉES

Partie 2 – Conclusions motivées

Du 1er septembre au 9 octobre 2026

Commission d'enquête

Table des matières

I. Préambule....4
I.1 Rappel du déroulement de l'enquête....4
I.2 Méthode d'élaboration des conclusions....4
II. Appréciation de la commission sur la procédure....5
II.1 — Sur la qualité et la complétude du dossier soumis à enquête publique....5
II.2 Sur la qualité du mémoire en réponse de la commune....5
II.2.1 Les réponses aux questions de la commission....5
II.2.2 Les réponses individualisées....6
II.3 — Conclusion sur la procédure....7
III. Appréciation de la commission sur le fond du projet....7
III.1 Les avis des personnes publiques associées (PPA)....7
III.1.1 Commentaire général sur les réponses de la commune aux avis des PPA....8
III.1.2 Points cruciaux voire d'incompatibilité résiduels avec les documents supérieurs....8
III.1.2a — Compatibilité avec le SAR et son chapitre valant SMVM....9
III.1.2b — Compatibilité avec le SCoT du Territoire de l'Ouest....10
III.2 — La carence en réseaux d'eau potable et d'assainissement....10
III.2.1 — Constats de la MRAe et réponse de la commune....10
III.2.2 — Le report des zones 2AU : un échéancier non contraignant....11
III.2.3 — Méconnaissance des articles L.101-2 et R.151-20 du Code de l'urbanisme....11
III.3 — Sur le zonage et la justification des choix....12
III.3.1 — Le zonage Nbio : motif écologique et motif de risque....12
III.3.2 — Le zonage agricole : incohérences et reconnaissance par la commune....12
III.3.3 — Les parcelles enclavées : traitement inachevé....13
III.4 — Sur la cohérence interne du projet....13
III.5 — Sur l'étendue des modifications annoncées avant approbation....13
III.6 — Sur la prise en compte des enjeux environnementaux et climatiques....14
III.6.1 — Les observations de la MRAe....14
III.6.2 — L'adaptation climatique et la résilience....14
Chapitre IV — Avis motivé....15
IV.1 — Motifs de fond....15
IV.2 — Constats relatifs à la procédure....16
IV.3 — Éléments favorables pris en compte....16
IV.4 — Formulation de l'avis....16

PARTIE 2 - CONCLUSIONS MOTIVÉES

et AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

I. Préambule

I.1 Rappel du déroulement de l'enquête

Le public a pu s'exprimer entre le 1er septembre et le 9 octobre 2026, soit pendant 39 jours, à l'occasion de 20 permanences réparties entre l'hôtel de ville, la mairie annexe de Piton Saint-Leu et les maisons France services du Plate et de La Chaloupe. Les 706 contributions recueillies émanent de 540 personnes distinctes. Le délai de remise du rapport a été repoussé au 18 novembre 2026.

I.2 Méthode d'élaboration des conclusions

Pour ses conclusions, la commission a pris en compte l'ensemble des éléments suivants :
- Le dossier soumis à enquête, et notamment les pièces suivantes :
  - Le rapport de présentation et son évaluation environnementale ;
  - Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) ;
  - Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) ;
  - Le règlement écrit et graphique.
- Les avis de la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe), des Personnes publiques associées (PPA) et les réponses de la commune ;
- Les contributions du public, reçues sur les registres papier et numérique, ainsi que les courriers annexés ;
- Le mémoire en réponse de la commune, comprenant les réponses aux questions de la commission et les réponses individualisées aux contributions.

La commission a conduit son analyse selon les principes suivants :
- La conformité du PLU révisé aux dispositions législatives et réglementaires applicables, et sa compatibilité avec les documents de planification supérieurs – le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) de La Réunion et son chapitre valant Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), ainsi qu'avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Territoire ;
- L'adéquation entre les objectifs affichés par le PADD et les moyens réglementaires mis en œuvre par le PLU pour les atteindre ;
- La qualité de la réponse de la commune aux avis de la MRAe et des PPA;
- La qualité de la réponse apportée par la commune aux observations du public.

II. Appréciation de la commission sur la procédure

II.1 — Sur la qualité et la complétude du dossier soumis à enquête publique

Le dossier d'enquête satisfait, pour l'essentiel, aux exigences du Code de l'urbanisme en matière de pièces. Deux lacunes méritent toutefois d'être relevées. D'une part, les motifs des reclassements de parcelles, source de la majorité des critiques, demeurent insuffisamment explicités. D'autre part, le bilan de la concertation présente comme acquises des demandes que les documents graphiques ne traduisent pas, point que la commune a elle-même reconnu.

Le bilan de la concertation fait apparaître une démarche engagée dans la durée, appuyée sur des dispositifs d'information et de participation variés, et associant une pluralité d'acteurs du territoire. Cependant, de nombreux refus sont motivés de façon trop générale : l'incompatibilité avec le SCoT est souvent invoquée sans que la prescription en cause soit identifiée, qu'il s'agisse d'une coupure d'urbanisation, d'une limite d'extension, d'un espace agricole protégé, de la trame verte et bleue ou d'une autre disposition. Ce défaut de précision ne permet pas au public de saisir le fondement du refus qui lui est opposé.

Le mémoire en réponse témoigne d'une volonté de dialogue et de corrections. Toutefois, les engagements sont formulés au conditionnel et ne constituent pas des modifications fermes du dossier. Pour les contributions déposées sur le registre numérique (307 au total pour 246 contributeurs uniques sur 540), les réponses se résument à identifier la demande principale et à énoncer un motif sommaire, sans discuter les arguments techniques, juridiques ou cartographiques pourtant développés par les contributeurs. La commission n'a donc pu apprécier que les réponses adressées aux registres papier.

II.2 Sur la qualité du mémoire en réponse de la commune

II.2.1 Les réponses aux questions de la commission

- Points positifs

Le mémoire témoigne d'une démarche de bonne foi et d'une réelle volonté de dialogue de la part de la commune. Celle-ci reconnaît ouvertement plusieurs lacunes du dossier arrêté et annonce des corrections concrètes avant approbation.

Sur le fond, la commune apporte des justifications claires et pédagogiques sur les grands équilibres du projet : la méthode de l'inventaire des potentialités de densification (analyse parcelle par parcelle, prise en compte de la rétention foncière), le principe de compensation et de redéploiement conforme à l'orientation O7 du SCoT (Intensification urbaine et redéploiements des possibilités d’extension urbaine), ou encore la réduction nette de l'enveloppe urbaine d'environ 46 ha. L'évolution de la modération de la consommation d'espace (71,5 ha à l'horizon 2035 contre 124,7 ha consommés entre 2011 et 2021) constitue un signal positif au regard des exigences de la loi Climat et Résilience.

La commune s'engage à clarifier la délimitation entre zones Nbio et N, à revoir les Espaces boisés classés (EBC) contestés, à reclasser en zone agricole plusieurs centaines d'hectares de surfaces cultivées actuellement en zone naturelle, et à intégrer un emplacement réservé pour l'intermodalité. Elle annonce également l'extension du régime de l'article L.151-12 (extensions et annexes des

bâtiments d'habitation existants autorisées dans les zones agricoles (A), naturelles (N) ou forestières), aux zones Apf, répondant ainsi à une demande récurrente des exploitants agricoles.

- Points de faiblesse

Toutefois, plusieurs fragilités juridiques et techniques demeurent. Le mémoire reconnaît lui-même que certains SDU et villages identifiés par le SCoT n'ont pas été intégrés dans le document arrêté, ce qui expose le PLU à un risque sérieux d'incompatibilité avec la loi Littoral et l'orientation O7 du SCoT. De même, la SAFER et la DEAL ont mis en évidence des incohérences importantes entre le zonage proposé et la réalité des usages agricoles : plusieurs centaines d'hectares de surfaces effectivement cultivées restent classées en zone naturelle, tandis que des déclassements en zone urbaine ou d'activités interviennent en dehors de la Zone de Prévention Urbanistique du SAR

La question de l'assainissement, identifiée comme le principal point de fragilité par le Territoire de l'Ouest, n'est pas résolue dans le mémoire : le règlement admet encore l'assainissement individuel dans des polarités de rangs 2 et 3 (Piton Saint-Leu et Centre Ville) où le SCoT l'exclut. Par ailleurs, si la commune annonce des visites de terrain et des réexamens avant approbation, l'ampleur des corrections envisagées (reclassement de l'ordre de 100 ha, révision totale des limites de certains EBC, correction des densités dans les OAP) et autres modifications qui concernent de nombreuses zones (Nbio, Apf, A, EBC, parcelles enclavées) soulèvent la question de leur compatibilité avec l'exigence de ne pas remettre en cause l'économie générale du projet, au sens de l'article L.153-21 du code de l'urbanisme.

Le mémoire en réponse de la commune fait souvent usage du conditionnel - « pourrait être modifié », « sera examiné avant approbation », « pourrait être envisagé », « des corrections pourraient être apportées » - pour répondre à plusieurs questions posées par la commission. Cette rédaction ne constitue pas des engagements fermes de modification du dossier et ne permet pas de considérer que les insuffisances relevées seront effectivement corrigées avant approbation du PLU.

II.2.2 Les réponses individualisées

L'analyse des réponses individualisées révèle une différence majeure de forme entre le traitement des registres papier et du registre numérique.
Si les réponses de la commune aux contributions des registres papier sont argumentées, celles apportées au contributions du registre dématérialisé, qui sont les plus argumentées et souvent accompagnées de pièces jointes conséquentes, s'établissent à partir d'une synthèse extrême des contributions : chaque réponse se limite à identifier la demande principale du contributeur (le plus souvent une demande de reclassement en zone constructible) et à prononcer un motif brut de refus ou d'acceptation.

Dans son procès-verbal de synthèse, la commission a identifié les questions récurrentes du public, ce qui évitait à la commune de multiplier les mêmes réponses au mêmes questions des contributeurs. Toutefois, de nombreuses questions issues des contributions du registre numérique se situent hors champ de cette généralisation et demandaient des réponses individualisées complémentaires, à plus forte raison que plusieurs contributeurs ont procédé à un travail analytique qui aurait mérité une attention particulière.

L'absence de réponse substantielle aux observations et arguments développés par les contributeurs au registre numérique prive la commission de la connaissance d'éléments complémentaires que la commune aurait pu apporter par ces réponses.

Les réponses de la commune aux contributions du registre dématérialisé n'étant pas argumentées, la commission n'a pu apprécier que celles délivrées aux contributions des registres papier :
La commune fonde l'essentiel de ses décisions sur des normes supérieures : la loi Littoral, le SCoT (orientation O1 – principe d'équilibre des usages de l'espace), la servitude PPR et la loi ELAN (Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique).

Dans l'ensemble, l'argumentation révèle une ligne directrice claire : préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers, maîtriser l'extension urbaine et protéger les corridors écologiques et les zones à risques. Les marges de manœuvre accordées sont essentiellement techniques (corrections graphiques, retravail des limites) plutôt que substantielles.

Les réponses individualisées aux registres papier et le mémoire en réponse au PV de synthèse **sont globalement cohérentes.**

II.3 — Conclusion sur la procédure

La commission conclut que la procédure d'enquête publique a été conduite dans le respect des exigences formelles imposées par les textes en vigueur. Le dossier est complet dans ses grandes lignes, l'enquête s'est déroulée dans des conditions régulières, et la commune a remis son mémoire en réponse, dans les délais impartis.

Le mémoire en réponse témoigne d'un effort réel de la commune pour répondre aux observations formulées et pour corriger certaines fragilités du projet. Il contient des engagements positifs et des reconnaissances de nature à éclairer la commission.

La commission relève toutefois que l'insuffisance des réponses individualisées aux contributions remises par voie dématérialisée (307 contributions sur un total de 706), qui ne discutent pas les arguments développés par les contributeurs, affecte la qualité de la procédure.

III. Appréciation de la commission sur le fond du projet

III.1 Les avis des personnes publiques associées (PPA)

Les personnes publiques associées ont rendu des avis nombreux sur le projet arrêté le 11 décembre 2025. L'État émet un avis favorable assorti de quatre réserves, de vingt-trois recommandations et de onze observations. La Région émet un avis défavorable en formulant des réserves au titre du SAR et de ses politiques propres. Le Conseil départemental et le Parc national se prononcent favorablement, sous réserve pour le premier. La CDPENAF rend un avis majoritairement favorable, assorti d'une réserve sur la réciprocité des bâtiments d'élevage. La MRAe, dans ses avis successifs, réitère ses recommandations et juge critiques les enjeux d'eau, d'assainissement et d'adaptation climatique.

Les thèmes récurrents sont la compatibilité avec le SAR, le classement en zones A et N, la protection des captages, l'assainissement et l'eau potable, ainsi que la mobilité.

III.1.1 Commentaire général sur les réponses de la commune aux avis des PPA

La commune a répondu aux avis des personnes publiques associées (PPA) de manière assez large, en acceptant une part significative des demandes, tout en maintenant plusieurs orientations de fond.

La commune fait des engagements réels : passage en Apf des coupures d'urbanisation mal classées, reclassement de Kélonia en Ua, ajustement de la densité à Piton Saint-Leu, et corrections d'erreurs matérielles.

Plusieurs réponses renvoient toutefois à une évolution ultérieure du PLU, qu'il s'agisse du Schéma régional des carrières, du tracé du réseau régional de transport guidé ou de l'ouverture des zones 2AU.

Certaines réponses restent insuffisantes. La commune reconnaît 126 hectares en coupure d'urbanisation non conforme et justifie le maintien de certaines surfaces par l'imprécision cartographique du SAR, argument fragile pour des surfaces constructibles. Elle admet que la méthode de compensation du SCoT « peut être remise en question », et que la capacité d'assainissement n'est pas démontrée pour les logements prévus. Le désaccord sur l'enveloppe urbaine avec la Région, 46 hectares de réduction selon la commune contre 12 hectares d'extension selon la Région, n'est pas tranché.

Enfin, plusieurs engagements sont conditionnés à des données extérieures (liste des captages, données SIG de réciprocité, décision de la DEAL sur le secteur « ppr »). La commune elle-même indique qu'il « faudra mesurer » si les ajustements modifient l'économie générale du projet, point qui conditionne la possibilité d'approuver le PLU sans nouvelle enquête.

La commission a retenu pour son analyse, les points les plus cruciaux suivants :

III.1.2 Points cruciaux voire d'incompatibilité résiduels avec les documents supérieurs

Avec le SAR et son chapitre valant SMVM : coupures d'urbanisation (126 ha non conformes, dont 21 ha maintenus en AU et U), extensions hors cadre (4,7 ha hors TRH et ZPU, 10,4 ha dans les espaces proches du rivage), zone 2AUe de Bois de Nèfles, tracé du Réseau Régional de Transport Guidé (RRTG) non arrêté.

Avec la loi Littoral : certains secteurs en extension hors continuité d'agglomérations ou de villages restent à vérifier, dont la zone 2AUt n°8 que le Territoire de l'Ouest estime comme étant une extension d'un SDU. Cette question n'est pas tranchée.

Avec le SCoT du Territoire de l'Ouest : assainissement individuel admis dans certaines polarités, absence d'emplacement réservé au pôle d'échanges, densités non opposables, justification des logements dans les villages et SDU à compléter.

Avec les règles applicables aux zones urbaines – article R 151-18 du Code de l'urbanisme : zones Nbio reclassées en U « ppr », soumises à arbitrage de l'Etat (DEAL).

Avec le PCAET et le schéma régional des carrières : intégration reportée, la MRAe demandant une analyse de compatibilité.

Avec la protection des captages : périmètre de protection des Colimaçons à maintenir, liste actualisée non intégrée au dossier.

Au terme de cet examen, la commission constate que la commune a pris en compte une part importante des réserves, recommandations et observations, sans que l'ensemble des réserves soit levé. Les engagements souscrits, renvoyés à une évolution ultérieure ou subordonnés à des données extérieures, ne permettent pas, à la date de clôture de l'enquête, d'établir la compatibilité du projet avec les documents supérieurs sur les points identifiés. La commission procède donc à une analyse plus détaillée de la compatibilité du PLU avec le SAR et son chapitre valant Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), puis avec le SCoT du Territoire de l'Ouest, en distinguant les incompatibilités caractérisées, susceptibles de fonder un avis défavorable, des fragilités juridiques appelant des corrections avant approbation.

III.1.2a — Compatibilité avec le SAR et son chapitre valant SMVM

Le PLU doit être compatible avec le SAR/SMVM, approuvé par décret du 22 novembre 2011.
La commission a distingué les incompatibilités caractérisées, susceptibles de fonder un motif réservé ou défavorable, des fragilités juridiques appelant des corrections avant approbation.

A. Cadre et portée. Le chapitre valant SMVM fixe des orientations opposables en matière de délimitation des espaces remarquables du littoral, des coupures d'urbanisation et des espaces proches du rivage, délimitations qui s'imposent au PLU au titre de la compatibilité. La Région Réunion a formulé des réserves portant directement sur ce point ; certaines ont été levées, d'autres demeurent insuffisamment traitées.

B. Coupures d'urbanisation. La réserve n°1 de l'État (DEAL) relève 126 hectares en coupures d'urbanisation présentant un zonage non conforme (46 ha en A, 59 ha en N, 16 ha en AU, 5 ha en U). La commune invoque l'imprécision cartographique du SAR (1/100 000) pour les secteurs en AU et U, et promet un réexamen des secteurs en A et N. Ces reclassements devront être effectivement réalisés et documentés dans le dossier d'approbation. En revanche, la réserve sur le règlement de la zone Apf, qui n'excluait pas clairement les installations de production d'énergie renouvelable, a été levée par engagement de la commune.

C. Extensions hors cadre. La Région a identifié 4,7 ha d'extensions hors Territoire Rural Habité (TRH) et hors Zone Préférentielle d'Urbanisation (ZPU), ainsi que 10,4 ha d'extensions économiques dans les espaces proches du rivage, non prévues au SMVM. La commune maintient ces classements, les 10,4 ha correspondant « pour l'essentiel : 7,23 ha» à des zones 2AUe dont l'ouverture serait subordonnée à l'approbation du SAR révisé.

Une zone 2AU n'est pas une zone neutre : elle acte dès l'approbation du PLU la vocation constructible du terrain. Le mémoire ne répond pas à la question posée sur la compatibilité actuelle de ce classement, et la commune reconnaît implicitement qu'il n'est pas compatible en l'état, en prévoyant une correction par une procédure future. **La compatibilité du PLU s'appréciant au regard du SAR en vigueur à la date d'approbation du PLU, la commission conclut à l'incompatibilité de ces 10,4 ha.**

III.1.2b — Points de vigilance au regard du SCoT du Territoire de l'Ouest

Le PLU doit être compatible avec le SCoT du Territoire de l'Ouest, approuvé le 21 décembre 2016 et modifié en 2022.

A. Cadre. Le SCoT s'impose au PLU au titre de la compatibilité (article L.131-4 du Code de l'urbanisme). Le Territoire de l'Ouest a émis un avis favorable assorti de cinq réserves.

B. Armature urbaine et compensation (O1, O5, O7). La commune reconnaît que « certains SDU et villages n'ont pas été pris en considération », ce qui ne traduit pas fidèlement l'armature définie par le SCoT. Le bilan de redéploiement de l'orientation O7 (147,96 ha déclassés pour 50,69 ha ouverts) est lui-même contesté par la commune, qui admet qu'il crédite des surfaces issues de SDU et villages supprimés. Les emplacements réservés en zone agricole ou naturelle (9 emplacements, 19,9 ha) doivent en outre être intégrés au bilan, ce qui modifie la démonstration.

C. Assainissement (O11). Une réserve importante concerne l'exigence d'assainissement collectif ou semi-collectif dans les polarités de rang 2 et 3. La commune a accepté de supprimer la dérogation à l'assainissement individuel dans les zones Ua, Ub, Ue et 2AU concernées. Cet engagement, positif, ne lève pas la carence plus large en réseaux (cf. III.2).

D. Densités minimales (O8). Les fourchettes de densité n'étaient pas rendues opposables par le PADD, le règlement ni l'OAP Habitat. La commune accepte de les inscrire dans l'OAP Habitat et d'encadrer la densité des zones Uc, Ud et Usdu. Cette correction devra être vérifiable dans le dossier approuvé.

La commission relève que, malgré les corrections annoncées par la commune, plusieurs exigences du SCoT restent insuffisamment traduites dans le projet, notamment l'armature urbaine et l'assainissement collectif dans les polarités de rangs 2 et 3. Ces points sont à traiter avant approbation

III.2 — Carence des réseaux d'eau et d'assainissement : un préalable à l'ouverture de l'urbanisation non garanti

III.2.1 — Constats de la MRAe et réponse de la commune

Sur l'eau potable, l'autorité environnementale rappelle la nécessité d'un schéma intercommunal d'alimentation en eau potable et recommande de justifier la compatibilité du PLU avec les périmètres de protection des captages, recommandation formulée dans son avis du 19 novembre 2025 et du 12 mars 2026.

La commune a répondu que le rapport de présentation serait complété, mais cette mise à jour est conditionnée à la transmission, par le Territoire de l'Ouest, de la liste actualisée des périmètres. La commission relève qu'il s'agit d'un engagement conditionnel, sans échéance, alors que la protection des captages relève de l'ordre public sanitaire.

Sur l'assainissement, la station de Bois de Nèfles, sous-dimensionnée et vieillissante, reçoit des charges supérieures d'environ 30 % à sa capacité. Le préfet a mis en demeure le Territoire de l'Ouest par arrêté du 27 octobre 2025, soit avant l'arrêt du PLU.

III.2.2 — Le report des zones 2AU : un échéancier non contraignant

Le passage de quatre secteurs d'extension de 1AU à 2AU (Saint-Leu Océan, Cap Lelièvre, Grand Fond, Frangipanier) ferme ces zones à l'urbanisation. Leur ouverture dépend de travaux de réseaux et d'une modification du PLU.

La commission juge l'échéancier purement prévisionnel : il ne comporte ni programme de travaux, ni engagement du Territoire de l'Ouest, ni garantie de calendrier. Surtout, l'OAP Habitat fixe des objectifs chiffrés, soit plus de 1 400 logements dont environ 830 logements sociaux, dans des zones à long terme sans clause conditionnelle liée aux réseaux. Il existe ainsi une tension entre l'objectif de 3 126 logements à l'horizon 2035 et le report quasi-total des capacités d'extension.

III.2.3 — Articulation insuffisante entre urbanisation projetée et capacité des réseaux »

L'article R.151-20 du code de l'urbanisme exige que les zones à urbaniser puissent être ouvertes dans des conditions satisfaisant aux exigences de viabilité. Or, ni l'extension de la station d'épuration ni le renforcement des réseaux d'eau potable ne font l'objet d'un programme de travaux.

Conclusion sur la situation de carence des réseaux et les réponses de la commune
Dans son mémoire en réponse au PV de synthèses, la commune ne conteste pas la carence des réseaux. Elle admet que l'eau potable est sous tension et que la station d'épuration de Bois de Nèfles est saturée, et elle en tire pour conséquence que les projets doivent être dimensionnés aux capacités réellement disponibles. Toutefois, ses réponses ne sont pas de nature à lever le motif :
- Sur le zonage : les zones d'extension sont classées en 2AU, mais leur ouverture reste renvoyée à une modification ultérieure du PLU, sans calendrier ni programmation des travaux.
- Sur l'eau potable : les emplacements réservés (3,79 ha pour l'extension du réservoir de l'Étang et la station du Plate) sont présentés comme conditionnant l'ouverture des zones 2AU, sans que leur réalisation soit garantie à l'approbation.
- Sur l'assainissement : la commune reconnaît que l'assainissement individuel, autorisé partout en l'absence de réseau, est incompatible avec l'orientation O11 du SCoT pour les polarités de rangs 2 et 3.
- Sur les parcelles inconstructibles : la commune s'engage à réexaminer certaines parcelles au critère de desserte, sans en identifier précisément la liste.

La commission d'enquête constate que l'urbanisation projetée dépend étroitement de la capacité des réseaux d'eau potable et d'assainissement, et que cette capacité n'est pas établie. La commune ne démontre pas que les capacités d'eau potable et d'assainissement permettent d'accueillir les populations et activités projetées. **La commission considère en conséquence que la carence en réseaux constitue un motif pouvant conduire à un avis défavorable.**

III.3 — Sur le zonage et la justification des choix

III.3.1 — Le zonage Nbio : motif écologique et motif de risque

Le secteur Nbio, qui couvre 3 461,8 ha de réservoirs de biodiversité et de corridors écologiques, mêle deux logiques. Dans son mémoire, la commune reconnaît que sur 89 parcelles bâties classées en Nbio, 60 n'intersectent ni réservoir ni corridor de la trame verte et bleue, et que leur partie Nbio relève le plus souvent d'une zone d'interdiction du PPR (48 cas sur 60 en R2). Elle annonce une clarification du tracé : Nbio pour les seuls réservoirs et corridors, N pour les espaces sans fonction

écologique avérée.

La commission estime que le PLU doit séparer la protection écologique, fondée sur la trame verte et bleue, de la prise en compte du risque, qui relève d'une servitude d'État. Le classement actuel ne repose pas, pour une partie des secteurs, sur le critère retenu par le PADD (orientation 1.1) et le SCoT (orientation O4).

III.3.2 — Le zonage agricole : incohérences et reconnaissance par la commune

La commune reconnaît que le classement agricole du projet arrêté appelle des corrections substantielles. Sur le plan quantitatif, elle indique que la zone A passe de 4 424,7 ha à 4 830,02 ha, soit une progression de 405,32 ha, résultant d'un basculement de 878,17 ha de N vers A et de 402,81 ha de A vers N. Elle soutient que la zone A couvre largement les terres effectivement exploitées, en comparaison de la surface agricole utilisée de 3 216 ha relevée par le diagnostic agricole.

Elle relève toutefois que les emplacements réservés, non intégrés au bilan initial, réduisent ce gain d'environ 20 ha, et s'engage à intégrer ces surfaces au bilan agricole et au calcul de la consommation d'espace.

Sur le plan qualitatif, la commune admet que le classement de 2007 en secteur Apf ou Ad bloquait de nombreux exploitants et constitue l'origine d'une grande partie des demandes adressées depuis lors, et elle s'engage à reclasser en zone A les parties de l'Apf ne répondant pas aux critères de coupure d'urbanisation.

Elle reconnaît également que des surfaces cultivées ont été reclassées en zone N, que 19 % des surfaces déclarées à la PAC se trouvent en zone naturelle, et qu'un arbitrage reste nécessaire sur certains secteurs.

Plusieurs points demeurent cependant en suspens : la commune concède que la méthodologie de délimitation mérite d'être réexaminée et que l'analyse des friches agricoles reste à conduire, et elle reconnaît que certaines aides financières conditionnées au classement en zone A mettent en difficulté plusieurs éleveurs, ce qui justifie des modifications.

Concernant les espaces boisés classés, la commune admet l'erreur de tracé sur certaines pentes et annonce une révision de leur limite, notamment à la suite de la remarque du Département.

Enfin, les observations de la SAFER, qualifiées de convergentes avec celles du public, sont reprises par la commune qui se déclare disposée à procéder à des réajustements, y compris au prix d'une remise en cause de certaines orientations du PADD, et à associer la SAFER à ce travail.

La commission constate que le mémoire contient plusieurs formulations qui méritent un regard critique : la commune qualifie elle-même sa méthode de délimitation de « peut être remise en cause », et les engagements de réexamen restent pour l'essentiel conditionnels (« la commune réexaminera », « la commune corrigera »). Sans calendrier précis et une évaluation chiffrée des surfaces concernées (notamment les « environ 100 ha » de secteurs cultivés en zone PPR et les « plusieurs centaines d'hectares » évoqués par la SAFER, ces éléments ne permettent pas à la commission d'apprécier si les corrections annoncées sont de nature à préserver l'économie générale du projet, ni

de vérifier la cohérence entre le reclassement annoncé du secteur Apf et les règles de coupure d'urbanisation du SAR, sujet soulevé par la SAFER et que la commune ne traite pas explicitement.

III.3.3 — Les parcelles enclavées : traitement inachevé

La commune chiffre à 5,5 ha les secteurs N, Nbio ou A entièrement entourés de zone U, reconnaît que ce classement peut compromettre l'objectif de densification, et renvoie leur réexamen à l'approbation.
La commission ne peut tenir ce point pour résolu, le dossier ne permettant pas de vérifier le résultat.

III.4 — Sur la cohérence interne du projet

Un PLU doit lier PADD, OAP, zonage et règlement. La commission relève plusieurs divergences :

- PADD et réseaux : le PADD affiche une ambition de 3 126 logements à l'horizon 2035, que le zonage ne permet de réaliser qu'à condition que des travaux non programmés soient réalisés. Le PADD ne hiérarchise pas cet objectif et la contrainte de réseaux.
- OAP et zonage : les OAP chiffrent précisément des programmes en zones 2AU dont l'ouverture n'est ni garantie ni datée. La formule « adaptée à la capacité des réseaux » n'a pas de traduction chiffrée.
- Zonage et bilan de consommation foncière : le bilan n'intègre pas les 9 emplacements réservés (19,9 ha) et crédite la commune de surfaces libérées dans des villages ou SDU supprimés. Une simple mise à jour du tableau ne suffit pas, car la démonstration de sobriété est en cause.

La commission estime que ces incohérences, prises ensemble, font obstacle à une appréciation claire du projet.

III.5 — Sur l'étendue des modifications annoncées avant approbation

Le mémoire annonce de nombreuses corrections : suppression de l'assainissement individuel dans certaines zones, reclassements entre N, A, Apf et U, révision des EBC, clarification du Nbio, passage de 2AU en 1AU selon l'état des réseaux, intégration des emplacements réservés, ajustement des densités, modification du règlement de l'Apf.

La commission relève notamment que plusieurs engagements sont conditionnels (mise à jour du rapport liée à la transmission des périmètres de captage, travaux de réseaux non programmés, réexamen renvoyé à l'approbation) et ne sont pas vérifiables. Les corrections annoncées par la commune, cumulées (environ 100 hectares de reclassement, révision d'espaces boisés classés, corrections de densité, suppression de zones 2AU), soulèvent la question du respect de l'économie générale du projet. Le mémoire lui-même reconnaît qu'il faudra mesurer si ces ajustements modifient cette économie. Un bilan consolidé est nécessaire pour apprécier cette question.

III.6 — Sur la prise en compte des enjeux environnementaux et climatiques

III.6.1 — Les observations de la MRAe

Saisie une seconde fois le 18 décembre 2025, la MRAe, dans son avis du 12 mars 2026, reconnaît des progrès, mais plusieurs recommandations de novembre 2025 ne sont pas reprises : nuisances sonores, consommation énergétique, gaz à effet de serre, analyse des déplacements, compatibilité avec le schéma départemental des carrières et le PCAET, périmètres de protection des captages. La commune répond par des engagements de complément que le dossier ne contient pas : les pièces écrites du PLU n'ont pas été modifiées.

La commission constate qu'à la clôture de l'enquête, ces recommandations ne sont pas satisfaites dans le dossier arrêté.

III.6.2 — L'adaptation climatique et la résilience

L'analyse des enjeux environnementaux fait ressortir plusieurs facteurs déterminants pour la réussite de la révision du PLU de Saint-Leu, notamment la sécurisation de l'approvisionnement en eau potable, l'adéquation des capacités d'assainissement aux besoins du territoire, la préservation du patrimoine naturel et paysager, la prévention des risques ainsi que la prise en compte des effets du changement climatique.

Ces enjeux soulignent la nécessité de subordonner le développement urbain aux capacités des équipements, mais également à la sensibilité environnementale des secteurs concernés. Le recours aux zones 2AU et la densification des espaces déjà urbanisés doivent notamment être appréciés au regard de leurs incidences sur les ressources naturelles, les réseaux et les milieux écologiques.

La MRAe juge les enjeux d'eau potable, d'assainissement et d'adaptation climatique « critiques ». La commune a pris des mesures réelles (récupération des eaux pluviales sur les bâtiments publics, matériaux perméables, conditionnement des 2AU à la capacité des réseaux), à porter à son crédit. Toutefois, ce conditionnement ne répond pas à la demande d'un programme de travaux chiffré, qui relève d'un schéma intercommunal non engagé. L'analyse de vulnérabilité intégrant les scénarios de la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC), recommandée en novembre 2025, n'a pas été reprise. Le PADD a été complété d'orientations sur le recul du trait de côte et la ressource en eau, mais elles ne se traduisent pas encore dans le règlement et les pièces écrites.

La commission reconnaît les progrès du projet (réduction de l'urbanisation future, passage de secteurs de 1AU en 2AU, orientations habitat et environnement). Elle constate néanmoins que les recommandations réitérées de la MRAe ne sont pas satisfaites, que les enjeux d'eau, d'assainissement et d'adaptation restent qualifiés de critiques.

Chapitre IV — Avis motivé

La commission d'enquête fonde son avis sur trois motifs de fond, présentés par ordre d'importance. Elle formule en outre des constats de procédure qui en éclairent la portée, et expose les éléments favorables pris en compte.

IV.1 — Motifs de fond

1. Incompatibilité avec le SAR et son chapitre valant SMVM.
Le projet maintient en zone 2AUe 10,4 hectares d'extensions économiques situées dans les espaces proches du rivage, non prévues par le chapitre valant SMVM. La Région qualifie ce classement d'incompatible avec le SAR et en préconise la suppression. La commune n'apporte aucune démonstration de compatibilité, et renvoit à une future modification du PLU subordonnée à l'approbation du SAR révisé. Or une zone 2AU acte dès l'approbation la vocation urbaine des terrains, et la compatibilité s'apprécie au regard du SAR en vigueur. Ce défaut ne peut être levé que par le retrait de ces zones, que la commune n'envisage pas. S'y ajoutent deux fragilités juridiques : 126 hectares de coupures d'urbanisation au zonage non conforme (réserve de l'État), dont 21 hectares maintenus en AU et U, et 4,7 hectares d'extensions situées hors Territoire rural habité et hors Zone préférentielle d'urbanisation.

2. Inadéquation entre les objectifs du projet et la capacité des réseaux.
La commission constate :

Le PADD fixe [3 100] logements à l'horizon 2035 et l'OAP Habitat programme environ 1 420 logements, dont 830 logements sociaux, dans les zones 2AU. Les zones U et 2AU dépendent de la station de Bois de Nèfles, qui fonctionne à 151 % de sa capacité hydraulique et 113 % de sa capacité organique, et dont l'exploitant a été mis en demeure par arrêté préfectoral du 27 octobre 2025. Si le projet affiche le principe d'une ouverture de ces zones subordonnée à la réalisation des réseaux, ce principe n'est assorti d'aucun programme de travaux d'eau potable ou d'assainissement arrêté, chiffré, daté et financé, ni d'aucun critère d'ouverture dans l'OAP. Les objectifs quantitatifs du projet reposent ainsi sur des équipements dont ni la réalisation ni le calendrier ne sont garantis.

La protection des captages, qui relève de l'ordre public sanitaire, n'est pas démontrée, la mise à jour des périmètres étant subordonnée à une liste attendue du Territoire de l'Ouest, sans échéance. La MRAe qualifie ces enjeux de « critiques », et ses recommandations n'ont pas été reprises.

3. Des corrections qui excèdent le cadre d'une modification après enquête.
La commune annonce, avant approbation, des modifications qui touchent aux équilibres agricoles et naturels et à la sobriété foncière : reclassement en zone A d'environ 100 hectares (la SAFER évoque plusieurs centaines d'hectares), révision des espaces boisés classés, redécoupage des zones Nbio et N (60 des 89 parcelles bâties en Nbio n'intersectant ni réservoir ni corridor), réexamen de 5,5 hectares de parcelles enclavées sans liste arrêtée, intégration des SDU et villages omis, reprise du bilan de redéploiement de l'orientation O7 (9 emplacements réservés, soit 19,9 hectares, non intégrés), et arbitrage encore attendu de l'Etat (DEAL) sur le classement en U « ppr » de zones Nbio. Plusieurs conditionnent la compatibilité du PLU avec le SAR, le SCoT et les servitudes, ce que la commune reconnaît. En l'absence de calendrier et de document distinguant corrections matérielles et modifications substantielles, la commission considère que ces modifications, prises ensemble, remettent en cause l'économie générale du projet arrêté.

IV.2 — Constats relatifs à la procédure

Ces constats ne fondent pas seuls l'avis :

1. Réponses individualisées. Pour 307 contributions du registre dématérialisé sur 706 (correspondant à 246 contributeurs uniques sur 540), les réponses communales se limitent à identifier la demande principale et à énoncer un motif général. Les arguments techniques, juridiques et cartographiques ne sont pas discutés, ce qui a privé la commission d'éléments d'appréciation.

2. Portée des engagements. Le conditionnel du mémoire en réponse ne permet pas de distinguer les corrections fermement engagées de celles restant à l'étude, ni d'en mesurer l'ampleur.

3. Bilan de la concertation. Certaines demandes mentionnées comme « acceptées » ne sont pas traduites dans les documents graphiques soumis à l'enquête, discordance reconnue par la commune, et de nombreuses justifications de refus n'identifient pas suffisamment la norme en cause, privant les pétitionnaires de comprendre le fondement du refus.

IV.3 — Éléments favorables pris en compte

La commission relève les apports réels du projet dans le mémoire en réponse de la commune : la modération de la consommation d'espace (71,5 hectares à l'horizon 2035, contre 124,7 hectares consommés entre 2011 et 2021) ; le passage en 2AU des secteurs non desservis ; l'acceptation de la quasi-totalité des corrections matérielles, de la suppression de l'assainissement individuel dans les polarités de rangs 2 et 3 et de l'inscription des densités minimales dans l'OAP Habitat ; l'extension de l'article L.151-12 aux zones Apf (règles relatives aux bâtiments d'habitation en zones agricoles, naturelles ou forestières - changement de destination, extension, annexes); et la reconnaissance ouverte des lacunes du dossier. Ces éléments ne suffisent pas à compenser les motifs exposés au IV.1, qui tiennent à la légalité du projet et à la faisabilité de ses objectifs.

IV.4 — Formulation de l'avis

Au terme de l'enquête publique conduite du 1er septembre au 9 octobre 2026, au vu de l'ensemble du dossier, des avis des personnes publiques associées, des contributions du public et du mémoire en réponse de la commune de Saint-Leu, la commission d'enquête émet **un avis défavorable** au projet de révision générale du Plan local d'urbanisme tel qu'arrêté le 11 décembre 2025, fondé sur les trois motifs de fond exposés au IV.1.

A Saint-Pierre, le 18 novembre 2026,

la commission d'enquête

Philippe MASTERNAK	Janil VITRY	Dany ANDRIAMAMPANDRY
Président	Membre	Membre





