



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
CENTRE - VAL DE LOIRE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

**Avis délibéré sur
sur la modification n°2
du plan local d'urbanisme métropolitain (PLUm)
d'Orléans Métropole (45)**

N°MRAe 2023-4470

PRÉAMBULE

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Centre-Val de Loire s'est réunie par visio-conférence le 23 février 2024. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la modification n°2 du plan local d'urbanisme métropolitain (PLUM) d'Orléans Métropole (45).

Étaient présents et ont délibéré : Christian Le COZ, Christophe BRESSAC et Corinne LARRUE.

Chacun des membres délibérants 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.

La MRAe a été saisie par Orléans Métropole. Le dossier a été reçu le 6 décembre 2023.

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 21 décembre 2023 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 25 janvier 2024.

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 modification n°2 du PLUm d'Orléans

1.1 Contexte et présentation du territoire

Le territoire couvert par le plan local d'urbanisme métropolitain (PLUm) d'Orléans Métropole regroupe 22 communes pour une superficie totale de 27,48 km². Ce territoire accueille 290 346 habitants (Insee, 2020), soit environ 43 % de la population du Loiret. Il affiche une croissance démographique annuelle de 0,6 % entre 2014 et 2020, tirée par un solde naturel double de celui du département (0,6 %/an contre 0,3 %/an).

Ce territoire se caractérise par une grande diversité de paysages, même si le Val de Loire, classé au patrimoine mondial par l'Unesco, en constitue le principal marqueur naturel et paysager et fonde son identité. Le nord-ouest de la métropole est dominé par les plaines agricoles de la Beauce, avec un paysage de grandes cultures, tandis que le nord et le sud du territoire sont occupés respectivement par la forêt d'Orléans et la Sologne, ses limites naturelles.



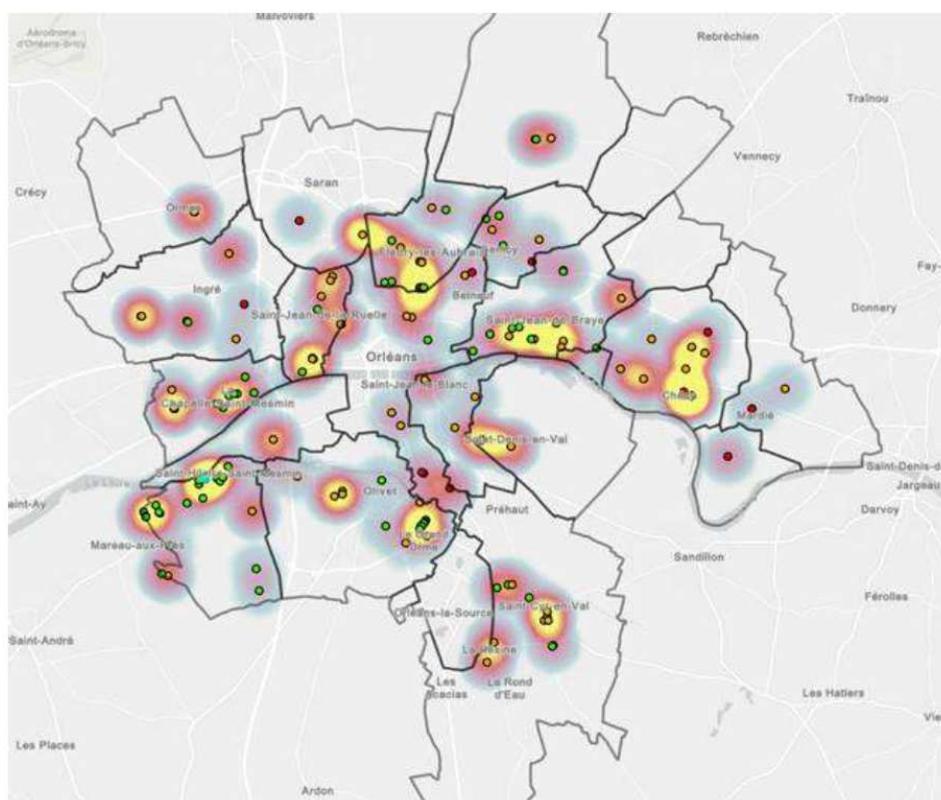
Carte des 22 communes d'Orléans (Source : Rapport de présentation, Tome 1, page 4)

Porte d'entrée du bassin parisien et relativement proche de la capitale, la métropole orléanaise est maillée par un important réseau routier, autoroutier et ferroviaire. Elle constitue avec Tours l'un des deux pôles principaux d'emploi de la région Centre-Val de Loire, avec près de 150 000 emplois en 2020.

Le PLUm d'Orléans Métropole, approuvé le 7 avril 2022, a fait l'objet d'un avis délibéré de la MRAe Centre-Val-de-Loire n°2021-3283 en date du 11 août 2021¹. Une modification n°1 du PLUm a par la suite fait l'objet d'un avis conforme de non-soumission à évaluation environnementale n°2022-3956 en date du 17 janvier 2023².

1.2 Objet de la modification n°2

La modification n°2 du PLUm d'Orléans métropole concerne directement ou indirectement l'ensemble des communes du territoire. Les évolutions sont présentées dans la notice de présentation en 4 catégories : dispositions en commun (à l'échelle de la métropole), adaptation des règles aux projets, amélioration du dispositif réglementaire (localisées, définies par des identifiants uniques) et erreurs matérielles.



Concentration des modifications du zonage

Création / Modification / Suppression

Carte des modifications localisables de la modification n°2 du PLUm d'Orléans Métropole
(Source : notice environnementale, page 83)

¹ <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2021acvl21.pdf>

² <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2023accvl2.pdf>

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°2023-4470 en date du 23 février 2024

Modification n°2 du PLUm d'Orléans (45)

Le projet de modification comporte 123 évolutions, hors erreurs matérielles, présentées dans la notice explicative de la modification n°2. Il est noté en particulier (liste non exhaustive) :

- l'ouverture à l'urbanisation de deux zones 2AU du PLUm :
 - Zone 2AU « Brûlis » d'une superficie de 2,8 ha, située sur la commune de Saint-Denis-en-Val pour un projet d'habitat, avec la création d'une OAP dédiée au projet,
 - Zone 2AU « Extension de la zone économique des quatre cheminées » d'une superficie de 0.9 ha situé sur la commune de La Chapelle-Saint-Mesmin ;
- l'adaptation de différentes OAP aux évolutions des projets (notamment l'OAP Tête Nord du Pont de l'Europe sur Orléans et Saint-Jean-de-la-Ruelle) ;
- la prise en compte de deux nouvelles sous-destinations ajoutées par le décret et l'arrêté du 22 mars 2023³ (« lieux de culte » et « cuisine destinée à la vente en ligne », autrement nommée « dark kitchen" »):
 - mise à jour des destinations des sols dans le règlement écrit,
 - autorisation sous conditions de lieux de culte et de « dark kitchen » et « dark stores »⁴ dans certaines zones et interdiction de lieux de culte dans certaines zones ;
- l'intégration des dispositions de la loi n°2023-54 du 2 février 2023 visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels dans les zones naturelles ou forestières pour permettre la libre circulation des animaux sauvages ;
- l'ajout et l'extension de prescriptions graphiques :
 - extension du périmètre d'un espace boisé classé,
 - extension du périmètre d'un parc et jardin,
 - identification de 6 nouveaux cœurs d'îlot,
 - identification de 5 zones humides à préserver à Saint-Hilaire-Saint-Mesmin,
 - ajout de 5 cônes de vue,
 - ajout d'un jardin familial et partagé,
 - création d'un boisement urbain et espace d'ornement ;
- des modifications de règles de hauteur et d'emprise au sol ;
- l'ajout de secteurs en faveur de la mixité sociale ;
- l'intégration d'un coefficient de biotope de surface (CBS) sur le centre-ville à Saint-Jean-de-la-Ruelle ;
- l'ajout de dispositions en cas de végétalisation de toiture ou de façades, ou en cas d'isolation par l'extérieur ;
- l'ajout de 15 emplacements réservés, suppression de 7 et modification de 8.

³ Décret n° 2023-195 du 22 mars 2023 portant diverses mesures relatives aux destinations et sous-destinations des constructions pouvant être réglementées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu et Arrêté du 22 mars 2023 modifiant la définition des sous-destinations des constructions pouvant être réglementées dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu

⁴ Points permanents de livraison et de retrait d'achats au détail commandés par voie télématique

Les pièces suivantes du PLUm sont modifiées : rapport de présentation – Tome 3, orientations d'aménagement et de programmation de projets, règlement écrit⁵, cahiers communaux, plans de zonages et prescriptions, plans des hauteurs, plans des emprises, atlas des risques, atlas trame verte et bleue, atlas des paysages

Les pièces suivantes ont été ajoutées au dossier afin d'expliquer la modification n°2 : zones susceptibles d'être touchées, notice explicative, notice environnementale, et un résumé non technique de la modification n°2.

Orléans Métropole, en tant que personne publique responsable, a décidé de soumettre à évaluation environnementale la procédure de modification n°2 du PLUm, en application des articles R. 104-33 à R. 104-37 du code de l'urbanisme), considérant que les évolutions prévues, en particulier les ouvertures à l'urbanisation de zones 2AU, sont susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement.

Considérant le nombre élevé d'évolutions présentes dans le projet de modification, le présent avis traitera particulièrement des deux projets d'ouverture à l'urbanisation, mais aussi de la démarche globale d'évaluation environnementale de la modification n°2.

2 Justification des choix opérés et articulation avec les documents de rang supérieur

La notice explicative apporte des justifications pour chaque évolution notable prévue. La métropole prévoyait initialement l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU « Extension du Clos du Chêne » d'une superficie de 1,47 ha située sur la commune de Chateau pour un projet d'habitat⁶. La démarche d'évaluation environnementale a selon le dossier, « révélé des enjeux environnementaux et d'accessibilité importants sur le secteur, nécessitant d'approfondir les réflexions » (notice explicative, page 48). Cette évolution est reportée à une procédure ultérieure d'évolution du PLUm. Il aurait été intéressant de préciser dès à présent les enjeux pré-identifiés justifiant ce report.

Le PLUm modifié doit être compatible avec un certain nombre de documents, dont :

- le schéma de cohérence territoriale (SCoT), approuvés le 28 mai 2019 ;
- le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) du Centre Val-de-Loire adopté le 19 décembre 2019 ;
- le plan des déplacements urbains 2019-2028 (PDU), approuvé le 11 juillet 2019 ;
- le plan local habitat (PLH4), adopté en avril 2023
- le plan climat air énergie territorial (PCAET), adopté le 28 novembre 2019.

⁵ Le règlement écrit modifié ne figure pas dans le dossier : les modifications du règlement écrit sont décrites dans la notice explicative.

⁶ La zone du Clos des Chênes a été identifiée dans l'annexe de la délibération d'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU, approuvées au Conseil Métropolitain du 11 mai 2023.

Selon le dossier, les changements apportés ne remettraient pas en cause la compatibilité du PLUm avec les documents de rang supérieur et viendrait même dans certains cas conforter la compatibilité du PLUm avec ces documents (notice explicative, page 10). La justification de la compatibilité du PLUm avec ces documents est détaillée en pages 38 et suivantes de la notice environnementale.

3 Qualité de l'étude d'impact et prise en compte de l'environnement par le projet

3.1 Qualité de l'étude d'impact

Une mise à jour de l'état initial de l'environnement a été effectuée, « *qui s'appuie largement sur les principaux constats du diagnostic mené dans le cadre de l'élaboration du PLUM jusqu'à son approbation en avril 2022* » (notice environnementale, page 5). Dans ce cadre, les tomes 1 et 2 du rapport de présentation (diagnostic socio-économique et état initial de l'environnement) n'ont pas été mis à jour à l'occasion de cette modification n°2 mais restent récents et représentatifs.

Pour rappel, l'avis n°2021-3283 concernant l'élaboration du PLUm d'Orléans Métropole indiquait que « *les zones d'urbanisation ultérieure (2AU) n'ont fait l'objet d'aucune analyse préalable permettant d'apprécier la nécessité d'en prévoir l'urbanisation et l'utilité éventuelle de leur préservation* ». L'Autorité environnementale recommandait alors « *de réaliser les études écologiques les zones 2AU sur la durée du PLUm.* ». Dans le dossier, il est indiqué que des investigations complémentaires écologiques ont été effectuées sur les trois secteurs initialement prévus pour l'ouverture à l'urbanisation dans cette procédure. La nature, la méthodologie et le niveau de ces investigations ne sont pas présentés. Il est ainsi difficile de réellement connaître le niveau d'enjeu des sites de projet concernant la biodiversité ou les zones humides (cf. partie 3.3).

L'autorité environnementale recommande de présenter les investigations écologiques effectuées sur les sites sur lesquels une ouverture à l'urbanisation est prévue.

L'analyse des incidences de la modification n°2 du PLUm d'Orléans Métropole est présentée dans la notice environnementale en plusieurs parties :

- d'abord une analyse générale de la modification au regard des huit grands enjeux (paysagers, écologiques, relatifs aux risques naturels, relatifs aux risques technologiques, aux nuisances et aux pollutions des sols, relatifs à la qualité de l'air et de la santé humaine, eau, déchets, transition énergétique) ;
- ensuite une analyse synthétique des modifications transversales ;
- enfin une analyse synthétique des modifications localisables, catégorisées selon leur niveau d'impact estimé (« *impact positif certain* », « *aucun impact* », « *impact potentiel très faible et localisé* », « *impact potentiel requérant une analyse* »).

L'analyse globale conclut à une incidence positive ou neutre selon l'enjeu concerné. La modification comporte en effet un certain nombre d'évolutions positives notamment pour les enjeux paysagers ou écologiques (ajout de protections graphiques, de dispositions permettant une meilleure insertion dans le tissu existant, extension de liaison douce, etc.).

Dans le cadre de l'analyse des modifications localisables, il aurait été utile de lister à chaque fois les modifications concernées dans ces catégories avec l'identifiant qui leur a été attribué dans la notice explicative afin de faciliter la compréhension du dossier par le lecteur.

Concernant l'analyse des zones susceptibles d'être touchées par le PLUm (ayant un impact potentiel), la notice environnementale ne présente pas les impacts potentiels et mesures d'évitement, de réduction ou de compensation zone par zone. Elle offre en effet des tableaux synthétiques par grands enjeux (paysage, trame verte et bleue, gestion de l'eau et risques naturels...) avec les incidences positives et négatives attendues et les mesures ERC toutes zones confondues. Cette rédaction semble relever d'une volonté de synthétisation eu égard au nombre important de modifications. Néanmoins, elle a aussi pour conséquence de rendre difficile l'analyse du niveau d'impact individuel et de la suffisance des mesures ERC pour chaque évolution. La notice environnementale n'est compréhensible sans consulter un document annexe (Zones susceptibles d'être touchées – Modification n°2), pour accéder à une analyse par secteur et par thématique environnementale. Cette analyse est effectuée sur les sites de projets objets de la modification, en particulier ceux faisant l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) modifiées ou créées à l'occasion de la modification n°2 mais aussi ceux de secteurs cumulant plusieurs modifications du zonage et du règlement ou de création de Stecal.

L'évaluation des incidences Natura 2000⁷ a également été complétée par une analyse des incidences du PLUm modifié. La notice environnementale conclut que « *la modification n°2 du PLUm ne prévoyant pas l'intégration de grand projet d'envergure (de type nouvelles infrastructures routières ou ferroviaires, etc.) pouvant fortement toucher les sites Natura 2000, les incidences du PLUm modifié sur les habitats d'intérêt communautaire sont sensiblement les mêmes pour chacun des sites. Il en est de même pour les espèces d'intérêt communautaire.* ». L'analyse pointe néanmoins que la modification de zonage de N à N-E sur l'OAP Parc de Loire – BECOME, à proximité immédiate du site Natura 2000 au titre de la directive Habitats « Vallée de la Loire de Tavers à Belleville-sur-Loire », est associée à une plus grande fréquentation induisant de potentielles perturbations de la faune. Une évaluation des incidences Natura 2000 devra être effectuée dans le cadre du projet.

L'ampleur limitée des modifications n'a pas amené la collectivité à revoir les mesures de suivi prévues lors de l'élaboration du PLUm.

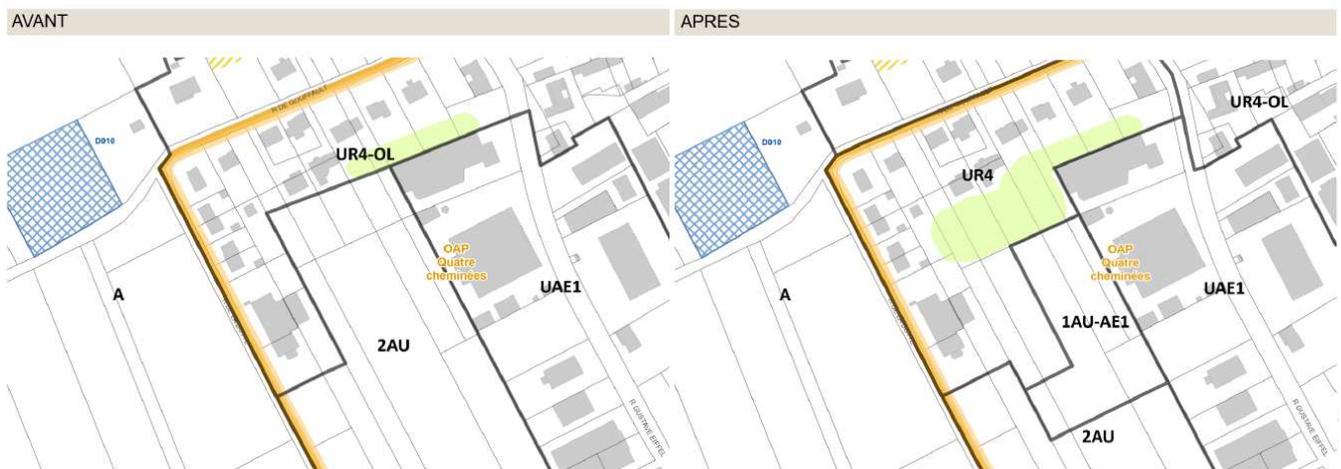
⁷ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au 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).

3.2 Projet d'extension de la zone des Quatre Cheminées à La Chapelle-Saint-Mesmin

L'ouverture partielle (9000 m²) de la zone 2AU des Quatre Cheminées vise à permettre l'agrandissement du centre de formation de la fédération compagnonnique régionale d'Orléans (FCRO), en continuité de leurs installations déjà existantes. Selon le dossier, cette perspective figurait déjà dans l'ancien PLU communal et le projet est porté par la FCRO. Il s'inscrit dans l'objectif de cette zone 2AU, créée pour permettre la pérennisation de l'activité des entreprises inscrites dans le tissu urbain. Le projet consiste en :

- la modification du zonage de 2AU en 1AU-AE1 à vocation d'activités économiques pour le site du projet d'agrandissement, en continuité de la zone UAE1 adjacente (zone d'activités économiques mixtes) ;
- la modification du zonage de 2AU et de UR4-OL en UR4 (résidentiel diffus) au nord et à l'ouest du site du projet d'agrandissement ;
- l'extension du cœur d'îlot au nord pour préserver les fonds de jardin dans la zone résidentielle ;
- l'ajustement du plan des emprises et du plan des hauteurs pour une cohérence au sein des zones et avec la zone UAE1 adjacente.

Une partie des parcelles passées d'un zonage 2AU à un zonage UR4 ne semble pas correspondre à des fonds de jardin et ne font pas partie de l'extension du cœur d'îlot : il n'est pas donné de justification à cette évolution, mais celle-ci offre potentiellement des possibilités de construction d'habitat.



Modification du règlement graphique prévue - Quatre Cheminées, La Chapelle-Saint-Mesmin

(Source : notice explicative, page 51)

Le site était encadré par l'OAP des Quatre Cheminées. Celle-ci n'a pas été mise à jour pour intégrer les évolutions associées à la modification du zonage.

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°2023-4470 en date du 23 février 2024

Modification n°2 du PLUm d'Orléans (45)

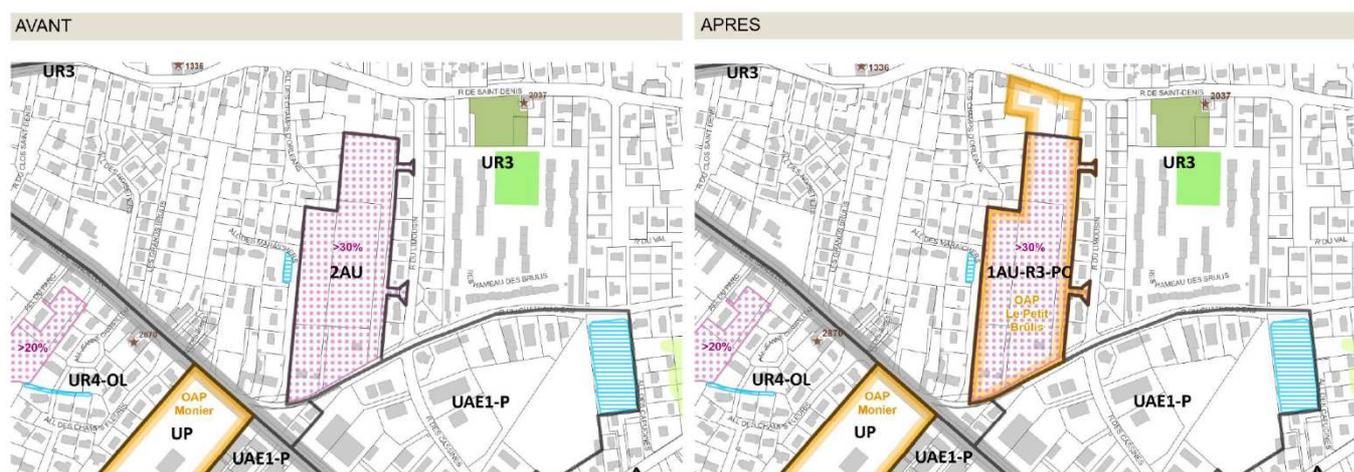
L'autorité environnementale recommande de modifier l'OAP des Quatre Cheminées pour prendre en compte la modification telle que présentée dans la notice explicative.

Le site de l'extension se situe par ailleurs à proximité d'un réservoir de la sous-trame des milieux ouverts et constitue actuellement un milieu ouvert enregistré au registre parcellaire graphique (RPG 2022) en tant que culture de maïs grain et ensilage. Le projet est susceptible d'imperméabiliser des espaces agricoles participant au fonctionnement de la sous-trame des milieux ouverts. La préservation des fonds de jardins et la création de franges paysagères sont présentées comme des mesures d'évitement et de réduction sur cet enjeu.

3.3 Projet d'ouverture à l'urbanisation de la zone des Brûlis à Saint-Denis-en-Val

L'ouverture de la zone 2AU des Brûlis (2.8 ha) vise à permettre la création de nouveaux logements. Le site est situé en continuité du centre-bourg, considéré comme une dent creuse et actuellement utilisé pour des activités de maraîchage (à l'air libre et sous serres). Le projet consiste en :

- la création d'une OAP nommée « Le Petit Brûlis » ;
- la modification du zonage de 2AU en 1AU-R3-PC (à vocation d'habitat résidentiel) en cohérence avec le zonage environnant existant UR3 (zone urbaine résidentielle, secteur pavillonnaire) ;
- la mise en place d'un plan des hauteurs sur le secteur de l'OAP autorisant une hauteur maximale de 7 m à l'égout et 10 m au faîtage, en cohérence avec les règles de hauteur environnantes ;
- la mise en place d'une emprise minimale de pleine terre de 40 %.



Modification du règlement graphique prévue – Le Petit Brûlis, Saint-Denis-en-Val

(Source : notice explicative, page 118)

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°2023-4470 en date du 23 février 2024

Modification n°2 du PLUm d'Orléans (45)

Le site est situé en secteur de mixité sociale (au titre de l'article L. 151-15 du code de l'urbanisme) avec un taux minimal de 30% de logements sociaux à respecter : son ouverture à l'urbanisation permet « de réduire la carence communale en termes de logements locatifs sociaux tout en garantissant une évolution maîtrisée du territoire » (notice explicative, page 115). Il n'y a cependant pas d'objectif chiffré de nombre de logements à créer. L'OAP créée prévoit l'aménagement de liaisons douces, les entrées/sorties du secteur, la création d'espaces paysagers et boisés et un traitement paysager des franges. La cohérence avec le tissu environnant en termes de règles de hauteur et d'emprise au sol ainsi que l'existence d'OAP Paysage et Patrimoine permettent de faciliter l'intégration paysagère. L'absence d'informations sur le nombre, le type et la localisation des bâtiments prévus limite cependant l'appréciation de cet enjeu paysager.

Le site est situé en zone de probabilité très forte de zone humide. Le dossier indique que l'expertise écologique ne relève pas des caractéristiques de zones humides, mais sans présenter la méthodologie de cette expertise. En particulier, il est primordial de savoir si cette conclusion est faite selon le critère floristique et le critère pédologique.

L'autorité environnementale recommande de détailler la méthodologie concernant le diagnostic de zones humides sur la zone du Petit Brûlis.

Enfin, le site est situé en zone d'« *aléa fort hauteur* » du plan de prévention du risque inondation (PPRi) Val d'Orléans sur l'agglomération orléanaise concernant les zones avec des hauteurs de submersion comprises entre 1 m et 2,5 m et des vitesses inférieures à 0.5 m/s. La construction de nouveaux logements sur ce site est susceptible d'augmenter le nombre d'habitants exposés au risque inondation. Le PPRi permet la création de nouvelles constructions d'habitation sur cette zone, à condition de respecter certaines règles, en particulier une emprise au sol de 20 % et des règles de construction en fonction des plus hautes eaux connues (PHEC). Une OAP « Risques naturels et santé urbaine » permet la prise en compte de ces risques.

4 Résumé non technique

Le résumé non technique concernant le projet de modification n°2 est un document indépendant de 73 pages et présente la méthodologie de l'évaluation environnementale de la modification, la mise à jour de l'état initial de l'environnement, l'articulation avec les documents de rang supérieur, l'analyse des incidences sur l'environnement, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées et les impacts potentiels sur les zones à enjeux. Il est noté une mise à jour de l'état initial et la présence de cartographies synthétiques permettant de croiser les enjeux par thématiques sur le territoire avec la localisation des secteurs de projet de la modification n°2. Le résumé non technique ne permet cependant pas en lui-même de comprendre les évolutions prévues dans la modification n°2, qui ne sont pas listées pour la majorité.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le résumé non technique par une présentation synthétique des évolutions prévues.

5 Conclusion

La modification n°2 du PLUm d'Orléans Métropole concerne un nombre important d'évolutions touchant l'ensemble de ses communes. Elle permet notamment l'ouverture à l'urbanisation de deux zones présentant certains enjeux (paysagers, écologiques ou de risques naturels). Les informations permettant la compréhension des enjeux de cette modification et de leur prise en compte sont bien présentes dans le dossier. Il est cependant noté un manque d'informations dans la notice environnementale et dans le résumé non technique. En particulier, la notice environnementale mériterait d'être complétée sur les secteurs de projet et leurs impacts, ainsi que par des informations sur les investigations écologiques effectuées pour les zones dont l'ouverture à l'urbanisation est prévue.

Quatre recommandations figurent dans le corps de l'avis