

DEPARTEMENT DU MAINE-ET-LOIRE

CHOLET Agglomération

ENQUÊTE PUBLIQUE UNIQUE

pour

- **Le PLUi H**
- **Les zonages des Eaux Usées et des Eaux Pluviales**
- **L'Abrogation des cartes communales**



TOME 2

AVIS et CONCLUSIONS

DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

sur le PLUi-H

ENQUÊTE PUBLIQUE DU 13 OCTOBRE AU 14 NOVEMBRE 2025

Composition de la commission désignée par décision du TA de Nantes E25000130/49 :
B. MONNET – A. BIDEt - G. FALIGANT

Préambule général

La commission d'enquête désignée le 16 juin 2025 par le Président du Tribunal Administratif de Nantes pour conduire l'enquête publique unique demandée par CHOLET Agglomération pour ses projets de PLUi-H, de zonages EU & EP et d'abrogation des cartes communales exprime ses avis et conclusions séparément sur chacun des sujets de l'enquête.

Le TOME 2 porte sur le PLUi-H,

Le TOME 3 porte sur les Zonages des Eaux Usées et des Eaux Pluviales,

Le TOME 4 porte sur l'Abrogation des cartes communales

TOME 2

Préambule à l'avis et aux conclusions sur le PLUi-H

Dans sa démarche pour conclure et motiver son avis final, la commission d'enquête a retenu de développer et d'exprimer ses commentaires et/ou son avis sur les sujets qui lui paraissent les plus importants :

1. **Le déroulement de l'enquête** : le contexte – la publicité – la qualité des dossiers - la participation du public
2. **Les observations du public et les réponses du maître d'ouvrage.**
3. **Les avis de la MRAe, des PPA et des partenaires consultés.**
4. **Les réponses de Cholet Agglomération aux questions de la commission**

C'est donc la synthèse de ces commentaires et avis qui motivent l'avis final de la commission.

SOMMAIRE

1 – Le déroulement de l’enquête	4
1-1 Le contexte	4
1-2 La publicité.....	4
1-3 Le dossier d’enquête.....	5
1-4 La participation du public :	6
2- Les contributions du public.....	7
2-1 - L’environnement.....	8
2-2 - Les OAP	9
2-3 - L’état des stations d’épuration	10
2-4 - Les changements de destination	11
2-5 - Les densités retenues	12
2-6 - Les demandes liées aux activités économiques	13
2-7 - Le règlement écrit :.....	15
2-8 – Le volet social	16
3 - Les réponses aux avis de la MRAe, des PPA et des partenaires consultés.....	17
4 - Les réponses de la collectivité aux questions de la commission	18
4-1 - Le bilan des évolutions et leur impact juridique.....	18
4-2 : La gouvernance du PLUi-H.....	19
AVIS ET CONCLUSIONS MOTIVÉES.....	20

1 – Le déroulement de l'enquête

1-1 Le contexte

La commission relève que le PLUi-H mis à l'enquête est le premier document d'urbanisme communautaire applicable sur tout le territoire de Cholet Agglomération, il rendra caduque tous les documents d'urbanisme en vigueur dans les communes.

Le territoire est grand, hétérogène et contrasté. Cholet et les huit communes de sa première couronne regroupent 76% de la population sur environ le tiers de la surface de l'agglomération. Les 24 communes rurales sont regroupées autour de la commune nouvelle de Lys-Haut-Layon, la plus petite ne comprend que 128 habitants.

Un territoire allongé et déséquilibré (plus de 60 km d'Est en Ouest) où la ville de Cholet et sa première couronne sont situées à l'Ouest et les communes rurales à l'Est. Le bassin de vie des communes les plus à l'Est se situe sur l'agglomération de Saumur.

Un calendrier contraint par les élections municipales avec une approbation du PLUi-H programmée en février 2026.

Un dossier arrêté en mai 2025 mais mis à disposition de la commission d'enquête dès le début juillet, soit 15 jours après la désignation des commissaires enquêteurs et plus de 3 mois avant le début de l'enquête.

Commentaires de la commission

La nouveauté d'un PLU communautaire, l'évolution culturelle qu'il suscite pour les élus et les habitants, le vaste territoire, la jeunesse de l'agglomération et les écarts socio-culturels de sa population constituent un socle contraint pour l'enquête publique.

Une désignation des commissaires enquêteurs et la mise à disposition du dossier d'enquête avant l'été a permis à la commission de prendre les dispositions d'organisation adéquates dans des conditions optimales.

Le contexte du calendrier des élections municipales peut expliquer certaines contributions mais globalement, il a été peu ressenti par la commission et n'a pas eu d'effets notables sur l'enquête.

1-2 La publicité

La commission d'enquête n'a relevé aucun écart à la législation et aucun incident pour la publicité légale.

Le principe de positionner au moins une affiche jaune à proximité de chaque OAP en densification (environ 200 affiches) s'est avéré pertinent. Plusieurs visiteurs ont confirmé l'efficacité de cet affichage pour les propriétaires et les riverains de ces OAP.

La lettre adressée par certaines communes (Lys-Haut-Layon et Le May-sur-Evre) à chaque propriétaire concerné par une OAP s'est avérée efficace pour les prévenir, les informer et les rassurer par rapport aux objectifs d'une OAP.

Les moyens utilisés par les services de l'agglomération et par les communes (sites internet, réseaux sociaux, panneaux numériques, articles de presse, revues locales) ont été conséquents.

Commentaires et avis de la commission

Pour ce large territoire, la publicité était un point important pour la réussite de l'enquête. Les moyens mis en œuvre par les services de l'agglomération et les communes ont été conséquents.

La publicité légale a été effectuée dans le respect des dispositions du code de l'environnement et de l'arrêté d'enquête.

En s'appuyant sur les retours des visiteurs, sur la participation du public et sur son ressenti, la commission retient que la publicité a été suffisante et adaptée au contexte de l'enquête.

Enfin, et comme souvent constaté, les annonces légales sont peu lisibles par le public et coûteuses pour le maître d'ouvrage.

1-3 Le dossier d'enquête

Un dossier d'enquête forcément volumineux vu l'ampleur du projet, est complet et bien structuré. Le service a été réceptif aux demandes d'aménagements du dossier par la commission pendant la phase de préparation (Numérotation des STECAL - Plan d'ensemble positionnant les numéros des plans des communes - Fiche pour les CDD). Ces aménagements se sont avérés très utiles pendant les permanences.

Pour les plans, un fond de carte trop ancien ne permettait pas de localiser des numéros de parcelles récents. De plus, l'absence des noms de rues, du nom des villages et des lieux-dits a nécessité des recherches en parallèle sur Géoportail pour localiser les parcelles ou habitations auxquelles se référait le public. Malgré cela certaines contributions n'ont pas pu être localisées par la commission.

Les gros volumes qui concernent l'évaluation environnementale et ses annexes (150 Mo) étaient peu lisibles et, à la connaissance de la commission, ils n'ont pratiquement pas été consultés ni cités par le public.

Le dossier était globalement de bonne qualité mais des erreurs ont été relevées par le public et par la commission d'enquête. Plusieurs concernent les plans avec des erreurs sur la localisation des haies, et sur le positionnement des marques pour les éléments de

patrimoine, et de certains ER. Plusieurs erreurs ont été aussi relevées sur les fiches des CDD (nom erroné du village, mauvais positionnement du bâtiment concerné).

Des oublis et des mauvais positionnement (STECAL, ISDI) privent le public d'informations importantes et mettent en évidence des insuffisances de l'évaluation environnementale.

Enfin, des incohérences, plus lourdes de sens, ont été mises en évidence sur le document TOME 2 « Justifications des choix » notamment sur le tableau de la page 43.

Commentaires et avis de la commission

Le dossier était globalement complet et les documents les plus sollicités par le public étaient clairs, bien présentés et faciles à appréhender.

L'exploitation des plans du règlement graphique, nécessitait un accès à la version numérique pour pouvoir zoomer.

Tout en considérant la difficulté de la tâche pour finaliser un tel dossier, le nombre important d'erreurs relevées par l'enquête publique interpelle la commission sur la qualité de l'aboutissement du dossier. La commission constate les intérêts de l'enquête publique, mais considère que malgré les erreurs relevées, un certain nombre d'erreurs subsiste.

Le service instructeur a bien pris en compte les erreurs signalées, elles seront corrigées avant l'approbation. Cependant, la commission pense que vu l'ampleur du dossier et eu égard à ce qui a été détecté pendant l'enquête, il subsiste forcément d'autres erreurs qui apparaîtront lors de son application. Un dispositif d'enregistrement et de corrections sera donc à mettre en place.

1-4 La participation du public :

Avec ses presque 20.000 téléchargements, ses 517 contributions et les 237 visiteurs qui se sont déplacés lors des permanences, la participation du public a été conséquente et proportionnellement comparable à d'autres enquêtes concernant des PLUi sur le département.

Alors que le choix des lieux d'enquête et des permanences était difficile à appréhender avant l'enquête, vu les éléments de contexte, ils se sont finalement révélés pertinents au vu de la fréquentation significative du public aux quatorze permanences.

Le registre dématérialisé était un outil indispensable pour cette enquête, la commission a apprécié le service rendu.

Quelques particularités ont été relevées par la commission :

- Deux contributions n'ont pas été mises en ligne compte tenu de l'inadéquation des propos.
- 192 contributions sont anonymes, mais elles sont toutes exploitables et une majorité d'entre elles sont plutôt pertinentes.
- Une quantité importante de contributions non anonymes sur les thèmes de la ruralité et des stations d'épuration ne cite aucune commune, elles sont de ce fait difficilement exploitables.
- Dix-sept contributions proviennent d'élus ou de communes du territoire.
- Quatre contributions sont cosignées par plus de dix personnes, sans toutefois être portées par une association ou un collectif déclaré.
- Contrairement à plusieurs enquêtes comparables, les associations environnementales n'ont pas déposé de contribution.
- Seule la commune de Passavant (la plus petite du territoire) ne porte aucune contribution.

Commentaires et avis de la commission

Une participation du public significative et répartie sur tout le territoire, montre que la population même éloignée du siège de l'agglomération se sent concernée par le projet mis à l'enquête.

Comme pour toute enquête sur un document d'urbanisme, un nombre important de contributions s'appuie sur des situations d'intérêt privé (la commission en a identifié 106). Pour la commission, il s'agit d'une situation normale et légitime.

L'absence de revendications fortes émanant de collectifs, d'associations de riverains et d'associations environnementales montre qu'il n'existe pas d'hostilité de la population sur le fond du PLUi-H notamment sur l'aspect communautaire du document.

Plusieurs contributions qui militent pour des intérêts collectifs sont globalement constructives.

2- Les contributions du public

La commission a identifié dix-sept thèmes sur lesquels elle a affecté les 517 contributions du public.

Pour conclure l'enquête, elle a choisi de développer les huit thèmes qui lui paraissent les plus structurants pour le PLUi-H :

1. L'environnement
2. Les OAP

3. L'état des STEP.
4. Les Changements de Destination
5. Les densités en fonction des communes
6. Les demandes pour les activités économiques
7. Le règlement écrit
8. Le volet social

2-1 - L'environnement

Ce thème regroupe principalement des contributions qui concernent les haies, les zones humides, et les arbres (arbres remarquables et EBC).

Les remarques plus générales sur la biodiversité, la trame verte et bleue, l'OAP thématique, sont quasiment absentes.

Concernant les haies, la commission partage les mesures générales du PLUi-H prévues pour encadrer la préservation des haies, toutefois elle estime nécessaire de considérer les demandes à enjeu qui concernent les carrières car leur extension ne peut être bloquée sans envisager marginalement un déplacement de quelques haies. Cholet Agglomération propose d'adapter le règlement pour élargir le périmètre des dérogations, cette mesure paraît adaptée à la situation.

Concernant les Espaces Classés Boisés (EBC), la commission note que ce sujet a aussi été abordé par la DREAL. La décision de Cholet Agglomération de reprendre dans le PLUi-H, les EBC retenus dans les PLU communaux existants, paraît satisfaisante à la commission.

Concernant les arbres remarquables : L'identification des arbres remarquables dans le PLUi-H est souhaitable à condition qu'elle s'appuie sur des critères, une méthode et des moyens pilotés par Cholet Agglomération et appliqués équitablement sur tout le territoire. Dans son mémoire en réponse, Cholet Agglomération prévoit de laisser la responsabilité aux communes de lister les arbres remarquables sur son territoire.

La commission estime que cette disposition est acceptable à condition que chaque commune puisse s'appuyer sur une charte. Cette charte permettra d'harmoniser les pratiques pour les vingt-six communes du territoire, d'assurer une égalité de traitement et de sécuriser la justification des protections inscrites au PLUi-H. Elle pourra s'inspirer de la méthodologie mise en œuvre par Angers Loire Métropole.

Concernant les zones humides : Les dispositions prévues par Cholet Agglomération consistent à classer toutes les zones identifiées humides en 2AU pour se donner le temps de gérer la situation convenablement en trouvant si nécessaire des solutions de substitution.

La commission estime qu'il aurait été souhaitable que cette problématique soit tranchée avant la mise à l'enquête du PLUi-H, néanmoins le classement 2AU constitue une mesure de précaution acceptable, car elle permet de suspendre toute urbanisation dans l'attente d'études complémentaires.

La commission note que les associations environnementales n'ont pas contribué.

Commentaires et avis de la commission

La commission partage les dispositions retenues par Cholet Agglomération pour répondre aux demandes du public concernant les haies, et l'ajout des EBC et des arbres remarquables au PLUi-H.

L'utilisation d'un zonage 2AU pour les OAP affectées par une zone humide est acceptable. La commission recommande à Cholet Agglomération d'engager sitôt l'approbation du PLUi-H, les études environnementales et la recherche de sites de substitution pour toutes les OAP situées en totalité en zone humide.

*La commission **recommande** aussi l'élaboration d'une charte à utiliser par les communes ou par un tiers indépendant, pour identifier les arbres remarquables de manière équitable sur l'ensemble du territoire. Dans l'attente, la commission recommande de différer la prise en compte des listes proposées dans le cadre de l'enquête publique.*

2-2 - Les OAP

Comme dans la plupart des enquêtes sur les projets de PLU, les OAP focalisent les observations du public. Ici, vu le nombre important d'OAP en densification (177), le nombre de contributions (114) ne paraît pas excessif. Une centaine d'OAP n'a pas fait l'objet d'observations du public.

Le manque d'information de certains propriétaires est toujours possible, mais la commission estime cependant que les efforts d'information ont été suffisants (affichage sur chaque OAP, lettre aux propriétaires ou réunion publique du maire dans certaines communes).

La commission relève que beaucoup d'observations se sont focalisées, en particulier sur deux OAP et plus globalement sur des demandes d'aménagements pour une quarantaine d'OAP. Les demandes explicites en faveur de l'annulation ou d'un blocage ne concernent qu'une vingtaine d'OAP.

Les réponses que Cholet Agglomération apporte à chaque contribution sur ce sujet, paraissent globalement pertinentes, la volonté de maintenir toutes les OAP et de régler le moment venu les aménagements et les éventuels problèmes d'accès, paraît aussi une solution acceptable.

Les difficultés prévisibles évoquées par le public afin de mobiliser le foncier dans les OAP en densification sont largement partagées par la commission. Elle estime en effet que sans une démarche proactive de l'agglomération, le risque que certaines communes soit à terme dépourvues de foncier est réel. Des dispositions pour y remédier sont prescrites dans le POA, la commission les trouve globalement adaptées mais il lui paraît nécessaire qu'elles se concrétisent très rapidement. Aussi, la commission demande que des décisions en ce sens soient prises, elle demande notamment que le choix d'un outil de portage soit retenu avec l'approbation du PLUi-H.

Commentaires et avis de la commission

La commission retient que le public s'est normalement exprimé sur le sujet sensible des OAP en densification. Les réponses apportées à chacun par la collectivité sont globalement adaptées aux problématiques soulevées.

La commission partage le besoin de conserver toutes les OAP à ce stade d'élaboration du document. Elle retient que cet outil de planification n'est pas intrusif puisque leur réalisation dépendra avant tout, de la mise en vente des terrains par leurs propriétaires.

La mobilisation du foncier revêt donc une grande importance pour que les communes disposent d'espaces constructibles jusqu'à l'échéance du PLUi-H.

Dans cet objectif, la commission demande à Cholet Agglomération de mener une politique proactive pour mobiliser le foncier dans les OAP en densification.

La décision de disposer d'un outil de portage foncier adapté, dans le courant de l'année 2026 devra être prise avec l'approbation du PLUi-H. [Réserve N°1]

2-3 - L'état des stations d'épuration

De nombreuses contributions (42) relèvent la capacité insuffisante de certaines stations d'épuration. Plus globalement, le public s'étonne d'une telle situation, déplore le frein à la construction dans certaines communes.

Dans son mémoire en réponse Cholet Agglomération explique que les 33 STEP du territoire sont opérationnelles mais que 10 d'entre elles ont été déclarées non-conformes en 2024, certaines pour des raisons administratives, d'autres pour des raisons capacitaires. Un programme important de travaux est engagé sur les stations mais aussi sur les réseaux pour séparer les eaux pluviales des eaux usées et limiter les volumes à traiter. Pour gérer la situation, des conventions tripartites entre la Préfecture, Cholet Agglomération, et la commune concernée, définissent les capacités et les dispositions vis-à-vis des autorisations de nouveaux raccordements.

Selon les éléments fournis par le service, les capacités des réseaux et des STEP pour les communes concernées par des conventions tripartites seraient remises en conformité au début de la décennie 2030. Plus globalement, il est probable que les travaux sur les réseaux s'étalent sur toute la durée du PLUi-H.

Plusieurs causes sont identifiées pour être à l'origine de cette situation qui n'est pas propre à Cholet Agglomération :

- Un manque d'anticipation généralisé en matière d'investissement sur les réseaux d'assainissement car les budgets sont liés aux redevances,
- Un durcissement de la réglementation et des pénalités en application des règles européennes,
- Une prise de conscience du besoin à agir qui arrive tardivement lorsque l'urbanisation est bloquée,
- Un report du besoin des communes sur l'agglomération.

Commentaires et avis de la commission

La commission constate les efforts déployés par la collectivité pour améliorer les réseaux et les systèmes d'assainissement. La mise en séparatif des réseaux communaux sont des travaux coûteux qui doivent être étalés dans le temps pour des raisons budgétaires. Les bénéfices ne peuvent être immédiats mais, à terme, ils profiteront aux usagers et à l'environnement.

La commission retient que la situation devrait s'améliorer à partir de 2030, et que la phase transitoire est encadrée et suivie par les services de l'Etat.

La commission note enfin que l'urbanisation reste possible sur tout le territoire, même si elle est encadrée et limitée pour sept communes.

2-4 - Les changements de destination

Les changements de destination (CDD) sont une composante importante du PLUi-H. Plus de deux-cents changements de destination (CDD) ont été inscrits au terme d'une démarche compliquée puisque les fiches descriptives de chaque CDD n'étaient pas prévues dans le dossier approuvé en mai 2025. A la demande des services de l'Etat et de la commission, elles ont été finalement ajoutées au dossier avant le début de l'enquête. Toutefois, la démarche retenue pour le choix de ces CDD n'a pas été présentée et un certain flou sur ce sujet s'est installé pendant l'enquête.

Le public concerné à titre privé par un projet de changement de destination d'anciens bâtiments agricoles s'est donc logiquement mobilisé (46 contributions) et plusieurs demandes de nouveaux changements de destination à inscrire ont été exprimées. Ces demandes s'ajoutent à celles exprimées par les communes dans le cadre des avis émis par les partenaires.

Dans son mémoire en réponse, la collectivité explique la démarche et les critères retenus, elle répond à chaque demande nouvelle et après analyse, se positionne sur chacune d'elles. Au final, Cholet Agglomération retient au total 24 nouveaux bâtiments qui seront inscrits au PLUi-H avant son approbation. Les bâtiments qui ne respectent pas les critères sont retirés, ainsi le PLUi-H présenté à l'approbation comptabilisera 216 changements de destination.

Commentaires et avis de la commission

La commission aurait souhaité que le PLUi-H développe la stratégie retenue pour favoriser ou pas les changements de destination compte-tenu des intérêts (développement de l'habitat, réutilisation des matériaux et du foncier) mais aussi des inconvénients (mitage, mobilité, services ..) que cela implique.

Le nombre des CDD retenus sur l'ensemble du territoire est cohérent avec ce qui se pratique sur d'autres territoires du département. Les nouveaux changements de destination ne suscitent pas de remarques dans la mesure où les critères utilisés sont cohérents avec ceux déjà inscrits au PLUi-H.

Toutefois, la commission aurait aussi souhaité que les critères de sélection ne se limitent pas à la proximité de bâtiments agricoles et à la qualité architecturale.

*Elle **recommande** d'ajouter d'autres critères comme par exemple : la proximité des réseaux, l'isolement, la facilité des dessertes, la capacité à l'assainissement, les risques et les nuisances.*

La commission note qu'une loi récente dite « Loi Daubié » a été approuvée en juin 2025, donc trop tardivement pour être considérée dans ce PLUi-H. De plus, les décrets d'application ne sont pas publiés. La collectivité devra néanmoins en tenir compte ultérieurement car elle permettrait aux demandeurs de s'affranchir d'une inscription au PLUi-H.

2-5 - Les densités retenues

Une douzaine de contributions relève des valeurs de densité inadéquates avec les caractéristiques de certaines communes et incohérentes entre ces communes et d'autres communes du territoire. Certaines remettent en cause le choix de Lys-Haut-Layon comme deuxième polarité de l'agglomération.

Sur ce sujet, les services de l'Etat relèvent des densités faibles sur les deux polarités (Cholet et Lys-Haut-Layon), alors que la MRAe demande de clarifier les écarts de densité entre Lys-Haut-Layon et ses communes déléguées.

La commission constate que ce sujet est assez sensible dans les communes rurales, car il traduit une évolution culturelle importante vu que les densités recommandées sont assez largement supérieures à ce qui se pratique.

Dans son mémoire en réponse, Cholet Agglomération explique que les densités sont conformes à celles préconisées par le SCoT, précisant même qu'elles sont augmentées dans certaines communes périphériques de Cholet.

Concernant la commune de Lys-Haut-Layon, celle-ci ayant été retenue comme deuxième polarité de l'agglomération, il lui est assujéti une densité moyenne de 22 lgts/ha. Elle varie entre 25 lgts/ha pour Vihiers et 18 lgts/ha pour les communes déléguées.

Commentaires et avis de la commission

La commission retient que les valeurs de densité retenues sont conformes aux préconisations du SCoT et aux orientations du PADD, elle ne commente pas le choix de Cholet Agglomération de s'aligner sur les valeurs minimales du SCoT.

La commission comprend le choix de retenir Lys-Haut-Layon comme seconde polarité, car cela permet d'équilibrer l'Est et l'Ouest du territoire. La densité retenue pour cette commune nouvelle (25 lgts/ha) ne suscite pas de remarque sauf pour les communes de St Hilaire du Bois et du Voide.

*La commission **recommande** d'aligner la densité de St Hilaire-du-Bois et du Voide sur celle des communes déléguées de Lys-Haut-Layon soit 18 lgts/ha.*

2-6 - Les demandes liées aux activités économiques

S'appuyant sur le premier axe du PADD « Maintenir Cholet Agglomération comme 2ème bassin industriel des Pays de la Loire », la commission a bien noté que le soutien à l'activité économique et aux industries extractives sont des sujets prioritaires pour Cholet Agglomération. Ainsi elle a souhaité analyser sur un seul thème les trente-sept contributions liées de près ou de loin aux activités économiques en général.

Parmi ces contributions une dizaine d'entreprises existantes (ASLED ; CAPL ; Caves de la Loire ; OCA ; Dixneuf ; LBM ; Savel ...) sollicite du foncier supplémentaire pour des projets d'extension. Cholet Agglomération refuse ces demandes au motif que la consommation d'espace induite n'est pas acceptable dans le présent PLUi-H, elle s'engage cependant à les analyser après son approbation en vue d'une modification ultérieure.

Les exploitants des trois carrières du territoire ont déposé une contribution sur plusieurs points.

- Les carrières de Cléré et de St Hilaire-du-Bois demandent une modification du règlement graphique pour l'accorder avec le périmètre autorisé. Celle de Cléré

demande en plus, de considérer une extension de son périmètre conformément à l'instruction en cours par les services de l'Etat.

Vu l'enjeu, Cholet Agglomération, décide de faire évoluer le règlement graphique du PLUi-H.

- Les carrières de Cléré et de La Godinière demandent la possibilité de déroger au règlement écrit pour supprimer ou déplacer les haies situées sur une zone d'extension.

Vu l'enjeu, Cholet Agglomération, décide de faire évoluer le règlement écrit du PLUi-H.

- La Sté Bouchet signale :
 - Une erreur de positionnement du STECAL AY9 situé en proximité de la carrière de St Hilaire alors qu'il est dédié à une ISDI à localiser sur le site de La Chaussée (zone A en bordure de la RN 960 – contournement de Vihiers).
 - L'oubli de la prise en compte d'une plateforme de recyclage sur le site de la Sevré aux Cerqueux.

Vu l'enjeu, Cholet Agglomération, décide de faire évoluer le règlement graphique du PLUi-H.

Parmi les autres contributions qui présentent un enjeu économique, la commission retient que :

- La demande de Thalès pour un périmètre de protection pour ses essais sera à ajouter aux servitudes du PLUi-H.
- La demande de Nexity pour un projet d'habitat sur le site de la Sté Royer sera examinée ultérieurement.
- Le secteur UYt appartenant à la Sté Capricorne passera en UY.
- La demande de Sylvain Découpe pour s'installer dans un STECAL à créer est refusée.
- Les demandes de Nicols et ASLED seront prises en compte en adaptant les STECAL concernés.

Commentaires et avis de la commission

La commission comprend le choix de la collectivité de reporter à une modification du PLUi-H les demandes d'extension des entreprises au motif qu'elle refuse de consommer des espaces supplémentaires avant son approbation. N'ayant pas ressenti une urgence extrême dans les demandes exprimées, la commission pense que la décision de Cholet Agglomération sera gérable si l'on considère qu'une première modification peut être approuvée dans deux ans.

La commission déplore que les besoins des carriers n'aient pas été convenablement pris en compte dans le dossier mis à l'enquête, car l'information donnée au public était incomplète.

La commission partage l'enjeu fort des carrières, elle considère à ce titre que l'élaboration de ce nouveau PLUi-H ne peut bloquer ou freiner leur exploitation et leur

développement car il répond à un intérêt général. Elle partage donc les décisions de modifier les règlements écrit et graphique comme demandé. Elle retient que les conséquences en terme de consommation d'espaces sont nulles puisque les dispositions de la loi ZAN précisent que compte tenu de leur réversibilité, les secteurs d'exploitation de carrières n'ont pas vocation à être considérés comme ENAF.

En revanche, la commission considère que la décision du transfert du STECAL AY9 de la carrière de St Hilaire sur le site de la Chaussée est problématique car elle arrive tardivement par rapport à l'enquête.

Ce projet d'ISDI à cet endroit, n'a pas été porté à la connaissance du public qui n'a donc pu s'exprimer. De plus, l'impact environnemental de la localisation future n'est pas connu, le choix du site de la Chaussée n'est pas justifié par rapport à des alternatives notamment à proximité de la carrière de la Perrière.

La commission demande donc qu'à ce stade, le PLUi-H ne prenne pas en compte le déplacement du STECAL AY9 du site de la Perrière sur le site de la Chaussée. [Réserve N° 2]

La commission prend acte des décisions de la collectivité par rapport aux autres demandes citées ci-dessus.

2-7 - Le règlement écrit

Les contributions qui expriment des demandes d'évolution du règlement écrit sont peu nombreuses (douze) mais le plus souvent très concrètes et liées à des situations existantes.

Plusieurs demandes d'élus portent des modifications sur la règle de déclaration des clôtures séparatives et des brise-vues, elles sont refusées par Cholet Agglomération au motif que ces élus ne se sont pas exprimés dans le délai qui leur était imparti avant l'arrêt du projet.

La demande concernant la règle d'imperméabilisation des sols est maintenue car elle répond à des dispositions légales.

La demande d'agriculteurs pour augmenter de 500 à 1000m² la surface constructible pour leur habitation est partiellement acceptée : la surface est portée à 700m².

Pour répondre à une demande particulière pour la hauteur d'une restauration d'un manoir du XV^{ème} le règlement sera modifié.

Enfin, en réponse à plusieurs demandes d'évolution des types de destinations affectées à plusieurs STECAL, Cholet Agglomération décide de ne pas modifier le règlement pour les activités qui existent historiquement (ex. La Rebellerie). Seules les destinations nouvelles oubliées seront ajoutées.

Commentaires et avis de la commission

La commission comprend le positionnement de Cholet Agglomération vis-à-vis des demandes d'élus. Elle considère cependant que leurs propositions sont à retenir pour être réexaminées après les retours des premières années de vie du PLUi-H.

La commission partage les évolutions retenues ainsi que la position adoptée vis-à-vis des types d'activités dans les STECAL.

2-8 – Le volet social

Le volet social a été peu abordé par le public mais quelques observations sur le fond soulèvent des sujets fondamentaux.

Concernant le déficit en logements sociaux, il est trop important pour trois communes (La Séguinière ; Le May et Lys-Haut-Layon) pour être résorbé sur la durée du PLUi-H.

Concernant le montant alloué pour l'habitat social (8€/habitant) qui est jugé faible corrélativement à d'autres agglomérations proches, Cholet Agglomération répond qu'elle prend note et qu'elle envisagera de le faire évoluer après un premier bilan du PLH.

Commentaires et avis de la commission

La commission relève que le PLH en général et le volet social en particulier n'ont pas beaucoup mobilisé le public.

Les dispositions prévues par Cholet Agglomération sur ces domaines paraissent adaptées aux attendus.

L'analyse des autres thèmes abordés par le public fournit aussi des informations intéressantes, la commission retient notamment :

- Les nombreuses contributions en faveur d'un gîte à La Sulpicière ont attiré l'attention de Cholet Agglomération, le PLUi-H ne sera pas modifié avant l'approbation, mais un STECAL spécifique est envisagé.
- La participation relativement importante des élus (dix-sept), peut refléter des travaux préliminaires insuffisamment aboutis. Cholet Agglomération refuse de les considérer au motif que les élus s'étaient engagés à s'exprimer plus tôt au cours du processus d'élaboration du PLUi-H.
- Un grand nombre de contributions (cent-six) défendent des intérêts particuliers exclusivement privés, cette situation est classique pour les enquêtes publiques sur des projets d'urbanisme.

- Les emplacements réservés ont suscité une douzaine de contributions. Elles ne sont pas de nature à remettre en cause le PLUi-H, elles ont toutes été analysées et des ajustements avant l'approbation sont prévus.
- Enfin, la commission identifie une centaine de contributions qui impactent plus ou moins directement le PLUi-H sur le fond. Toutefois il lui semble que sur ces sujets de fond, les observations de la MRAe et des PPA et autres partenaires sont globalement plus pertinentes.

3 - Les réponses aux avis de la MRAe, des PPA et des partenaires consultés

La commission relève notamment que deux sujets concernant le fond du PLUi-H ont été abordés à la fois par la MRAe, par les services de l'état et par au moins un autre partenaire (SAGE, CA ou CDPENAF), mais peu par le public :

- Le récapitulatif des consommations foncières sur la période 2021-2041
- Le bilan des consommations foncières sur la période 2014-2024.

Dans son projet de réponse, Cholet Agglomération s'engage à fournir ces éléments mais à l'heure de conclure l'enquête, ils ne sont pas connus de la commission. Ceci est d'autant plus regrettable qu'un autre sujet de fond relevé par la CDPENAF et le public interfère avec la consommation foncière, il s'agit des tranches non aménagées des ZAC. Le choix de Cholet Agglomération, en conformité avec la loi ZAN, est de comptabiliser ces surfaces sur la période 2011-2021.

En réponse à la MRAe, à l'Etat et à la CDPENAF, la collectivité justifie les 169 ha prévus pour la nouvelle offre foncière économique. Elle explique qu'elle essaie de gérer au mieux les exigences du ZAN et les besoins de l'agglomération et de densifier au maximum dans les zones existantes.

La commission relève aussi tous les éléments que Cholet Agglomération accepte de corriger avant adoption du PLUi-H en réponse aux demandes de la MRAe, des services de l'Etat et autres partenaires. Parmi toutes les mises à jour et modifications identifiées, la commission retient :

- La mise à jour de la carte des zones humides, de la carte du petit patrimoine, de la carte des CDD, des STECAL, des OAP et des haies protégées.
- La prise en compte des EBC,
- L'ajout des zones humides à enjeu modéré

La commission note enfin les quatre observations des services de l'Etat, pour lesquelles Cholet Agglomération justifie son refus de modifier le projet de PLUi-H :

- La durée du PLUi-H (15 ans)
- Les objectifs démographiques et les besoins en nouveaux logements

- Le pourcentage (43%) de construction dans l'enveloppe urbaine
- Les faibles densités pour Cholet et Lys-Haut-Layon

4 - Les réponses de la collectivité aux questions de la commission

4-1 - Le bilan des évolutions et leur impact juridique

Au travers de ses questions dans le procès-verbal de synthèse, la commission d'enquête avait la volonté d'avoir une vision claire de toutes les évolutions engendrées par l'enquête publique et retenues par la collectivité pour modifier le PLUi-H avant son approbation. Elle voulait aussi évaluer les conséquences sur les grands objectifs du PLUi-H (Loi ZAN, SCoT, STRADDET...) et la solidité juridique du PLUi-H ainsi modifié et présenté à l'approbation.

Ce type de demandes lui a été fait pour trois thèmes (les OAP, les demandes à caractère économiques et les CDD). Compte tenu du nombre important de contributions, ce travail s'est avéré trop chronophage pour que Cholet Agglomération puisse répondre avec la précision demandée dans le délai imparti. Toutefois, il semble que ce tableau soit en cours de finalisation.

Néanmoins, étant donné les grandes orientations retenues à savoir : pas d'annulation ni de création d'OAP, gel des OAP en zones humides en leur réservant un zonage 2AU, pas de création d'espaces supplémentaires en zone économique, la commission retient que les conséquences vis-à-vis des grandes orientations du PLUi-H seront faibles à négligeables.

Commentaires et avis de la commission

La commission déplore de n'avoir pu disposer du tableau récapitulatif des évolutions issues de l'enquête publique qui sont retenues pour la version soumise à l'approbation du PLUi-H.

La commission note que Cholet Agglomération a choisi de refuser toutes les évolutions qui pourraient fragiliser juridiquement le document, et elle regrette de ne pas avoir été en mesure de vérifier l'absence d'impact sur les grandes lignes du PLUi-H.

Dans l'objectif d'assurer au public une bonne lisibilité des réponses à ses observations, la commission demande à Cholet Agglomération de joindre le tableau récapitulatif des évolutions retenues, en complément du rapport et des conclusions de la commission qui seront mis à disposition après l'enquête. [Réserve N°3]

4-2 : La gouvernance du PLUi-H

Ayant trouvé que le dossier était peu explicite sur les méthodes, l'organisation et les intervenants retenus pour l'élaboration du PLUi-H ainsi que sur la gouvernance prévue après son approbation, des précisions ont été demandées par la commission dans le procès-verbal de synthèse.

Au vu des éléments apportés par le maître d'ouvrage, la commission note que pour la phase d'élaboration du PLUi-H :

- Le pilotage a été confié au service existant de Cholet Agglomération constitué de trois personnes. Des mouvements importants de personnel (recrutements, arrivées et départs) ont été très perturbants selon les dires d'interlocuteurs rencontrés dans les communes.
- Une large participation des représentants des communes a été organisée via, des comités techniques, des comités de pilotage et des conférences des maires des 26 communes.
- L'implication de bureaux extérieurs a été multiple mais est restée assez ponctuelle.

Pour la phase à venir après son approbation, le suivi du PLUi-H sera réalisé par le service dédié à Cholet Agglomération, sous le pilotage d'une gouvernance intercommunale à mettre en place. Il n'est pas prévu à ce stade d'accompagnement par des organismes extérieurs.

Commentaires et avis de la commission

La commission retient que le PLUi-H a été élaboré par les services de Cholet Agglomération sans l'accompagnement d'un bureau d'étude expérimenté mais avec une forte implication des élus et une forte coopération des services communaux.

Face à l'ampleur de la tâche, un accompagnement extérieur aurait apporté un guide et un lien indépendant des élus et aurait sans doute permis de faciliter certains arbitrages et de palier aux aléas de personnels.

Pour l'avenir, la commission aurait souhaité voir un organigramme et une organisation plus détaillée et plus précise sur les moyens. Pour le reste, elle comprend que le renouvellement des équipes municipales prévu en mars 2026 soit un préalable à la mise en place d'une commission d'élus en charge du suivi. Elle identifie le besoin de renforcer et de consolider l'équipe en charge du PLUi-H.

La commission partage fortement l'objectif d'une adoption du PLUi-H avant le renouvellement des élus.

AVIS ET CONCLUSIONS MOTIVÉES

La commission d'enquête,

Attestant que l'enquête publique s'est déroulée dans de bonnes conditions, conformément aux dispositions prescrites et que les moyens mis en place ont permis au public de s'exprimer facilement et librement,

Estimant que la participation du public a été significative et que ses contributions ont été majoritairement constructives sans exprimer d'opposition au projet de PLUi-H,

Ayant constaté une bonne adhésion des communes au projet de ce document de planification communautaire,

Considérant que les contributions du public sont toutes légitimes, que Cholet Agglomération a répondu à chacune d'elles avec le niveau de précision suffisant, et que les réponses seront mises à disposition du public après l'enquête,

Regrettant cependant de n'avoir pu disposer avant la remise des conclusions de l'enquête, d'un tableau récapitulatif de toutes les modifications retenues après l'enquête,

Constatant qu'il n'a été relevé, ni par le public, ni par les services de l'Etat, aucun écart substantiel entre le projet mis à l'enquête et la législation applicable (Loi ZAN, Loi Climat & Résilience, SCoT, PCAET, SRADDET), et considérant que les évolutions issues de l'enquête publique ne remettront pas en cause ce constat,

Considérant que les orientations et les évolutions retenues par le maître d'ouvrage à l'issue de l'enquête au sujet des OAP en densification, des zones humides, des demandes de changement de destination, des demandes d'espaces pour l'économie, des demandes de modification des règlements écrit et graphique sont adaptées au contexte et aux objectifs du projet de PLUi-H tout en considérant au mieux les demandes du public,

S'appuyant sur les avis favorables exprimés par les services de l'Etat, les PPA et les partenaires,

Considérant que les seuls avis défavorables exprimés par les SAGE pourront être requalifiés en tenant compte des mesures prises sur les zones humides,

Reconnaissant, l'intérêt d'un document d'urbanisme communautaire, l'importance du travail réalisé, les compromis acceptés par certaines collectivités, et la compétence des services,

Reconnaissant la volonté marquée de maîtriser l'étalement urbain et de respecter la réglementation applicable et l'environnement,

Ayant constaté que le dossier mis à l'enquête comportait de nombreuses erreurs, il est essentiel que l'intégralité des améliorations et corrections apportées à l'issue de l'enquête publique soit intégrée dans la version à soumettre à l'approbation,

et sous réserve que :

1. Cholet Agglomération engage une démarche proactive pour mobiliser le foncier dans les OAP en densification et que pour cela, la mise en place d'un outil de portage du foncier au cours de l'année 2026 soit décidée avec l'approbation du document,
2. Le déplacement du STECAL AY9 sur le site de la Chaussée soit retiré du PLUi-H soumis à l'approbation. Il sera réétudié avec une justification du choix du site et une étude environnementale dans le cadre d'une prochaine modification du document,
3. Dans l'objectif d'assurer au public une bonne lisibilité des réponses à ses observations, Cholet Agglomération publie le tableau récapitulatif des évolutions retenues, et le joigne en complément du rapport et des conclusions de la commission qui seront mis à disposition du public après l'enquête.

donne un avis favorable au projet de PLUi-H de Cholet Agglomération.

A Angers le 15 décembre 2025

La commission d'enquête

Bertrand Monnet

Président



Annick Bidet



Gérard Faligant

