

RÉPUBLIQUE FRANCAISE
DÉPARTEMENT DE LA LOIRE ATLANTIQUE
NANTES MÉTROPOLE

ENQUÊTE PUBLIQUE UNIQUE

Relative au projet de :
**Modification N°2 du Plan Local d'Urbanisme Métropolitain et de
délimitation des abords des monuments historiques,**
Réalisée du 16 septembre au 16 octobre 2024



**CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVÉ DE LA COMMISSION
D'ENQUÊTE SUR LE PROJET DE MODIFICATION N° 2 DU
PLUm**

Commission d'enquête composée de :

Claude MATHIEU (Président), Louis-Marie MUEL, Didier VILAIN,
Gilbert FOURNIER et Bruno MIOT

Destinataire :

Madame la Présidente de Nantes Métropole.

Table des matières

1	Généralités.....	3
1.1	Périmètre et contexte de l'enquête.....	3
1.2	Contexte réglementaire.....	3
2	Le projet soumis à l'enquête	3
3	L'information du public.....	5
4	Déroulement de l'enquête	5
4.1	La publicité.....	6
4.2	Les permanences.....	6
4.3	Le registre dématérialisé.....	6
5	L'évaluation environnementale du projet.....	6
5.1	Avis de l'autorité environnementale	6
5.2	Mémoire en réponse de Nantes Métropole à l'avis de la MRAE.....	7
6	Les avis des Personnes Publiques Associées ou consultées	7
6.1	Les PPA.....	7
6.2	Les PPC (communes)	7
7	Les observations du public	8
7.1	Volume.....	8
7.2	Type des intervenants	8
7.3	Synthèse des observations du public	8
8	Les réponses de Nantes Métropole au PV de synthèse	9
9	Les conclusions motivées de la commission d'enquête	9
9.1	Éléments de la conclusion	10
9.2	Les point faibles identifiés.....	11
9.3	Les points forts identifiés.....	12
9.4	Les recommandations de la commission d'enquête	13
9.5	En conclusion.....	15
10	Formalisation de l'avis de la commission d'enquête	15

1 Généralités

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

- ✚ à la modification n°2 du Plan Local d'Urbanisme métropolitain de Nantes Métropole (PLUm),

- ✚ aux périmètres délimités des abords des monuments historiques (PDAMH),

Elle s'est déroulée du 16 septembre 2024 au 16 octobre 2024, soit sur une durée de 31 jours consécutifs.

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

Le présent document « Conclusions et avis motivé » ne concerne que le projet de PLUm.

1.1 Périmètre et contexte de l'enquête

Le territoire de « Nantes Métropole » est constitué des communes suivantes : Nantes, Basse Goulaine, Bouaye, Bouguenais, Brains, Carquefou, La Chapelle sur Erdre, Couëron, Indre, Mauves sur Loire, La Montagne, Orvault, Le Pellerin, Rezé, Saint Aignan Grandlieu, Saint Herblain, Saint Jean de Boisseau, Saint Léger des Vignes, Saint Sébastien sur Loire, Sainte Luce sur Loire, Sautron, Les Sorinières, Thouaré sur Loire, et Vertou.

Organisé autour de la Loire, à l'origine selon un axe est-ouest, le territoire a connu ensuite un étalement urbain nord-sud conséquence de la mise en quatre voies des axes routiers vers Rennes au nord et Cholet, La Roche sur Yon et Challans au sud.

C'est le 6^{ème} EPCI de France avec 677879 habitants qui connaît un développement démographique très important.

Selon l'INSEE, elle a connu entre 2013 et 2019 un accroissement annuel moyen de 9000 habitants ; depuis 2019 la démographie progresse moins rapidement.

La ville de Nantes concentre à elle seule, près de 50% de cette augmentation annuelle.

1.2 Contexte réglementaire

L'enquête est prescrite au titre :

- ✦ des codes de l'environnement, de l'urbanisme et du code général des collectivités territoriales ;
- ✦ de la délibération du conseil métropolitain n°2023-11 du 10 février 2023 relative à l'approbation des objectifs poursuivis et des modalités de concertation préalable ;
- ✦ de la délibération du conseil métropolitain n°2023-4 des 22 et 23 juin 2023 approuvant le bilan de la concertation préalable de la modification n°1 du Plan Local d'Urbanisme métropolitain de Nantes Métropole ;
- ✦ de la décision TA Nantes n° E24000087/44 du 6/05/2024 de Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Nantes, constituant la commission d'enquête publique chargée de conduire l'enquête publique relative à la modification n°2 du Plan Local d'Urbanisme métropolitain et de délimitation des abords des monuments historiques ;
- ✦ de l'arrêté n°2024-36 du 04/07/2024 de Madame la Présidente de Nantes Métropole prescrivant les modalités de l'enquête publique.

2 Le projet soumis à l'enquête

La modification du PLUm a pour enjeux principaux la relance de la production de logements, en

berne depuis 2019 et la préservation des espaces naturels et agricoles. S'ajoute à ces enjeux, la relance du dispositif commercial de proximité et la création d'emplois au plus proche des habitants.

2.1 Relance de la production de logements

La métropole nantaise connaît une croissance démographique importante. Or, la baisse de la production de logements, amorcée depuis 2019, s'est accentuée en 2020 et en 2021, baisse qui a pour conséquence d'augmenter les tensions sur le marché immobilier et singulièrement sur celui du logement social.

La modification n°2 du PLUm développe les outils de planification participant à la production d'un objectif annuel de 6000 logements adaptés aux besoins et ressources de chacun, tout en maintenant une réduction de 50% de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers.

2.2 Amélioration du cadre de vie

Il s'agit de développer encore plus le lien entre la ville, la nature et l'agriculture et de poursuivre le développement des activités et infrastructures économiques près des zones d'habitat, tout en encourageant la réalisation de projets solidaires autour de l'écologie entre riverains.

2.3 Développement harmonieux de l'économie et du commerce

L'enjeu dans les années à venir pour Nantes Métropole est de créer un maillage important de commerces de proximité.

Cela passe par le renouvellement urbain des cœurs de quartier comme c'est en cours à Bottière et Pin-Sec, le développement des circuits courts et l'urbanisation des zones d'activités, tout à s'attachant à préserver l'environnement et le cadre de vie.

2.4 Préservation de l'environnement

Il s'agit de soutenir la biodiversité par l'ajout ou la protection des espaces naturels boisés classés et de diversifier la mise en place de zones éco-aménagées. Dans le cadre du PLUm, 82 zones doivent être analysées afin de lister les surfaces non artificialisées qui pourraient rejoindre le Projet Alimentaire Territorial, un axe en plein développement qui vise à améliorer l'alimentation de proximité.

2.5 Changements de pratique des mobilités

A l'image du Plan de Déplacements Urbains de Nantes Métropole, cette modification du PLUm vient renforcer le besoin de garantir une mobilité plus durable que jamais, en mettant au centre toutes les possibilités de liaisons douces : pistes cyclables, transports en commun, cheminements piétons ou encore stationnement des vélos.

Pour ce faire, le projet de modification n°2 du PLUm s'articule autour de trois grandes catégories de modifications en cohérence avec les objectifs et orientations du PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable) du PLUm :

- ♦ les modifications de portée métropolitaine sont regroupées en six finalités.
 1. Les évolutions visant le renforcement de la « Métropole nature » ;
 2. les évolutions pour accompagner la production de logements qualitatifs et le renouvellement urbain ;
 3. les évolutions pour encadrer les mutations économiques de la métropole ;
 4. les évolutions pour favoriser la transition énergétique du bâti ;
 5. les évolutions pour accompagner les changements de pratiques de mobilité ;

6. les évolutions diverses, notamment concernant la collecte des déchets, la défense contre les incendies et l'assainissement.
- ♦ l'ouverture à l'urbanisation de 19 zones AU,
 1. sept ouvertures à l'urbanisation pour l'accueil de nouveaux habitants,
 2. quatre ouvertures à l'urbanisation pour des projets d'équipements,
 3. six ouvertures à l'urbanisation pour des projets mixtes (habitat, activités),
 4. deux ouvertures à l'urbanisation pour le développement économique,
 - ♦ les modifications proposées pour les pièces territoriales, de portée locale pouvant comprendre des créations, modifications ou suppressions d'OAP, des modifications de zonage, du plan des hauteurs et des autres servitudes d'urbanisme, telles que : emplacements réservés, emplacements réservés pour mixité sociale (ERMS), espaces paysagers à protéger (EPP), espaces boisés classés (EBC), protections patrimoniales, linéaires commerciaux, polarités commerciales ou d'activités économiques, recul, ligne d'implantation obligatoire et zones non aedificandi, principes de liaisons modes actifs.

Le projet de modification n°2 du PLU métropolitain a fait l'objet d'une concertation préalable auprès du public du 13 mars au 14 avril 2023.

Le conseil métropolitain en a dressé le bilan dans la délibération n°2023-4 des 22 et 23 juin 2023.

Les acteurs institutionnels et techniques ont également été sollicités, à partir du 14 février 2024, dans le cadre de la notification aux personnes publiques associées (PPA) et aux personnes publiques consultées (PPC).

3 L'information du public

Les mesures de publicité mises en œuvre à travers les annonces légales (Ouest France et Presse Océan), en application des articles L123-10 et R123-11 du Code de l'Environnement et de l'Arrêté de Madame la Présidente de Nantes Métropole, sont conformes à la réglementation en vigueur. La collectivité maître d'ouvrage du projet et les 24 maires ont certifié la bonne tenue de cet affichage.

L'avis et le dossier d'enquête publique ont été consultables sur le site internet de Nantes Métropole et sur le site du registre dématérialisé mis en place pour cette enquête.

Le public pouvait également consulter le dossier sur support papier, et sur un poste informatique dédié :

- ♦ dans chacune des 24 mairies du territoire concerné par ces projets,
- ♦ au siège de l'enquête.

Les dates et la répartition des permanences ont été satisfaisantes. Le dossier de présentation et ses documents graphiques en version papier et dématérialisée étaient accessibles pour le public.

4 Déroulement de l'enquête

Pour rappel, l'enquête s'est déroulée pendant 31 jours consécutifs, du lundi 16 septembre 2024 à 9h00 au mercredi 16 octobre 2024 à 17h 00, aux jours et heures fixés par l'arrêté de Madame la Présidente de Nantes Métropole dans son arrêté n°2024-36 du 04/07/2024.

Au total, 38 permanences ont été tenues sur les 25 lieux de mise à disposition du public des dossiers d'enquête sous format papier et sous format dématérialisé sur un poste informatique dédié à l'enquête. Pendant la durée de l'enquête, les dossiers ainsi que les registres (papier et dématérialisé) sont restés à la disposition du public, chacune des permanences a été l'occasion de le vérifier, en plus de quelques contrôles ponctuels.

4.1 La publicité

La publicité de l'enquête publique unique a été réalisée conformément aux dispositions de l'article L123-10 et R123-11 du code de et selon l'article 5 de l'Arrêté de Nantes Métropole n°2024-36 du 04/07/2024.

L'affichage des avis d'enquête a été fait de manière efficace et massive (113 lieux d'affichage) ce qui permet de considérer qu'avec les 2 publications dans chacun des deux journaux régionaux et les articles parus, l'information du public a été bien assurée par la collectivité, pour preuve, la fréquentation assez importante des permanences par la population sur l'ensemble des sites.

4.2 Les permanences

Les permanences se sont déroulées au siège de Nantes Métropole et dans les 24 mairies, accessibles aux personnes à mobilité réduite, à l'exception de Bouaye.

Sur les 38 permanences fixées par l'arrêté prescrivant l'enquête, à la demande de la commission d'enquête deux permanences se sont tenues un samedi matin.

Les permanences se sont tenues le plus souvent en mairie des différentes communes, quelquefois dans des locaux différents abritant les services de l'urbanisme.

En tout début d'enquête, les salles mises à disposition n'ont pas toujours été suffisantes pour accueillir le public dans les conditions optimales. Cette situation s'est très rapidement améliorée.

La commission tient également à souligner l'efficacité de la mise à disposition de la carte interactive du SIG de Nantes répertoriant l'ensemble des modifications proposées à l'enquête publique. La réception et l'information du public en ont été grandement facilitées.

Les permanences ont permis de recevoir physiquement un total de 247 personnes et 45 personnes ont déposé en dehors des permanences.

La qualité de l'accueil et la collaboration du personnel des collectivités en particulier à Nantes Métropole est à souligner.

4.3 Le registre dématérialisé

Le registre dématérialisé a été consulté près de 30 000 fois, 32864 documents ont été téléchargés, notamment 2870 pour la notice (partie 1) et 2410 pour la partie 2, 2065 pour le plan des hauteurs,

Commentaires de la commission d'enquête

La fréquentation du site été très importante au regard de la modification N°1 du PLUm et des procédures similaires de grandes métropoles.

Cet intérêt est conforté par une grande participation du public, des associations et des professionnels à cette procédure.

Les documents les plus téléchargés reflètent les préoccupations principales du public, à savoir les hauteurs des futures constructions et la densité des zones.

2169 visiteurs ont déposé une contribution.

5 L'évaluation environnementale du projet

5.1 Avis de l'autorité environnementale

La Mission Régionale de l'Autorité environnementale (MRAe), saisie le 14/02/2024 pour avis par Nantes Métropole. Son avis adopté en séance collégiale a été adopté le 15/05/2024.

En conclusion de celui-ci, la MRAE estime que le projet de modification n°2 du PLUi de Nantes Métropole présente une évaluation environnementale globalement proportionnée aux enjeux.

Son principal défaut résiderait dans la mise en œuvre d'une méthode inappropriée et inaboutie pour l'évaluation des incidences des secteurs susceptibles d'être touchés de manière notable. Il convient d'identifier le niveau des incidences potentielles sur l'environnement des aménagements et constructions permis par l'évolution du document d'urbanisme et de mettre en œuvre une démarche ERC (éviter réduire compenser) adaptée à ces incidences.

Des compléments sont attendus par la MRAE au niveau de la biodiversité, des zones humides de la consommation d'espace ainsi qu'en matière d'incidences Natura 2000.

5.2 Mémoire en réponse de Nantes Métropole à l'avis de la MRAE

Dans un document de 256 pages, Nantes Métropole répond de manière exhaustive, précise et argumentée aux recommandations formulées par la MRAE.

La commission d'enquête souligne la qualité et la complétude de l'analyse complémentaire réalisée pour les secteurs qui sont aujourd'hui non ou peu bâti et/ou ayant des enjeux biodiversité moyens ou forts :

- Les 19 zones 2AU ouvertes à l'urbanisation
- La création de 13 Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL)
- Les OAP créées ou modifiées sur des secteurs à moyen ou fort enjeu biodiversité

Dans ce tableau de 226 pages, la commission d'enquête considère que Nantes Métropole répond en tout point à la demande de la MRAE. Elle répond notamment à l'approfondissement demandé sur les zones humides de la 2AU Beauséjour à BOUAYE ;

Enfin, elle répond, dans ce complément, à l'avis de CDPENAF en mettant en œuvre des mesures de protections environnementales supplémentaires dans certains STECAL créés.

La commission d'enquête regrette simplement que ces compléments n'aient pas fait partie du dossier d'enquête.

6 Les avis des Personnes Publiques Associées ou consultées

6.1 Les PPA

Les PPA se sont déclarées favorables au projet, à l'exception de la CCI « Nantes-Saint Nazaire » compte tenu des orientations proposées sur la stratégie commerciale, et du Conseil départemental pour la relocalisation de deux grands équipements d'intérêts collectifs.

Elles ont, d'autre part, rappelé les préconisations propres à la gestion de leur domaine d'activité. D'ordre technique, elles ne sont pas de nature à remettre en cause le projet, d'autant plus que les réponses apportées par le porteur de projet pourront rassurer l'ensemble des PPA.

Il est à noter que la réponse du Préfet du 8 août 2024 est tardive. Conformément à l'article L.153-40 du code de l'urbanisme, la notification du projet aux PPA a été transmise le 16 février 2024, les réponses étaient attendues avant le 15/05/2024.

En accord avec la commission d'enquête, Nantes Métropole a intégré cette réponse dans le dossier d'enquête publique et répondu de manière exhaustive et argumentée à ses nombreuses questions.

6.2 Les PPC (communes)

Les avis des communes consultées en avril et mai 2024 sont unanimement favorables. A l'exception de quatre, les avis sont assortis de remarques et d'observations qui portent sur des projets et aménagements de la modification n°2 du PLUM.

Certaines communes se sont exprimées deux fois. En effet, huit d'entre elles ont déposé pendant la durée de l'enquête publique. Parfois ces contributions font double emploi avec l'avis que ces communes ont donné lors de la consultation des PPC en amont de l'enquête, d'autres fois, les demandes et informations données auraient mérité d'être portées à l'information du public en

amont.

Commentaires de la commission d'enquête

La commission d'enquête constate une participation des acteurs publics à l'enquête publique en plusieurs temps. En effet, Les Personnes Publiques Consultées et Associées, bien que consultées en amont du lancement de l'enquête publique, ont émis pour certaines des contributions complémentaires à celles formulées lors de la phase amont.

Ce processus est étonnant : il ne permet pas au public de prendre connaissance de ces nouvelles demandes dans le cadre du dossier d'enquête publique.

7 Les observations du public

7.1 Volume

Nous avons collecté globalement 2169 contributions pour le projet de modification du PLUm qui ont donné lieu à 3847 observations, les contributions traitant plusieurs thèmes.

2998 observations concernent plus particulièrement la modification n°2 du PLUm ;

Il est à noter que cinq communes concentrent 70% des contributions (La Chapelle sur Erdre, Nantes, Orvault, Saint Herblain et Saint Sébastien sur Loire).

A l'inverse, les communes de Saint Jean de Boiseau, Indre, Brains, La Montagne totalisent moins de 5 contributions chacune.

7.2 Type des intervenants

Même si le public et singulièrement les riverains des modifications constitue la majorité des intervenants, de nombreuses associations, professionnels de l'immobilier et organismes publics ont contribué à la présente enquête publique.

- ♦ Association « La Chapelle Ville Nature », avec 35 contributions.
- ♦ Association « Riverains et amis de la Beaujoire », avec 20 contributions.

Des aménageurs avec des projets en cours ont également contribué à l'enquête, par exemple :

- ♦ Gilbert MAINGUY,
- ♦ EIFFAGE sur deux projets,
- ♦ Cabinet d'architecte ENET

Ces aménageurs sollicitent la métropole pour des assouplissements fonctionnels (possibilité de mêler tertiaire et industriel), voire des augmentations de hauteurs ou de densité).

Commentaires de la commission d'enquête

La commission note le pourcentage élevé de contributions anonymes. Cette situation est notamment constatée sur la commune de La Chapelle sur Erdre qui à elle seule s'approprie 548 contributions dont 258 anonymes, soit près de 50%.

Ces contributions expriment très souvent le même sujet, dont le texte légèrement différent exclut le classement en doublon.

Cette possibilité d'anonymat incite à de la prudence dans l'interprétation des résultats de la consultation.

7.3 Synthèse des observations du public

Les observations concernent majoritairement :

- ♦ Le thème de l'urbanisme où les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ont été un sujet de préoccupation important avec 500 observations pour les créations et 322 pour les modifications. Du fait que la métropole nantaise compte de nombreux

secteurs pavillonnaires, la crainte de ses habitants concerne le traitement urbain des transitions entre les nouveaux immeubles et les pavillons. Les craintes s'expriment en termes de qualité de vie (quiétude, vis-à-vis), du niveau de services et d'équipements publics, de sécurité, ainsi que de perte de valeur du bien immobilier.

- ✦ Certains projets dont les suivants ont fait l'objet du plus grand nombre de contributions :
 - ✦ Beausoleil : 204
 - ✦ Zonage terrains gens du voyage et migrants : 183
 - ✦ Maurice Chevalier : 84
 - ✦ Petit Chantilly : 29
 - ✦ Le Frêne rond : 44
 - ✦ La Thébaudière : 40
 - ✦ La Trêperie : 25

Liées aux OAP, la circulation routière et les liaisons douces ont également été sources d'inquiétude. Dans une moindre mesure, le stationnement, les équipements scolaires et de loisirs, l'offre de santé, la préservation de la biodiversité et de l'environnement, les activités économiques ont été évoqués.

Concernant le dossier, le déficit de concertation préalable a souvent été pointé du doigt en ce qui concerne certaines OAP et les dispositions modifiant les règles de hauteurs.

Il convient de souligner que certaines observations ont considéré l'information insuffisante aussi bien par les journaux locaux que par affichage sur site.

Enfin, difficultés d'appréhension et de compréhension du dossier ont également été évoquées, de même que quelques locaux ont été jugés inadaptés pour les permanences d'enquête.

8 Les réponses de Nantes Métropole au PV de synthèse

Le 8 novembre 2024, Nantes Métropole a produit un mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse dans lequel la commission d'enquête avait regroupé l'ensemble de ses questions issues de ses propres analyses et des contributions individuelles enregistrées pendant l'enquête.

En premier lieu, et s'agissant des remarques des PPA, principalement des remarques du Préfet, des institutionnels et des aménageurs, la commission considère qu'il ne lui appartient pas d'effectuer le contrôle de légalité ni de juger de la complétude des éléments de réponse apportés par Nantes Métropole.

S'agissant du public et des questions de la commission, la commission d'enquête constate que la collectivité a répondu de manière exhaustive et le plus souvent bien argumentée à l'ensemble des questions.

Son argumentation s'est principalement basée sur un rappel de la notice pour déterminer sa position.

Il est noté que la collectivité ne ferme aucune porte dans la mesure où des compléments et modifications pourront globalement être apportés au PLUm, après étude de faisabilité, avant l'approbation du document.

Enfin, la commission d'enquête prend acte avec satisfaction de sa volonté de réaliser les modifications et adaptations demandées, qui optimiseront dans la plupart des cas le rapport de présentation et les règlements écrit et graphique.

9 Les conclusions motivées de la commission d'enquête

Au terme de cette enquête, la commission :

- ✦ a 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 Nantes Métropole,

- ♦ a analysé les avis des personnes publiques associées et consultées et les réponses apportées par le maître d'ouvrage,
- ♦ a examiné toutes les observations recueillies et les réponses apportées par Nantes Métropole.

9.1 Éléments de la conclusion

La commission constate que:

- la MRAE formule plusieurs observations et recommandations,
- les avis des PPA et des PPC, en général assortis d'observations, sont globalement favorables, sauf en ce qui concerne le conseil départemental de Loire Atlantique et la chambre de commerce et d'industrie.
- Nantes Métropole a apporté une réponse aux observations de la MRAE et que ces réponses ont fait partie du dossier d'enquête publique,
- la concertation préalable a fait l'objet d'une campagne d'information à la hauteur de l'enjeu,
- les annonces de l'enquête publique, publiées dans la presse locale, sur le site internet de Nantes Métropole et des communes, les affiches mises en place dans les mairies et sur des sites judicieusement choisis ont permis au public d'être largement informé dans le strict respect de la réglementation en vigueur,
- l'enquête s'est déroulée du mardi 16 septembre au mercredi 16 octobre 2024 inclus, soit une durée de 31 jours consécutifs suivant l'arrêté de l'autorité organisatrice,
- pendant ces journées, le public a pu s'exprimer aussi bien sur les registres papier disposés au siège de l'enquête et dans les 24 mairies de la Métropole que sur le registre dématérialisé, par mail et par courrier,
- au cours des 38 permanences, 239 personnes ont été accueillies par les commissaires enquêteurs,
- le dossier d'enquête publique, particulièrement volumineux, disponible en versions numérique et papier dans chaque lieu de permanences et au service de la planification de Nantes Métropole était facilement accessible et conforme à la réglementation. Ce dossier comportait notamment les réponses du maître d'ouvrage à la MRAE.

La commission observe que :

- la réception du public s'est déroulée le plus souvent dans de bonnes conditions matérielles avec toute l'aide possible de la part du personnel communal. Les entretiens avec les personnes reçues se sont déroulés dans un climat calme et serein.
- la fréquentation des permanences et du registre dématérialisé témoigne de l'intérêt de la population.
- les réponses du maître d'ouvrage, aussi bien aux PPA, au public, aux diverses associations, qu'aux remarques de la commission d'enquête sont traitées de manière exhaustive et argumentée. Ces réponses sont de nature à apporter les éléments complémentaires pour la rédaction définitive du dossier du PLUm avant son approbation.
- Les contributions du public sur les thèmes des OAP représentent une grande partie des observations.

- L'OAP commerce, contributive pour la « ville du quart d'heure » provoque des remous chez les grands groupes de distribution et chez la Chambre de Commerce et d'Industrie.

La commission d'enquête estime que :

- l'effort consenti pour la réalisation des deux objectifs de la modification conduit inévitablement à plus de densité urbaine et à un accroissement des hauteurs.
- le maître d'ouvrage montre qu'il est prêt à revenir sur certains points du projet en affichant son souci de tenir compte des inquiétudes des différents contributeurs. Cette volonté de dialogue se manifeste à plusieurs reprises dans le mémoire en réponse.
- le rythme de production de 6000 logements pour les dix années à venir a été et sera vraisemblablement difficile à tenir au regard des réalisations des quatre dernières années.
- les objectifs de développement sont cohérents avec l'évolution passée du territoire, tant en ce qui concerne les activités économiques, les services publics, l'habitat et les transports.
- La consommation d'espace agricole et naturel demeure maîtrisée.

9.2 Les points faibles identifiés.

Ils relèvent aussi bien de la forme que du fond.

Concernant la forme du dossier, il convient de souligner les points suivants :

- la complexité de lecture de ce volumineux dossier, probablement due au nombre très important des modifications et à la taille du territoire métropolitain, mais aussi à la présentation même des modifications qui sont évoquées dans plusieurs pièces nécessitant des reports répétés
- un manque d'homogénéité de présentation des modifications proposées, qui varie d'un secteur géographique à l'autre, notamment lorsqu'il s'agit de la description des OAP (nombre de logements, hauteurs, pourcentage de logements sociaux, densité...).
- un problème d'échelle cartographique des OAP, qui sont toutes présentées dans un format A4 paysage, quelle que soit la superficie de la zone (45 ha ou 1 ha). Il s'ensuit inévitablement un déficit d'informations et d'expression des principes d'aménagement
- un manque de lisibilité du règlement écrit dans lequel les modifications ne sont même pas mises en évidence et qui devrait comporter un sommaire.

Concernant le contenu des modifications, on notera :

- une réelle difficulté à déceler la temporalité des opérations dans un nombre important d'OAP de renouvellement urbain qui incluent du bâti existant (généralement pavillonnaire) encore habité et souvent en bon état. Compte-tenu de la volonté affichée de laisser l'initiative aux opérateurs privés, il en ressort une forte probabilité de dureté foncière qui viendra contrarier l'objectif quantitatif de production de logements en l'absence de mise en œuvre de procédures de maîtrise foncière. Cette politique n'est pas à notre sens accompagnée d'une stratégie foncière publique suffisante.
- Une absence de justification de l'ouverture à l'urbanisation de grandes zones 2AU : sont-elles prévues pour compenser le risque réel de rétention foncière précédemment évoquée, ou sont-elles indispensables pour atteindre l'objectif du PLH en matière de production de logements ?
- Une simplification excessive de la définition et de l'expression graphique de principes d'aménagement de bon nombre d'OAP, laissant une totale liberté d'organisation spatiale alors même que des règles minima d'ordonnancement urbain, de desserte et de

fonctionnalité apporterait une garantie de bonne intégration. La commission se demande si certaines OAP ne sont pas conçues comme un outil de stratégie foncière.

- Une délimitation géographique des OAP qui pose question quant à leur compatibilité avec la reconnaissance du caractère de « zones humides », principalement dans les créations.
- Une apparente contradiction entre certains choix d'urbanisation et de densification, et la volonté de remettre de la nature en ville (St Sébastien, Rezé, la Chapelle sur Erdre, Ste Luce sur Loire...)
- Une réglementation des hauteurs qui ne respecte pas ou n'indique pas dans de nombreux cas, le principe affiché de graduation de l'épannelage, en situation de mitoyenneté avec des zones pavillonnaires
- Un présumé déficit d'information préalablement à la définition de certaines orientations d'aménagement ou opérations de constructions, qui s'est confirmée au cours de l'enquête (Basse Goulaine, la Chapelle sur Erdre, Rezé, Sautron, St Herblain, Ste Luce sur Loire...)
- L'OAP de la Trêperie à Basse Goulaine, qui a suscité une forte opposition des riverains. la réponse apportée par Nantes Métropole dans son mémoire est ambiguë lorsqu'elle précise que l'OAP « n'a pas pour objectif d'ouvrir la rue des Sarments à la circulation automobile dans l'ensemble de la zone. L'accès prévu depuis cette rue vise principalement à créer un accès piéton,... » Cette formulation peut laisser penser qu'un accès automobile pourrait être réalisé à la condition qu'il ne concerne pas l'ensemble de la zone. Ce que demande les riverains, c'est que cet accès reste exclusivement piéton.

9.3 Les points forts identifiés.

Le projet de modification n°2 du PLUm permet à celui-ci de répondre aux points suivants :

- **à la production de logements de 6000 logements /an, objectif du PADD, en mettant en œuvre un grand nombre de mesures visant à atteindre cet objectif :**
 - ▶ La création de 45 OAP
 - ▶ L'ouverture à urbanisation de 19 zones
 - ▶ L'assouplissement de règles favorisant l'extension de bâtis existants
 - ▶ L'augmentation de hauteurs favorisant la faisabilité économique des opérations

Il est à noter que, hors contenu de cette modification, Nantes Métropole a engagé un plan de relance du logement de 20 millions d'euros et un budget renforcé sur l'acquisition foncière.

- **à l'atteinte des objectifs de la mixité sociale, par la mise en place de nombreuses actions :**
 - ▶ Un abaissement du seuil déclencheur de l'obligation de production de logements sociaux sur Nantes, Couëron et St Herblain
 - ▶ La création de 2 Emplacements Réservés pour Mixité Sociale (ERMS) supplémentaires
 - ▶ Le soutien à l'installation et à l'ancrage des gens du voyage et des migrants de l'Est.
- **A la réduction de la consommation foncière** en s'attachant à produire très majoritairement (près de 90%) ses logements en zone urbaine, malgré les hausses de prix du foncier et de la construction, et la réticence des riverains inquiets pour leur tranquillité, leur intimité et la valorisation de leurs biens.

Cette modification répond également :

- A la place de la nature en ville en classant 90 hectares en Espaces Boisés Classés, Espaces Paysagers à Protéger et Zones Humides, en déclassant 28 hectares de foncier situés en zone urbaine en espaces agricoles ou naturels, en généralisant le barème de valeur des arbres aux 24 communes.
- Aux principaux enjeux environnementaux en réduisant l'empreinte carbone sur l'ensemble de la Métropole et en favorisant l'utilisation des transports collectifs en réduisant sur de nombreux secteurs le nombre de stationnement (0,6 place par logement dans les zones proches des transports collectifs).

- A l'installation de nouveaux commerces dans les centres villes et au cœur des quartiers des grandes villes. Cette stratégie relève plus globalement de l'enjeu de la ville de quart d'heure, permettant l'accès, en moins de quinze minutes à pied, de services de proximité tels que la santé et le commerce.

Mais également, il est à noter :

- ♦ Une participation élevée et particulièrement de qualité à l'enquête publique, aussi bien de la part du public, des associations et collectifs, des acteurs locaux de l'aménagement et des collectivités territoriales,
- ♦ Un document d'urbanisme opposable actualisé permettant la rectification d'erreurs matérielles réglementaires ou graphiques facilitant l'interprétation des services instructeurs et du public,
- ♦ la prise en compte de la loi Climat et résilience du 23 août 2021 et du SRADDET de la région des Pays de la Loire.

9.4 Les recommandations de la commission d'enquête

En premier lieu, la commission d'enquête recommande au porteur de projet, lorsqu'il s'y engage, de réaliser les propositions et modifications envisagées dans son mémoire en réponse.

En second lieu, les recommandations de la commission portent aussi bien sur des thèmes particuliers que sur des projets d'une commune.

Sautron :

- ♦ Le projet de zone d'activités de Tournebride fait l'objet d'une OAP dont les principes d'aménagement sont réduits à leur plus simple expression. Compte-tenu des inquiétudes exprimées par des riverains, il apparaît nécessaire d'apporter des précisions quant aux conditions d'intégration des futures activités, qui garantissent à la fois la tranquillité des habitations riveraines, la qualité paysagère de la façade de la zone et la sécurité des modes d'accès à la zone. L'OAP doit donc pouvoir être redéfinie dans sa traduction graphique et son expression écrite.
- ♦ ERMS rue des Charmes : La commission considère que ce n'est pas l'emplacement réservé et son extension qui seront en mesure de proposer une forme urbaine garantissant l'intégration du projet au tissu pavillonnaire existant. Elle rappelle que l'ERMS n'est qu'une servitude d'urbanisme dont l'objet est seulement de geler une emprise foncière délimitée par le PLU en vue d'une affectation prédéterminée (en l'occurrence un programme de logements sociaux). Elle recommande donc de recourir à une OAP, seul outil qui permette de définir des principes d'aménagement adaptés au contexte et répondant aux préoccupations des riverains (préservation de l'espace de jeux, forme urbaine du projet...)

Sainte Luce sur Loire

Le périmètre d'autorisation de caravanes : Situé au cœur d'une zone pavillonnaire, des riverains ont exprimé de sérieuses inquiétudes qui peuvent apparaître légitimes au regard du faible niveau d'informations du projet. Nantes Métropole n'ayant pas apporté d'éléments de réponse dans son mémoire à la question de la commission, celle-ci demande que soit engagée une concertation avec les riverains et que soit clarifié très vite auprès des riverains la nature du projet, le nombre d'emplacements et les conditions de sa mise œuvre.

Vertou

Le projet du groupe Eiffage, route de Clisson, a retenu toute l'attention de la commission par sa pertinence, son sérieux et sa capacité à répondre aux objectifs de mixité fonctionnelle et de densification des zones à vocation économique. Il est en mesure de constituer une belle amorce au renouvellement urbain de tout ce quartier. C'est pourquoi, la commission recommande de profiter de la modification n°2 pour procéder d'une part au retrait partiel de la servitude de constructibilité limitée concerné par le projet et d'autre part à l'extension des périmètres tertiaires

pôle de services suscités sur l'emprise foncière du projet.

Les hauteurs et la densité

La commission est consciente des mesures réglementaires prises dans le cadre de cette procédure de modification n°2 pour garantir une bonne acceptabilité du principe de densification dans les enveloppes urbaines. Cependant, 40% des contributions ayant porté sur ces deux problématiques, la commission invite Nantes Métropole à réexaminer les situations les plus délicates qui ont pu être identifiées, de manière à garantir une bonne transition en lisière des zones pavillonnaires par une graduation équilibrée des épannelages.

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) : Considérant qu'elles représentent un enjeu majeur de cette procédure de modification n°2 du PLUm, et qu'elles ont souvent été au cœur des préoccupations de la population, **la commission d'enquête recommande, dans la mesure où elles peuvent être mises en œuvre dès cette procédure, que les modifications suivantes soient prises en compte :**

- ✦ Adapter l'échelle de représentation graphique des principes d'aménagement à la superficie de chaque OAP, de manière à exprimer toutes les prescriptions d'aménagement jugées indispensables pour la compréhension et la lisibilité du projet
- ✦ Renforcer et compléter toutes les OAP dont le schéma d'aménagement est limité à un aplat couleur qui n'apporte aucune information sur l'organisation et la fonctionnalité de la zone, sans pour autant contrarier la création urbanistique et architecturale.
- ✦ Harmoniser le contenu et la présentation des OAP en y intégrant les informations indispensables à la lecture du projet telles que le programme fonctionnel, le nombre de logements, la densité, les % de logements sociaux et de logements en accession libre, la hauteur par secteur etc...
- ✦ Envisager (pour de futures procédures) la création d'une annexe aux OAP, sans portée réglementaire mais dans un but pédagogique, qui permettent de visualiser une représentation d'un aménagement type, d'implantation d'immeubles collectifs dans un contexte de tissu urbain pavillonnaire, montrant les volumes, la trame viaire, la place du végétal et facilitant la perception des ambiances.
- ✦ Développer la concertation et la pédagogie avec les propriétaires concernés par des OAP de cœurs d'îlots qui très souvent s'interrogent sur les enjeux et la portée réglementaire d'une OAP.

Emplacements Réservés pour Mixité Sociale (ERMS)

Nombre d'ERMS ont provoqué de nombreuses interrogations de la part des habitants dans la mesure où cet outil ne formalise pas de projet d'aménagement, élément indispensable pour les riverains pour les informer sur les projets futurs.

C'est pour cette raison que la commission recommande de formaliser sur ces emplacements des Orientations d'Aménagement et de Programmation qui permettent de traduire les éléments constitutifs d'un projet.

Indre : OAP des Forges



Cette OAP est une réelle opportunité pour rattraper la faible production de la 1ère période du PLH. Elle est en totalité en zone humide de valeurs inégales. La commission recommande une attention particulière lors de sa réalisation pour préserver la zone verte de qualité paysagère et écologique reconnue.

Nantes : OAP Maurice Chevalier

Compte tenu des enjeux de sécurité et de tranquillité pour les habitants de la résidence des Jardins de Longchamp, la commission préconise la recherche d'une alternative au tracé de la liaison douce empruntant l'emprise de la résidence.

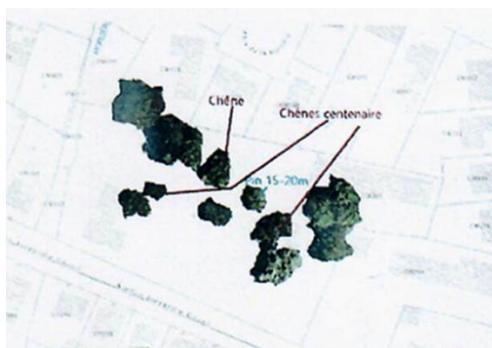
A défaut, il faudrait aménager cette liaison pour garantir la sécurité des occupants de la résidence.

Les Sorinières : Parcelle AS 31

La parcelle AS 31, située rue des papillons est un espace vert très bien entretenu par la collectivité. Cette parcelle est zonée actuellement UMD1 au PLU. Compte-tenu de l'importance de cette parcelle pour les riverains, la commission recommande son classement en zone naturelle.

Orvault : Petit chantilly

Compte-tenu du caractère très verdoyant de ce quartier, la commission reprend à son compte la demande de classement en Espace Paysager à Protéger (EPP) des 10 arbres situés sur les parcelles CM303, CM304 et CM306.



9.5 En conclusion

Finalement, la balance entre les éléments positifs et négatifs du projet établie sur la base des conclusions ci-dessus montre que les avantages l'emportent majoritairement sur les inconvénients, de par :

- ♦ la préservation de l'environnement notamment par une réduction de l'empreinte carbone, l'incitation avérée à des déplacements actifs et collectifs, le renforcement des EBC et des EPP ...
- ♦ la densification et la très faible consommation des espaces agricoles et naturels qui permettront d'atteindre les objectifs fixés par la réglementation (ZAN, Climat et Résilience) ;
- ♦ le document d'urbanisme opposable qui permettra aux services instructeurs de disposer d'une version actualisée et adaptée au territoire de la Métropole ;
- ♦ la forte mobilisation du public et des associations qui constitue une force de proposition.

D'autre part, la commission d'enquête considère que les élus, via la prise en compte des observations du public, des personnes publiques associées et consultées ont fait émerger un projet cohérent répondant aux objectifs qu'ils se sont assignés ainsi qu'aux enjeux du PADD.

10 Formalisation de l'avis de la commission d'enquête

En conséquence, la commission d'enquête émet

un avis favorable

au projet de modification n°2 du Plan Local d'Urbanisme métropolitain de Nantes Métropole.

Cet avis est assorti des réserves suivantes :

1. **OAP de la Trêperie à Basse Goulaine** : Compte tenu de l'ambiguïté de la réponse apportée par Nantes Métropole dans son mémoire lorsqu'elle précise que l'OAP « *n'a pas pour objectif d'ouvrir la rue des Sarments à la circulation automobile dans l'ensemble de la zone. L'accès prévu depuis cette rue vise principalement à créer un accès piéton,...* », la commission invite Nantes Métropole à clarifier sa réponse de manière à garantir le caractère exclusivement piéton de ce nouvel accès par la rue des Sarments. En conséquence, la sémiologie du schéma d'organisation de l'OAP doit être modifiée dans ce sens et la prescription écrite doit clairement formuler cet objectif.
2. **Ouvertures à l'urbanisation en zones humides** :
 - **OAP du bois joli à Brains** : Compte tenu du classement de l'ensemble du périmètre de cette OAP en zone humide et du faible nombre de logements à construire (6), la commission estime qu'il est possible de trouver dans l'enveloppe urbaine de la ville un équivalent.
La commission émet donc une réserve à l'ouverture à l'urbanisation de la zone du Bois Joli.
 - **OAP des Galochets à Saint Léger des Vignes**: Cette zone d'une superficie de 1,7 hectare est située en très grande partie en zone humide. La densité prévue dans l'OAP est relativement faible (20 logements à l'hectare).
La commission émet donc une réserve à l'ouverture à l'urbanisation de la zone des Galochets.
3. **OAP La Thébaudière à Sainte Luce sur Loire** : a suscité une vive émotion des riverains en raison des perturbations que le projet est susceptible d'entraîner sur les conditions de circulation du quartier notamment sur la rue d'Helsinki. La commission considère que cette inquiétude est en partie due à un déficit d'information et de précisions sur les modalités d'aménagement de cette zone. **Elle demande donc que les principes de fonctionnement et d'organisation des circulations soient précisés aussi bien dans les prescriptions écrites de l'OAP que sur le document graphique (desserte de l'école uniquement par la rue des trois chênes, pas de circulation de transit au sein de l'OAP, modalités d'implantation de l'école et des logements etc...).** Elle demande également que cette transcription réglementaire se fasse après concertation avec la population riveraine.

Fait à NANTES, le 18/11/2024.

Claude MATHIEU

Président de la commission d'enquête



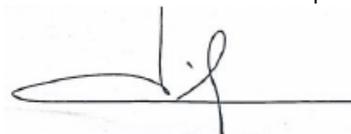
Louis-Marie MUEL

Commissaire enquêteur



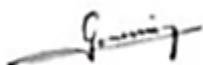
Didier VILAIN

Commissaire enquêteur



Gilbert FOURNIER

Commissaire enquêteur



Bruno MIOT

Commissaire enquêteur

