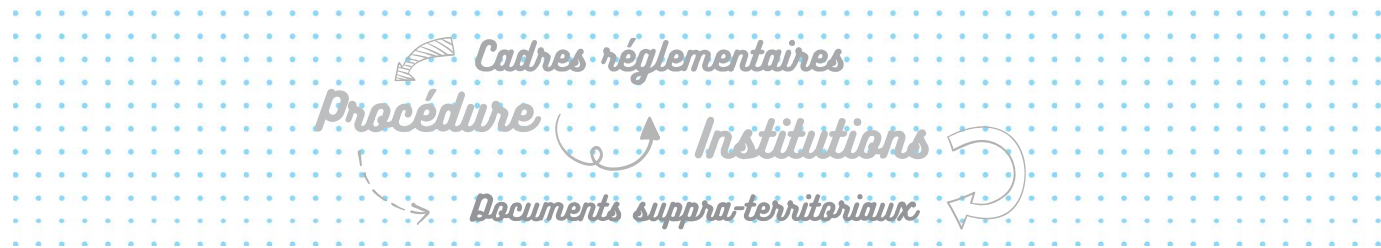




# D

## *Partie 1*

# INTRODUCTION GÉNÉRALE AU PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL



## PRÉAMBULE

La Communauté de communes Estuaire et Sillon est composée de onze communes rassemblant 40 000 habitants.

La collectivité occupe une position centrale dans la métropole Nantes Saint-Nazaire et elle contribue à l'attractivité de ce territoire, et plus globalement du département de Loire-Atlantique.

Elle est née, suite à la loi Notre, de la fusion le 1er janvier 2017 des anciennes communautés de communes de Loire et Sillon (Savenay, Bouée, Quilly, Malville, Campbon, Lavau-sur-Loire, Prinquiau, La Chapelle-Launay) et Cœur d'Estuaire (Cordemais, Saint-Étienne-de-Montluc et Le Temple-de-Bretagne).

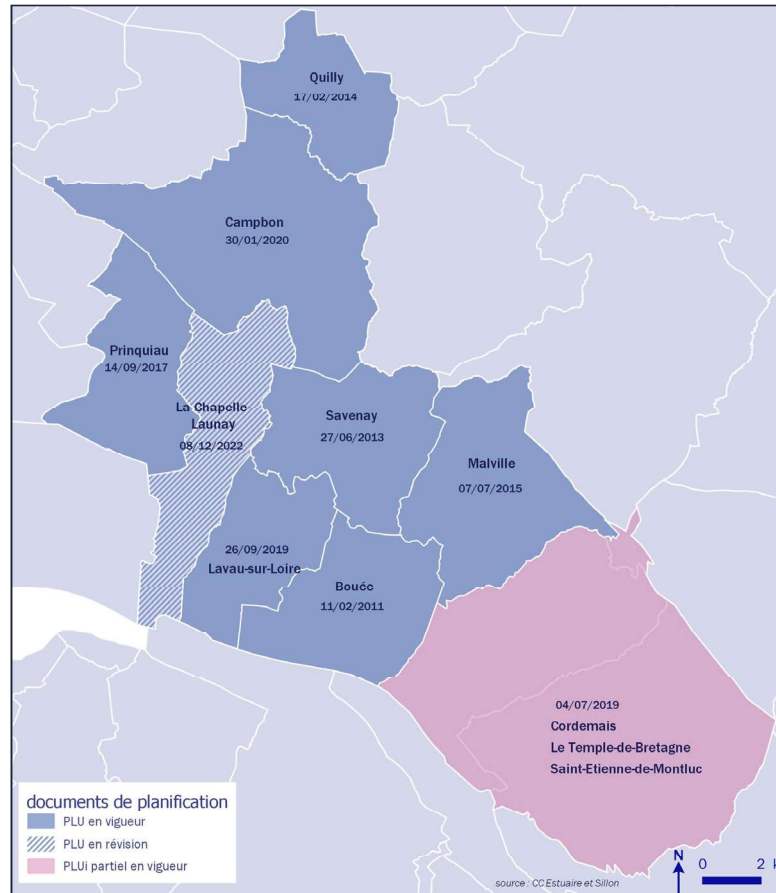
Depuis cette date, elle est compétente en matière « de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale, en collaboration avec les communes membres » et pilote les différentes procédures d'élaboration, d'évolution et de modification de Plan Local d'Urbanisme.

Les onze communes du territoire disposent d'un PLU [carte : état des lieux documents urbanisme]. Trois d'entre elles avaient engagé l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi) avant la fusion des deux anciens EPCI.

### CARTE 1

#### État des lieux des documents de planification

Source : addrn

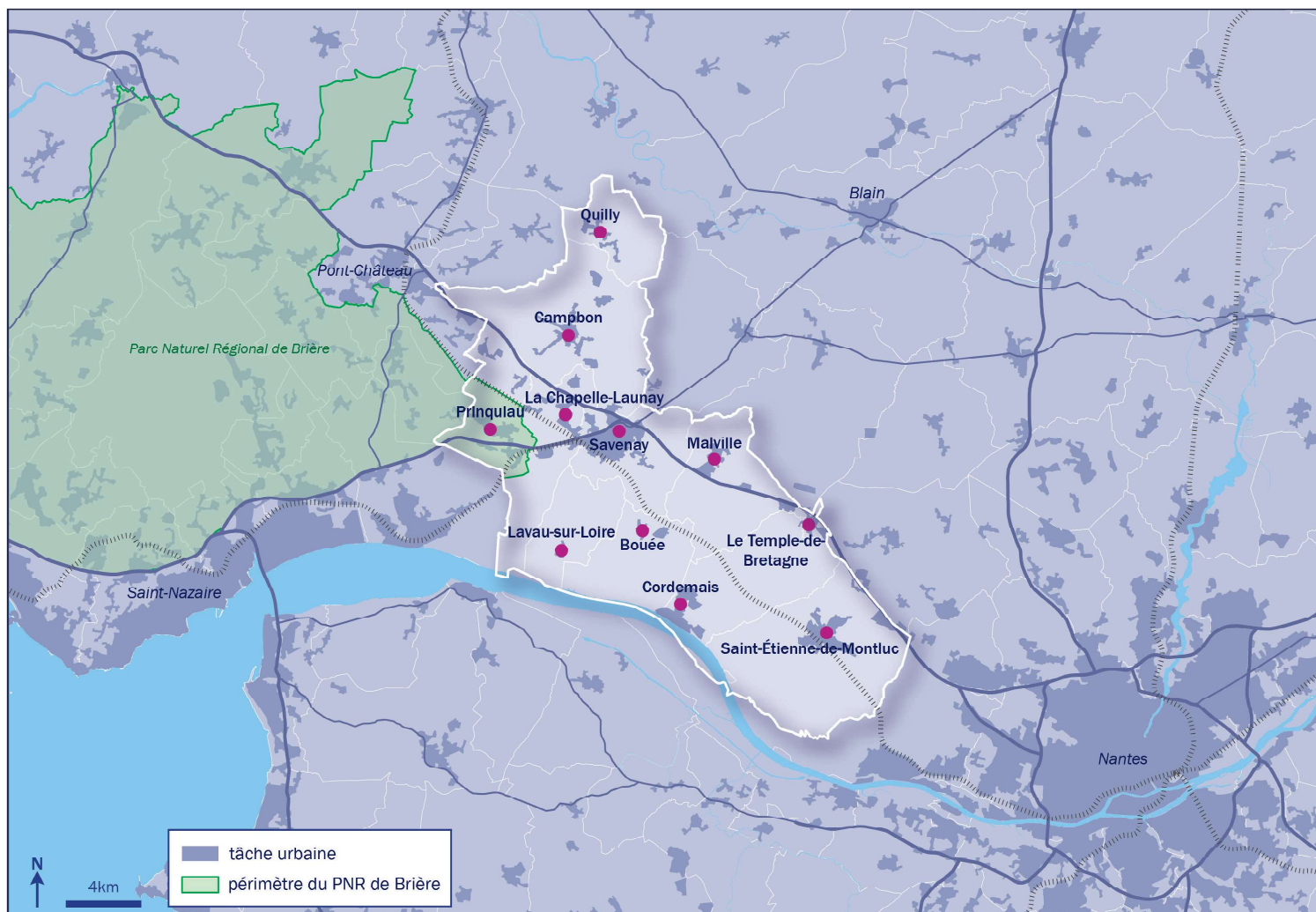


#### COMPÉTENCES COMMUNAUTAIRES OBLIGATOIRES :

- Aménagement de l'espace (documents d'urbanisme),
- Développement économique (Zones d'Activités Economiques, Commerce, Tourisme),
- Eaux et milieux aquatiques,
- Aires d'accueil des gens du voyage,
- Déchets des ménages et déchets assimilés.

#### OPTIONNELLES :

- Protection et mise en valeur de l'environnement
- Politique du logement et du cadre de vie
- Aménagement et gestion de la voirie communautaire
- Développement et aménagement culturel et sportif
- Action sociale (Petite enfance, jeunesse)
- Assainissement des eaux usées.



## CARTE 2 Présentation du territoire

Source : adrn

### 39 647 habitants en 2019

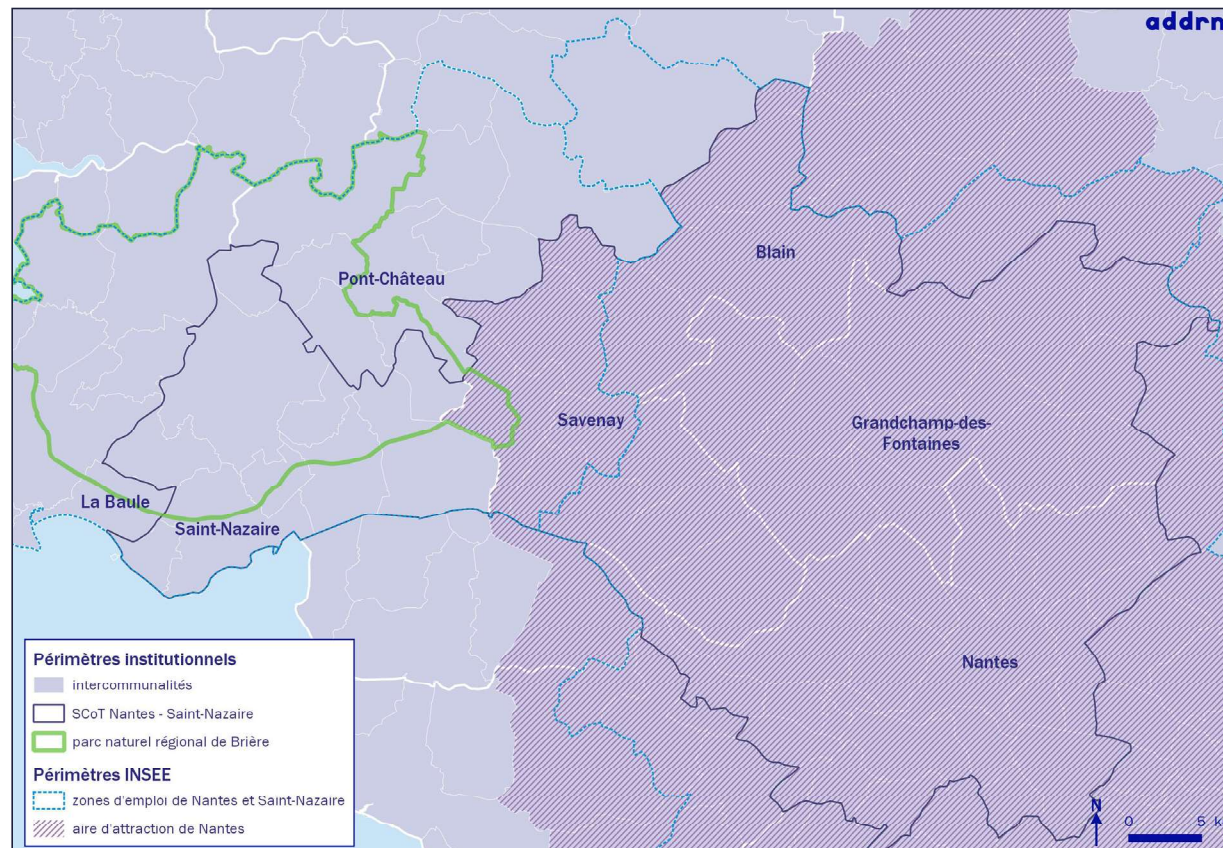
- Bouée : 1 019
- Campbon : 3 959
- La Chapelle-Launay : 3 145
- Cordemais : 3 754
- Lavau-sur-Loire : 772
- Malville : 3 531
- Prinquiau : 3 474
- Quilly : 1 386
- Saint-Étienne-de-Montluc : 7 515
- Savenay : 9 064
- Le-Temple-de-Bretagne : 2 028

## DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES AU-DELÀ DE L'INTERCOMMUNALITÉ

D'autres coopérations territoriales institutionnalisées se superposent au périmètre de coopération intercommunale et tissent un réseau d'alliances nécessaires à l'action publique. Estuaire et Sillon est notamment partie prenante de la dynamique métropolitaine Nantes Saint-Nazaire basée sur un projet de territoire commun

(le SCoT), cette dynamique de projets d'ensemble renforce l'envergure nationale de tout le territoire.

À noter également que la commune de Prinquiau fait partie du Parc Naturel Régional de Brière qui dispose d'une Charte dont les mesures sont transposées dans le SCoT Nantes Saint-Nazaire.



### AIRE URBAINE OU « GRANDE AIRE URBAINE » :

ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaillent dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

### BASSIN DE VIE :

le terme désigne le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants (commerces, enseignement, santé, transports, sports, loisirs et culture).

### ZONE D'EMPLOI :

espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts.

**CARTE 3**  
Périmètres institutionnels  
et périmètre Insee

Source : addrn



## LES OBJECTIFS DU PLU<sub>i</sub> D'ESTUAIRE ET SILLON

Au regard des nouveaux défis du territoire (transition écologique, nouveaux besoins sociétaux, sobriété foncière, développement économique, mobilités...), du contexte évolutif (réglementaire, législatif, société...), des projets en cours (programmes Petites Villes de demain, AMI cœur de bourg...), la collectivité a choisi de franchir un cap dans l'exercice de la compétence planification et du travail en commun en engageant l'élaboration du premier Plan Local d'Urbanisme intercommunal de la Communauté de communes Estuaire et Sillon.



▲ Le marais du Syl, BOUÉE ©addrn

La **délibération de prescription de la procédure, du 3 février 2022** a identifié quatre grands objectifs à poursuivre pour l'élaboration de ce document stratégique d'aménagement du territoire :

- un **territoire d'accueil** entre la métropole nantaise et l'agglomération nazairienne **qui répond aux besoins** ;
- un **développement équilibré et mesuré** ;
- un patrimoine **préservé** et des paysages **sauvegardés** entre sillon, plateau et marais ;
- la lutte contre **le changement climatique et l'adaptation à ce changement** en lien avec le Plan Climat-Air-Énergie Territorial (PCAET) d'Estuaire et Sillon.

## LE CADRE DU PLUi

### LA CONSTRUCTION D'UN PROJET STRATÉGIQUE ET INTÉGRATEUR

Le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal est à la fois un **document de stratégie de développement et un document opérationnel** mobilisant les outils pour sa mise en œuvre. Ce document de planification réglementaire fédère autour d'un projet de territoire et planifie un projet de développement durable pour les dix à quinze prochaines années en intégrant et prenant en compte les politiques sectorielles du territoire. Il fixe les règles générales d'utilisation du sol et sert de référence pour la délivrance des autorisations d'urbanisme (déclaration préalable, permis de construire, d'aménager...).

Il constitue pour Estuaire et Sillon le document stratégique transversal du territoire après le projet de territoire. À ce titre, cette démarche d'élaboration a pour objectif de construire un document capable :

- **d'exprimer spatialement le projet collectif et stratégique de l'intercommunalité** et du territoire dans toutes ses composantes (citoyens, partenaires, associations...);
- **d'assurer la cohérence des politiques publiques locales et supra-territoriales** (Programme Local de Habitat - PLH, Plan Climat-Air-Énergie, Territorial PCAET, feuille de route mobilité, Stratégies territoriales Eau et Milieux Aquatiques...) ou en cours de construction (Projet de territoire, Schéma d'Accueil des Entreprises - SAE, stratégie touristique, Schéma Directeur d'Assainissement des eaux usées...);
- **de constituer un outil efficace pour l'urbanisme opérationnel** et les différents projets communaux et intercommunaux.

### LA PRISE EN COMPTE DES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES

**Le PLU est un document de planification introduit par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)** du 13 décembre 2000 et qui remplace les Plans d'Occupation des Sols, héritiers de la Loi d'Orientation Foncière de 1967.

Depuis 2000, les enjeux, la société et les politiques publiques ont fortement évolué et le transfert de compétences en matière d'urbanisme au profit des intercommunalités s'est renforcé, à la suite de différentes lois et échéances fixées par l'État. Petit à petit l'outil PLU, bien que rénové par rapport au POS, a aussi perdu en efficacité pour faire face aux nouveaux enjeux contemporains (complexité des projets urbains, urbanisme de projet, transitions énergétique, écologique, environnementale....) et pour traduire les projets de territoire.

**La prise de conscience des problématiques environnementales** a conduit à l'élargissement des leviers réglementaires existant dans les PLU. **La loi portant Engagement National pour l'Environnement du 12 juillet 2010, dite loi «ENE» ou «Grenelle 2»**, a notamment renforcé le contenu à caractère environnemental dans le PLU et incite déjà à l'élaboration d'un PLU intercommunal, celui-ci étant présenté comme le plus pertinent en terme d'échelle pour traiter ces enjeux.

**La loi ALUR** (pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové) de mars 2014 répond aux nouvelles modalités d'aménagement du territoire et de projet urbain, qu'on peut appeler « urbanisme de projet », qui associe davantage les opérateurs, les acteurs locaux de l'aménagement, les usagers, les concepteurs des projets...

L'écriture de règles figées dans les PLU peut rendre difficile la mise en œuvre de ces nouvelles modalités de conception. De plus, **les objectifs de modération puis de limitation de la consommation foncière posés dans les différentes lois depuis 2000** ont renforcé le recours au renouvellement des espaces déjà urbanisés et aménagés, diversifiant de fait les projets d'aménagements et de constructions, mais les complexifiant également. Aussi, il est apparu nécessaire de prévoir de nouveaux outils réglementaires adaptés à ces nouveaux modes de faire, notamment en matière de construction neuve, réhabilitation, démolition-reconstruction, surélévation, mutabilité/ réversibilité ...

**La loi ALUR**, en modifiant le contenu du Code de l'urbanisme, a permis de rénover le contenu des PLU/PLUi pour en faire une véritable boîte à outils qui permet de traduire le projet de territoire en fonction des besoins, des opérations, des spécificités et particularités infra-territoriales (traduction à plusieurs échelles : du grand territoire, au quartier, jusqu'à l'unité foncière) et gagnant en souplesse, faisant du **PLU/PLUi un document d'urbanisme modulable et adaptable aux besoins de chaque territoire**.

Cette loi et son décret de recodification de 2015 ont donc posé les bases et le socle actuel du contenu et des possibilités réglementaires des différentes pièces qui composent un PLUi.

Entre 2018 et 2022, deux autres lois sont intervenues dans le champ de l'urbanisme :

- **La loi du 23 novembre 2018** portant Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique, dite **loi ELAN**, renforce notamment les compétences des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) en matière d'application de la **loi Littoral**. Ces derniers doivent désormais 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 en définir la localisation. Il s'agit d'une nouvelle catégorie créée par la loi, en sus des agglomérations et des villages dont l'urbanisation était déjà encadrée par la Loi Littoral de 1986. Les SDU pourront accueillir de nouvelles constructions à destination exclusive d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti.
- **La loi Climat et Résilience** du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (*cf focus loi climat et résilience*).

L'ensemble de ces lois posent le cadre législatif et réglementaire dans lequel le PLUi est élaboré en assurant notamment la traduction des **grands objectifs de développement durable énoncés par l'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme** :

« Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° L'équilibre entre :

- a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
- b) Le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;
- c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;
- e) Les besoins en matière de mobilité ;

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;

3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat,

commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;

4° La sécurité et la salubrité publiques ;

5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;

6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;

6° bis La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme ;

7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ;

8° La promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales. »

### UN PLUi CRÉE LES CONDITIONS POUR ASSURER

Un développement équilibré

La qualité urbaine, architecturale et paysagère

La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale

Le respect de l'environnement





## FOCUS : LA LOI CLIMAT ET RÉSILIENCE

La loi Climat et Résilience adoptée le 22 août 2021 comporte près de 291 articles qui ancrent l'écologie dans le paysage législatif français. Le volet urbanisme et aménagement du territoire est une des composantes importantes de la loi avec **des objectifs ambitieux en matière de gestion de l'artificialisation des sols**. En effet, la loi fixe un objectif général et national : **atteindre la sobriété foncière et donc le Zéro Artificialisation Nette (ZAN) d'ici 2050**. Pour ce faire, elle fixe différents points d'étape aux collectivités et, **pour la première fois, impose des mesures contraignantes pour les documents d'urbanisme qui n'appliqueraient pas ces objectifs dans les délais fixés par la loi**.

Pour parvenir à cet objectif du ZAN, la loi fixe un **premier cap**, celui d'atteindre une réduction de la consommation des Espaces Agricoles Naturels et Forestiers (ENAF) de 50 % minimum d'ici 2031 comparativement à la période 2011-2021. Ce sont d'abord les **SRADET** qui vont devoir prendre en compte et territorialiser cet objectif dans leurs stratégies et documents avant le **22 février 2024**, puis les **SCoT** avant le **22 août 2026** et enfin les documents d'urbanisme locaux avant le **22 août 2027**.

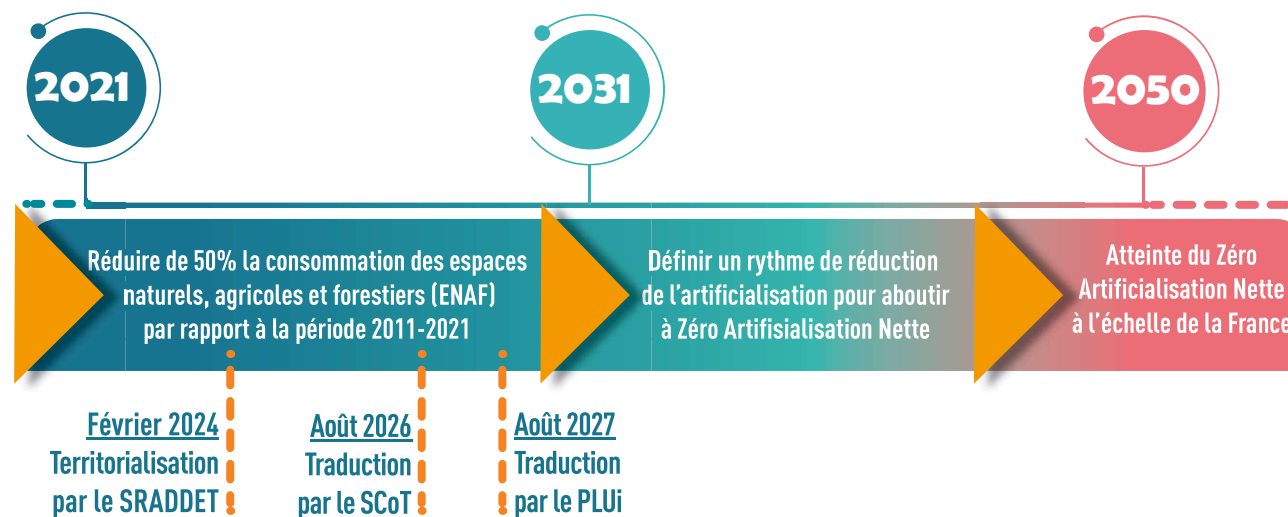
Si cet objectif n'est pas inscrit dans les différents documents d'urbanisme locaux avant les dates précisées ci-dessus, des contraintes sont posées par la loi :

- en l'absence de traduction dans les SCoT avant août 2026, les zones à urbaniser qui n'auraient pas été ouvertes par les collectivités, ne pourront plus l'être ;
- en l'absence de traduction dans les PLU/PLUi avant août 2027, aucune autorisation d'urbanisme ne pourra être accordée dans toutes les zones à urbaniser du PLU, y compris celles en cours d'urbanisation.

La loi fixe ensuite un **second cap**, obligeant les différents documents d'urbanisme à **fixer des objectifs de réduction de l'artificialisation et un rythme par tranche de 10 années, avec pour objectif final l'absence d'artificialisation nette**. L'objectif est bien de réduire toute artificialisation des sols et plus uniquement la consommation des Espaces Agricoles Naturels et Forestiers (ENAF).

### TRAJECTOIRE ZAN 2050

Une application progressive et une mise en œuvre en plusieurs étapes - Source : addrn



## LE PLUi, UN CONTENU ENCADRÉ PAR LE CODE DE L'URBANISME

Le Code de l'urbanisme impose les pièces constituant le PLUi :

- un rapport de présentation ;
- un Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) ;
- des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) ;
- un règlement ;
- des annexes.

Le règlement (écrit et graphique), les OAP (thématiques, sectorielles, d'aménagement) et les servitudes d'utilité publiques (incluses dans les annexes) sont opposables aux tiers. Le règlement et les servitudes d'utilité publique sont opposables aux autorisations d'urbanisme (permis de construire, déclaration...) préalable dans un rapport de conformité, quand les OAP sont opposables dans un rapport de compatibilité.

Le règlement et les OAP doivent également être cohérents avec le Projet d'Aménagement et de Développement Durable. Ils permettent de mettre en œuvre le PADD sur différentes thématiques qui le composent : développement économique, habitat, équipement, protection des espaces naturels agricoles et forestiers...

## PIÈCES CONSTITUANT LE PLUi

Source : addrn



### RAPPORT DE CONFORMITÉ :

*L'autorité compétente pour édicter la norme inférieure ne pourra faire que ce qui lui est autorisé par la norme supérieure. En urbanisme, c'est par exemple l'interdiction de toute différence entre le règlement et l'autorisation d'urbanisme.*

### RAPPORT DE COMPATIBILITÉ :

*Un rapport de non contrariété : la norme inférieure peut s'éloigner de la norme supérieure, à condition de ne pas la contredire.*



## LE RÔLE DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

Le rapport de présentation n'est pas une pièce opposable, mais sert de clef de compréhension de l'ensemble du projet et des règles inscrites dans les différentes pièces.

Il s'articule entre plusieurs chapitres, pièces ou sections. **Le diagnostic à dimension prospective** expose le diagnostic du territoire en appui des prévisions économiques et démographiques et au regard des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricole, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transport, de commerce, d'équipements et de services. Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis. Il établit un inventaire des capacités de stationnement et des possibilités de mutation.

Ce rapport de présentation comprend aussi l'Etat Initial de l'Environnement (EIE) qui établit, sur le territoire concerné, une analyse dynamique et systémique qui permet de mettre en évidence les relations entre les différentes thématiques environnementales

pour permettre d'identifier les principaux enjeux environnementaux. Document support de l'évaluation environnementale dont il constitue le référentiel, il décrit les perspectives de l'évolution probable de l'environnement si le PLUi n'est pas mis en œuvre, et les caractéristiques environnementales des zones qui sont susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre de ce dernier.

Le rapport de présentation contient également une **partie de justification des choix** retenus pour élaborer le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD), le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation. La justification des choix explique comment le PADD est traduit en matière de règles opposables aux tiers et justifie l'ensemble des prescriptions émises. En cas de contentieux, elle permet d'éclairer le juge sur la relation entre le projet de la collectivité et sa traduction réglementaire. Ainsi, chaque règle des différentes pièces (OAP, règlements écrit et graphique) doit être justifiée.

Cette partie peut aussi mettre en exergue les outils utilisés pour mettre en œuvre les plans et programmes locaux ou territoriaux tels que le Programme Local de l'Habitat, le plan de mobilité, le Plan Climat-Air-Energie Territorial...

Enfin, il doit également justifier de sa compatibilité avec les documents supra-territoriaux avec lesquels le PLUi se doit d'être compatible, notamment le Schéma de Cohérence Territorial.

## THÉMATIQUES DU DIAGNOSTIC

*Développement économique*  
*Stationnement*  
*Équipement*   *Habitat*  
*Consommation d'espaces*  
*Aménagement de l'espace*  
*Espaces naturels*  
*Espaces agricoles*   *Transports*  
*Capacité de densification*

## L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE

Le Code de l'environnement prévoit qu'une évaluation environnementale intervient de manière systématique, pour les plans s'appliquant sur un territoire concerné par un site du réseau Natura 2000; Estuaire et Sillon est donc concernée par une évaluation environnementale.

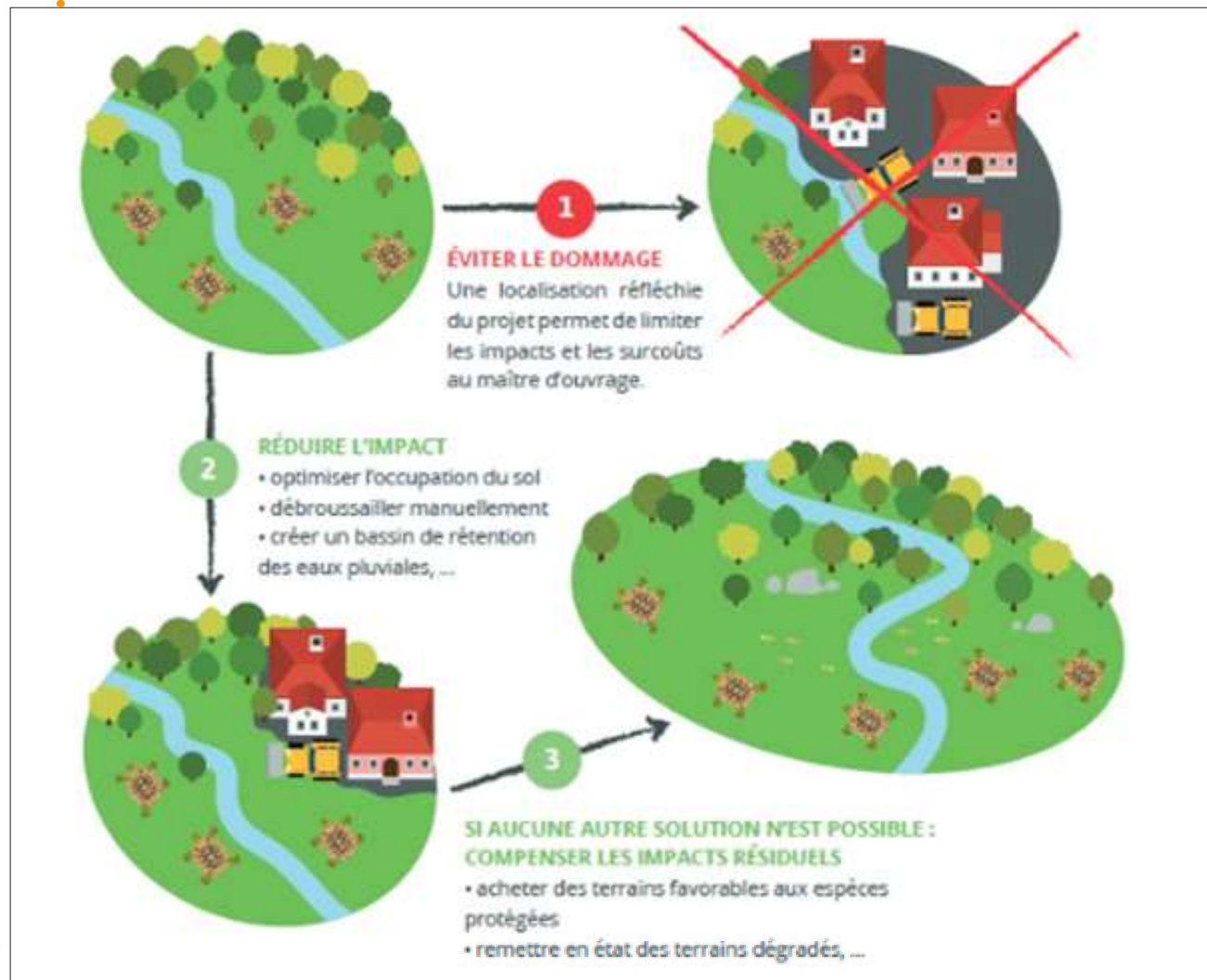
Cette démarche vise à **intégrer les préoccupations environnementales et de santé le plus en amont possible** lors de l'élaboration du PLUi, ainsi qu'à chaque étape importante du processus de décision publique (principe d'intégration), et d'en rendre compte au public, notamment lors de l'enquête publique (principe de participation).

Elle traduit également les principes de précaution et de prévention : les décisions approuvant le PLUi doivent être justifiées, notamment quant au risque d'effets négatifs notables sur l'environnement et la santé, ces derniers devant être évités, réduits ou compensés (application de la doctrine séquence ERC). Des indicateurs sont définis pour évaluer à court, moyen et long termes les effets du projet.

### Exemple d'application de la doctrine séquence ERC

#### Cas d'un projet impactant un habitat d'espèces protégées, la tortue d'Hermann

Source : Plaquette de la DREAL Corse, cration MJ Graffic, mai 2014.



## LE PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLES (PADD)

**Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables constitue le projet politique de la collectivité. Il traduit les ambitions politiques d'aménagement du territoire.** Il doit :

- définir les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;
- définir les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs ;
- fixer des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Il sera traduit réglementairement à travers les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) et les règlements écrit et graphique. **Le PADD est la clef de voûte du PLUi**, puisqu'il conditionne le contenu des pièces opposables aux autorisations d'urbanisme. Il sert de base juridique pour accompagner le choix de la procédure adaptée d'évolution du PLUi (modification, révision, mise à jour...).

## LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION (OAP)

Pièces obligatoires, les Orientations d'Aménagement et de Programmation comprennent, en cohérence avec le PADD, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements.

Les OAP définissent un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de réalisation des équipements et les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques.

**Elles servent de cadre au projet urbain souhaité par les élus et visent à définir des intentions et orientations d'aménagement qualitatives.** Plusieurs types existent :

- **les OAP sectorielles**, qui définissent les conditions d'aménagement pour un quartier ou un secteur ;
- **les OAP d'aménagement**, qui peuvent s'appliquer seules, en l'absence de dispositions réglementaires, en zones urbaines et à urbaniser ;
- **des OAP patrimoniales, dites thématiques**, qui offrent la possibilité aux collectivités de bénéficier de garanties de protection de leur patrimoine.

Ces pièces traduisent de façon opérationnelle les orientations du PADD. Elles offrent une plus large souplesse que le règlement dans la réalisation des projets et s'imposent aux autorisations d'urbanisme par un rapport de compatibilité.

## LE RÈGLEMENT ÉCRIT ET GRAPHIQUE

**Le règlement traduit le PADD en règles qui va s'appliquer à toutes les autorisations d'urbanisme dans un rapport de conformité. Il est constitué de deux pièces :**

- **le règlement écrit**, qui fixe les règles générales applicables à chaque zone du PLUi en termes d'affectation et de destination des constructions, de qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère, et d'équipements, de réseaux et d'emplacements réservés ;
- **le règlement graphique**, le zonage,, qui délimite graphiquement ces zones et matérialise les servitudes qui grèvent le droit des sols à la parcelle. **Il constitue un outil au service du projet qui permet de la souplesse, de la finesse réglementaire, de l'innovation** (grande liberté d'outils pour traduire le projet) et, la mise en place de **leviers** pour mettre en œuvre le projet politique. Le zonage est fréquemment accompagné d'annexes qui viennent donner des informations complémentaires utiles à la mise en œuvre des règles prescrites.

### **Le règlement écrit : une structure thématique et flexible**

#### **Section 1 : où et quoi construire ?**

Affectation des sols et destination des constructions

*Zones agricoles, naturelles et forestières, mixités sociales et fonctionnelles en zones urbanisées et à urbaniser*

#### **Section 2 : comment je construis ?**

Qualités urbaine, architecturale, environnementale et paysagère

*Qualités du cadre de vie, densité, stationnement*

#### **Section 3 : comment je me raccorde ?**

Équipements, réseaux et emplacements réservés

## LES ANNEXES

Les annexes font figurer les servitudes d'utilité publique (SUP), qui s'imposent aux documents d'urbanisme et limitent l'utilisation du sol, ainsi que les données supplémentaires nécessaires à la bonne information du public.

Les annexes obligatoires sont fixées par le Code de l'urbanisme (art. R151-51 à art. R151-53).

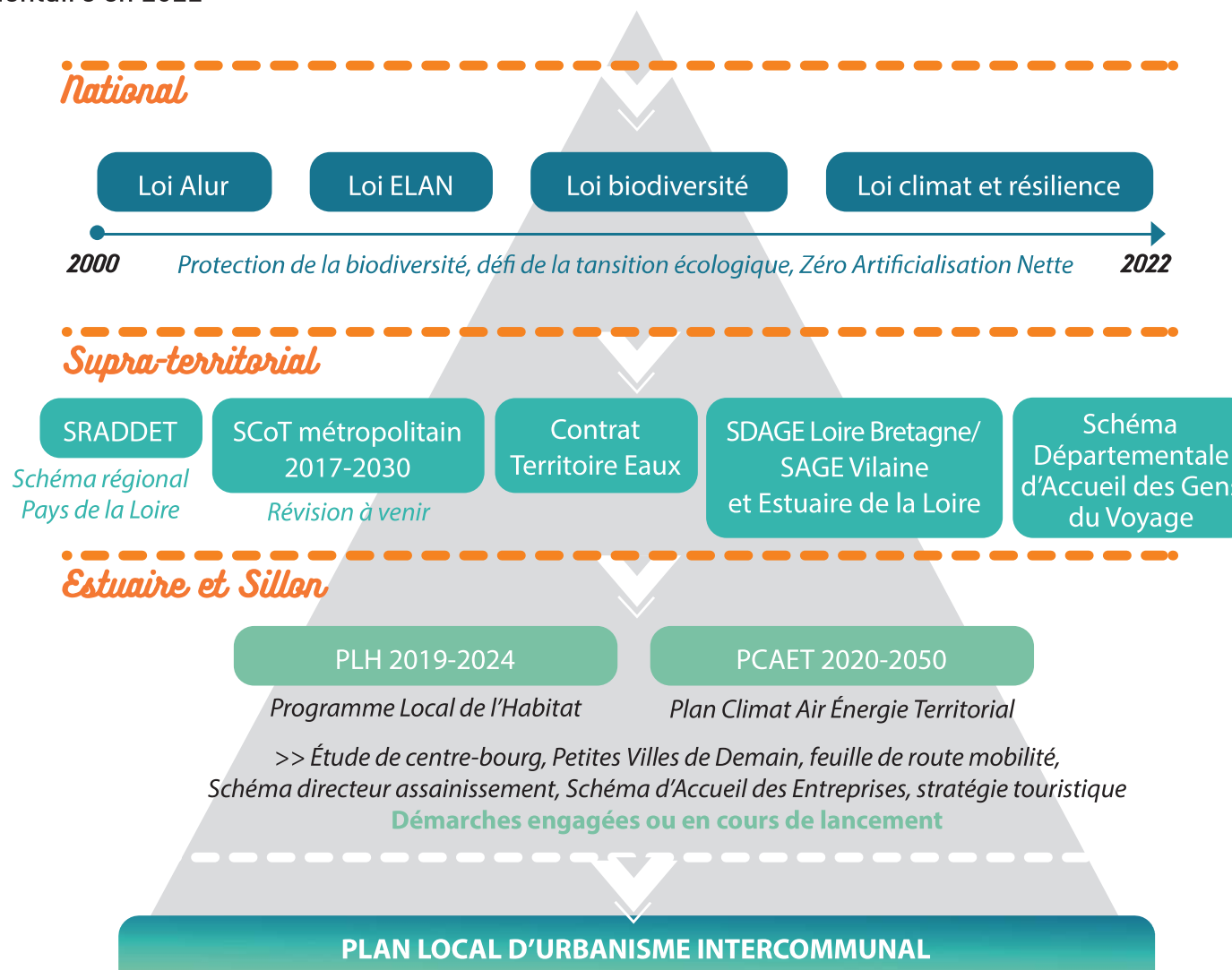
# LE PLUi, UN OUTIL EN COHÉRENCE AVEC LES STRATÉGIES SUPRA-TERRITORIALES

## Le cadre normatif

Le PLUi doit respecter la hiérarchie des normes et documents établis à d'autres échelles. C'est un document encadré, notamment concernant les objectifs de lutte contre l'étalement urbain ou le maintien de la mixité sociale. Néanmoins, le PLUi dispose de marges d'interprétation pour exprimer et fixer un projet de territoire adapté et partagé.

## Contexte réglementaire en 2022

Source : addrn



## UN DOCUMENT DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES SUPRA-TERRITORIALES ET LOCALES

### **Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET)**

**La loi du 7 août 2015 porte obligation aux régions d'élaborer un Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET).** Pour la première fois, toutes les régions se voient dotées d'un outil de planification à portée normative. Bien que sa portée réglementaire soit limitée, il crée un nouveau cadre de référence tant en matière de planification territoriale qu'en termes de contractualisation régionale avec l'État et les territoires.

**Il est ainsi clairement affiché que le projet de Contrat de Plan État-Région (CPER) se fonde « sur les objectifs inscrits dans le SradDET ».**

Ce schéma est un document de planification stratégique et prospectif qui doit permettre d'assurer la cohérence de plusieurs politiques publiques. Il fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière :

- d'équilibre et d'égalité des territoires ;
- d'implantation des infrastructures d'intérêt régional ;
- de désenclavement des territoires ruraux ;
- d'habitat ;
- de gestion économe de l'espace ;
- d'intermodalité et de développement des transports ;
- de maîtrise et de valorisation de l'énergie ;
- de lutte contre le changement climatique ;
- de pollution de l'air ;
- de protection et de restauration de la biodiversité ;
- de prévention et de gestion des déchets.

**Le SRADDET est aussi un document prescriptif.** Dans son sillage, de nombreux documents doivent prendre en compte les objectifs et être compatibles avec les règles générales : les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et à défaut, les plans locaux d'urbanisme (PLU et PLUi), les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que les Plans de Déplacements Urbains (PDU), les Plans Climat-Air-Énergie Territoriaux (PCAET) et les chartes des parcs naturels régionaux.

**La région Pays de la Loire a engagé la démarche d'élaboration de son SRADDET en décembre 2016 et a approuvé le projet le 16 décembre 2021.**

La stratégie du projet s'articule autour de trois défis et deux axes transversaux traduits en sept orientations, elles-mêmes déclinées en trente objectifs précisant les priorités à l'horizon 2050, puis en règles (*schéma : la déclinaison stratégique du SRADDET à l'horizon 2050 et son rapport de prise en compte avec les autres documents*).

**Le SRADDET dispose également d'une territorialisation de ces objectifs à travers une cartographie régionale.**



La déclinaison stratégique du SRADET à l'horizon 2050 et son rapport de prise en compte avec les autres documents locaux

Source : SRADET Pays de la Loire

2 DOCUMENTS COMPLÉMENTAIRES

RAPPORT D'OBJECTIFS

FASCICULE DE RÈGLES

Équilibre et égalité des territoires  
Désenclavement des territoires ruraux

Infrastructures d'intérêt régional Règles à édicter  
Intermodalité & transports Règles et mesures à édicter

Gestion économe espace  
Habitat

Transition énergétique Règles à édicter  
Lutte contre le changement climatique Règles et mesures à édicter  
Pollution de l'air Règles et mesures à édicter  
Protection de la biodiversité Règles et mesures à édicter  
Prévention et gestion des déchets

SCoT (ou PLUi)  
PDU  
Charte de Parc  
PCAET

Opposable (pris en compte)

Opposable (comptabilité)

3 DÉFIS > 2 AXES > 7 ORIENTATIONS > 30 OBJECTIFS > 30 RÈGLES

  
TRANSITION  
DÉMOGRAPHIQUE

Conjuguer  
attractivité et équilibre  
des Pays de la Loire

Assurer l'attractivité de tous  
nos territoires en priorisant  
sur les plus fragiles

Construire une mobilité  
durable pour tous les ligériens

Conforter la place  
européenne et internationale  
des Pays de la Loire

  
TRANSITION  
ENVIRONNEMENTALE

Révéler collectivement  
le défi de la transition  
environnementale en  
préservant les identités  
territoriales ligériennes

Faire de l'eau une grande  
cause régionale

Préserver une région riche  
de ses identités territoriales

Aménager des territoires  
résilients en préservant nos  
ressources et en anticipant le  
changement climatique

  
TRANSITION  
NUMÉRIQUE

Tendre vers la neutralité  
carbone et déployer  
la croissance verte

## Le SCoT métropolitain Nantes Saint-Nazaire

Reliées par la Loire, Nantes et Saint-Nazaire entretiennent historiquement des relations étroites et sont liées depuis 2003 par l'existence du syndicat mixte du SCoT de la Métropole Nantes Saint-Nazaire puis transformé en pôle métropolitain en 2012. Cet espace de coopération et de gouvernance, entre cinq intercommunalités, lui permet de conforter son positionnement national, en tant que porte de la façade Atlantique.

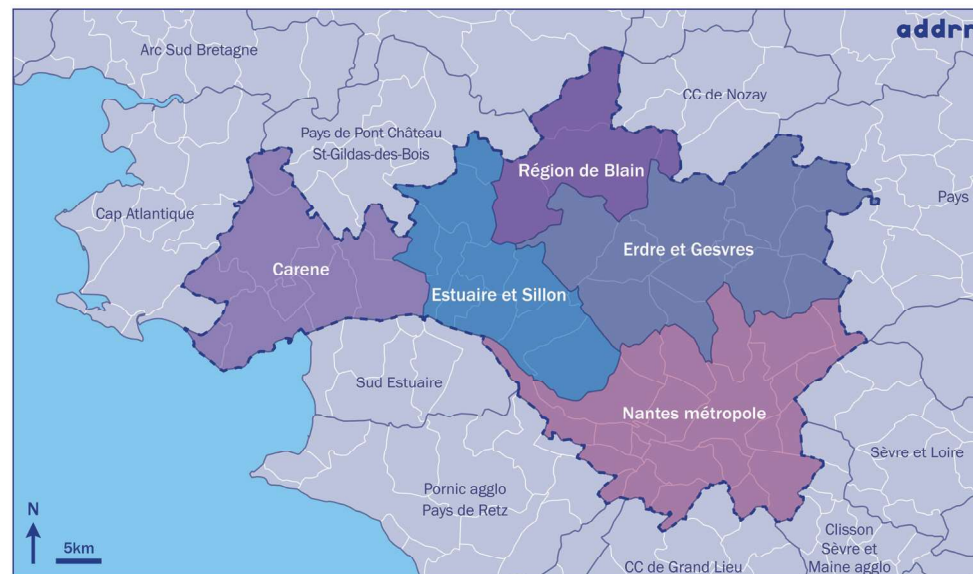
En témoigne la présence de sites universitaires, portuaires, et industriels qui disposent d'un pied dans chaque agglomération. Les voies de communication routières, ferroviaires et fluviales entre les deux agglomérations sont aussi des éléments essentiels au fonctionnement et à l'accessibilité du territoire métropolitain.

L'organisation territoriale du Pôle métropolitain est régie par le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), projet de territoire partagé. Le second SCoT approuvé le 19 décembre 2016 affirme des engagements pour le développement et le positionnement du territoire à l'horizon 2030 qui s'imposent aux PLU.

La mise en œuvre d'actions d'intérêt métropolitain est également un vecteur fort de dialogue et de rapprochement (schéma logistique, mise en valeur des atouts touristiques du territoire avec les sites Eau et Paysages, protection de l'environnement et suivi des émissions de polluants et de gaz à effet de serre...).

Le SCoT devrait être prochainement révisé pour répondre aux fortes évolutions réglementaires et législatives et de renforcement des enjeux environnementaux et sociétaux. Les nouvelles orientations et objectifs s'imposeront au PLUi d'Estuaire et Sillon. À noter que le Document d'Aménagement Artisanal, Commercial et Logistique est en cours d'élaboration. Suite à la loi ELAN, le DAAC est redevenu obligatoire, obligeant le pôle métropolitain à entamer une modification du SCoT, les thématiques étant incluses dans le D00 du SCoT en vigueur. Puis, la loi Climat et Résilience a rendu obligatoire le traitement de la thématique logistique dans le DAACL. Celui-ci sera approuvé à l'échelle du pôle métropolitain courant 2023 et fixera les conditions d'implantation des équipements commerciaux et logistique ainsi que les secteurs d'implantation privilégiés de ces équipements.

- 61 communes
- 1872 km<sup>2</sup>
- 5 intercommunalités
- 920 000 habitants en 2019
- 453 883 emplois



### Le Pôle métropolitain Nantes-Saint-Nazaire

Source :addrn

## Les orientations et objectifs du SCoT 2016-2030 Nantes-Saint-Nazaire

Source : addrn



## Les autres documents supra-territoriaux

**La gestion et la protection des eaux par grand bassin hydrographique est fixé par un document supra-territorial, les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE).** Estuaire et Sillon se situe dans le bassin Loire-Bretagne dont le SDAGE a été approuvé le 18 mars 2022. Il fixe pour la période 2022-2027 la stratégie à appliquer pour retrouver des eaux en bon état à travers un programme de mesures. Ainsi, aujourd'hui 24 % des eaux sont en bon état et 10 % en sont proches. Le comité de bassin propose de maintenir l'objectif fixé à 61 % des rivières, plans d'eau et eaux côtières en bon état en 2027 :

- en concentrant une partie des moyens et des efforts sur ces 10 % proches du bon état pour une progression rapide à courte échéance,
- en faisant progresser les eaux en état médiocre ou mauvais vers le bon état.

L'artificialisation des rivières et les pollutions diffuses (nitrates, phosphore, pesticides) restent les principales causes de dégradation des eaux. Des problèmes de manque d'eau sont présents et le changement climatique les accentue. C'est pourquoi, près de la moitié des évolutions à mettre en œuvre portent sur l'adaptation au changement climatique.

**Au niveau local, le Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SAGE)** est le principal outil de planification pour atteindre le bon état des eaux et mettre en œuvre de manière opérationnelle le SDAGE en déclinant les orientations et les dispositions, en les adaptant aux contextes locaux et en les complétant si nécessaire à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente (bassin versant, bassin aquifère...). Il est élaboré et mis en œuvre localement par la commission locale de l'eau. A noter que les SAGE doivent être compatibles les SDAGE.

Estuaire et Sillon est situé dans deux périmètres de SAGE :

- le SAGE Estuaire de la Loire, arrêté en 2009 et en cours de révision depuis 2015, concerne toutes les communes d'Estuaire et Sillon, sur 95 % du territoire ; il devrait être approuvé à la mi-2023.
- le SAGE Vilaine, arrêté en 2003 et révisé en 2015 (la décision d'une deuxième mise en révision a été actée en février 2022), ne concerne que 5 % du territoire d'Estuaire et Sillon (soit les communes de Malville, Savenay et Quilly).

La compatibilité du PLUi avec ces deux documents s'opère à travers le SCoT qui doit intégrer les orientations des deux documents, il sera in fine compatible avec le SCoT sera in fine compatible avec le SAGE et le SDAGE.

**Enfin, le PLUi devra prendre en compte le Schéma Départemental d'Accueil et d'Habitat des Gens du Voyage de Loire-Atlantique.** Ce dernier a été approuvé en décembre 2018 pour la période 2018-2024.

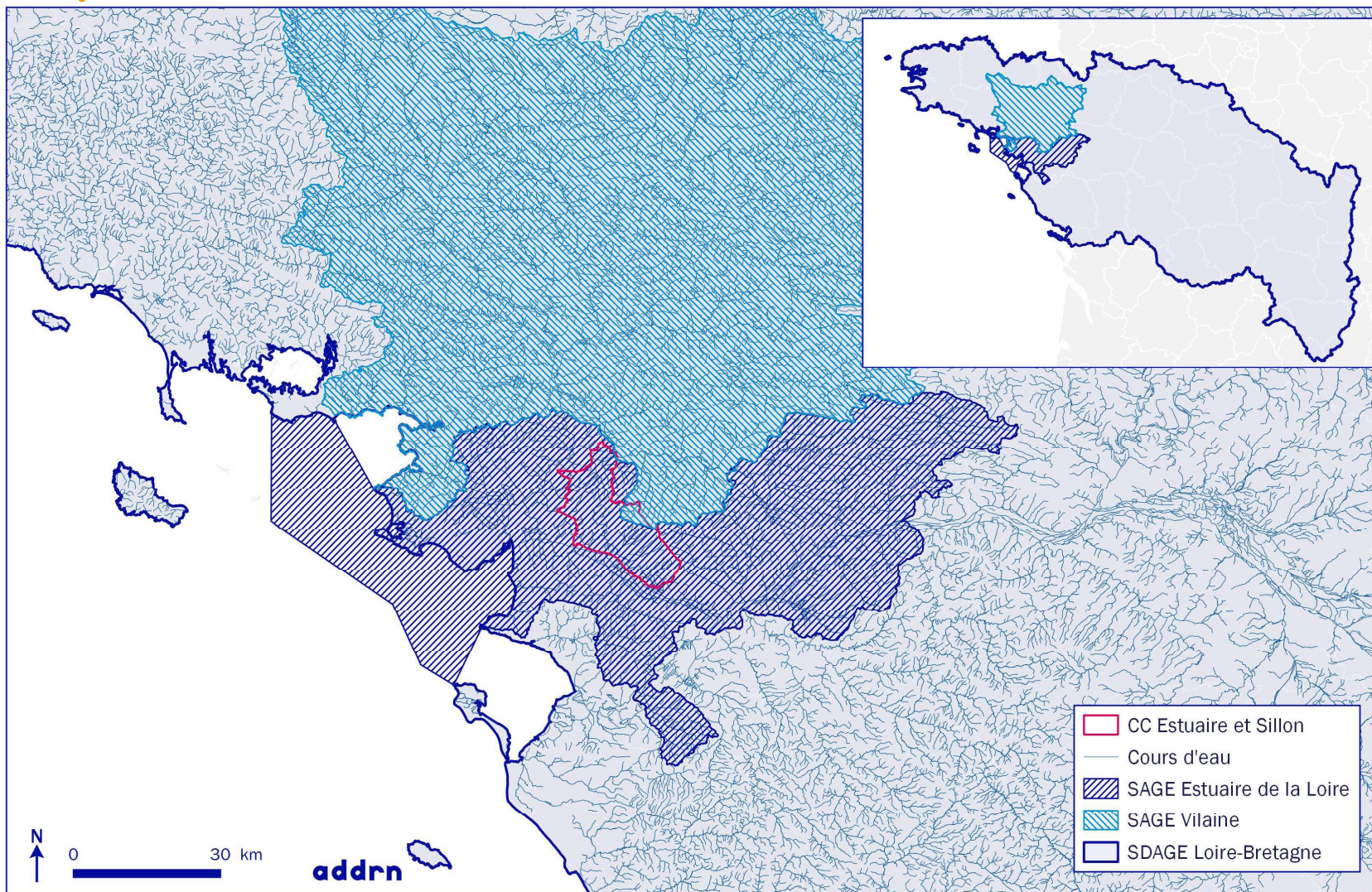
Trois axes ont structuré la réflexion :

- l'amélioration de l'accueil des gens du voyage itinérants et l'accompagnement des collectivités dans la gestion des équipements.
- le développement de l'habitat pour les gens du voyage souhaitant se sédentariser tout ou partie de l'année.
- le développement des actions socio-éducatives et d'insertion, en privilégiant une orientation vers le droit commun.

Le schéma fixe notamment le nombre de places à créer en matière d'aire d'accueil. Sur le territoire, 16 places restent ainsi à créer sur la commune de Saint-Etienne-de-Montluc.

## CARTE - Périmètre du SDAGE et du SAGE

Source : Estuaire et Sillon



## LE PLUi, UN DOCUMENT DE COHÉRENCE ET DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES INTERCOMMUNALES ET COMMUNALES

### Le PLH et le PCAET, des liens à construire avec l'existant

Le Programme Local de l'Habitat et le Plan Climat-Air-Energie Territorial, déjà élaborés par Estuaire et Sillon, devront être intégrés dans un rapport de compatibilité par le PLUi.

Le PLH a été adopté le 23 mai 2019 et constitue le document stratégique d'orientation, de programmation, et de mise en œuvre de la politique locale de l'habitat de la collectivité sur son territoire d'action. Les orientations et actions déclinées au sein du PLH doivent être cohérentes avec la réalité du terrain, les financements mobilisables, les acteurs volontaires et en capacité d'intervenir, les gisements fonciers disponibles,... Le PLH doit également être compatible avec plusieurs documents de rang supérieur et notamment le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), lui-même devant être compatible avec le SRADDET en tant que document de référence des politiques publiques d'aménagement à l'échelle de la région. La réalisation du PLH d'Estuaire et Sillon s'est opérée dans le cadre d'une démarche volontaire, l'intercommunalité n'étant pas assignée réglementairement à réaliser un PLH.

### Estuaire et Sillon a identifié 5 orientations majeures suites aux enjeux soulevés par le diagnostic :

1. Favoriser une offre de logements diversifiée et une répartition équilibrée sur l'ensemble du territoire dans le respect des principes de mixité sociale ;
2. Répondre aux besoins des populations spécifiques : un enjeu de solidarité ;
3. Soutenir l'amélioration énergétique et l'adaptation des logements ;
4. Maîtriser le développement urbain et l'utilisation du foncier ;
5. Renforcer la gouvernance des politiques locales de l'habitat, l'information aux habitants et le suivi du PLH.

Le PCAET a été approuvé le 17 décembre 2020. Il constitue une démarche de planification à la fois stratégique et opérationnelle. Son objectif est de permettre à l'intercommunalité de coordonner la transition énergétique et climatique localement. Le PCAET est révisé tous les 6 ans.

### Le PCAET a identifié 4 axes stratégiques pour le territoire :

1. Un territoire à haute qualité de vie environnementale ;
2. Un territoire producteur ;
3. Un territoire des courtes distances ;
4. Un territoire partagé.

## Les stratégies intercommunales à intégrer à la réflexion du PLUi

**Estuaire et Sillon a également mené d'autres réflexions thématiques et stratégiques qu'il faudra prendre en compte et intégrer au travail sur le PLUi.**

**Tout d'abord la feuille de route mobilité, adoptée en juin 2018.** Cette feuille de route a pour objet de poser la stratégie et le plan d'action de la collectivité en matière de mobilité et constitue le fruit d'une démarche de co-construction entre les élus, les acteurs du territoire et les habitants.

Ce document synthétise la stratégie retenue et traduit en plan d'actions opérationnelles les nouveaux défis et projets qu'Estuaire et Sillon ambitionne de relever pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée au lancement de cette démarche.

Elle vise notamment à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et les impératifs de prise en compte du développement durable à l'échelle de la Communauté de Communes, des pôles de Savenay et Saint-Étienne-de-Montluc et autour des trois gares TER du territoire. L'objectif principal est de promouvoir des actions valorisant l'intermodalité et des modes de déplacements alternatifs à l'usage de la voiture particulière et d'organiser les déplacements sur l'ensemble du territoire.

**Le positionnement touristique d'Estuaire et Sillon** a également fait l'objet d'une étude de développement et la validation d'une stratégie qui s'articule autour de l'ambition « d'apparaître comme un territoire choisi pour les loisirs et le tourisme et de devenir une place qualitative et désirée » à destination de la population résidente et voisins citadins, des touristes de la grande région amateur d'activités de nature, de culture et de mobilités douces, des groupes organisés.

Sa mise œuvre s'appuie sur 4 axes :

1. Affirmer le positionnement du territoire (faciliter les itinérances, élever qualitativement le niveau d'offre et de services, mieux mailler le territoire de propositions attractives et alternatives, faciliter la compréhension du territoire et de ses ressources).
2. Finaliser l'aménagement du territoire (consolider et développer les pôles d'activités et les services, améliorer les mobilités entre pôle, valoriser le territoire, développer les services aux utilisateurs dans les espaces de loisirs et de tourisme).

3. Mettre en tourisme et promouvoir l'offre du territoire (structurer l'offre, constituer un porte-feuille de produits, excursions, étoffer le catalogue de propositions touristiques et de loisirs originales et attractives).
4. Adapter l'organisation touristique au projet (adapter l'office du tourisme aux priorités, fédérer les acteurs de l'estuaire, développer des partenariats avec les partenaires).

**Le Schéma d'Accueil des Entreprises (SAE) d'Estuaire et Sillon** a quant à lui été élaboré au cours de l'année 2022. et sera approuvé courant 2023. Il constitue un document stratégique et opérationnel qui poursuivra trois objectifs :

- le développement économique du territoire et de ses entreprises en se positionnant comme un outil d'orientation du dialogue avec les entreprises, les aménageurs et les partenaires tiers (autres collectivités territoriales, État,...) ;
- la sobriété foncière en organisant et en optimisant les modalités d'implantation des entreprises et d'aménagement des zones d'activités ;
- la référence pour le futur Plan Local d'Urbanisme intercommunal qui traduira de manière règlementaire et urbanistique les orientations prises par le SAE.

**Les Contrats Territoriaux eau (CTeau)** sont des programmes opérationnels identifiant les actions et travaux à mener sur chaque bassin versant pour à répondre aux objectifs de maintien ou de restauration de la qualité des eaux et des milieux aquatiques fixés par les SDAGE et les SAGE.

Estuaire et Sillon est pour sa part concernée par 3 bassins versants :

- Sillon et Marais Nord Loire
- Brière-Brivet
- Chère-Don-Isac.

Pour le bassin versant « Sillon et Marais Nord Loire », la collectivité porte et met en œuvre directement les actions et travaux du CTeau, en lien avec différents partenaires.

3 axes d'amélioration ont ainsi été identifiés :

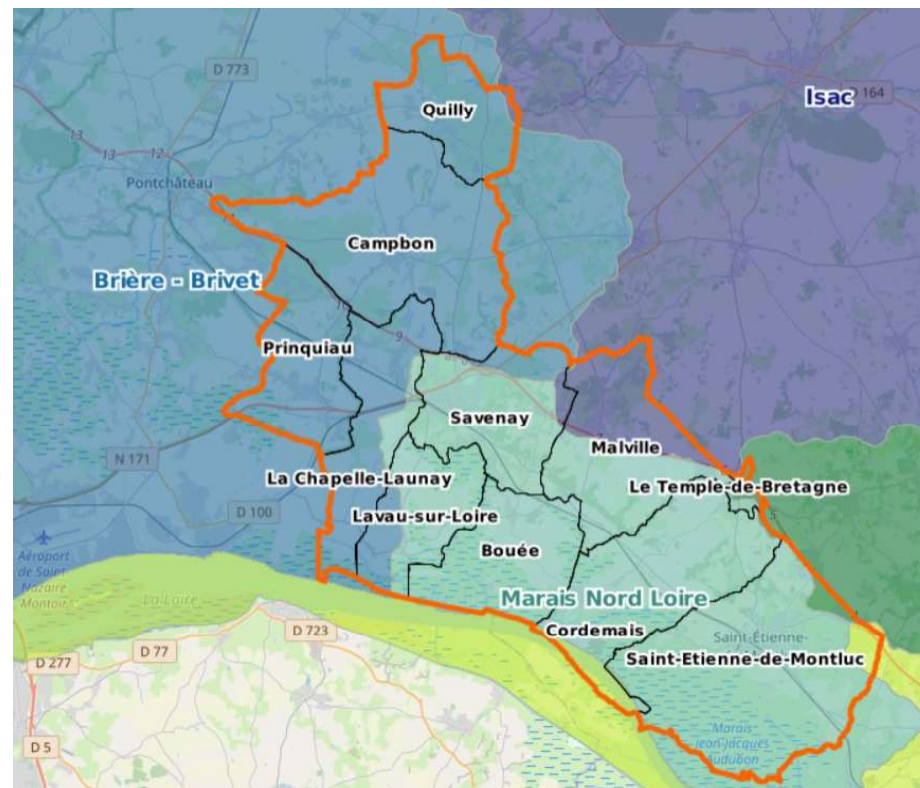
- Redonner un aspect plus naturel aux cours d'eau en favorisant leurs fonctionnalités écologiques et hydrologiques: interventions sur des ouvrages pour faciliter leur continuité écologique, recréation de méandres, recharge en granulat des lits de cours d'eau,...
- Restaurer les marais et leurs berges en réalisant des travaux de curage et en favorisant la continuité écologique: dispositifs de franchissement sur ouvrage, réflexion sur la mise en place de règlement d'eau,...
- Développer les connaissances scientifiques: fonctionnalités des zones humides, inventaire du bocage, étude sur les pollutions diffuses.

Des travaux concrets sont menés à ce titre :

- Restauration du cours d'eau des Prauds
- Restauration de la végétation des rives de l'aval de l'étier du Syl
- Restauration de l'étier de la Chaussée à Cordemais.

Sur les autres bassins versants, ce sont les syndicats du Brivet et Chère-Don-Isac qui mettent en œuvre les actions à travers leurs propres CTeau.

Les enjeux et travaux identifiés dans les différents CTeau seront pris en compte dans le PLUi notamment en matière d'amélioration des continuités écologiques.



## Les bassins versants d'Estuaire et Sillon

Source :Estuaire et Sillon



Enfin, depuis 2020 Estuaire et Sillon travaille à l'élaboration d'un Schéma Directeur d'Assainissement afin d'améliorer la connaissance et le fonctionnement du système d'assainissement et d'identifier un programme pluriannuel d'action à mettre en œuvre pour améliorer le fonctionnement des réseaux.

Le travail de diagnostic et les investigations complémentaires réalisés jusqu'en août 2021 ont notamment permis d'identifier plusieurs enjeux :

- fiabilisation de la collecte par temps sec et temps de pluie ;
- fiabilisation du traitement des eaux usées ;
- identifier les sources d'émissions des micro-polluants ;
- répondre aux exigences réglementaires.

Les préconisations, actions et travaux envisagées seront établis en cohérence avec les choix d'aménagements opérés dans le PLUi, notamment en matière de programmation de logements (localisation, densités...).

## Des stratégies communales à prendre en compte

Le PLUi pourra également s'appuyer sur les démarches et stratégies menées par les communes en matière d'aménagement du territoire.

À ce titre, le déploiement du dispositif Petites Villes de Demain (PVD) porté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires et l'Appel à manifestation d'intérêt (AMI) initié par le département de la Loire-Atlantique permettent aux communes de bénéficier d'un soutien spécifique pour élaborer et mettre en œuvre des projets de revitalisation des centralités.

**Les communes de Saint-Étienne-de-Montluc et de Savenay ont signé le 25 mars 2022 une convention d'adhésion au programme Petites Villes de Demain (PVD)** et disposaient de 18 mois à compter de cette date pour élaborer un projet stratégique qui ferait l'objet d'une nouvelle convention opérationnelle à mettre en œuvre d'ici 2026. La signature de cette nouvelle convention valant ORT (Opération de Revitalisation des Territoires) a été signée le 29 novembre 2022. **Les communes de La Chapelle-Launay, Malville et Cordemais ont répondu quant à elles à l'Appel à Manifestation d'Intérêt du Département.** Une étude sur les onze centralités a été réalisée par l'AURAN. Elle portait tant sur les dimensions intercommunales que communales et pourra conduire d'autres communes à entrer dans les dispositifs contractuels ou à penser au mieux la place de leur bourg pour les petites communes.

Le PLUi devra ainsi constituer un outil de mise en œuvre réglementaire des orientations et actions portées par les communes et Estuaire et Sillon.