



Mission régionale d'autorité environnementale

Centre-Val de Loire

<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité  
environnementale Centre-Val de Loire  
sur l'élaboration du  
plan local d'urbanisme (PLU)  
de Vitry-aux-Loges (45)**

n° : 2021-3470

## Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

*La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Centre-Val de Loire s'est réunie le 18 février 2022, par visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme (PLU) de Vitry-aux-Loges (45).*

*Étaient présents et ont délibéré collégalement : Christian Le COZ, Sylvie BANOUN, Jérôme DUCHENE, Isabelle La JEUNESSE et Caroline SERGENT.*

*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 le présent avis.*

\* \*

*La MRAe a été saisie par la commune de Vitry-aux-Loges. Le dossier a été reçu le 15 novembre 2021.*

*Cette saisine était conforme à l'article R. 104-21-2° du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente. En application de l'article R. 104-23 du même code, la mission d'appui à l'autorité environnementale de la Dreal de Centre-Val de Loire en a accusé réception. Conformément à l'article R.104-25, l'avis a vocation à être rendu dans un délai de trois mois.*

*En application des dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, la mission d'appui à l'autorité environnementale de la Dreal a consulté par courriel du 24 novembre 2021 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 25 janvier 2022.*

*Sur la base des travaux préparatoires de la mission d'appui à l'autorité environnementale de la Dreal, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.*

*Au fil de l'avis, l'autorité environnementale peut être amenée à s'exprimer séparément sur les différents volets du dossier, qu'il s'agisse de la qualité de l'étude d'impact ou de la prise en compte de l'environnement par le projet. Les appréciations qui en résultent sont toujours émises au regard des enjeux et compte tenu des éléments présentés dans le dossier tel qu'il lui a été transmis par le porteur de projet, cette précision n'étant pas reprise à chaque fois qu'une telle appréciation apparaît dans le corps de l'avis.*

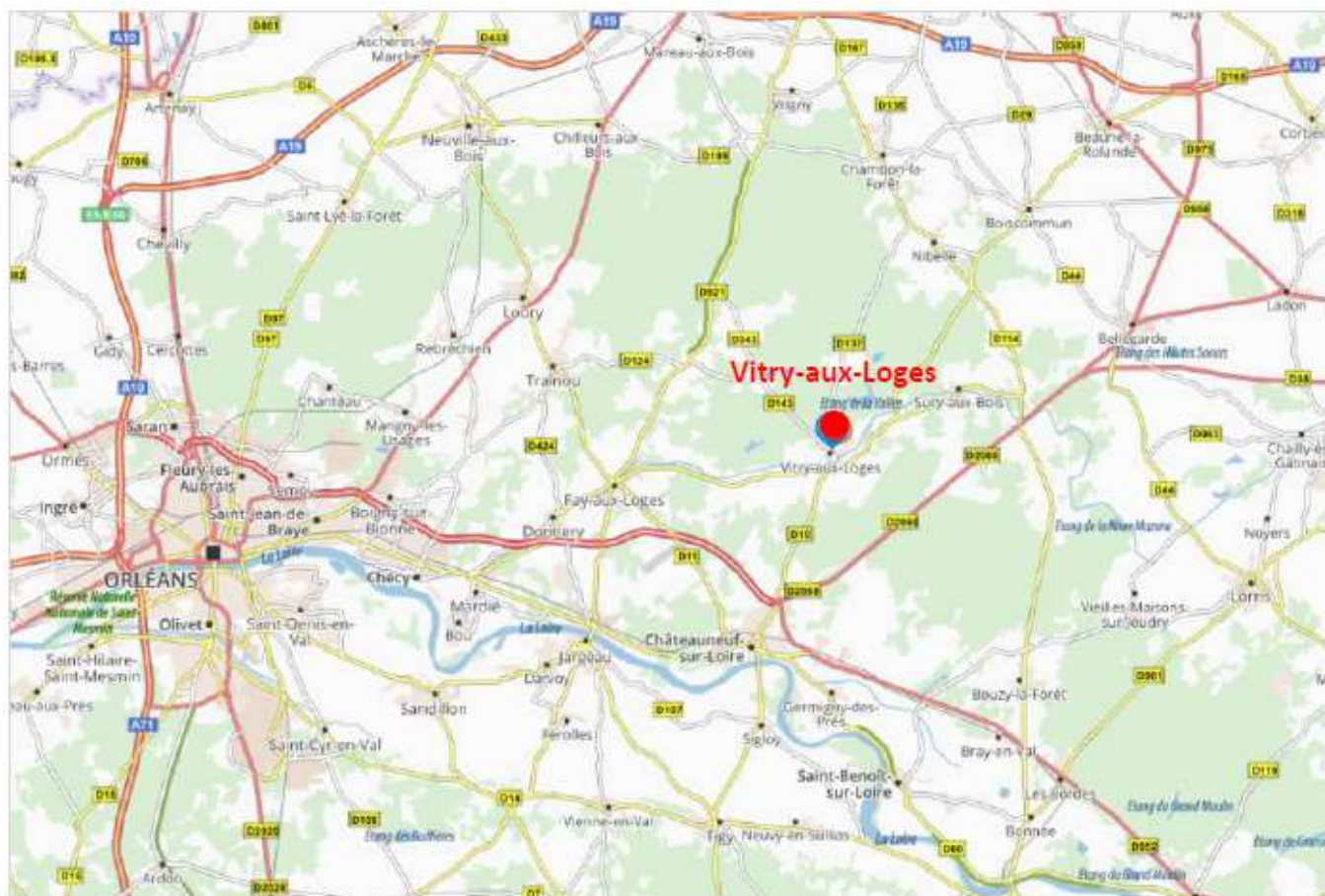
**Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.**

**Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.**

**Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.**

## 1. Présentation du contexte territorial et du projet de PLU

Située dans le département du Loiret, à 30 km à l'est d'Orléans, la commune de Vitry-aux-Loges fait partie de la communauté de communes des Loges. Elle couvre 44,06 km<sup>2</sup> et comptait en 2018 une population de 2 216 habitants (source : Insee). Cette population, en croissance depuis plus de 20 ans s'inscrit dans la tendance de la communauté de communes des Loges.



*Illustration : Localisation de la commune de Vitry-aux-Loges (Source : dossier – Rapport de présentation, page 13)*

La commune est traversée par quatre routes départementales (la RD 9, la RD 10, la RD 137 et la RD 143) qui la relient aux villes avoisinantes de l'intercommunalité et est desservie par la ligne 17 du réseau Ulys<sup>1</sup>, qui va de Beauce-la-Rolande à Orléans.

C'est une commune rurale, dont la moitié du territoire est couvert par des forêts (54,2 %). Situé entre deux massifs de la forêt d'Orléans et traversé au sud par le canal d'Orléans, le territoire communal possède un patrimoine naturel et paysager important. Historiquement agricole, la commune est devenue plus résidentielle aujourd'hui.

Par délibération en date du 18 décembre 2015, le Conseil municipal de Vitry-aux-Loges a prescrit la révision de son plan d'occupation des sols (POS) approuvé en 1988 et sa conversion en plan local d'urbanisme (PLU).

1 Réseau interurbain de transport par autocar du Conseil départemental du Loiret.

Son projet d'aménagement et de développement durable (PADD) s'articule autour de huit objectifs :

- « maîtriser le développement démographique,
- conforter et développer les équipements et espaces publics,
- maîtriser l'organisation de l'espace communal et l'étalement urbain en favorisant la densification du bourg, tout en conservant son caractère rural et sa qualité de vie,
- favoriser les liaisons entre les différents quartiers, aménager les entrées de bourg,
- créer les conditions favorables au développement de l'économie locale,
- préserver les espaces agricoles, naturels et forestiers,
- prendre en compte les problématiques liées à l'environnement et au développement durable,
- préserver la qualité de l'environnement, notamment de l'air, de l'eau et l'harmonie des paysages. »

## 2. Analyse des enjeux environnementaux et de leur prise en compte par le projet de PLU

Seuls les enjeux forts à très forts font l'objet d'un développement dans le présent avis.

Ils concernent :

- la maîtrise de la consommation d'espaces naturels, forestiers et agricoles ;
- la préservation de la biodiversité ;
- l'utilisation des énergies renouvelables.

### 2.1. Justification des choix opérés et articulation avec les plans et programmes.

La population de la commune a augmenté de 2,08 % sur la période 2008 à 2018, cette valeur est indiquée dans le dossier comme la traduction de l'attractivité de la commune à l'échelle de la communauté de communes des Loges qui n'a cru sur la même période que de 0,6 %. La taille des ménages est également en augmentation, de 2,35 personnes en 2018, après une période stable à 2,26 personnes de 2010 à 2014.

La justification des choix retenus est présentée dans le document p.136 et suivantes. Plusieurs scénarios démographiques sont envisagés. Ils se basent sur les tendances de croissances observées entre 1990 et 1999, entre 1999 et 2009 et sur le scénario « tendance » du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) Forêt d'Orléans-Loire-Sologne. Ils correspondent respectivement à des croissances démographiques de 0,6 %, 0,7 % et 0,8 %.

La commune a retenu le scénario à 0,60 % de croissance pour les dix prochaines années. Elle le justifie par la volonté de ne pas dépasser la capacité des équipements et des services de la commune. L'accueil de population, estimé alors à 250 personnes supplémentaires sur 10 ans, est donc compatible avec l'objectif retenu dans le SCoT.

Concernant la localisation de la zone à urbaniser, l'autorité environnementale constate qu'aucune alternative à la localisation correspondant à l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) du « Bout du Pavé », en fonction des enjeux du territoire, n'est présentée. En effet, situé dans le prolongement de l'enveloppe urbaine existante, à l'est du centre-bourg et entre deux lotissements existant au bord et au sud, le périmètre de l'OAP du « Bout du Pavé » abrite plusieurs zones humides (cf page 5 de l'OAP du PLU pièce n°4) pour lesquelles il est seulement précisé qu'« elles devront être prises en compte durant les aménagements ».

**L'autorité environnementale recommande de compléter l'étude d'impact par l'analyse de scénarios alternatifs, notamment s'agissant de la localisation du projet urbain, et de démontrer que le projet retenu représente le meilleur compromis entre limitation des impacts sur les enjeux principaux identifiés en matière d'environnement et les objectifs de développement.**

S'agissant de sa compatibilité avec le code de l'urbanisme, et plus précisément avec les articles L. 151-13 et R. 151-23 et 25, le projet de PLU autorise la construction d'abris pour animaux hors exploitation agricole dans les zones A et N. Or, selon ledit code, cette possibilité n'est pas permise exception faite des abris qui pourraient être considérés comme des extensions ou annexes aux habitations, à défaut de délimitation de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (Stecal<sup>2</sup>) adaptés. **Il conviendra de s'assurer de la compatibilité du projet avec ces dispositions du code de l'urbanisme.**

## 2.2. Maîtrise de la consommation d'espaces

Le dossier expose (p.112 à 114) les surfaces consommées depuis 2008.

La consommation pour l'habitat (six opérations) est répartie sur deux zones principales :

- à l'est du bourg (lotissement « Les jardins du château ») ;
- et au sud de la commune (lotissement rue de l'Abbé Visage, lotissement des Consorts Lejarre, lotissement route de Fay-aux-Loges, lotissement le parc du Replat).

Elles représentent une consommation totale de 25,5 ha de 2008 à 2017, soit 2,8 ha par an. Celle-ci s'est faite à parts égales en zone limitrophe du bourg et en zone excentrée de l'autre côté du canal d'Orléans.

Le projet démographique qui sous-tend le projet de PLU induit un besoin de construction d'environ 100 à 110 logements. Il est retenu une densité correspondant au SCoT PETR Forêt d'Orléans Loire Sologne. Il en résulte une consommation de 6,8 ha pour les dix prochaines années.

Il est prévu qu'ils soient répartis ainsi :

- cinquante dans l'enveloppe urbaine ;
- une cinquantaine dans l'orientation d'aménagement et d'orientation (OAP) « Bout du pavé » de 3,3 ha, avec une densité brute minimale de 15 logements par hectare ;
- et 5 correspondant à des réhabilitations de logements vacants.

Si l'identification des « espaces interstitiels » a été minutieusement réalisée dans le cadre du diagnostic foncier, le taux de rétention foncière de 50 % en revanche n'a pas été précisément justifié.

En outre, il manque dans le projet de PLU, les données relatives à la mixité sociale et au logement social. Seule l'OAP évoque du logement intermédiaire (p.12).

Le rapport de présentation pourrait utilement être complété en précisant comment et par quels moyens la commune compte maintenir et développer l'offre locative sociale face à l'augmentation de l'offre privée non sociale<sup>3</sup>.

La consommation pour les activités économiques, quant à elle, s'est traduite par la création de deux zones d'activité « La gare » et « Le Guidon ». Cette dernière disposant encore d'une surface disponible d'environ 5800 m<sup>2</sup>, aucune extension n'est prévue. Cette surface fait d'ailleurs partie des espaces viabilisés non occupés identifiés dans le SCoT du PETR Forêt d'Orléans Loire Sologne.

---

2 Les Stecal sont des secteurs délimités au sein des zones inconstructibles des PLU (zones A et N) et au sein desquels certaines constructions ou installations peuvent être ées de manière dérogatoire.

3 En effet, le Schéma de Cohérence Territoriale prévoit à l'horizon 2040, une programmation de 335 logements sociaux supplémentaires pour la communauté de communes des Loges sans préciser la répartition de production à la commune. Dans sa prescription 52, il précise que le renforcement du parc locatif social pourra être réalisé dans le cadre d'opérations de construction de logements, ou/et dans le cadre de réhabilitation du parc existant.

### 2.3. La préservation de la biodiversité

Le territoire de la commune de Vitry-aux-Loges accueille deux sites Natura 2000<sup>4</sup> « Forêt d'Orléans et périphérie » et « Forêt d'Orléans » et quatre Znieff<sup>5</sup>, trois de type I « Étang de Morche et mares de Jarnonce », « Prairies humides de la Chènetière » et « Prairies humides du Guidon », et une de type II « Massif forestier d'Orléans ».

Il est traversé au sud par le canal d'Orléans et est bordé par deux massifs de la forêt d'Orléans (massif de Lorris et d'Ingrannes).

Le projet de PLU préserve les espaces naturels, en les classant en zone N. La superficie de la zone N a significativement augmenté puisqu'elle est passée de 276,53 ha dans le précédent POS à 2856,09 ha dans le présent projet de PLU, en raison notamment du reclassement de zones agricoles A en zone N. Le PLU encourage la plantation d'arbres et de haies (p.108 évaluation environnementale).

Des investigations faune-flore ont été réalisées au cours du mois de septembre 2018 et décembre 2020, soit en dehors des périodes favorables au développement, à l'observation et au recensement de la biodiversité à l'emplacement de la future OAP « Bout du pavé ». L'identification des zones humides (par application du double critère, floristique et pédologique) a permis de mettre à jour la présence de zones humides au milieu des zones rudérales et des prairies sur lesquelles s'implante cette OAP :

- l'une de 1 115 m<sup>2</sup> au nord-ouest ;
- et l'autre de 1 955 m<sup>2</sup> à l'est (évaluation environnementale, page 74).

Toutefois, comme l'indique le rapport de présentation page 148, « la période d'investigation n'a pas été propice à l'observation de la faune et de la flore » et « il conviendrait dans l'idéal de réaliser d'autres inventaires en périodes printanière et estivale afin d'avoir une idée plus précise de l'utilisation de la zone de projet par les différentes espèces. Les enjeux seraient alors clairement identifiés et pas seulement « estimés à l'aide de potentialités d'accueil ». L'évaluation environnementale (pages 79 et suivantes) précise que « les impacts sur les espèces seront théoriques ». Il en résulte qu'il n'est pas possible de dresser une analyse détaillée des enjeux écologiques en présence et que le tableau précisant les principaux impacts environnementaux du projet et leur importance page 85 est peu fiable.

De même, concernant les zones humides découvertes dans le périmètre de la future OAP, le dossier se borne à conclure qu'« elles devront être prises en compte durant les aménagements », sans plus de précision, sans scénario d'évitement de ces zones. Au vu de l'OAP (page 5), seule une importante zone humide à l'ouest immédiat du site de l'OAP sur les trois présentes sur la carte fait l'objet d'une éviction. Les deux autres apparaissent à l'intérieur du périmètre de l'OAP. Le PLU devrait donc prévoir un dispositif plus strict de préservation des zones humides en priorisant l'évitement de ces milieux ou, à défaut, en édictant des mesures de réduction, voire de compensation.

Il apparaît ainsi que les incidences du PLU sur l'environnement ne sont donc pas maîtrisées faute de complétude de l'état initial de la zone de création de la nouvelle OAP et en l'absence de réelle démarche « éviter-réduire-compenser » (ERC).

---

4 Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

5 Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

L'autorité environnementale rappelle que l'évaluation environnementale d'un PLU doit reposer sur une démarche itérative, visant en premier lieu à interroger le contenu du projet au regard de ses incidences sur l'environnement. Cette démarche suppose un premier niveau d'analyse pour l'identification des enjeux et une évaluation approfondie des secteurs constructibles, ainsi qu'un examen de solutions alternatives, pour aboutir à des choix de moindre impact sur l'environnement. En l'espèce, la démarche d'évaluation environnementale n'est pas aboutie et doit être complétée.

Le Conseil municipal de Vitry-aux-Loges a prescrit la révision de son document d'urbanisme il y a six ans. Aussi, sur cette période, il est inconcevable que des analyses écologiques n'aient pas été menées sur l'enjeu principal de la révision : l'ouverture à l'urbanisation.

**L'autorité environnementale recommande à la collectivité de réaliser des prospections écologiques aux saisons appropriées, ciblées sur les futures zones urbanisées, afin de compléter le diagnostic de l'état initial de l'environnement et d'étudier l'évitement des éventuelles nouvelles zones patrimoniales identifiées.**

**L'autorité environnementale recommande de ne pas lancer l'enquête publique tant que les analyses écologiques manquantes et l'analyse de scénarios alternatifs n'auront pas été produites.**

#### **2.4. L'encouragement au développement des énergies renouvelables**

L'encouragement à développer les énergies renouvelables est absent du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU. Leur utilisation est toutefois prévue et encadrée dans le règlement du PLU sans pour autant comprendre de dispositions incitatives ou prescriptives. Or, sur la base des articles L. 151.2111 et R. 151.42 du code de l'urbanisme, une ambition plus affirmée de réduction des émissions de gaz à effet de serre, avec des actions et des objectifs clairs pour les aménageurs, aurait pu être affichée. Le PLU aurait ainsi pu être complété par des recommandations en faveur d'un habitat durable, et de l'usage de matériaux énergétiquement performants.

Il conviendrait de conforter le projet en matière de recours aux énergies renouvelables et d'économies d'énergies dans les bâtiments, afin de l'inscrire dans la trajectoire nationale de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.

### **3. Qualité de l'évaluation environnementale et résumé non technique**

Le résumé non technique est présenté p.114 et suivantes de l'évaluation environnementale. Il conviendrait qu'il fasse l'objet d'un document séparé de l'évaluation environnementale, aisément repérable et qu'il soit illustré de cartes permettant de localiser les zones à enjeux, comme l'OAP. Il est beaucoup trop succinct et ne retranscrit pas de manière claire la démarche d'évaluation environnementale conduite dans le cadre de la révision du PLU. Par exemple, il ne décrit pas les principales caractéristiques de l'état initial de l'environnement et ne comporte pas d'explication rendant possible l'appréhension de l'objet de la révision du PLU.

Il conviendrait de présenter dans un fascicule séparé le résumé non technique et de le compléter pour le rendre plus lisible et compréhensible par le public.

Enfin, le dossier comprend des indicateurs de suivis mais ils ne présentent pas de valeurs de référence, ni de valeurs à atteindre (valeurs cibles) permettant de mesurer les effets du PLU dans le temps.

**L'autorité environnementale recommande de compléter le dispositif de suivi par la mise en place de valeur de référence et de cibles à atteindre. Le suivi doit porter sur l'ensemble des thématiques à enjeux pour une application concrète du suivi des effets du PLU.**

#### 4. Conclusion

Le projet de plan local d'urbanisme de Vitry-aux-Loges vise à encadrer le développement de la commune pour les dix prochaines années et repose sur une croissance démographique raisonnée en phase avec le SCoT.

Le développement se traduit par une consommation d'espace maîtrisée et en phase avec les objectifs nationaux de modération de la consommation d'espaces naturels et agricoles.

L'autorité environnementale relève positivement ces deux caractéristiques du projet globalement bien étudié.

Toutefois ce projet comporte deux lacunes sérieuses.

**Aussi, l'autorité environnementale recommande principalement :**

- **de compléter l'étude d'impact par l'analyse de scénarios alternatifs, notamment s'agissant de la localisation du projet urbain, et de démontrer que le projet retenu représente le meilleur compromis entre limitation des impacts sur les enjeux principaux identifiés en matière d'environnement et les objectifs de développement ;**
- **de compléter l'état initial des zones ouvertes à l'urbanisation par des inventaires écologiques qui permettront de mener une réelle démarche ERC visant à retenir le scénario de moindre incidences environnementales.**

Une autre recommandation figure dans le corps de l'avis.