

Enquête publique relative à la modification n° 1 du PLUi de la Communauté de Communes entre Saône et Grosne (71)

du lundi 26 janvier 2026 au lundi 9 février 2026
(arrêté du président de la CCESG N° 8-2025 du 20 décembre 2025)



Église romane Saint Martin à Laives

Conclusions et avis du commissaire enquêteur

Commissaire-enquêteur : Jean-François LAVIT
Décision du Tribunal Administratif de Dijon N° E25000165 du 28 novembre 2025

SOMMAIRE

	Page
1/ Préambule	3
2/ Exposé des motifs	4
2-1/ Sur l'extension de la zone UM et la concurrence avec le commerce de centre ville	4
2-2/ Sur la création d'une zone Nt à Boyer et la prise en compte des ZAER dans le PLUi	5
2-3/ Sur les modalités de gestion des eaux pluviales	7
2-4/ Sur les autres évolutions prévues	8
2-5/ Sur les demandes des propriétaires souhaitant changer le règlement sur leurs parcelles	8
2-6/ Sur les observations diverses issues de l'enquête publique	8
2-7/ Sur la compatibilité avec le SCoT, la cohérence avec le PADD et les incidences sur l'environnement (synthèse)	9
2-8/Sur le déroulement de l'enquête	9
3/ Conclusions	10

1/ Préambule

La présente enquête concerne la modification n° 1 du PLUi de la CCESG. Elle s'est déroulée du 26 janvier au 9 février 2026.

L'arrêté d'ouverture d'enquête du président n° 8-2025 du 20 décembre 2025 résume les diverses modifications de la façon suivante :

- Extension de la zone commerciale UM de Sennecey-le-Grand.
- Création d'une zone photovoltaïque Nt à Boyer et conditionnement de l'accueil d'installations photovoltaïques en zone Nt.
- Repérage de bâtiments agricoles concernés par un changement de destination à Sennecey-le-Grand.
- Ajustement du périmètre du secteur de l'Ecolieu à Etrigny (zone NL2).
- Réduction de la ceinture agropaysagère inconstructible à Laives et Saint-Ambreuil.
- Modification de deux orientations d'aménagement et de programmation à Sennecey-le-Grand (Route de Gigny et La Croisette).
- Ajustements du règlement écrit.

Le président de la CCESG a prescrit la modification du PLUi par arrêté du 7 mars 2025 complété par arrêté 24 juillet 2025.

La CCESG a décidé par délibération du 5 novembre 2025 de ne pas réaliser d'évaluation environnementale suite à l'absence d'avis de l'autorité environnementale.

Le commissaire enquêteur et son suppléant ont été désignés par le tribunal administratif de Dijon le 7 mai 2024.

Le président de la CCESG a procédé à l'ouverture de l'enquête par arrêté du 20 décembre 2025.

L'enquête publique s'est déroulée du 26 janvier 2026 à 9h00 au 9 février 2026 à 17h00.

Le présent rapport doit être remis au plus tard à l'autorité organisatrice le 11 mars 2026.

Le CCESG était le siège de l'enquête.

La publicité de l'enquête a compris des publications dans la presse locale (JSL, Chalon infos) et sur le site internet de la CCESG tandis que l'avis a été affiché au siège de la CCESG et dans les 27 mairies du territoire.

Le dossier d'enquête comprenait une note de présentation non technique des évolutions envisagées avec mention des textes régissant l'enquête publique, les actes relatifs aux procédures (arrêté de prescription, arrêté d'ouverture d'enquête publique, délibération décidant de ne pas réaliser d'évaluation environnementale suite à l'absence d'avis de l'autorité environnementale), l'exposé des motifs présentant le détail des 18 évolutions envisagées, les pièces du PLUi modifiées par le projet, les avis des communes membres, des personnes publiques associées et de la CDPENAF.

Pendant toute la durée de l'enquête, le dossier a été mis à disposition du public en version "papier" au siège de la CCESG, aux heures habituelles d'ouverture au public ainsi qu'en version numérique sur un site internet dédié et sur un ordinateur accessible au public.

Le commissaire enquêteur a reçu le public lors de 2 permanences organisées au siège de la CCESG :

- samedi 31 janvier 2026 de 9h00 à 12h00
- lundi 9 février 2026 de 12h00 à 17h00

Pendant la durée de l'enquête, le public pouvait porter ses observations écrites sur le registre d'enquête à sa disposition au siège de la CCESG, sur le registre numérique accessible via le site internet dédié ou les adresser au commissaire enquêteur par courrier postal ou électronique..

2/ Exposé des motifs

2-1/ Sur l'extension de la zone UM et la concurrence avec le commerce du centre ville

Deux permis de construire "enveloppe" ont été délivrés en 2020 et 2023 au sein de la zone d'activité Écho Parc au sud de Sennecey-le-Grand, sur des terrains vendus et aménagés par la CCESG. Les deux bâtiments sont construits mais plusieurs cellules intérieures ne sont pas encore commercialisées. La commercialisation des différentes cellules nécessite généralement une nouvelle autorisation d'urbanisme et, comme le PLUi a changé le règlement sur la zone, il ne sera plus possible d'autoriser commerce, artisanat ou restauration dans ces cellules, ce que permettait le règlement précédent (règlement de lotissement). Cette impossibilité ne sera en fait applicable qu'à compter de février 2028 compte tenu de la règle cristallisation du règlement du lotissement pendant 5 ans après l'achèvement des travaux par la CCESG. La modification n°1 du PLUi vise notamment à étendre la zone commerciale UM sur ces deux bâtiments que le PLUi a classé en zone UY, afin de permettre, au-delà de février 2028, la commercialisation des différentes cellules notamment pour commerce, artisanat, restauration comme l'autorise le règlement de lotissement.

En résumé, la CCESG a aménagé la zone Écho Parc, vendu les terrains avec un certain règlement d'urbanisme puis modifié peu après ces règles par l'approbation du PLUi. On peut comprendre aisément le mécontentement des deux investisseurs qui ont initié un recours gracieux après l'approbation du PLUi. La modification prévue permet de répondre favorablement au recours gracieux. Pour le reste, j'ignore si le recours gracieux a suspendu les délais de recours contentieux et si un recours contentieux est encore possible au cas où la présente modification n'aboutit pas.

La question de la compatibilité du PLUi, après modification, avec le SCoT doit être posée. La carte qui figure dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT du Chalonnais, représente les localisations commerciales préférentielles pour Sennecey-le-Grand. On remarque que l'extension envisagée de la zone UM est en dehors des localisations commerciales préférentielles prévues par le SCoT. Ceci dit, il n'appartient pas au SCoT de définir une délimitation précise de la zone commerciale et, comme les grands équilibres entre zone d'activités et zone commerciale sont respectés, je considère que la compatibilité avec le SCoT du Chalonnais est bien assurée. Le fait que le syndicat mixte du Chalonnais qui porte le SCoT ait donné un avis favorable permet de conforter cette position.

Par contre la cohérence du projet avec le PADD est plus fragile. Le PADD n'exclut pas le développement de la zone commerciale de périphérie mais il précise explicitement que, "pour limiter les phénomènes de concurrence entre l'offre commerciale des centre-ville et l'offre commerciale périphérique, le PADD définit des localisations préférentielles d'accueil des commerces en fonction de leur surface de vente" (page 33). Malheureusement, il ne définit pas la règle en question.

On comprend en conséquence difficilement que le projet de modification prévoit également de supprimer l'interdiction de commerces de moins de 300 m² de surface de vente en zone UM sans intégrer de nouvelle disposition. La règle des 300 m² n'était à l'évidence guère adaptée puisqu'un commerce de 200 m² de surface de vente ne trouvait sa place ni en périphérie ni au centre ville où les surfaces de vente sont quasiment toutes inférieures à 100 m² et même souvent bien plus petites. C'est pourquoi je suggère de déterminer, dans le règlement la zone UM, une valeur plancher des surfaces de vente pouvant être autorisées. Cette disposition permet de conforter la cohérence avec le PADD et de minimiser les risques de concurrence. Cette valeur plancher doit être déterminée après un diagnostic des surfaces de vente des commerces de centre ville et être justifiée dans le rapport de présentation. En première approche, cette valeur devrait être proche de 100 m² mais son montant reste à déterminer précisément.

J'ai pu constater, lors de l'enquête, que la commune de Sennecey-le-Grand comme la CCESG avaient fait part de leur souci de s'investir pour accompagner la dynamique commerciale locale et veiller à l'équilibre entre commerce local et commerce de centre ville. Par ailleurs, le projet de modification prévoit une autre mesure pour protéger le commerce de centre ville à savoir le renforcement de la servitude de diversité commerciale. Ces éléments offrent quelques perspectives positives au commerce de centre ville. J'ajoute enfin qu'aucun commerçant n'a émis d'objection à l'extension de la zone UM et à la modification de son règlement.

2-2/ Sur la création d'une zone Nt à Boyer et la prise en compte des ZAER dans le PLUi

Les apports de la CCESG et du maire de Boyer ont permis de mieux catégoriser et caractériser le projet de création d'une zone Nt pour installation photovoltaïque à Boyer par rapport aux éléments du dossier, ce que résume le texte ci-dessous en encadré, proposé par la CESG dans le cadre de l'enquête. Ce texte a vocation à figurer dans le rapport de présentation du PLUi (cahier des justifications).

La zone Nt est classée au titre du critère n°4 identifié dans le Document cadre pris en application de l'article L.111-29 du Code de l'urbanisme, soit : « ancienne carrière faisant l'objet de prescriptions de remise en état agricole ou forestière datant de plus de 10 ans mais dont la réalisation est insatisfaisante en dépit du respect des prescriptions de cessation d'activité ». Depuis 2012, aucune activité agricole n'est recensée au RPG (registre parcellaire agricole). La zone concerne est par ailleurs une ancienne carrière. En effet, la parcelle F 121 concerne une ancienne carrière exploitée de très longue date -encore en activité en 1789-.Elle a été remblayée de matériaux impropres à la construction des fondements de l'autoroute A 6 . On y trouve très peu de végétation et des blocs de pierre en surface. La parcelle F 85 (dont la couche de sol se limite à environ 10 à 15 cm de terre) est une succession de carrières ou prélèvements de pierres dont une partie n'a pas été remblayée.

*Cette parcelle en partie enfrichée n'est plus exploitée depuis longtemps.
A titre informatif, la commune fait broyer par les agents communaux une année sur deux toutes les parties (environ 2,5 ha) qui peuvent servir de coupe-feu entre les forêts de pins de Tournus et les friches et bosquets de pins de Boyer. Cette pratique ne relève donc pas d'une activité agricole.*

Les éléments transmis par le maire de Boyer permettent également de confirmer que le secteur concerné n'a fait l'objet d'aucune exploitation agricole récemment, en tout cas pas depuis 2013, ce qui répond à l'observation de la chambre d'agriculture qui précise que "il semblerait" qu'une partie du terrain prévu en zone Nt à Boyer "ait été encore exploité récemment".

La question de la compatibilité avec le SCoT peut être posée puisque le DOO précise (page 60) : "L'utilisation de terres à vocation agricole ou forestière pour l'aménagement de **centrales photovoltaïques** au sol est proscrit". Le syndicat mixte du Chalonnais qui porte le SCoT répond à la question en précisant qu'il ne faut pas tenir compte de cette prescription puisque le SCoT de 2019 devra être révisé afin notamment de tenir compte des apports de la Loi APER de 2023. Le projet est parfaitement cohérent avec le PADD qui prévoit de "soutenir les projets de production d'énergies renouvelables" (page 45).

Au bilan ma conviction est que le classement en zone Nt des terrains de Boyer permet a priori de faire émerger un excellent projet, sur un terrain quasiment inculte, sous réserve des éléments qu'apporteront l'étude d'impact et l'instruction du permis de construire.

Lors de l'enquête, deux maires (l'un par écrit, l'autre oralement) se sont inquiétés de la façon d'intégrer en amont dans le PLUi les projets photovoltaïques afin d'éviter des modifications successives du document pour classer des terrains en zone Nt. Il fut notamment proposé de classer toutes les zones d'accélération des énergies renouvelables (ZAER) en zone Nt.

J'ai essayé d'apporter quelques éléments de réponse à cette question en conseillant avant tout de se rapprocher du pôle énergies renouvelables mis en place par la préfecture de Saône-et-Loire. Je résume ces éléments dans les trois paragraphes ci-dessous.

L'identification des ZAER est un dispositif prospectif non opérationnel, qui a pour objectifs d'associer les communes et leur population aux projets et de donner de la visibilité aux développeurs notamment face au risque d'émergence d'une opposition locale. Il ne garantit pas la faisabilité opérationnelle (technique et juridique) des projets. Leur classement en zone Nt, tant que cette faisabilité n'est pas démontrée, n'est donc a priori pas possible.

Par contre, afin d'éviter une modification du PLUi à chaque émergence d'un nouveau projet, il est possible de mieux intégrer les dispositions de la Loi APER dans le règlement du PLUi maintenant que ses textes d'application sont connus et que le préfet de Saône-et-Loire a validé le document cadre définissant où peuvent être implantés des installations photovoltaïques au sol compatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière (arrêté du préfet du 28 octobre 2025).

Pour ce faire il est possible par exemple d'autoriser, dans le règlement des zones A et N, des "installations photovoltaïque au sol compatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière et situées sur des terrains identifiés par le document cadre préfectoral pris en application de l'article L111-29 du code de l'urbanisme". De la même façon, il est possible de prévoir des possibilités en matière d'agrivoltaïsme dans le règlement de la zone A et d'autoriser les installations photovoltaïques au sol sur certains espaces artificialisés des zones U. En conclusion, je suggère à la collectivité de veiller à faciliter davantage l'émergence des projets photovoltaïques en adaptant le règlement lors d'une prochaine modification ou révision du PLUi. Cette suggestion sera reprise dans les recommandations conclusives même si je suis bien conscient qu'elle n'est pas directement en lien avec les projets d'évolution mis à l'enquête.

2-3/ Sur les modalités de gestion des eaux pluviales

Le projet de modification prévoit de renforcer les règles précédentes en rajoutant une obligation d'infiltrer 15 mm d'eaux pluviales et des normes de rejet des eaux éventuellement non infiltrées. Les règles édictées conduisent en fait à demander aux constructeurs (et uniquement aux constructeurs) d'organiser l'infiltration d'un minimum de 15 mm d'eaux pluviale sans débordement non régulé sur l'ensemble du terrain concerné au delà de 500 m². Leur respect doit être attesté par la production d'une étude de sols et d'une note hydraulique.

Elles posent en conséquence des problèmes de fond :

- Le principe de proportionnalité de la règle n'est pas respecté (par exemple tracker photovoltaïque sur terrain agricole de 10 ha, abri de jardin, forte pente, ...), d'autant moins que l'obligation de production d'étude de sols et de note hydraulique est liée à la surface du terrain (> 500 m²) et non pas aux caractéristiques du projet.
- Les règles édictées ne sont pas en phase avec le règlement de service d'assainissement de la CCESG qui ne définit aucune obligation en matière d'infiltration des eaux pluviales.

Il me semble indispensable que la collectivité évalue l'impact de ce projet de réglementation avant de décider de sa mise en œuvre et examine pour ce faire différentes questions :

- Quelle peut être la conséquence de cette réglementation en termes de volume de stockage ou de dispositifs d'infiltration à mettre en œuvre et de coûts associés ?
- Quel est le coût de l'ingénierie pour les études demandées ?
- Faut-il appliquer cette réglementation en cas de création de petites surfaces (abris de jardin) ?
- Faut-il exonérer les constructions et aménagements en zone A et N ?
- Ne faut-il pas mieux une réglementation qui vise à ne pas aggraver la situation lors de la création des surfaces imperméabilisées prévues par une autorisation d'urbanisme ?

Certains points semblent à revoir. L'aptitude d'un sol à l'infiltration se mesure en mm/h et non en mm. Il est demandé de justifier l'impossibilité d'infiltrer alors qu'il faudrait demander la preuve que des possibilités d'infiltration de 15 mm d'eaux pluviales existent. Un débit plancher est imposé, probablement au lieu d'un débit plafond, en ce qui concerne le rejet autorisé.

2-4/ Sur les autres évolutions prévues

Trois des modifications concernent le repérage d'anciens bâtiments agricoles à Sennecey-le-Grand, en l'occurrence des granges, afin que puisse être autorisé leur aménagement pour gîtes/chambres d'hôtes ou extension de l'habitation attenante. L'objectif est de sauvegarder le patrimoine rural et à éviter sa ruine, ce qui conduit à un impact positif sur le paysage.

Deux modifications concernent des modification non substantielles d'OAP afin de tenir compte des projets désormais élaborés.

Une modification vise à renforcer la servitude de diversité commerciale sur Cormatin et Sennecey-le-Grand.

Une modification conduit à renforcer l'obligation d'équipements photovoltaïques sur toiture en zone d'équipements et a donc un impact positif en matière d'environnement.

Toutes les autres relèvent de la réparation d'oublis, de corrections d'erreurs ou d'une simplification.

Aucune de ces modifications n'a fait l'objet de la moindre objection lors de l'enquête. Aucune ne conduit à une incompatibilité avec le SCoT, à une incohérence avec le PADD ou à impact négatif sur l'environnement ou le paysage.

2-5/ Sur les demandes des propriétaires souhaitant changer le règlement sur leurs parcelles

Il n'a été possible de donner suite à aucune de ces demandes puisqu'elles étaient toutes sans lien avec les évolutions prescrites par l'arrêté de prescription. Des explications individuelles figurent dans le rapport. Ces demandes sont désormais connues de la collectivité qui pourra éventuellement les intégrer, si elles lui paraissent recevables, lors d'une prochaine modification ou révision du PLUi.

2-6/ Sur les observations diverses issues de l'enquête publique

L'enquête publique a permis d'identifier quelques nécessaires évolutions en sus de celles initialement prévues :

- Comme signalé au chapitre 2-2, le rapport de présentation du PLUi doit être complété afin de mieux justifier le projet de création d'une zone Nt à Boyer.
- La référence à un "écolieu" doit être supprimée du rapport de présentation puisque les propriétaires concernés par la zone NL2 d'Etrigny ont indiqué que le projet d'écolieu était abandonné.

- La règlement de la zone A prévoit que "pourront être autorisés les logements dont la proximité aux bâtiments d'exploitation est justifiée indispensable au bon fonctionnement de l'activité agricole en place". Outre l'emploi surprenant du futur ("pourront"), ce n'est pas la proximité des logements qui doit être justifiée mais leur présence tandis qu'en français on parle de "proximité de" et non pas de "proximité à". Cette disposition doit donc être améliorée soit en évoquant les "logements dont la présence à proximité des bâtiments d'exploitation est justifiée" soit en s'appuyant davantage sur le vocabulaire du RNU à savoir "logements nécessaires à l'exploitation agricole".
- Une erreur s'est glissée dans le tableau des destinations / sous destinations autorisées par le règlement en zone NL2 : il convient de supprimer ou remplacer la mention "(6)" au droit de la ligne bureau.
- L'OAP de la Croisette à Sennecey-le-Grand (idem à Cormatin) précise que l'implantation de constructions est réservée à des "entreprises à caractère industriel et artisanal" alors que le règlement de la zone 1AUY à laquelle appartient l'OAP autorise le commerce de détail. Cette incohérence doit être supprimée.

2-7/ Sur la compatibilité avec le SCoT, la cohérence avec le PADD et les incidences sur l'environnement (synthèse)

Au bilan, aucune des évolutions prévues n'entraîne d'incompatibilité avec le SCoT. La question était posée pour l'extension de la zone UM à Sennecey-le-Grand et la création d'une zone Nt de Boyer. J'y ai répondu dans les chapitre précédents.

Seule l'extension de la zone UM à Sennecey-le-Grand pose question en ce qui concerne la cohérence avec le PADD. Ma suggestion, si elle est retenue, permet de conforter cette cohérence.

Aucune des évolutions prévues n'ont un impact négatif sur l'environnement et le paysage tandis que certaines ont un impact positif.

Le projet de modification du PLUi de la CCESG a fait l'objet de retours positifs de la part des personnes publiques associées et de la CDPENAF.

2-9/ Sur le déroulement de l'enquête

Elle s'est déroulée dans d'excellentes conditions matérielles, dans une ambiance apaisée et conviviale, sans aucun incident.

Dix sept contributions du public ont été reçues et examinées. Le commissaire enquêteur a reçu douze visiteurs

Les mesures de publicité et d'affichage réglementaires ont été parfaitement accomplies.

3/ Conclusions et avis

Au final, le projet de modification n°1 du PLU de la communauté de communes entre Saône et Grosne est caractérisé par :

- Une enquête publique qui s'est déroulée dans d'excellentes conditions et dans le respect de la réglementation.
- Un effet limité mais plutôt positif sur l'environnement et le paysage.
- Un projet compatible avec le SCoT.
- Une cohérence avec le PADD qu'il est possible de conforter tout en limitant les risques de concurrence entre la zone UM et le centre ville de Sennecey-le-Grand.
- Un projet très pertinent de création d'une zone Nt à Boyer.
- Des interrogations des maires quant aux suites à donner aux ZAER.
- Un renforcement de la réglementation en matière de gestion des eaux pluviales qui mérite une évaluation préalable précise de ses impacts.
- Quelques pistes d'amélioration du document identifiées lors de l'enquête.

Fort de ces éléments, j'émet un **AVIS FAVORABLE** au projet de modification n° 1 du PLUi entre Saône-et-Grosne, avis favorable que j'assortis des recommandations suivantes :

1. Déterminer, après analyse des commerces de centre ville, une valeur plancher des surfaces de vente pouvant être autorisées pour les commerces de la zone UM.
2. Évaluer l'impact du projet de réglementation sur la gestion des eaux pluviales avant approbation définitive.
3. Prévoir d'adapter le règlement afin de faciliter davantage l'émergence des projets photovoltaïques lors d'une prochaine modification ou révision du PLUi.
4. Prendre en compte les observations diverses listées au chapitre 2-6.

Fait à Mâcon le 23 février 2026



JF LAVIT