



Mission régionale d'autorité environnementale

Centre-Val de Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale  
d'Autorité environnementale  
Centre-Val de Loire  
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune  
de Ménars (41)**

N°20170203-41-0161

## **I. Préambule relatif à l'élaboration de l'avis**

La mission régionale d'autorité environnementale Centre-Val de Loire s'est réunie le 3 février 2017. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de Ménars (41).

Étaient présents et ont délibéré : Étienne Lefebvre, Philippe de Guibert, Corinne Larrue.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du Conseil général de l'environnement et du développement durable, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

L'élaboration du PLU susmentionné relève du régime des documents d'urbanisme prévu aux articles R. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme. Elle doit, à ce titre, faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Le rapport de présentation inclus dans le projet de PLU arrêté rend compte de cette démarche.

Pour tous les documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, désignée par la réglementation et dite « autorité environnementale », doit donner son avis et le mettre à la disposition du public et de la personne publique responsable du document.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité de l'opération mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée et sur la prise en compte de l'environnement par le document d'urbanisme. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable à celui-ci. Il vise à permettre l'amélioration de sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

## **II. Principales dispositions du plan local d'urbanisme susceptibles d'avoir un effet sur l'environnement**

Située à l'est de Blois, à la limite du département de Loir-et-Cher, le long de la rive droite de la Loire, la commune de Ménars est une porte d'entrée de l'agglomération blésoise.

La commune, qui comptait 615 habitants en 2013, connaît depuis 2008 une croissance démographique annuelle moyenne de + 0,1%. L'urbanisation à vocation d'habitat constitue un tissu urbain continu qui s'est développé autour du centre historique ; les activités économiques sont quant à elles situées principalement au nord de cette enveloppe urbaine.

Le projet de plan local d'urbanisme se fonde sur un objectif d'accueil d'environ 260 habitants à l'horizon 2030, correspondant à une croissance démographique annuelle moyenne d'environ 2,6 %, au-dessus de la tendance observée durant la dernière décennie. Il doit permettre la création d'environ 160 logements sur la même période. Les parcelles constructibles à court terme sont situées pour une majeure partie au sein d'une opération d'ensemble faisant l'objet d'une procédure de zone d'aménagement concerté, en extension de l'enveloppe urbaine à l'ouest. Le reste du potentiel urbanisable est soit en densification, soit en achèvement de l'urbanisation d'une précédente opération de lotissement au nord-est du bourg.

### **III. Principaux enjeux environnementaux du territoire**

Le territoire de la commune de Ménars étant concerné soit par le périmètre du Val de Loire classé au patrimoine mondial par l'UNESCO, soit par la zone tampon de ce site, le présent avis porte sur cet enjeu fort en particulier, et plus largement sur la problématique des paysages, intégrant la dimension de patrimoine architectural compte tenu du château présent au sud du territoire. Il aborde également l'enjeu de consommation d'espaces naturels et agricoles en tant qu'il est étroitement lié à l'ampleur de l'impact potentiel du projet de PLU sur le paysage.

Les autres enjeux environnementaux n'appellent pas d'observation particulière de l'autorité environnementale.

### **IV. Appréciation de l'analyse faite sur les enjeux environnementaux du territoire**

#### Consommation d'espaces

Le diagnostic développe une analyse claire du développement de l'urbanisation sur la commune entre les années 1950 et 2004, puis de 2005 à 2014, comportant un bilan chiffré et une représentation cartographique. Elle indique que 4,1 ha d'espaces majoritairement agricoles ont été urbanisés sur la période la plus récente.

Le dossier montre bien que le zonage permettant l'opération d'ensemble faisant l'objet d'une procédure de zone d'aménagement concerté, la ZAC dite « des Coutures », est l'effet principal du projet de PLU en matière de consommation d'espaces. L'autorité environnementale a rendu un avis<sup>1</sup> sur le dossier de création de cette ZAC qui porte sur une emprise de 11,5 hectares (information absente dans le dossier de PLU).

Une extension de la zone d'activité au nord du bourg est prévue dans le plan de zonage projeté, pour une superficie d'environ 2 ha. Le dossier expose que celle-ci vise à permettre exclusivement aux entreprises déjà installées de pouvoir s'agrandir.

Le dossier précise que le projet de PLU permettra un reclassement en zone agricole de 4 ha actuellement urbanisables dans le plan d'occupation des sols.

#### Paysages et patrimoine architectural

Le rapport de présentation recense correctement les différents zonages réglementaires qui témoignent de la prégnance d'enjeux paysagers et architecturaux sur le territoire communal. Il relève ainsi que la partie sud du territoire communal est située au sein du Val de Loire classé au patrimoine mondial par l'UNESCO et que le reste de la commune est dans la zone tampon de ce même site. Au bord de la Loire, se trouve également le château de Ménars et son parc, classés au titre des monuments historiques. Le projet de classement au titre des articles L. 341-1 à 22 du code de l'environnement du site « Val amont de Blois autour de Ménars », incluant notamment le château, son parc et le parc boisé à l'est de la commune, est judicieusement présenté.

Sur le plan architectural, l'état initial de l'environnement permet d'apprécier les éléments architecturaux caractéristiques du bâti sur la commune de Ménars. Le projet de règlement écrit associé au secteur 1AUHz (qui réglera la majeure partie de la ZAC « des Coutures ») comporte des prescriptions qui devraient

---

1 Avis de l'autorité environnementale du 19 février 2013 relatif au projet de zone d'aménagement concerté (ZAC) « des Coutures » sur la commune de Ménars (41) – dossier de création

permettre d'assurer une certaine homogénéité entre les nouvelles constructions et le tissu urbain attenant, même si les raisons ayant conduit à insérer des exceptions aux diverses règles auraient pu être explicitées.

Sur le volet paysager, le rapport de présentation comporte une étude « valeur exceptionnelle universelle » dans le but de caractériser plus précisément les enjeux de paysage liés au site UNESCO, dans l'esprit de son plan de gestion. De bonne facture, elle met en évidence les points de vue remarquables sur le château, principalement depuis le sud de la Loire. Si cette étude laisse entendre que l'urbanisation de la ZAC « des Coutures » apparaîtrait en arrière-plan du quartier « des Hauts de Loire » et pourrait être masquée par cette dernière, elle aurait pu être complétée (par des profils altimétriques par exemple) afin d'apprécier les incidences potentielles de l'urbanisation en fonction de la hauteur du bâti qui serait permis.

Il peut être noté que le rapport permet tout de même de pallier les manques sur le paysage et le patrimoine architectural relevés par l'autorité environnementale dans son avis sur le projet de zone d'aménagement concerté « des Coutures ».

La problématique de la qualité des entrées de ville et des franges urbaines est abordée indirectement dans l'étude « valeur exceptionnelle universelle » et conclut à la nécessité d'assurer la transition entre l'ensemble constitué par l'extension de la zone d'activité au nord du bourg et, à l'ouest, la future ZAC « des Coutures » avec les espaces agricoles. Ces conclusions trouvent leur traduction dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD). En revanche, le projet de PLU ne fixe pas la largeur des espaces végétalisés prévus, ni les essences qui les composeraient, que ce soit par un emplacement réservé ou par des précisions dans l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) dont fait l'objet le secteur qui accueillerait la ZAC « des Coutures ».

## **V. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de plan local d'urbanisme**

Le rapport de présentation précise que la compétence urbanisme a été transférée à Agglopolys au 23 novembre 2015. Cependant, bien que la communauté d'agglomération a prévu d'élaborer un plan local d'urbanisme intercommunal, elle a décidé de poursuivre la procédure d'élaboration du PLU de Ménars et en a arrêté le projet.

Les choix en matière d'espaces ouverts à l'urbanisation auraient mérité d'être davantage justifiés dans une logique d'intercommunalité, cette approche étant d'autant plus pertinente du fait de ce transfert de compétence. En effet, le SCoT du Blaisois comporte différentes prescriptions en vue de limiter la consommation d'espaces naturels et agricoles par unité géographique (document d'orientations et d'objectifs – DOO – orientation n°17). Dans le cas présent, l'urbanisation de la ZAC « des Coutures » induirait de fait une réduction des possibilités d'urbanisation en extension de l'enveloppe urbaine pour les 7 autres communes de l'unité géographique du plateau de la Beauce et ferait reposer sur ces dernières la quasi-totalité de l'objectif d'urbanisation en optimisation de l'enveloppe urbaine existante<sup>2</sup>. Si le rapport examine de façon judicieuse l'opportunité de phaser, par des zonages

---

2 Cf. SCoT du Blaisois, document d'orientation et d'objectifs (p. 128). Cette unité géographique se compose de 8 communes : Villefrancoeur, La Chapelle-Vendômoise, Saint-Bohaire, Averdon, Marolles, Villerbon, Champigny-en-Beauce, Ménars.  
En matière d'ouverture à l'urbanisation : 22 ha minimum sont à réaliser en optimisation de l'enveloppe urbaine existante et 28 ha maximum en extension sur l'unité géographique du plateau de la Beauce.

1AU et 2AU, l'urbanisation de la ZAC « des Coutures », il peut être regretté que ce choix soit écarté sur la seule base de considérations autres qu'environnementales.

Un des arguments justifiant l'ampleur des espaces urbanisables est la proximité avec le pôle d'activité au nord-est de Blois que le SCoT prévoit de développer, qui s'inscrit dans une logique de réduction de la longueur des déplacements domicile-travail. Toutefois, cet argument est susceptible d'être valable pour d'autres communes de l'unité géographique du plateau de la Beauce, ce qui renforce la nécessité d'inscrire les réflexions sur le projet de territoire de la commune de Ménars dans une logique intercommunale.

***L'autorité environnementale recommande d'étayer la justification de la compatibilité du projet de PLU avec l'orientation n°17 du DOO du schéma de cohérence territoriale du Blaisois qui prévoit une limitation de la consommation d'espaces naturels et agricoles par unité géographique.***

Sur le volet paysage, le projet de PLU s'inscrit bien dans une démarche d'intégration et de valorisation du patrimoine architectural et des éléments de paysages emblématiques du territoire communal. Toutefois, le dossier aurait mérité d'aborder plus finement la façon dont ont été traduites, dans le projet de PLU, les prescriptions et recommandations du document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT du Blaisois (chapitres 1 et 2 plus particulièrement), dans une logique de complémentarité avec l'approche plus globale du plan de gestion du site UNESCO. Par ailleurs, pour apprécier pleinement le rôle du plan de zonage projeté en matière de protection des éléments remarquables du paysage, sa légende mériterait d'explicitier l'ensemble des différents figurés utilisés.

***L'autorité environnementale recommande d'étayer la justification de la compatibilité du projet de PLU avec les orientations des chapitres 1 et 2 du DOO du schéma de cohérence territoriale du Blaisois qui concernent le paysage et la préservation du site UNESCO.***

Enfin, il aurait été opportun de démontrer l'adéquation entre le projet de plan de zonage du PLU et le projet de classement du site « Val amont de Blois autour de Ménars » présenté dans l'état initial.

***L'autorité environnementale recommande de démontrer la compatibilité entre le plan de zonage du PLU avec le projet de classement du site « Val amont de Blois autour de Ménars ».***

#### Mesures de suivi des effets du PLU sur l'environnement

Le rapport de présentation propose une série d'indicateurs de suivi qui vise à mesurer l'atteinte des objectifs du PLU projeté, conformément à l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme. Cependant, ces indicateurs ne répondent pas à tous les attendus de l'article R. 104-18 du même code qui demande la « définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du document sur l'environnement afin d'identifier, notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ». Dans le cas présent, le seul indicateur prévu<sup>3</sup> sur la préservation des paysages paraît peu adapté pour suivre les effets du PLU sur les différentes composantes de cet enjeu (préservations des perspectives remarquables, franges urbaines à requalifier, etc.).

***L'autorité environnementale recommande de compléter les indicateurs de suivi en intégrant les exigences de l'article R. 104-18 du code de l'urbanisme***

3 Il est uniquement prévu de suivre le « nombre de déclarations préalables sur les éléments végétaux identifiés au L151-19 autorisés » pour évaluer la « préservation des milieux naturels et des paysages » (rapport de présentation, tome 4, p,125)

***pour mieux suivre les effets de la mise en œuvre du PLU sur le paysage notamment, en prévoyant des fréquences et des outils de mesure adaptés (reportage photographique par exemple).***

## **VI. Résumé non technique**

Le résumé non technique, trop long (56 pages), est un assemblage maladroit d'éléments constitutifs du projet de PLU. Il gagnerait à être réécrit de façon plus synthétique et proportionnée aux enjeux environnementaux du territoire.

## **VII. Conclusion**

Le projet de plan local d'urbanisme de Ménars a fait l'objet d'une évaluation environnementale qui s'appuie sur un état initial de bonne qualité, mais qui ne rend pas aisée l'appréciation de la bonne prise en compte des enjeux paysagers et du patrimoine architectural.

Il est par ailleurs regrettable que la justification du projet de territoire du PLU envisagé repose sur une vision à l'échelle de la commune alors que le schéma de cohérence territoriale du Blaisois et le transfert de la compétence urbanisme à la communauté d'agglomération d'Agglopolys militent pour une réflexion intercommunale d'ailleurs prévue au niveau d'un projet de PLUI.

***L'autorité environnementale recommande de démontrer la compatibilité entre le plan de zonage du PLU et le projet de classement du site « Val amont de Blois autour de Ménars », et d'étayer la justification de la compatibilité du projet de PLU avec le schéma de cohérence territoriale du Blaisois, plus particulièrement avec les orientations des chapitres 1 et 2 et l'orientation n°17 de son DOO.***

***L'autorité environnementale a formulé d'autres recommandations dans le corps de l'avis.***