

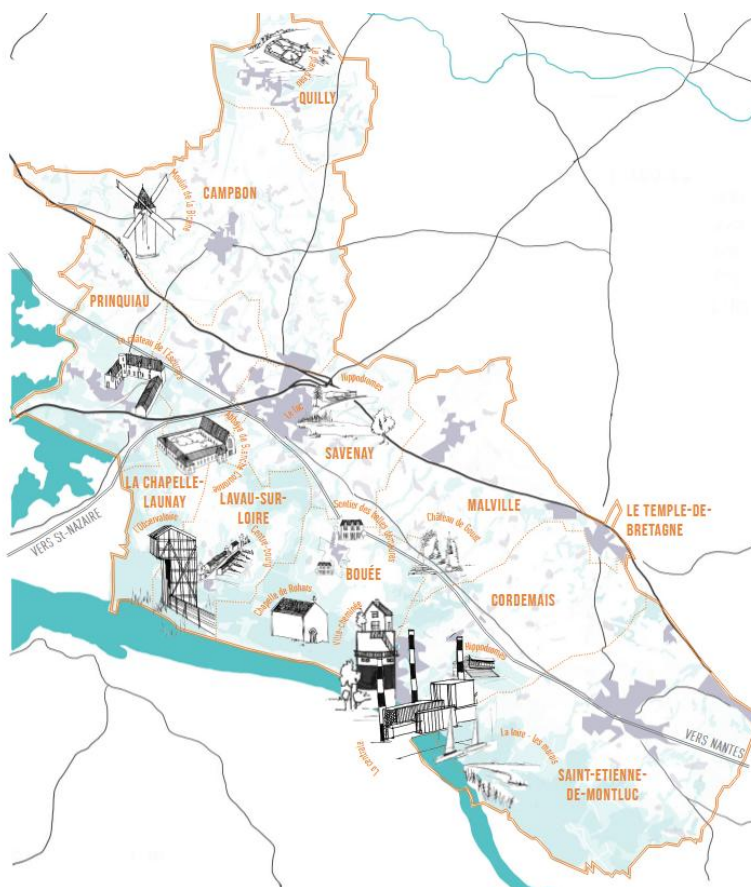
République française
Département de Loire Atlantique
Communauté de communes estuaire et sillon

ENQUÊTE PUBLIQUE UNIQUE

Relative au projet de :

Elaboration du PLUi et du zonage d'assainissement

Réalisée du 25 août au 26 septembre 2025



**CONCLUSION ET AVIS MOTIVÉS DE LA COMMISSION
D'ENQUÊTE SUR LE PROJET D'ELABORATION DU PLUi**

Commission d'enquête composée de :

Didier Vilain (président), Pascal Dréan, Jean-Christophe Roger

Destinataire :

Monsieur le président de la communauté de communes estuaire et sillon.

Table des matières

1.	Généralités.....	3
	Périmètre et contexte de l'enquête	3
	Contexte réglementaire.....	3
2.	Le projet soumis à l'enquête	3
	Historique du projet.....	3
	Les enjeux du PLUi.....	3
	Les projets marquants.....	4
	Le bilan de la concertation	4
3.	Déroulement de l'enquête	5
	La publicité.....	5
	Les permanences	5
	Le registre dématérialisé	5
4.	Les avis des Personnes Publiques Associées ou consultées	6
5.	Les contributions	7
	Volumétrie	7
	Typologie des contributions	8
	Zonage.....	8
	Les OAP sectorielles	9
	Inquiétudes	9
	Lieu-dit La Fondinais à Campbon.....	9
	L'emplacement de la future déchetterie de St Etienne	9
	Le dossier	9
	Zones humides.....	10
	Formes d'habitats atypiques.....	10
	Des changements de destination à vocation touristique.....	10
6.	Les conclusions motivées de la commission d'enquête	10
	Sur les projets urbains	10
	Sur les Orientations d'Aménagement et de Programmation	10
	Sur le zonage	13
	Sur les changements de destination.....	13
	Sur les enjeux environnementaux.....	14
	Les STECAL	14
	Le dossier	14
	Prise en compte de l'intérêt général	14
	Acceptabilité du projet de PLUi.....	16
	Analyse bilancielle	17
	Les points faibles identifiés.	17
	Les points forts identifiés.	17
7.	Formalisation de l'avis de la commission d'enquête	18

1. Généralités

Il s'agit d'une enquête publique unique relative à :

- L'élaboration du PLUi de la communauté de communes d'estuaire et sillon,
- Le zonage d'assainissement collectif et non collectif.

Le rapport d'enquête est commun aux deux objets de cette enquête, cependant, il est établi deux conclusions.

Le présent document « Conclusions et avis motivé » concerne le projet de PLUi.

Périmètre et contexte de l'enquête

Le PLUi d'Estuaire et Sillon représente un projet se voulant fédérateur, visant à concilier développement, qualité de vie et transition écologique. Son adoption marquera une étape clé pour l'avenir des 11 communes, en répondant aux défis démographiques, économiques et environnementaux du territoire.

Contexte réglementaire

Par délibération communautaire du 3 février 2022, la CCES a prescrit et défini les objectifs d'élaboration du futur PLUi des 11 communes concernées. Les principes généraux de l'élaboration d'un PLUi sont précisés aux articles L101-1 et L101-2, L153-1 et suivants du Code de l'Urbanisme.

L'enquête publique est encadrée par le chapitre III du titre II du Code de l'Environnement concernant la participation du public, notamment les articles L.123-1 et suivants concernant les enquêtes publiques relatives aux projets, plans et programmes ayant une incidence sur l'environnement. Dans sa partie réglementaire, les articles R123-2 et suivants précisent les modalités d'organisation de l'enquête.

2. Le projet soumis à l'enquête

Historique du projet

En 2016, les communautés de communes Loire et Sillon et Cœur d'Estuaire sont contraintes par la loi NOTRe de constituer une intercommunalité unique sous le nom de « communauté de communes Estuaire et Sillon ».

La communauté de communes est créée au 1er janvier 2017. A cette date, la communauté de communes comprend un PLUi sur 3 communes et 8 PLU. A partir de 2022, la démarche d'élaboration a été menée pour réaliser le premier PLUi de la nouvelle collectivité « communauté de communes Estuaire et Sillon »

Les enjeux du PLUi

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) définit les orientations générales des politiques d'urbanisme et d'habitat pour le territoire intercommunal. Celui-ci repose sur la transformation et l'adaptation aux changements, articulées autour de trois principes : unité du territoire, prise en compte des spécificités locales, complémentarité des communes entre elles. Ce PADD nourrit deux ambitions.

- Être un acteur dynamique dans la métropole ligérienne et affirmer sa complémentarité économique avec les bassins de Nantes et Saint-Nazaire. Anticipant une hausse démographique de 7 500 à 9 100 habitants sur la période, la création d'environ 250 logements est programmée annuellement. L'habitat veut être diversifié, économe en foncier, intergénérationnel, abordable et bien intégré. Le développement économique s'appuie sur la

transition écologique, le soutien aux activités locales et à l'agriculture. La mobilité vise la décarbonation grâce au ferroviaire, aux mobilités actives, au covoiturage et à l'intermodalité.

- Valoriser une ruralité tournée vers l'avenir. La préservation de la biodiversité, des milieux humides et de la ressource en eau reste une priorité forte. L'aménagement des bourgs vise à renforcer les centralités, la qualité urbaine et la mixité fonctionnelle. L'identité rurale est protégée, y compris dans les projets de logements, les formes d'habitat léger ou l'agritourisme. Enfin, les campagnes sont considérées comme des lieux de vie et d'innovation face aux enjeux contemporains.

Les projets marquants

Le PLUi développe 45 OAP et un projet urbain. Il faut noter que les projets autour des gares de Saint Etienne de Montluc et de Savenay sont de grande importance tant sur le nombre de logements prévus (500 environ) que dans la recherche d'une mixité fonctionnelle (commerces, services, logements). Ces projets faciliteront la mobilité décarbonée en privilégiant le transport en train et les mobilités actives.

Afin de privilégier le dynamisme des centres bourgs et centre villes, le projet de PLUi a réduit singulièrement les constructibilités des hameaux et des villages, tout en maintenant l'objectif de maintenir une campagne habitée.

Dans la lutte contre l'étalement urbain et la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, nombre de projets, précédemment classés en zone de future urbanisation ont été abandonnés.

De même, aucune nouvelle zone commerciale n'est créée afin de dynamiser celles existantes et renforcer l'armature commerciale des centres villes et centres bourgs.

Le bilan de la concertation

Au total, 750 personnes ont suivi les ateliers et réunions organisées tout au long de la démarche d'élaboration.

Au cours de la concertation, la Communauté de communes a recueilli 341 contributions exploitables, transmises sous diverses formes (1 registre numérique, 11 registres papier, courriels et courriers). Celles-ci ont fait l'objet d'un accusé réception, d'un enregistrement, et d'un traitement individuel puis par thématique.

Les principales contributions ont concerné :

- La constructibilité des parcelles et singulièrement la construction dans les villages et hameaux,
- Le changement de destination,
- La protection des espaces agricoles, des zones humides, du patrimoine bâti,
- La prévention des risques, notamment des inondations,
- La facilitation des déplacements actifs, principalement à vélo,
- La nécessité de conforter le commerce et l'artisanat.

3. Déroulement de l'enquête

La publicité

Les publications légales ont été faites les mercredi 6 août et jeudi 28 août 2025 dans la presse locale quotidienne (Ouest-France et Presse Océan).

Au-delà de l'information réglementaire (publication dans les journaux locaux, affichage de l'avis dans les onze mairies, au siège de la communauté de communes, et sur les lieux des OAP), la CCES a distribué, dans chaque boîte aux lettres, une lettre d'information sur l'élaboration du PLUi et de l'enquête publique.

Les permanences

Seize permanences ont été organisées, ce qui s'est révélé suffisant et nécessaire. En effet, près de 500 personnes s'y sont rendues. Cette forte participation s'explique par le processus d'information organisé par la CCES depuis le début des travaux d'élaboration du PLUi.

Ces permanences ont été très bien organisées et se sont déroulées dans un très bon climat.

Le registre dématérialisé

La commission d'enquête n'a pas apprécié le logiciel PubliLégal qui s'est avéré complexe dans son utilisation et dans l'analyse des contributions.

De plus, les dernières contributions ont été intégrées le mardi 30 septembre, 2 jours seulement avant la remise du procès-verbal de synthèse.

4. Les avis des Personnes Publiques Associées ou consultées

La commission regrette l'absence d'avis de l'autorité environnementale qui est toujours d'une grande force dans ses analyses et observations sur les enjeux environnementaux. Les autres avis réceptionnés sont les suivants :

ORGANISME	DATE AVIS	AVIS
ETAT (DDTM 44)	16/07/2025	Favorable sous réserves
CDPENAF	11/06/2025	Favorable sous réserves
Chambre d'agriculture	25/06/2025	Favorable sous réserves
CCI Nantes-Saint-Nazaire	27/06/2025	Favorable avec observations
Département de LoireAtlantique	24/06/2025	Favorable sous réserves
CDNPS – Commission des sites	04/07/2025	Favorable sous réserves
SBVB – Syndicat du Brivet	26/06/2025	Observations
Parc naturel régional de Brière	04/07/2025	Réserves
Pôle métropolitain NantesSaint-Nazaire	25/06/2025	Favorable avec observations
Nantes Métropole	27/06/2025	Favorable
CCEG - Communauté de Communes d'Erdre et Gesvres	04/07/2025	Pas d'observations
Pays de Pontchateau Saint Gildas des bois	20/06/2025	Favorable
Commune de Bouée	26/06/2025	Favorable avec observations
Commune de Campbon	12/06/2025	Défavorable
Commune de Cordemais	04/06/2025	Favorable avec observations
Commune de La-Chapelle Launay	12/06/2025	Favorable avec observations
Commune de Lavau-sur-Loire	26/05/2025	Favorable avec observations
Commune du Temple-deBretagne	30/06/2025	Favorable avec observations
Commune de Malville	15/05/2025	Favorable avec observations
Commune de Prinquiau	19/06/2025	Favorable avec observations
Commune de Quilly	16/06/2025	Favorable avec observations
Commune de Savenay	25/06/2025	Favorable avec observations
Commune de Saint-Etienne-de-Montluc	11/06/2025	Favorable avec observations
Commune de Fay-de-Bretagne	28/04/2025	Favorable

Sur base des avis des PPA et des structures consultées, la commission tient à mettre en avant les avis suivants :

L'Etat

L'Etat émet un avis favorable moyennant :

- l'ajustement à la hausse de l'objectif de production de logements, au moins sur la période 2025-2030, en cohérence avec le SCOT révisé et les projections des ménages établies par l'INSEE ;
- une évaluation plus précise des impacts de la constructibilité permise dans les OAP sur les milieux par une qualification et une quantification des enjeux environnementaux ;
- à défaut, le classement à minima en zone 2AU des OAP situées sur des secteurs à forts enjeux écologiques ;
- le conditionnement du développement de l'urbanisation des communes de Saint-Étienne-de-Montluc, de Savenay et du Temple-de-Bretagne au calendrier de mise en conformité du système d'assainissement ;
- l'intégration sur le plan réglementaire de l'aléa de référence Xynthia +60 cm
- le renforcement de la prise en compte de la loi Littoral.

La Chambre d'agriculture de la Loire Atlantique (CA)

La CA demande un assouplissement des règles sur les zones humides.

Elle demande que les activités installées en zone A du PLUi soient uniquement les destinations liées et nécessaires à l'activité agricole.

Elle souhaite un assouplissement des règles sur les logements de fonction et souhaite ajouter la prestation d'abattage de haies sur une largeur de 10 mètres, sans déclaration préalable, afin de permettre l'accès aux parcelles par les engins agricoles.

La chambre d'agriculture demande une réduction, voire une suppression des zones actuellement en zonage A vers un zonage Np.

Le syndicat du bassin versant du Brivet (SBVB)

Après avoir félicité le travail effectué sur le PLUi, le syndicat propose de supprimer quelques erreurs sur le règlement graphique.

Il note que les zones humides inscrites dans le PLUi sont basées sur des inventaires datant de 2012-2014, alors que des inventaires ont été réalisés en 2023 et 2024.

Le Parc naturel régional de Brière

Le parc estime que l'inventaire des zones humides ne permet pas de vérifier la véracité et la pertinence des mesures d'évitement et de réduction des impacts sur les zones humides notamment dans les OAP sectorielles.

Compte tenu de l'absence des inventaires à jour des zones humides, le parc ne peut pas se positionner sur le projet de PLUi.

5. Les contributions

Volumétrie

Un nombre modéré de contributions

364 contributions ont été déposées, ce qui est relativement peu compte tenu du nombre de visites en permanence et du nombre de téléchargements des pièces du dossier. Les raisons sont à trouver dans la compréhension des enjeux du PLUi et dans la forte demande d'informations. Une autre raison peut être trouvée dans la difficulté de trouver les informations parmi les 808 documents non hiérarchisés sur le site internet.

De nombreuses associations se sont exprimées

15 associations ou collectifs ont déposé au moins une contribution. Certaines se sont exprimées sur l'ensemble des communes de la CCES (Bretagne vivante par exemple), d'autres sur des sujets locaux (les Boudinières par exemple).

Une faible participation des professionnels

7 aménageurs ont contribué à l'enquête et ce, sur des projets sur lesquels ils sont engagés.

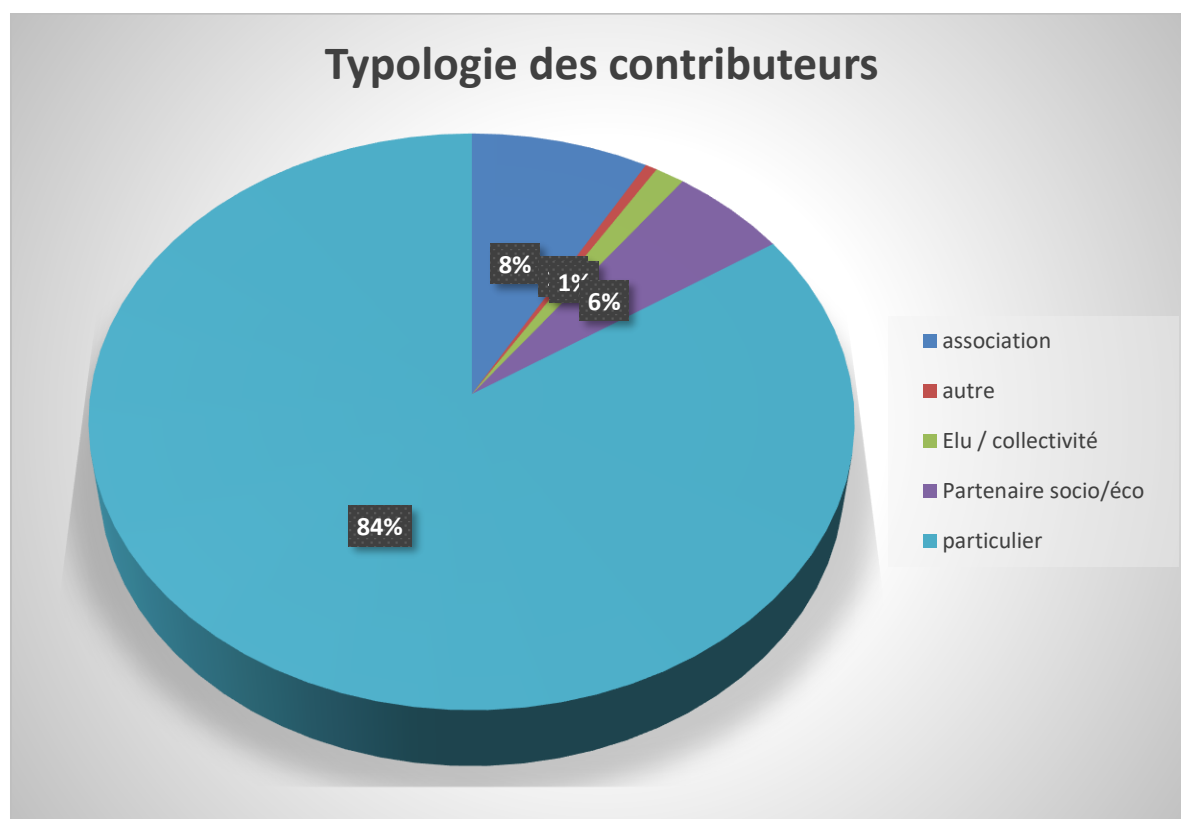
Des contributions de qualité

Au-delà des demandes de changement de zonage et de destination, de très nombreuses contributions sont détaillées et traitent d'enjeux centraux de préservation du patrimoine, d'environnement, de mobilité et de cadre de vie.

Une consultation numérique très importante

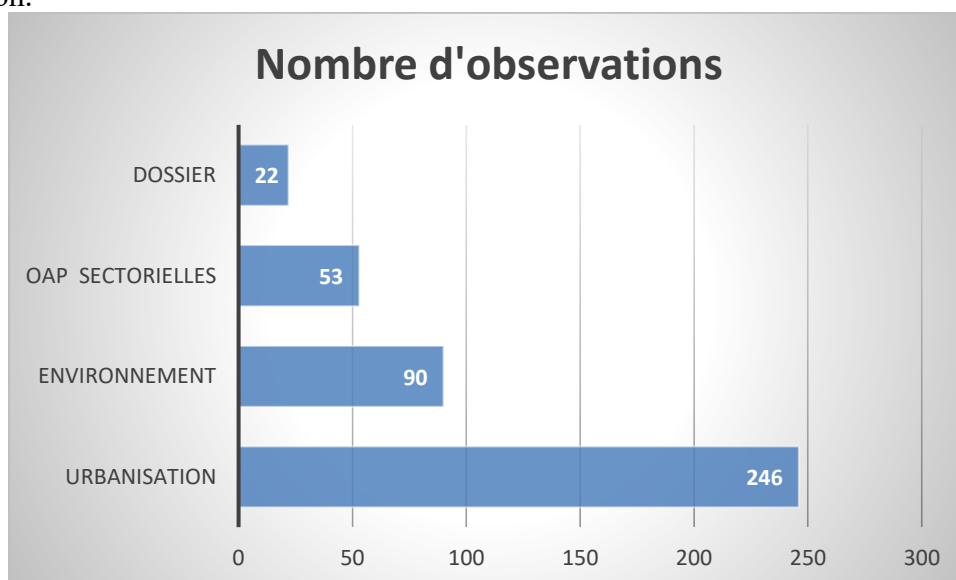
Plus de 5000 personnes se sont connectés sur le site internet, ce qui représente plus de 10% de la population de la communauté de communes.

Typologie des contributions



De façon très majoritaire, les principaux contributeurs sont les particuliers. Il faut néanmoins noter la très bonne participation des associations et collectifs de riverains.

Comptablement, les demandes de constructibilité arrivent largement en tête suivies des changements de destination.



Zonage

Le changement de zonage apparaît comme étant le principal thème des contributions. Les demandes concernent essentiellement la possibilité de pouvoir construire un nouveau logement dans des lieux habités mais classés nouvellement en zone Aa dans le projet de PLUi. Néanmoins, certaines demandes sont à examiner tout particulièrement.

Il s'agit de celles concernant les villages et hameaux recensés et classés en zone Uh_b, et singulièrement les possibilités constructives en dents creuses. En effet, le règlement prévoit cette

possibilité, sauf si la « dent creuse » mesure plus de 30 mètres de long. Nombre de déposants estiment que dans les hameaux, cette règle ne devrait pas être appliquée compte tenu de la taille des terrains. La commission tient à mettre en exergue certaines situations individuelles résultant d'un déclassement de zonage. Nous avons rencontré des personnes qui, lors du partage successoral, se sont acquittés d'impôts sur la valeur d'un terrain qui était constructible et qu'il ne l'est plus dans le projet de PLUi. De fait, le montant de ces impôts dépasse largement la valeur actuelle de ces terrains. Au-delà des demandes de constructibilité, quelques contributions s'étonnent que des terrains agricoles classés A passent en zone naturelle sans raison évidente pour les contributeurs. Enfin, certains déposants se plaignent du classement de leur fond de parcelle en zone naturelle.

Les OAP sectorielles

Les **OAP « Boudinières Nord » et « Boudinières Est »** à Saint Etienne de Montluc font l'objet de nombreuses contributions pour s'élever contre l'OAP Nord. Les principaux reproches touchent à :

La sécurité routière

Il est reproché de générer du trafic supplémentaire sur la route de Nantes déjà très circulée et dangereuse.

La suppression d'un « poumon vert »

De nombreux riverains reprochent une future urbanisation consommatrice d'espaces verts et constituant un îlot de fraîcheur indispensable dans la conjoncture de réchauffement climatique.

La perte de valeur immobilière

Des riverains craignent une dépréciation de leur bien au regard d'immeubles trop proches de leurs habitations.

L'OAP « La petite Noé »

Il est signalé que l'emplacement prévu pour cette OAP est situé en zone humide avec des inondations fréquentes de la route adjacente aux deux îlots.

Des propriétaires refusent l'intégration de leurs terrains dans les OAP à Quilly notamment (OAP de **la pilardais** et **des clos guerrioux**).

Inquiétudes

Le lotissement de l'Oisillière à Savenay

Le changement de zonage inquiète de nombreux déposants. Ils souhaitent préserver le cœur du lotissement en zone protégée non constructible.

Le lotissement de la Blandinais souhaite conserver son Coefficient d'Occupation des Sols de 10% compte tenu du caractère très humide du secteur.

Le contournement de Saint Etienne pose question notamment quant au classement en zone Nc de la variante RD 49, non reprise sur les autres scénarii (déviation sud et déviation nord de Saint Etienne de Montluc).

Lieu-dit La Fondinais à Campbon

Le classement de la zone du Fondinais à Campbon fait réagir de nombreux responsables et habitants de Campbon. Ces réactions sont soit positives (emplois créés) soit négatives (impact sur la nappe phréatique).

L'emplacement de la future déchetterie de St Etienne

Des contributeurs estiment que sa localisation trop proche des habitations générera de nombreuses nuisances (sonores, sécurité).

Le dossier

La lecture du dossier est rendue complexe à la fois par le nombre de documents (808), son volume (près de 5000 pages et les plans (mauvaise échelle, absence d'informations)).

Quelques erreurs sont signalées concernant essentiellement des mises à jour des plans (constructions

non prises en compte, emplacements réservés supprimés, haies inexistantes...).

Il manque dans le dossier la liste complète des emplacements réservés.

Zones humides

De nombreux propriétaires contestent le caractère humide de leurs parcelles. D'autres requêtes estiment que l'inventaire de 2013 n'est plus du tout applicable.

Formes d'habitats atypiques

L'association des gens du voyage de Loire Atlantique regrette l'absence de localisation spécifique pour les terrains familiaux.

Quelques contributeurs ont noté la volonté de la collectivité de favoriser l'installation d'habitats légers de type « Tiny House » mais questionnent sur les lieux possibles pour ces logements.

Des changements de destination à vocation touristique

De nombreuses demandes de changement de destination de bâtiments ont pour objectif non pas la création de logements au titre de résidence principale mais pour y créer des structures à vocation touristique (gîte, chambre d'hôtes par exemple).

D'autres projets de plus grande ampleur sont proposés (kotas finlandais, maison de créateurs et laboratoire de tourisme durable).

6. Les conclusions motivées de la commission d'enquête

Après avoir étudié le dossier d'enquête, visité le territoire pour une bonne compréhension du projet, pris en compte les compléments d'informations mis à la disposition de la commission d'enquête par les services de La communauté de communes d'estuaire et sillon, la commission d'enquête s'est fait un avis :

Sur les projets urbains

La commission se félicite globalement des différents projets menés par la collectivité et singulièrement sur les quartiers « Gare » de Saint Etienne de Montluc et de Savenay. Sur cette commune, la commission suggère d'englober dans le périmètre d'études le secteur Sud en visant une mixité fonctionnelle (habitat, activités économiques et services).

Sur les Orientations d'Aménagement et de Programmation

La commission a analysé les 45 OAP sectorielles de logement sous le prisme des critères issus du PADD du PLUi et des enjeux de l'Etat et a affecté une couleur (Vert, Orange ou rouge) pour chacun des critères.

Critères	 Vert	 Orange	 Rouge
Centralité	Projet à proximité immédiate du centre ou des services essentiels (<500m). Attractivité et déplacements faciles.	Projet situé entre 500 m et 800 m.	Projet éloigné du centre.
Renouvellement urbain	Présence de bâtiments existants conservés ou non.	Espaces déjà urbanisés ou fonds de jardin.	Projet en extension urbaine.
Acceptabilité	Projet bien accepté (aucune ou faible contestation).	Projet peu accepté par la population.	OAP fortement rejetée.
Consommation ENAF	Aucune consommation d'espaces agricoles, naturels ou forestiers.	Consommation partielle d'espaces ENAF.	Consommation totale d'espaces ENAF.
Impact environnemental	Codification reprise de l'étude environnementale du dossier.		
Assainissement	Raccordement à une station d'épuration conforme aux normes.	Station en légère surcapacité.	Station hors normes.
Logements sociaux	Taux de logements sociaux $\geq$ taux fixé par le PLH.	Taux inférieur au PLH.	Aucun logement social prévu.
Analyse globale	Projet répondant à la majorité des enjeux fixés.	Projet répondant partiellement aux enjeux.	Projet répondant très peu aux enjeux.

Les OAP

Commune/OAP	Centralité	Renouvellement urbain	Acceptabilité	consommation ENAF	Impact environnemental	Assainissement	Logements sociaux	analyse globale
Bouée								
Point du jour								
Centre bourg								
Les margats								

Commune/OAP	Centralité	Renouvl urbain	Acceptabilité	consommation ENAF	Impact environnemental	Assainissement	Logements sociaux	analyse globale
Campbon								
Chemin blanc								
Rue du sillon								
La haie Meriais								

Commune/OAP	Centralité	Renouvl urbain	Acceptabilité	consommation ENAF	Impact environnemental	Assainissement	Logements sociaux	analyse globale
Cordemais								
Rue de Plaisance								
Allée des marronniers								

Commune/OAP	Centralité	Renouvl urbain	Acceptabilité	consommation ENAF	Impact environnemental	Assainissement	Logements sociaux	analyse globale
La chapelle Launay								
La valette								
Centre bourg								
Les 3 roses								
chapeau aux moines								
Le lattais								

Commune/OAP	Centralité	Renouvl urbain	Acceptabilité	consommation ENAF	Impact environnemental	Assainissement	Logements sociaux	analyse globale
Lavau sur Loire								
Les grands courtils								
Rue des carrières								
Le clos de la bergerie								

Commune/OAP	Centralité	Renouvl urbain	Acceptabilité	consommation ENAF	Impact environnemental	Assainissement	Logements sociaux	analyse globale
Le Temple de Bretagne								
Rue du grand pont								
Impasse du grand pont								

Commune/OAP	Centralité	Renouvl urbain	Acceptabilité	consommation ENAF	Impact environnemental	Assainissement	Logements sociaux	analyse globale
Malville								
Sainte Catherine								
Le pressoir								
Rue des écoliers								
La croix blanche								

Commune/OAP	Centralité	Renouvlt urbain	Acceptabilité	consommation ENAF	Impact environnemental	Assainissement	Logements sociaux	analyse globale
Prinquiau								
La noue mulette								
Rue Pierre Giraud								
La petite noé								

Commune/OAP	Centralité	Renouvlt urbain	Acceptabilité	consommation ENAF	Impact environnemental	Assainissement	Logements sociaux	analyse globale
Quilly								
Le clos Guerrioux								
La pilardais								
Le cheval blanc								

Commune/OAP	Centralité	Renouvlt urbain	Acceptabilité	consommation ENAF	Impact environnemental	Assainissement	Logements sociaux	analyse globale
Saint Etienne de Montluc								
Place de la mairie								
Les boudinières nord								
Les boudinières est								
Kerrado								
Quartier gare								
Route de Couéron								

Commune/OAP	Centralité	Renouvlt urbain	Acceptabilité	consommation ENAF	Impact environnemental	Assainissement	Logements sociaux	analyse globale
Savenay								
Beausoleil								
Victor Rodrigue								
Rue des Chardonnerets								
Rue des mésanges								
Malville/Verdun								
Bois des amourettes								
Prince bois								
L'aumônerie								
Rue Laënnec								
Sillon du bas matz								

De façon globale, la commission estime que les OAP répondent en grande partie aux enjeux de sobriété foncière, de renouvellement urbain, de production renforcée de logements sociaux, et de renforcement des centralités. Elles sont, cependant, sous certains aspects, imprécises pour pouvoir renseigner efficacement le public, notamment les riverains de celles-ci. Il s'agit notamment de l'absence de la programmation prévisionnelle et des hauteurs prévues.

Compte tenu de cette analyse, la commission estime que les OAP « La Noé » à Prinquiau, « Le sillon du bas Matz » à Savenay et « le lattais » à La Chapelle Launay ne correspondent pas aux enjeux énoncés ci-dessus.

S'agissant de l'OAP « La petite noé », la commission estime que celle-ci se trouve éloignée du centre bourg, ne participe au renouvellement urbain, consomme 30 000 m² d'espaces naturels et est située dans un secteur humide.

S'agissant de l'OAP « Le sillon du Bas Matz », est très éloignée du centre-ville (1,7 km), ne participe pas au renouvellement urbain, consomme 7000 m² d'espaces naturels et ne prévoit pas de logement social.

S'agissant de l'OAP « Le lattais », elle se trouve à environ 1 km du centre bourg, ne prévoit pas de logement social et consomme 14 000 m² d'espaces agricoles.

L'OAP « Les boudinières » faisant l'objet d'un rejet massif des propriétaires concernés et des riverains, nécessite un travail partenarial soutenu pour concevoir un aménagement plus doux de cette zone stratégique en cœur de ville.

Recommandations de la commission

Instaurer un taux de logement locatif social a minima 15% dans les deux OAP du Temple de Bretagne, à savoir : rue du Grand Pont et impasse du Grand Pont.

Fixer le taux de logement locatif social dans l'OAP « Le Cheval blanc » sur la commune de Quilly.

Finaliser le projet d'aménagement des « Boudinières » à Saint Etienne de Montluc en partenariat avec les membres de l'association JACAVIE, les propriétaires et les riverains concernés.

Sur le zonage

La commission estime remarquable le travail effectué par la communauté de communes sur les villages et les hameaux classés en zonage Uhb. C'est ainsi que seuls 3 villages et 17 hameaux ont bénéficié de ce classement.

Recommandation de la commission

Nous recommandons de réexaminer quelques périmètres de zonage pour permettre la constructibilité de parcelles que l'on peut considérer comme des dents creuses.

Cette modification permettra de répondre à l'objectif du PLUi de préserver la « campagne habitée ».

Ces modifications sont en très petit nombre et n'impacteront donc pas l'enjeu de la réduction de la consommation d'ENAF.

Un certain nombre de demandes de parcelles, précédemment en secteur agricole et nouvellement zonées en zone naturelle dans le projet de PLUi.

Recommandation de la commission

Nous recommandons d'étudier les demandes de pétitionnaires dans le cas où certaines parcelles semblent être actuellement cultivées.

Sur les changements de destination

De nombreux contributeurs sollicitent le changement de destination de leur patrimoine bâti en habitation pour y faire du logement résidentiel ou touristique.

Ils arguent de pouvoir ainsi sauvegarder du petit patrimoine, développer du tourisme vert et de préserver la campagne habitée.

Recommandation de la commission

Nous recommandons d'examiner avec intérêt ces demandes portant sur des bâtiments situés au cœur de hameaux, disposant d'un accès facile à l'électricité et à l'eau et présentant un intérêt patrimonial.

Sur les enjeux environnementaux

L'absence d'actualisation de l'inventaire des zones humides, réalisé il y a 12 ans, est une faiblesse du dossier, dans la mesure où elle limite la faisabilité des projets urbains portés dans le projet de PLUi.

Recommandation de la commission

La commission recommande de finaliser cette actualisation pour l'inclure dès la première modification du PLUi.

Le classement des haies et des espaces boisés est contesté à la fois par deux associations et des propriétaires concernés, arguant soit d'un manque de précision dans les espaces concernés, soit d'un classement inapproprié ou absent.

Recommandation de la commission

La commission suggère à la CCES d'examiner avec attention les demandes de correction.

Les STECAL

Le projet de PLUi prévoit la création d'une aire d'accueil des gens du voyage sur le secteur du Gué de Faisan à Saint Etienne de Montluc.

Cet emplacement est éloigné de toute commodité et potentiellement en zone humide.

Il est instauré à Malville un STECAL Ae au lieu-dit « Le Liévreau ». Un habitant situé dans ce secteur demande l'annulation d'un changement de zonage au titre de STECAL jugé trop contraignant pour sa parcelle sur laquelle il pense ne plus pouvoir faire d'agrandissement dans le futur.

Recommandations de la commission

La commission recommande de rechercher un autre emplacement pour l'accueil des gens du voyage, un emplacement plus proche des services de la commune de Saint Etienne de Montluc.

La commission recommande de revenir au zonage Aa sur la parcelle AM 21 à Malville.

Le dossier

La commission estime que la qualité du règlement écrit est remarquable et sera un outil appréciable pour le public pour connaître les droits et devoirs et échanger avec les services instructeurs.

Comme il a été signalé par de nombreux visiteurs, le règlement graphique est à revoir compte tenu de son manque de lisibilité et du manque d'informations de repérage tel que le nom des rues.

Recommandation de la commission

La commission recommande de modifier les plans généraux, de hauteur et de coefficient de surface perméable pour améliorer leur compréhension et ce, avant l'approbation du PLUi.

Prise en compte de l'intérêt général

L'intérêt général comme fondement du projet de territoire

Le projet de PLUi affirme une volonté collective et concertée : il est décrit comme « le fruit d'un travail collaboratif » associant élus, habitants et partenaires institutionnels. Cette démarche traduit une conception participative et partagée de l'intérêt général, fondée sur la co-construction du projet et la concertation démocratique.

Le projet de PLUi se donne pour fil conducteur la transformation et l'adaptation du territoire face aux changements climatiques, économiques et sociétaux, dans un esprit de cohérence et de solidarité entre les 11 communes du territoire. L'intérêt général y est donc entendu comme la recherche d'un équilibre durable entre développement et préservation, entre attractivité et sobriété, entre les besoins présents et les exigences futures.

Enfin, la structuration du document autour des trois principes transversaux — *unité, spécificité, complémentarité* — illustre une approche équilibrée de l'action publique :

- *Unité*, pour garantir la cohérence et la solidarité intercommunale ;
- *Spécificité*, pour tenir compte des particularités locales ;
- *Complémentarité*, pour renforcer les coopérations entre communes et territoires voisins.

Ces principes traduisent une recherche d'équité et de cohésion territoriale, valeurs constitutives de l'intérêt général.

L'intérêt général environnemental

Le projet de PLUI d'Estuaire et Sillon place la transition écologique au cœur de son projet de territoire. L'intérêt général s'exprime ici à travers la volonté de préserver les biens communs environnementaux : la qualité de l'air, de l'eau, la biodiversité et les paysages. Le document identifie les enjeux liés à la lutte contre le réchauffement climatique et à la protection des ressources naturelles :

- Réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et adaptation aux changements climatiques ;
- Protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (plus de 80 % du territoire) ;
- Application de l'objectif national de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) à l'horizon 2050 ;
- Préservation des continuités écologiques et lutte contre l'étalement urbain.

La valorisation des énergies renouvelables, la gestion durable de l'eau (notamment la nappe de Campbon) et la prévention des risques d'inondation démontrent une volonté d'agir dans une perspective intergénérationnelle.

L'intérêt général social et territorial

L'intérêt général est également présent dans la dimension humaine et solidaire du projet. Le projet de PLUI met l'accent sur la qualité de vie, la mixité sociale, l'accès à l'habitat et aux services essentiels pour tous les habitants, quels que soient leur âge, leur condition ou leur commune de résidence. Les orientations relatives à l'habitat sont particulièrement significatives :

- Développement d'une offre de logement diversifiée et abordable, adaptée aux parcours de vie (jeunes, familles, personnes âgées, gens du voyage) ;
- Promotion du renouvellement urbain et de la réhabilitation pour limiter l'artificialisation ;
- Priorité donnée aux centres-bourgs et centres-villes, dans une logique de proximité et de cohésion sociale.

Sur le plan des mobilités, le PLUI favorise les transports collectifs et actifs (marche, vélo, covoiturage), afin de réduire les inégalités d'accès et les nuisances liées à l'usage de la voiture individuelle. Cette orientation répond à un double objectif d'intérêt général : la protection de l'environnement et l'égalité d'accès à la mobilité.

Enfin, la démarche de concertation et la mise en avant du "bien vivre ensemble" renforcent la dimension citoyenne du projet, fondée sur la participation et la solidarité entre les habitants.

L'intérêt général économique et partenarial

Le projet de PLUI entend assurer le développement des entreprises et des emplois tout en intégrant les exigences de transition écologique. Les choix opérés visent à concilier attractivité et sobriété foncière :

- Maîtrise de l'expansion urbaine des zones d'activités ;
- Valorisation du foncier existant et densification des espaces économiques ;
- Promotion de nouvelles filières bas-carbone, du recyclage et de l'économie circulaire ;
- Soutien au tissu artisanal et aux circuits courts.

L'intérêt général se manifeste également dans la complémentarité interterritoriale : la coopération avec Nantes Métropole et la CARENE (Saint-Nazaire Agglomération) traduit une vision à l'échelle du bassin de vie, évitant la concurrence et favorisant la cohérence régionale.

Le projet souligne enfin la préservation du foncier agricole (20 400 hectares), considéré comme une ressource stratégique pour l'autonomie alimentaire et la résilience locale — un objectif à la fois économique, social et environnemental.

Appréciation globale sur l'intérêt général du projet

Le projet de PLUI d'Estuaire et Sillon s'inscrit dans une démarche claire de recherche de l'intérêt général. Il dépasse les logiques sectorielles pour articuler les enjeux économiques, sociaux et écologiques dans une vision cohérente et partagée. La collectivité assume un rôle de coordination entre communes, garantissant l'unité et la solidarité territoriale tout en respectant les spécificités locales.

Il propose un modèle d'aménagement sobre, solidaire et résilient, en cohérence avec les orientations nationales et régionales du développement durable. En conséquence, le projet sert l'intérêt général, sous réserve d'une mise en œuvre vigilante et concertée des orientations énoncées :

- La réussite des objectifs dépendra de la capacité à mettre en œuvre les orientations (notamment la densification et la rénovation du bâti existant) ;
- La cohérence intercommunale devra être préservée dans la durée face aux pressions économiques et démographiques ;
- Une attention continue devra être portée à l'équité entre communes rurales et pôles urbains.

Acceptabilité du projet de PLUi

S'agissant de l'acceptabilité du projet de PLUi, la commission souligne tout d'abord l'excellente appropriation des enjeux du projet de PLUi par le public. Cette appropriation a été favorisée par l'ensemble des débats menés lors de la phase de concertation et par la distribution de supports de communication juste avant le début de l'enquête publique et ce, dans chaque habitation.

Très peu de visiteurs et contributeurs ont remis en cause les enjeux globaux de ce projet de PLUi, notamment sur :

- La nécessité de recentrer au cœur de bourg le logement et les commerces,
- La préservation de l'environnement et du patrimoine naturel et bâti,
- La nécessité de créer plus de logement social,
- Les protections patrimoniales et naturelles.

Les contestations proviennent essentiellement :

- Du choix de zonage (Aa ou Np) délimitant le périmètre des hameaux identifiés comme tels,
- De la non-constructibilité dans les nombreux villages maintenus en zone agricole,
- De quelques OAP par les riverains et habitants des secteurs concernés,
- La commune de Campbon a été particulièrement critique sur le lieu-dit "La Fondinais" et le réseau d'assainissement collectif.

Compte tenu de l'importante participation du public, à savoir :

- Plus de 10% de la population de la communauté de communes a participé à l'enquête,
- De nombreuses associations se sont exprimées,
- A l'inverse de la grande majorité des enquêtes publiques, le nombre d'observations est faible au regard des visites en permanence. En effet il y a eu environ 500 visites en permanence et seulement 364 contributions ayant généré plus de 480 observations.

La commission estime que l'acceptabilité du projet est bonne au regard du croisement de l'intérêt général et des intérêts privés.

L'acceptabilité doit être également étudiée au niveau des conseils communaux des 11 communes. L'élaboration était une gageure dans la mesure où la création de la communauté de communes Estuaire et Sillon est récente, regroupant 2 communautés de communes. De plus, ante PLUi, existait un PLUi partiel et 8 PLU, ce qui rendait encore plus complexe l'élaboration d'un PLUi fédérateur.

Force est de constater que la réussite a été quasi-totale, seul un conseil municipal a voté contre ce projet de PLUi.

En conclusion, la commission estime que la communauté de communes a pleinement réussi l'appropriation de ce document stratégique, à la fois par les habitants et par les édiles.

Analyse bilancielle

Les points faibles identifiés.

- L'inventaire des zones humides est très ancien, réalisé entre 2012 et 2014 rend difficile l'évaluation environnementale des OAP et leur analyse au regard de cet enjeu majeur, d'autant plus que les compensations sont devenues quasiment impossibles.
- Quelques OAP sont trop éloignées des centralités, voire situées en zone humide, voire privées de logements sociaux,
- Le territoire souffre depuis plusieurs années d'un système d'assainissement obsolète, notamment sur les villes de Savenay et Saint Etienne de Montluc, voire insuffisant pour accueillir convenablement de nouveaux projets urbains. Cette situation engendrera des retards dans la programmation des projets annoncés.
- La collectivité engage des actions foncières par les communes et l'Etablissement Public Foncier, mais n'a pas formalisé au préalable une stratégie foncière. Celle-ci est indispensable à la réussite de l'atteinte du Zéro Artificialisation Nette dans la mesure où les acquisitions visées et nécessaires aux futurs projets seront plus complexes et onéreuses.
- Le dossier numérique était particulièrement complexe à consulter compte tenu de son absence de structuration. Quant au dossier papier, il souffrait d'un manque de lisibilité des plans.

Les points forts identifiés.

- Le projet est compatible avec tous les documents supérieurs en vigueur. Il faut noter particulièrement l'anticipation de certaines mesures qui seront arrêtées par le SCoT dans le cadre de sa révision en cours de réalisation.
- La CCES affirme une stratégie globale de réduction de la consommation des ENAF. Celle-ci est supérieure de 50% de la consommation de la période de référence.
- De nombreuses OAP se situent en centre bourg et centre-ville dont certaines incluent une part importante de renouvellement urbain.
- Les densités définies dans les nouvelles opérations sont plus élevées que dans les anciens documents d'urbanisme.
- Un effort important de production de logements sociaux est constaté, permettant ainsi un rattrapage significatif de la communauté de communes,
- Les projets urbains ambitieux autour des gares de Savenay et de Saint Etienne de Montluc,
- L'instauration d'un Coefficient de Surface Perméabilisée même en zone d'activités.
- Une volonté affirmée de ne pas ouvrir à l'urbanisation des hameaux et villages non répertoriés au SCot.
- L'OAP « Optimisation foncière » cadre les opérations de densification par des particuliers afin de préserver les enjeux urbanistiques, environnementaux, d'accès et de densité foncière.
- L'OAP commerce est volontariste pour recentrer le commerce et les activités de service en centralités,
- La qualité du règlement écrit et de la justification des choix.
- Une bonne acceptabilité du projet de PLUI à la fois par la population et par les communes.

7. Formalisation de l'avis de la commission d'enquête

D'une manière générale, la commission d'enquête constate que l'enquête publique a été bien organisée par le maître d'ouvrage du point de vue matériel, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables. Le relais a également été bien assuré localement par les services municipaux des onze villes.

Le nombre de seize permanences a été suffisant, même si pour certaines, il a fallu prolonger l'heure de fermeture. Au total, ce sont près de 500 personnes qui se sont déplacées dans ces permanences.

Le dossier d'enquête a été construit en conformité avec les dispositions législatives et réglementaires encadrant et définissant la structure et la composition d'un plan local d'urbanisme. La commission d'enquête a apprécié la fourniture d'une note synthétique de style « Note de présentation non technique » du projet de PLUi.

L'appropriation du dossier d'enquête était complexe du fait de son ampleur (4608 pages et plans, 808 documents relatifs au PLUi).

Le PADD, le règlement écrit et la justification des choix étaient des documents particulièrement bien rédigés et compréhensibles par le grand public ; en revanche, les plans étaient très difficilement lisibles par une échelle souvent inappropriée et par le manque d'informations tels que les noms des rues. Les membres de la commission d'enquête ont renseigné les visiteurs par l'intermédiaire du SIG mis à leur disposition par la communauté de communes.

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation auraient gagné, comme demandé par de nombreux visiteurs, un calendrier prévisionnel de réalisation, l'indication des hauteurs et une homogénéisation des informations.

En regroupant l'analyse de l'ensemble des observations émises en approches thématiques et par ville – ces approches se croisant nécessairement -, la commission d'enquête a évidemment cherché à dégager des synthèses permettant de poser au maître d'ouvrage de nombreuses questions (près de 400), cette phase permettant ensuite l'élaboration de conclusions motivées et d'un avis d'ensemble. Mais elle a naturellement veillé à restituer dans le présent rapport et dans ses annexes (observations sur registres ou par voie électronique) l'intégralité des observations émises par écrit ou par voie électronique, et elle recommande aux lecteurs du rapport de bien vouloir s'y reporter également.

Le public reste en attente de réponses personnalisées, demande légitime pour nourrir le dialogue qui devra se poursuivre au-delà de la fin de l'enquête publique.

Trois enjeux se dégagent en conclusion.

1 - Transformer un PLUi sur trois communes et 8 PLU en un document intercommunal est un vrai défi. Héritiers des POS, les PLU locaux élaborés à partir de 2000 reflètent le cadre géographique, morphologique, historique, patrimonial, économique, social, environnemental de leur territoire dans une diversité. Ils ont été adaptés, au fil des modifications et révisions, au plus près des réalités locales. Créer un nouveau document intercommunal intégré nécessitait donc une volonté politique, une prise en compte réaliste des rapprochements et des particularités à maintenir, une démarche de « co-construction » par étapes.

2 - Le résultat est un document associant pédagogie dans les différentes composantes du rapport de présentation et technicité dans les documents opposables (règlement, OAP, annexes).

3 - On peut dire que les fondations ont été établies et que le projet de PLUi à finaliser à l'hiver 2025 constituera une base technique solide pour les dix ou quinze prochaines années, tout en étant actualisé autant que nécessaire lors des évolutions.

En conséquence, la commission d'enquête, après avoir :

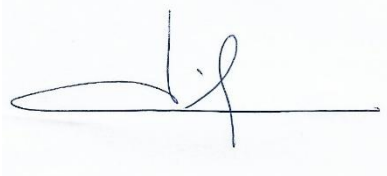
- pris connaissance de manière exhaustive de l'ensemble du dossier d'enquête, dont spécifiquement les documents constitutifs d'un plan local d'urbanisme à échelle intercommunale (justification des choix, projet d'aménagement et de développement durable, règlement écrit, règlement graphique (cartes de zonages), annexes) ;
- pris connaissance des avis et observations des personnes publiques associées qui ont répondu aux sollicitations du maître d'ouvrage, dont ceux de l'État, du SCOT métropolitain Nantes – Saint Nazaire, du Département de Loire Atlantique et des onze Villes constitutives du territoire, ainsi que de plusieurs autres institutions publiques ;
- recueilli l'ensemble des observations et avis exprimés par le public lors des seize permanences de la commission d'enquête, par voie électronique sur le site dédié ou par voie dactylographique ou manuscrite sur les registres tenus en mairie, y compris des pièces jointes annexées à ces avis; les avoir classés et traités par thèmes et villes; avoir rédigé et remis au maître d'ouvrage un procès-verbal de l'ensemble de ces observations et l'avoir invité à bien vouloir répondre aux questions de synthèse rédigées à son endroit à partir de ces observations et celles de la commission d'enquête;
- pris connaissance des réponses du maître d'ouvrage, les avoir commentées et en avoir dûment tenu compte pour rédiger des conclusions motivées ;
- apprécié l'ensemble de la démarche menée par la communauté de communes d'Estuaire et Sillon de la mission d'établir un plan local d'urbanisme intercommunal appelé à être substitué aux plans d'urbanisme et PLUi partiel ;

La commission émet **un avis favorable** au projet d'élaboration du PLUi de la communauté de communes Estuaire et Sillon, avis assorti des quatre réserves suivantes :

- **Réserve n° 1** : Supprimer l'OAP d'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) « La Petite Noé » à Prinquiau. Celle-ci se trouve éloignée du centre bourg, ne participe au renouvellement urbain, consomme 30 000 m² d'espaces naturels et est située dans un secteur humide.
- **Réserve n° 2** : Supprimer l'OAP « Le Lattais » à La Chapelle Launay. Celle-ci se trouve à environ 1 km du centre bourg, ne prévoit pas de logement social et consomme 14 000 m² d'espaces agricoles.
- **Réserve n° 3** : Supprimer l'OAP « Le Sillon du Bas Matz » à Savenay. Celle-ci est très éloignée du centre-ville (1,7 km), ne participe pas au renouvellement urbain, consomme 7000 m² d'espaces naturels et ne prévoit pas de logement social.
- **Réserve n° 4** : Mettre en concordance les calendriers de mise à niveau des stations d'épuration avec les projets urbains sur les communes de Saint Etienne, Savenay, le Temple de Bretagne et la Chapelle Launay.

Fait à Savenay le 24 octobre 2025

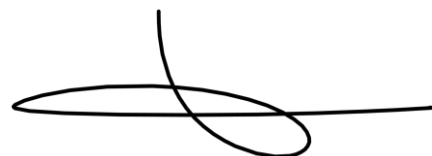
La commission d'enquête



Didier Vilain



Pascal Dréan



Jean-Christophe Roger