

CONCLUSIONS COMPLEMENTAIRES ET AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE SUR L'ELABORATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME METROPOLITAIN

SOMMAIRE

1 - FONDEMENT DE LA MISSION "CONCLUSIONS COMPLEMENTAIRES ET AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE "	Page 3
1.1 Rappel de l'objet du projet soumis à l'enquête publique initiale et de son contexte	Page 3
1.2 Cadre juridique de la mission	Page 5
1.3 Autorité compétente et siège de cette procédure	Page 6
1.4 Désignation de la Commission d'Enquête	Page 6
2 - AVIS DES PERSONNES PUBLIQUES ASSOCIEES, CONSULTEES ET AVIS DU PUBLIC	Page 7
2.1 Recueil des avis des Personnes Publiques Associées	Page 7
2.2 Recueil des avis des Collectivités et des Communes	Page 8
2.3 Analyse de la Commission d'Enquête	Page 9
2.4 Synthèse des avis de la MRAE, de la Préfecture - Services de l'Etat et de la CDPENAF	Page 10
2.5 Avis du public	Page 13
3 - APPRECIATION DU PROJET PAR LA COMMISSION D'ENQUETE	Page 15
3.1 Sur la forme	Page 15
3.2 Sur le fond	Page 16
4 - ANALYSE BILANCIELLE	Page 31
4.1 Sur les avis	Page 31
4.2 Sur le contenu du projet de PLUM	Page 31
5 - CONCLUSIONS MOTIVEES ET AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	Page 33
5.1 Sens de l'avis final	Page 33
5.2 Conclusions motivées	Page 33
5.3 Avis final	Page 37

Enquête Publique relative à l'Elaboration du Plan Local d'Urbanisme de la Métropole d'Orléans
CONCLUSIONS COMPLEMENTAIRES

Mission prescrite par lettre de mission de M. Jean Vincent VALLIES Vice-Président d'Orléans Métropole en date du 21 mai 2025
et désignation de la Commission d'Enquête par décision E25000074/45 du 7/05/25 de M. Benoist GUEVEL Président du Tribunal Administratif d'Orléans
Commissaires Enquêteurs : M. Jean Louis METERREAU (Président) M. Roland LESSMEISTER et M. Jean Pierre VIROULAUD

(Enquête initiale ouverte du 28 septembre 2021 au 12 novembre 2021 et prescrite par Arrêté du 10 septembre 2021 de M. le Président d'Orléans Métropole

Enquête Publique relative à l'Elaboration du Plan Local d'Urbanisme de la Métropole d'Orléans

CONCLUSIONS COMPLEMENTAIRES

**Mission prescrite par lettre de mission de M. Jean Vincent VALLIES Vice-Président d'Orléans Métropole en date du 21 mai 2025
et désignation de la Commission d'Enquête par décision E2500074/45 du 7/05/25 de M. Benoist GUEVEL Président du Tribunal Administratif d'Orléans
Commissaires Enquêteurs : M. Jean Louis METERREAU (Président) M. Roland LESSMEISTER et M. Jean Pierre VIROULAUD**

(Enquête initiale ouverte du 28 septembre 2021 au 12 novembre 2021 et prescrite par Arrêté du 10 septembre 2021 de M. le Président d'Orléans Métropole

CONCLUSIONS COMPLEMENTAIRES ET AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE SUR L'ELABORATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME METROPOLITAIN

1 - FONDEMENT DE LA MISSION "CONCLUSIONS COMPLEMENTAIRES ET AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE "

1.1 Rappel de l'objet du projet soumis à l'enquête publique initiale et de son contexte

1.1.1 La Collectivité Maître d'Ouvrage et porteuse du projet

L'intercommunalité de l'agglomération Orléanaise, dite "Orléans-Métropole" a souhaité dès l'année 2017 procéder à l'élaboration de son Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUM).

Pour ce faire les responsables de l'urbanisme d'Orléans Métropole sous l'égide de son Président, de son Vice-Président chargé de l'Aménagement et de la Planification Urbaine, épaulés par la Direction de la Planification de l'Aménagement Urbain et de l'Habitat se sont appliqués à constituer un dossier complet de mise à l'enquête publique à compter d'avril 2021.

L'intercommunalité de l'agglomération Orléanaise a été créée en 1999 en remplacement du SIVOM et du District de l'Est Orléanais précédents, passant de 20 à 22 communes.

Cette Communauté de Communes a été transformée en Communauté d'Agglomération le 1^{er} janvier 2002 conformément aux dispositions de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 créant les EPCI.

Les différentes réformes des collectivités territoriales de 2010 et 2013 n'ont impacté ni son périmètre ni son appellation.

En 2014 la Loi de Modernisation de l'Action Publique et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) qui a créé les nouvelles métropoles sur la base de critères démographiques a fait apparaître qu'elle ne pouvait s'appliquer à Orléans pourtant capitale régionale mais ne totalisant pas le nombre requis de 400 000 habitants.

Dès lors les élus locaux ont mené différentes actions politiques et en 2015 avec les dispositions de la Loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) l'intercommunalité est devenue "Communauté Urbaine" ouvrant la porte à la transformation ultérieure en métropole qui a pris naissance par *Décret du 28 avril 2017* avec une superficie de 334,30 km² et environ 287 000 habitants (chiffre année 2018) pour une densité de 859 h/km² (source INSEE 2019) regroupée en 22 communes.

1.1.2 L'enquête publique initiale (2021)

L'enquête a été réalisée entre le 28 septembre et le 12 novembre 2021.

Le rapport d'enquête a été réalisé par la Commission d'Enquête qui s'est attachée à étudier le dossier dans son ensemble, les avis émis par les autorités et autres services consultés et les 706 observations déposées au cours de l'enquête.

La Commission d'Enquête dans ses conclusions motivées a émis un avis favorable qu'elle a assorti d'une réserve prescrivant qu'il soit tenu compte des observations formulées à propos du site de l'OAP "Interives - Libération" en répondant aux objectifs de la métropole et aux attentes des habitants actuels du quartier. Cet avis était également accompagné de deux recommandations dont une portait sur la problématique des 699 "Cœurs d'îlots".

Le rapport, les conclusions motivées et l'avis de la Commission d'Enquête ont été remis à Orléans Métropole ainsi qu'au Tribunal administratif d'Orléans le 21 décembre 2021.

1.1.3 Les recours contre le PLUM

3 recours ont été déposés auprès du Tribunal Administratif d'Orléans contre le PLUM (chapitre 1.2 Cadre juridique de cette mission).

Le Tribunal Administratif a ainsi jugé que le vice de procédure retenu concerne l'insuffisance de motivation des conclusions de la Commission d'Enquête sur le projet de PLUM et que ce vice est survenu après le débat sur le Plan d'Aménagement et de Développement Durables, permettant au juge d'appliquer l'article L.600-9 du Code de l'Urbanisme, en sursoyant à statuer pendant 6 mois pour permettre la régularisation du vice.

Les motifs détaillés du vice de procédure

- Le rapport d'enquête ne comporte aucune appréciation critique sur les diagnostics ou la cohérence des orientations du PLUM.
- L'analyse des observations du public se limite à partager l'avis de la métropole sans argumentation.
- Les constatations décrites sont imprécises ou purement descriptives, sans analyse ou prise de position claire.
- Le renvoi au rapport pour justifier l'avis est insuffisant et les raisons de l'approbation ne sont ni claires ni globalement explicitées.
- La Commission s'est bornée à affirmer que le projet est conforme aux documents de planification (Schéma de Cohérence Territoriale, etc), sans justification approfondie de l'avis favorable.
- Les réserves et recommandations émises portent sur des points limités, sans justifier un avis globalement favorable.

Les conséquences du vice de procédure

- Cette insuffisance de motivation prive le public d'une garantie essentielle : celle de comprendre les raisons de l'avis émis.
- Elle est donc susceptible d'entacher la légalité de la délibération approuvant le PLUM.
- Les requérants sont fondés à invoquer ce vice, justifiant la mise en œuvre d'une procédure de régularisation.

Enquête Publique relative à l'Elaboration du Plan Local d'Urbanisme de la Métropole d'Orléans
CONCLUSIONS COMPLEMENTAIRES

Mission prescrite par lettre de mission de M. Jean Vincent VALLIES Vice-Président d'Orléans Métropole en date du 21 mai 2025
et désignation de la Commission d'Enquête par décision E25000074/45 du 7/05/25 de M. Benoist GUEVEL Président du Tribunal Administratif d'Orléans
Commissaires Enquêteurs : M. Jean Louis METERREAU (Président) M. Roland LESSMEISTER et M. Jean Pierre VIROULAUD

(Enquête initiale ouverte du 28 septembre 2021 au 12 novembre 2021 et prescrite par Arrêté du 10 septembre 2021 de M. le Président d'Orléans Métropole

1.2 Cadre juridique de cette mission

La présente mission a été réalisée dans le cadre des documents suivants :

- Le Code Général des Collectivités territoriales,
- Le Code de l'Urbanisme et notamment les articles L 153-11 et suivants, L 153-19 et R 153-8,
- Le Code de l'Environnement, Chapitre III du Titre II du Livre 1,
- Le Décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 relatif aux procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et modifiant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes,
- Le Décret n° 2017-686 du 28 avril 2017 portant création de la métropole dénommée "Orléans Métropole" et l'arrêté préfectoral du 19 décembre 2017 portant modification des statuts d'Orléans Métropole,
- La Délibération du Conseil Métropolitain du 11 juillet 2017 prescrivant l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme Métropolitain, fixant les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation,
- La Délibération du Conseil Métropolitain du 11 juillet 2017 arrêtant les modalités de collaboration avec les communes,
- La Délibération du Conseil Métropolitain du 11 juillet 2019 débattant sur les orientations générales du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD),
- La Délibération du Conseil Métropolitain du 29 avril 2021 tirant le bilan de la concertation préalable à l'élaboration et arrêtant le projet de Plan Local d'Urbanisme Métropolitain,
- La Décision n° E21000065/45 en date du 08 juin 2021 de la Présidente déléguée du Tribunal Administratif d'Orléans, désignant Monsieur Jean-Louis METERREAU en qualité de Président de la Commission d'Enquête, Messieurs Pierre ALAZARD et Michel IMBENOTTE en qualité de membres titulaires de la Commission d'Enquête,
- L'arrêté prescrivant l'enquête publique en date du 10 septembre 2021,
- Les pièces du dossier soumis à l'enquête publique.

Ainsi que des documents suivants :

- Les jugements du Tribunal Administratif d'Orléans n°2201947 et n°2203439 en date du 20 mars 2025 et n°2201868 en date du 3 avril 2025,
La lettre du Cabinet d'avocats SELARL CASADEI - JUNG en date du 29 avril 2025 demandant la désignation d'une nouvelle Commission d'Enquête et initiant la procédure de "conclusions complémentaires et avis de la Commission d'Enquête"
- La Décision n° 25000074/45 en date du 7 mai 2025 du Président du Tribunal Administratif d'Orléans, désignant Monsieur Jean-Louis METERREAU en qualité de Président de la Commission d'Enquête, Messieurs Roland LESSMEISTER et Jean Pierre VIROULAUD en qualité de membres titulaires de la Commission d'Enquête
- La lettre de mission d'Orléans Métropole en date du 21 Mai 2025 engageant la procédure de "conclusions complémentaires et avis de la Commission d'Enquête".

**Enquête Publique relative à l'Elaboration du Plan Local d'Urbanisme de la Métropole d'Orléans
CONCLUSIONS COMPLEMENTAIRES**

**Mission prescrite par lettre de mission de M. Jean Vincent VALLIES Vice-Président d'Orléans Métropole en date du 21 mai 2025
et désignation de la Commission d'Enquête par décision E25000074/45 du 7/05/25 de M. Benoist GUEVEL Président du Tribunal Administratif d'Orléans
Commissaires Enquêteurs : M. Jean Louis METERREAU (Président) M. Roland LESSMEISTER et M. Jean Pierre VIROULAUD**

(Enquête initiale ouverte du 28 septembre 2021 au 12 novembre 2021 et prescrite par Arrêté du 10 septembre 2021 de M. le Président d'Orléans Métropole

1.3 Autorité Compétente et siège de cette procédure

L'Autorité Compétente pour prescrire cette mission est la Métropole d'Orléans, 5 Place 6 Juin 1944 à Orléans (45000).

Madame Jane PASSARIEU, de la Direction de la Planification, de l'Aménagement Urbain et de l'Habitat d'Orléans Métropole, a été l'interlocutrice principale de la Commission d'Enquête durant la procédure.

Le siège de cette procédure a été défini dans les locaux métropolitains.

1.4 Désignation de la Commission d'Enquête

La Commission d'Enquête a été désignée par Décision de Monsieur Benoist GUEVEL, Président du Tribunal Administratif d'Orléans n° 25000074/45 en date du 7 mai 2025.

**Enquête Publique relative à l'Elaboration du Plan Local d'Urbanisme de la Métropole d'Orléans
CONCLUSIONS COMPLEMENTAIRES**

**Mission prescrite par lettre de mission de M. Jean Vincent VALLIES Vice-Président d'Orléans Métropole en date du 21 mai 2025
et désignation de la Commission d'Enquête par décision E25000074/45 du 7/05/25 de M. Benoist GUEVEL Président du Tribunal Administratif d'Orléans
Commissaires Enquêteurs : M. Jean Louis METERREAU (Président) M. Roland LESSMEISTER et M. Jean Pierre VIROULAUD**

(Enquête initiale ouverte du 28 septembre 2021 au 12 novembre 2021 et prescrite par Arrêté du 10 septembre 2021 de M. le Président d'Orléans Métropole

2 - AVIS DES PERSONNES PUBLIQUES ASSOCIEES, CONSULTEES ET AVIS DU PUBLIC

La Commission d'Enquête a choisi d'analyser les différents avis prononcés sur le projet de PLUM par les maires de la métropole afin d'acquérir une vision d'ensemble issue de l'expression des élus de terrain au plus près des citoyens et de leurs préoccupations ainsi que celui des Personnes Publiques Associées représentant l'opinion des institutions et des organismes annexes.

2.1 Recueil des avis des Personnes Publiques Associées

[Hors des avis de la Mission Régionale d'Autorité Environnementale du Centre Val de Loire (MRAE), de la Préfecture et Services de l'Etat et de la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) traités séparément]

DENOMINATION	AVIS
COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA FORET	FAVORABLE avec réserves
COMMISSION DEPARTEMENTALE DE PRESERVATION DES ESPACES NATURELS AGRICOLES ET FORESTIERS	FAVORABLE sous réserves
CENTRE NATIONAL DE LA PROPRIETE FORESTIERE	Pas d'avis mais des remarques
CONSEIL DEPARTEMENTAL DU LOIRET	2 avis réservés et 2 avis défavorables
CHAMBRE D'AGRICULTURE 45	FAVORABLE
UNITE DEPARTEMENTALE D'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE DU LOIRET	Pas d'avis mais quelques remarques mineures
PREFECTURE DU LOIRET	FAVORABLE sous réserves
GESTIONNAIRE RESEAU DE TRANSPORT – GAZ	Pas d'avis mais quelques recommandations
RESEAU DE TRANSPORT D'ELECTRICITE	Pas d'avis mais quelques recommandations sur la problématique de l'alimentation en électricité des différentes communes
SOCIETE NATIONALE DES CHEMINS DE FER FRANCAIS	Pas d'avis mais quelques recommandations sur le zonage et l'immobilier
CHAMBRE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE DU LOIRET	DEFAVORABLE

Enquête Publique relative à l'Elaboration du Plan Local d'Urbanisme de la Métropole d'Orléans
CONCLUSIONS COMPLEMENTAIRES

Mission prescrite par lettre de mission de M. Jean Vincent VALLIES Vice-Président d'Orléans Métropole en date du 21 mai 2025
et désignation de la Commission d'Enquête par décision E25000074/45 du 7/05/25 de M. Benoist GUEVEL Président du Tribunal Administratif d'Orléans
Commissaires Enquêteurs : M. Jean Louis METERREAU (Président) M. Roland LESSMEISTER et M. Jean Pierre VIROULAUD

(Enquête initiale ouverte du 28 septembre 2021 au 12 novembre 2021 et prescrite par Arrêté du 10 septembre 2021 de M. le Président d'Orléans Métropole

Le Conseil Départemental du Loiret a affiché 2 avis défavorables portant sur la future destination de terrains lui appartenant et dont la destination est modifiée par le projet de PLUM.

La Chambre de Commerce et d'Industrie du Loiret a formulé un avis défavorable quant à l'impact négatif éventuel sur l'activité commerciale.

La Commission d'Enquête laisse le soin à Orléans Métropole d'approfondir les réflexions sur le bienfondé des requêtes de ces deux organismes, ces deux avis défavorables ne remettant pas en cause les objectifs du projet.

2.2 Recueil des avis des Collectivités et des Communes

COMMUNES	AVIS
FLEURY LES AUBRAIS	FAVORABLE
MARCILLY EN VILETTE	FAVORABLE avec réserves
ST JEAN LE BLANC	FAVORABLE
MARDIE	APPROUVE le projet
ORLEANS	Projet ADOPTE à l'unanimité
LA FERTE SAINT AUBIN	FAVORABLE
SAINT JEAN DE BRAYE	FAVORABLE
MARIGNY LES USAGES	FAVORABLE
SAINT CYR EN VAL	Pas d'avis mais des REMARQUES mineures
OLIVET	FAVORABLE avec rectifications d'éléments
SAINT JEAN DE LA RUELE	FAVORABLE
LA CHAPELLE SAINT MESMIN	Pas d'Avis mais des demandes de modifications
ARDON	FAVORABLE

La Commission d'Enquête relève que l'ensemble des communes de la métropole a exprimé un avis favorable au projet assortissant cet avis de quelques réserves, demandes de modifications ou de remarques mineures.

2.3 Analyse de la Commission d'Enquête

L'étude détaillée des différents avis ci-dessus fait ressortir que les organismes sollicités ont forgé leurs réponses en tenant compte de :

- La préservation des espaces naturels agricoles et forestiers.
- Le maintien de la nature en ville à travers la protection des "cœurs d'îlots", des parcs et jardins et des boisements urbains.
- Des fonctionnalités écologiques.
- La conception des règles propices à l'implantation de dispositifs de production d'ENr.
- La protection d'espaces tampons entre les zones urbaines et les zones agricoles.
- La réorganisation des divisions parcellaires anarchiques au moyen d'un zonage dédié.
- La reconquête des friches urbaines.
- Des notions accrues sur les risques notamment au regard des épisodes d'inondations.
- La mise en cohérence des règles d'urbanisme.
- Du respect des identités communales à l'aide des cahiers communaux.
- La valorisation du commerce de proximité et la revitalisation des centres-bourgs.

La Commission d'Enquête relève que la grande majorité des organismes interrogés a formulé un avis favorable à l'ensemble du projet, que 4 d'entre eux ont posé des réserves, que 3 ont exprimé quelques remarques mineures, 3 des recommandations et 2 ont demandé des modifications ou rectifications locales.

Objets des recommandations :

- Disposer d'études des flux de circulation dans certaines communes.
- Obtenir des précisions sur les finalités des secteurs ex Hitachi et de l'aire d'accueil des gens du voyage à Saint Cyr en Val.
- Disposer d'explications sur une zone ENr à Saint Cyr en Val.
- Réduire les possibilités d'urbanisation et diminuer l'emprise au sol pour les Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil Limités (STECAL) les plus étendus.
- Reprendre les périmètres des centralités pour les futures commerces de détails et les cinémas sans condition de surface.
- Préciser que les surfaces de vente n'excèdent pas les normes du Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC).
- Préciser la méthode d'estimation de la consommation d'espace antérieure.
- Rendre compatible le projet d'extension d'un centre éducatif à La Chapelle Saint Mesmin.
- Adapter la densité en logements à St Jean de la Ruelle.

Objets des réserves :

- Lever certaines contraintes de constructions susceptibles d'empêcher la construction de bâtiments ou l'extension de bâtis existants.
- Prendre en compte certaines considérations de la part du Conseil Départemental du Loiret sur des parcelles de propriétés départementales.
- Adapter les zonages et les règles d'aménagement notamment pour la réalisation d'opérations engagées (collège ou projets hôteliers).
- Revoir la compatibilité du PLUM avec les enjeux climatiques, la qualité de vie et le bien être des habitants, avec le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) qui demande d'accroître l'attractivité des entreprises.
- Revoir les surfaces des zones de développement économique qui sont déjà consommées.
- Permettre la densification ou l'optimisation des espaces déjà urbanisés.
- Revoir la mise en place de la conservation de la "nature en ville" (emprise au sol, coefficient de pleine terre, cœurs d'îlot, espaces parcs et jardins, boisements urbains et franges agricoles) qui restreignent drastiquement les possibilités de constructions.
- Améliorer la lecture globale du zonage et la compréhension du règlement.

2.4 Synthèse des avis de la MRAE, de la Préfecture - Services de l'Etat et de la CDPENAF

Avis de la MRAE

Après sa saisine du 11 mai 2021 et en applications des articles R 104-21 et suivants du Code de l'Urbanisme, la MRAE de la Région Centre Val de Loire a rendu son avis sous le n° 2021-3283 du 11 août 2021.

Notons que la MRAE n'a pu évoquer dans l'élaboration de son avis, sur le dossier du PLU Métropolitain commencé en 2017, les dispositions de la loi Climat et Résilience publiée le 24 août 2021.

A l'issue de son analyse la MRAE précise que la quantité d'informations présentées [Diagnostic – PADD – Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) thématiques – Atlas des paysages] est très importante et même foisonnante. L'articulation des différents documents n'est pas immédiate ce qui n'en facilite pas l'appropriation du contenu par le public. Certaines informations sont difficiles à trouver au sein de la multiplicité des documents, notamment pour des lecteurs non spécialistes des questions d'urbanisme.

In fine la MRAE considère que le traitement des enjeux en matière de consommation d'espaces est moins convaincant que celui des autres enjeux.

Elle constate que l'enjeu de santé humaine est abordé dans une OAP dédiée mais sans déclinaison suffisamment opérationnelle et conclut par 5 recommandations principales qui font suite à d'autres recommandations mentionnées dans le corps de l'avis.

Les recommandations principales émises par la MRAE :

- Compléter l'analyse des scénarios dans leur ensemble et de mettre en perspective le scénario retenu au regard de ses incidences sur l'environnement et la santé humaine.
- Démontrer la prise en compte des objectifs du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), notamment en lien avec la consommation d'espaces et des objectifs du Plan Climat-Air-Energie Territorial (PCAET) et du Plan de Déplacement Urbain (PDU), et démontrer en quoi le PLUM projeté contribuera à les atteindre aux échéances fixées.
- Expliciter davantage les liens entre le choix des secteurs en développement et leur accessibilité, notamment grâce aux modes actifs.
- Présenter à l'échelle de la métropole une carte des liaisons prévues pour les modes actifs, notamment entre les communes et avec les communes alentour.
- Exposer plus précisément les nuisances associées aux modes de transports motorisés et leur évolution.

Les autres Recommandations de la MRAE :

- Expliciter et étayer les choix conduisant à réduire les zones AU.
- Préciser le calendrier de planification pour mettre en évidence le rythme des ouvertures à l'urbanisation.
- Définir des objectifs chiffrés de densification.
- Préciser l'articulation des différents outils de prévention et de gestion des risques et de présenter des cartographies de l'aléa "inondations par débordement de cours d'eau et de remontées de nappes" et joindre au dossier d'enquête publique l'étude de modélisation des cours d'eau (hors Loire) qui caractérise la vulnérabilité du territoire dans l'emprise des crues de 2016.
- Rechercher une complémentarité entre le zonage réglementaire du PLUM et celui du Plan de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI) et prendre en compte les secteurs de crues identifiés.
- Définir les performances énergétiques et environnementales applicables aux constructions, aménagements et travaux nouveaux notamment dans les zones à urbaniser.
- Adopter des mesures d'évitement afin de maintenir les continuités écologiques du territoire.

Avis de la CDPENAF

L'avis de la CDPENAF comporte 3 parties :

- Un avis sur le PLUM.
- Un avis sur les STECAL.
- Un avis sur les extensions des habitations et de leurs annexes en zones A et N.

• L'avis sur le PLUM

La CDPENAF rappelle avoir été saisie le 7 mai 2021 et que le PLUM qui prévoit la construction de 26.000 logements entre 2016 et 2035 est en cohérence avec les objectifs du SCoT qui envisage 16.000 logements sur 10 ans.

• **L'avis sur les STECAL**

La CDPENAF rappelle que le PLUM prévoit 71 sites dans lesquels s'inscrivent 84 STECAL dont la plupart sont déjà inscrits dans les PLU de leurs communes.

Ces STECAL sont identifiés par deux familles : STECAL en zone A et STECAL en zone N.

La CDPENAF émet un avis favorable sous réserve que pour tous les STECAL dont la surface porte sur plus d'1 hectare, la collectivité revoit la délimitation des secteurs autour des bâtis actuels de façon à limiter cette emprise dans les conditions fixées par l'article L 151-13 du Code de l'Urbanisme.

• **L'avis sur les extensions des habitations et de leurs annexes en zone A et N**

La CDPENAF émet un avis favorable sur les conditions d'emprise au sol, de hauteurs et de règles d'implantation.

Avis de la Préfecture du Loiret et des Services de l'Etat

En application de l'article L 153-16 du Code de l'Urbanisme la Préfecture fait part de son AVIS FAVORABLE sur le projet du PLUM sous réserves de :

- Réduire les possibilités d'urbanisation en diminuant l'emprise au sol pour les STECAL les plus étendus classés en zone A et N pour lesquels l'emprise au sol des constructions est significative.
- Reprendre les périmètres des centralités pour les commerces de détail et les cinémas sans conditions de surface.
- Préciser si les surfaces de vente des commerces autorisés n'excèdent pas celles définies au DAAC.
- Préciser la méthode utilisée pour estimer la consommation d'espace passée par rapport à celle de la consommation future.
- Rendre le PLUM compatible avec le projet d'extension d'un centre éducatif à La Chapelle St Mesmin.
- Adapter la densité en logements programmée par l'OAP "Alleville-Nord" à St Jean de la Ruelle, par l'OAP "Pailly" à La Chapelle St Mesmin, par l'OAP "Croix des Vallées" à St Cyr en Val et par l'OAP "Bergère-Roquemolle" à Semoy ; ces 4 OAP présentant une densité de logements inférieure à celle prévue au SCOT.

La Préfecture attire l'attention sur les notions de consommation nette ou d'artificialisation introduites par le principe de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) et citées dans le projet de la loi Climat et Résilience proposées dans le PLUM. Les surfaces, d'espaces paysagers protégés, ou issues de la mise en place des coefficients d'emprises de pleine terre viennent en déduction de la consommation foncière.

Ce principe en adéquation avec l'article 47 de la loi Climat et Résilience ne doit pas conduire à comparer la consommation nette projetée avec la consommation brute passée.

La Commission d'Enquête note que la Préfecture du Loiret, dans son avis du 09 août 2021, anticipe des dispositions de la future loi Climat et Résilience à paraître le 24 août 2021.

2.5 Avis du Public

L'enquête publique effectuée entre le 28 septembre et le 12 novembre 2021 a été réalisée par la Commission d'Enquête suivant l'Arrêté du 10 septembre 2021 de Monsieur le Président d'Orléans Métropole.

La Commission d'Enquête a basé son constat sur l'ensemble des 706 observations recueillies pendant l'enquête.

De ces observations il ressort que l'enquête publique a entraîné une participation paraissant importante au regard des habituels PLUI, mais relativement modeste (0,25 %) au regard de la population totale de la métropole (282.828 habitants).

La population intéressée s'est majoritairement manifestée en opposition à l'OAP "Interives-Libération", pour des problèmes d'intérêts personnels (changement de dénomination de zones concernant ses parcelles ou de désaccord sur la création des "cœurs d'îlots ou franges paysagères").

• Le détail des avis du public s'établit comme suit :

- 231 Observations sur le problème des changements de zonages soit 38 % des observations
- 103 Observations sur le projet OAP « Interives-Libération » soit 16,9 % des observations
- 26 Observations sur les autres OAP soit 4,3 % des observations.
- 57 Observations sur les « cœurs d'îlots » soit 9,4 % des observations et seulement 8,15 % des 699 sites impactés
- 15 Observations provenant de la part des mairies soit 2,5 % des observations.
- Enfin 1 "dossier-observation" remis par le Président du Conseil Départemental à l'occasion de la dernière permanence à Orléans-Métropole.

Au cours du déroulement de l'enquête les commissaires enquêteurs ont reçu un nombre important de requérants venus expliquer leurs doléances sur le sujet des changements de zonages ainsi qu'un nombre important d'opposants au projet "Interives-Libération" constitués en association "Riverains Clos Lapanty". Pour répondre au mieux à ces personnes, la Commission d'Enquête a effectué plusieurs visites sur les lieux pour examiner et détailler le site en question.

Enfin de nombreuses personnes ont révélé leur opposition à la création des cœurs d'îlots sur une partie de leur propriété obligeant les commissaires enquêteurs à expliquer les dispositions de l'article L.151-23 du Code de l'Urbanisme.

La Commission d'Enquête considère qu'il y a lieu de retenir que si les chiffres avancés semblent importants, l'enquête n'a mobilisé que 0,25 % de la population totale de la Métropole et que la grande majorité des observations (68,5 %) ne porte que sur des intérêts personnels (zonage, cœurs d'îlots, site Interives/Libération) contraire à l'intérêt général recherché par le PLUM.

En outre aucun avis défavorable n'a réellement été porté sur l'ensemble du projet, le seul programme contesté étant l'OAP "Interives-Libération".

Enquête Publique relative à l'Elaboration du Plan Local d'Urbanisme de la Métropole d'Orléans

CONCLUSIONS COMPLEMENTAIRES

**Mission prescrite par lettre de mission de M. Jean Vincent VALLIES Vice-Président d'Orléans Métropole en date du 21 mai 2025
et désignation de la Commission d'Enquête par décision E2500074/45 du 7/05/25 de M. Benoist GUEVEL Président du Tribunal Administratif d'Orléans
Commissaires Enquêteurs : M. Jean Louis METERREAU (Président) M. Roland LESSMEISTER et M. Jean Pierre VIROULAUD**

(Enquête initiale ouverte du 28 septembre 2021 au 12 novembre 2021 et prescrite par Arrêté du 10 septembre 2021 de M. le Président d'Orléans Métropole

3 - APPRECIATION DU PROJET PAR LA COMMISSION D'ENQUETE

3.1 Sur la forme

Le plan local d'urbanisme doit comprendre un rapport de présentation, un Projet d'Aménagement et de Développement Durables, des Orientations d'Aménagement et de Programmation, un règlement écrit et un règlement graphique et diverses annexes.

Le **Rapport de Présentation** de la Métropole d'Orléans expose d'une manière détaillée son diagnostic territorial en balayant les évolutions de l'urbanisation et de la consommation d'espace, les densités bâties et les formes urbaines et en présentant les grands projets d'espaces urbains. Elle explique également le fonctionnement urbain de son territoire et sa structuration, ses mobilités et ses équipements et services à la population sans oublier son patrimoine.

Un diagnostic socio-économique complète ce rapport avec une étude de la population et de ses évolutions démographiques, de la situation en termes d'emplois. La situation des logements est également présentée avec l'évolution du parc, ses caractéristiques et l'équilibre social de l'habitat. Enfin la situation de l'activité sur le territoire est décrite en termes d'emplois, de commerces, de tourisme et d'agriculture.

Est également traité, l'état initial de l'environnement diversifié par son urbanisme, son patrimoine, ses paysages, ses espaces agricoles et naturels qui font l'originalité de cette métropole. Cet état initial met l'accent sur les défis que devra relever la métropole d'Orléans comme la recomposition paysagère d'espaces urbains dépréciés, l'augmentation des risques naturels et ses conséquences sur les milieux humains, la ressource en eau, la gestion des déchets et la transition énergétique.

Enfin, le rapport de présentation définit dans le respect du cadre légal, des normes et des documents supérieurs [SRADDET, SCOT, PCAET, Schéma Régional des Carrières (SRC), Programme Local de l'Habitat (PLH) et PDU], la méthodologie de l'évaluation environnementale et les choix de la métropole en matière de protection de la santé publique, de la nature, de la biodiversité, de la ressource en eau, de la transition énergétique. Ce document justifie les objectifs de gestion et de consommation d'espace par secteur thématiques sectoriels ou communaux (OAP).

Les enjeux de résilience sont également traités au regard, des risques technologiques, des nuisances et des pollutions diverses, de la qualité de l'air, de la ressource en eau et des déchets. Une évaluation des incidences et des sites Natura 2000 susceptibles d'être affectés est réalisée.

Le **Projet d'Aménagement et de Développement Durables**, pièce maîtresse du PLU, porte bien la volonté du Conseil Communautaire exprimé en 3 objectifs majeurs et répond aux principaux objectifs de l'article L101-2 du Code de l'Urbanisme.

103 Orientations d'Aménagement et de Programmation de projets ont été définies. Elles traduisent la programmation de l'évolution du territoire avec 4 OAP sectorielles intercommunales et 99 OAP sectorielles communales. A ces OAP viennent s'ajouter 4 Orientations d'Aménagement et de Programmation thématiques 2 environnementales ET 2 OAP Patrimoine et l'OAP Paysages.

Les **règlements écrit et graphique** couvrent pas moins de 19 types de zones urbaines (U) différentes, 2 types de zones à urbaniser (AU) et les zones agricoles (A) et naturelles (N). Ce règlement inclus également la liste des emplacements réservés et la liste des secteurs à constructibilité limitée.

Pour chacune des communes de la Métropole un cahier de prescriptions communales est ajouté au règlement ; ces cahiers propres à chaque commune traitent des dispositions relatives à l'aspect extérieur des bâtiments et identifient les éléments remarquables du bâti et des paysages.

De nombreuses **annexes** viennent compléter le dossier soumis au public.

L'ensemble de ces documents figure bien au dossier soumis au public et n'appelle pas de remarques particulières de la Commission.

3.2 Sur le fond

Cette appréciation de la Commission d'Enquête portera sur les pièces opposables du dossier, le PADD, les OAP, les règlements graphiques et écrits.

3.2.1 Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables

Orléans Métropole occupe une position stratégique à l'échelle nationale, régionale et européenne. Capitale de la Région Centre-Val de Loire et carrefour du bassin parisien et du Val de Loire, elle renforce son influence grâce à un réseau de transport performant et à une coopération avec les territoires voisins. Le PLU métropolitain vise un développement structuré, solidaire et ouvert. Orléans Métropole entend accroître son rayonnement en collaborant avec d'autres pôles urbains régionaux dans les domaines clés comme la formation, les mobilités, l'économie ou le numérique, tout en valorisant son patrimoine culturel et touristique inscrit à l'UNESCO.

Orléans Métropole se distingue par une grande diversité de paysages naturels et bâtis, issus de son ancrage dans des entités agricoles et forestières majeures (Val de Loire, Beauce, Forêt d'Orléans, Sologne). Cette richesse identitaire est au cœur du PLU métropolitain, en continuité avec le SCOT et en cohérence avec les politiques sectorielles (PCAET, PLH, PDU).

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables du territoire d'Orléans Métropole s'articule autour de trois objectifs majeurs :

- Affirmer le rôle central de la métropole à l'échelle régionale et nationale,
- Développer une métropole de proximité, accessible et ancrée dans la diversité de ses communes,
- Promouvoir un urbanisme sobre et maîtrisé, respectueux des qualités naturelles et paysagères.

À partir de ces principes fondamentaux et des traductions légales ou réglementaires fixés par les textes, Orléans Métropole a choisi d'articuler ses orientations autour de 3 axes complémentaires :

• **Un territoire attractif et innovant**

- Accroître l'attractivité régionale de l'Orléanais, valoriser son rayonnement par son positionnement, ses infrastructures de transport et ses fonctions métropolitaines (*Orientation 1*).
- Conforter et développer les grands équipements, notamment culturels, sportifs et de loisirs porteurs d'enjeux métropolitains, participant à la structuration du territoire (*Orientation 2*).
- Améliorer le rayonnement de l'université, l'enseignement supérieur, la recherche et développement, en les renforçant au cœur de la Métropole (*Orientation 3*).
- Affirmer l'Orléanais comme destination touristique (*Orientation 4*).
- Assurer la mise en valeur de toutes les composantes paysagères du territoire, de la Loire à l'articulation entre paysage cultivé et écrin forestier (*Orientation 5*).
- Affirmer l'agriculture diversifiée du territoire comme une fierté, et pérenniser durablement les grands équilibres urbains, agricoles et naturels (*Orientation 6*).

• **Un territoire habité et vivant**

- Mettre en œuvre une stratégie d'aménagement qui s'appuie sur l'histoire locale et s'inscrit dans une perspective de qualité urbaine, environnementale et paysagère ambitieuse (*Orientation 1*).
- S'enrichir de la diversité des territoires pour proposer une offre d'habitat adaptée et bien intégrée à son environnement urbain, et ainsi répondre aux parcours résidentiels de tous les habitants (*Orientation 2*).
- Bénéficier d'équipements de proximité de qualité, diversifiés et adaptés à l'évolution des besoins des habitants actuels et futurs (*Orientation 3*).
- S'appuyer sur les polarités de commerces et services à différentes échelles (centre-ville, centre-bourg, quartiers...) pour permettre à chaque habitant de bénéficier d'un niveau de services adapté à la diversité de ses besoins (*Orientation 4*).
- Garantir la pérennité du tissu économique local pour permettre la présence d'une offre d'emplois diversifiés et de proximité (*Orientation 5*).
- S'appuyer sur la mosaïque agricole de la métropole orléanaise pour développer une agriculture de proximité qui participe de la qualité du cadre de vie et de la vie locale (*Orientation 6*).
- Penser le développement et l'organisation des mobilités dans le souci d'une réponse adaptée à l'ensemble des besoins des habitants et usagers du territoire (*Orientation 7*).

• **Un territoire de nature et en transition**

- Mettre en valeur la biodiversité de la Métropole en assurant la préservation et la restauration de la Trame Verte et Bleue, et le développement de solutions fondées sur la nature, en milieu urbain comme dans les espaces agricoles et naturels (Orientation 1).
- Mettre en lumière la richesse et la diversité des ambiances paysagères des communes de la Métropole (Orientation 2).
- Promouvoir un aménagement durable sur le plan énergétique, permettant d'atteindre l'objectif de territoire à énergie positive en 2050, au service des conditions de vie de la population et des ressources naturelles (Orientation 3).
- Composer un urbanisme résilient, qui s'adapte aux sensibilités environnementales majeures liées aux risques naturels et au changement climatique (Orientation 4).
- Garantir une gestion durable du grand cycle de l'eau en cohérence avec les besoins du territoire (Orientation 5).
- Agir pour un urbanisme favorable à la santé, qui améliore le cadre de vie, en limitant les nuisances et l'exposition des habitants (Orientation 6).
- Poursuivre l'optimisation de la gestion des déchets et maîtriser les émissions de Gaz à Effet de Serre associées (Orientation 7).
- Faire des nouveaux projets d'aménagement des accélérateurs de la transition écologique (Orientation 8).

Au travers de son PADD, le projet est présenté comme pensé à toutes les échelles, du niveau métropolitain jusqu'aux hameaux, des zones urbaines comme des territoires ruraux. La métropole s'engage à agir positivement y compris sur la qualité de vie de ses habitants.

Par ailleurs la Commission s'est penchée sur la conformité du PADD avec l'article L101-2 du Code de l'Urbanisme.

AXES / ORIENTATIONS/ ACTIONS	Article L 101-2 du code de l'urbanisme								
	1	2	3	4	5	6	6 b	7	8
	Équilibre entre les différentes fonctions	Qualité urbaine architecturale et paysagère	Diversité des fonctions urbaines et rurales	Sécurité et salubrité publiques	Prévention des risques naturels	Protection des milieux naturels et des paysages	Lutte contre l'artificialisation des sols	Lutte contre le changement climatique	Principe de conception universelle
TERRITOIRE ATTRACTIF ET INNOVANT									
1 - Accroître l'attractivité régionale de l'Orléanais, valoriser son rayonnement par son positionnement, ses infrastructures de transport et ses fonctions métropolitaines	X		X						
2 – Conforter et développer les grands équipements, notamment culturels, sportifs et de loisirs porteurs d'enjeux métropolitains, participant à la structuration du territoire.			X						
3 – Améliorer le rayonnement de l'université, l'enseignement supérieur, la recherche & développement en les renforçant au cœur de la Métropole			X						
4 – Affirmer l'Orléanais comme destination touristique	X	X	X						
5 – Assurer la mise en valeur de toutes les composantes paysagères du territoire, de la Loire à l'articulation entre paysage cultivé et écrin forestier						X			
6 – Affirmer l'agriculture diversifiée du territoire comme une fierté, et pérenniser durablement les grands équilibres urbains, agricoles et naturels	X						X		
TERRITOIRE HABITÉ ET VIVANT									
1 – Mettre en œuvre une stratégie d'aménagement qui s'appuie sur l'histoire locale et s'inscrit dans une perspective de qualité urbaine environnementale et paysagère ambitieuse		X	X						
2 – S'enrichir de la diversité des territoires pour proposer une offre d'habitat adaptée et bien intégrée à son environnement urbain, et ainsi répondre aux parcours résidentiels de tous les habitants	X	X	X						X
3 – Bénéficier d'équipements de proximité de qualité, diversifiés et adaptés à l'évolution des besoins des habitants actuels et futurs			X			X			X
4 – S'appuyer sur les polarités de commerces et services à différentes échelles (centre-ville, centre-bourg, quartiers...) pour permettre à chaque habitant de bénéficier d'un niveau de services adapté à la diversité de ses besoins	X	X	X						X
5 – Garantir la pérennité du tissu économique local pour permettre la présence d'une offre d'emplois diversifiés et de proximité	X	X	X	X					
6 – S'appuyer sur la mosaïque agricole de la métropole orléanaise pour développer une agriculture de proximité qui participe de la qualité du cadre de vie et de la vie locale	X								
7 – Penser le développement et l'organisation des mobilités dans le souci d'une réponse adaptée à l'ensemble des besoins des habitants et usages des territoires	X		X		X			X	X

**Enquête Publique relative à l'Elaboration du Plan Local d'Urbanisme de la Métropole d'Orléans
CONCLUSIONS COMPLEMENTAIRES**

Mission prescrite par lettre de mission de M. Jean Vincent VALLIES Vice-Président d'Orléans Métropole en date du 21 mai 2025
et désignation de la Commission d'Enquête par décision E25000074/45 du 7/05/25 de M. Benoist GUEVEL Président du Tribunal Administratif d'Orléans
Commissaires Enquêteurs : M. Jean Louis METERREAU (Président) M. Roland LESSMEISTER et M. Jean Pierre VIROULAUD

(Enquête initiale ouverte du 28 septembre 2021 au 12 novembre 2021 et prescrite par Arrêté du 10 septembre 2021 de M. le Président d'Orléans Métropole

TERRITOIRE DE NATURE ET EN TRANSITION									
1 – Mettre en valeur la biodiversité de la Métropole en assurant la préservation et la restauration de la Trame Verte et Bleue, et le développement de solutions fondées sur la nature, en milieu urbain comme dans les espaces agricoles et naturels						X	X		
2 – Mettre en lumière la richesse et la diversité des ambiances paysagères des communes de la Métropole						X			
3 – Promouvoir un aménagement durable sur le plan énergétique, permettant d'atteindre l'objectif de territoire à énergie positive en 2050, au service des conditions de vie de la population et des ressources naturelles								X	
4 – Composer un urbanisme résilient, qui s'adapte aux sensibilités environnementales majeures liées aux risques naturels et au changement climatique				X	X				
5 – Garantir une gestion durable du grand cycle de l'eau en cohérence avec les besoins du territoire						X			
6 – Agir pour un urbanisme favorable à la santé, qui améliore le cadre de vie, en limitant les nuisances et l'exposition des habitants				X					
7 – Poursuivre l'optimisation de la gestion des déchets et maîtriser les émissions de gaz à effet de serre associées						X		X	
8 – Faire des nouveaux projets d'aménagement des accélérateurs de la transition écologique		X		X		X		X	

La Commission d'Enquête acte le fait que tous champs de l'article L101-2 sont couverts.

3.2.2 Les Orientations d'Aménagement et de Programmation

- **L'OAP Intercommunautaire "Parc de Loire"**

La Loire est au cœur de l'identité de la métropole Orléanaise et constitue un axe structurant de son développement. Elle joue un rôle clé dans la construction d'une métropole attractive, tant pour les habitants que pour les entreprises, en valorisant un cadre de vie exceptionnel.

Le Parc de Loire incarne cette ambition territoriale à travers plusieurs objectifs, qualité de vie, identité ligérienne et classement UNESCO du fleuve, développement d'une offre touristique et multiples programmations événementielles, amélioration du cadre de vie. Il vise la création d'un Parc Naturel Urbain conformément au Code de l'Environnement. Aujourd'hui, le plan d'eau est un site très fréquenté l'été, mais les usages restent concentrés autour du lac.

L'objectif est de faire de ce parc un espace multifonctionnel, à la croisée des enjeux urbains, écologiques et sociaux.

Enquête Publique relative à l'Elaboration du Plan Local d'Urbanisme de la Métropole d'Orléans
CONCLUSIONS COMPLEMENTAIRES

Mission prescrite par lettre de mission de M. Jean Vincent VALLIES Vice-Président d'Orléans Métropole en date du 21 mai 2025
et désignation de la Commission d'Enquête par décision E25000074/45 du 7/05/25 de M. Benoist GUEVEL Président du Tribunal Administratif d'Orléans
Commissaires Enquêteurs : M. Jean Louis METERREAU (Président) M. Roland LESSMEISTER et M. Jean Pierre VIROULAUD

(Enquête initiale ouverte du 28 septembre 2021 au 12 novembre 2021 et prescrite par Arrêté du 10 septembre 2021 de M. le Président d'Orléans Métropole

• L'OAP Intercommunautaire "Les Groues"

Depuis l'acquisition en 2002 de l'ancien site militaire des Groues, la Communauté d'Agglomération d'Orléans Val de Loire a engagé un projet d'aménagement stratégique dans le nord-ouest de la métropole. Ce projet vise à répondre à la demande de logements, accueillir de nouvelles populations et favoriser l'implantation d'entreprises.

La localisation stratégique à 2 km du centre d'Orléans et à proximité immédiate du futur quartier "Interives", l'ancrage intercommunal, la connexion à des quartiers aux fonctions variées (scolaires, culturelles, administratives et commerciales) sont les points clés de cette Zone d'Aménagement Concerté de près de 60 hectares.

Ce site constitue un levier majeur du développement urbain de la Métropole, au croisement d'enjeux résidentiels, économiques et d'accessibilité.

Le site est situé dans un environnement urbain à dominante résidentielle mêlant maisons individuelles, lotissements et immeubles collectifs. Il est également bordé par plusieurs équipements publics (services techniques, équipements sportifs, chaufferie biomasse).

Le programme d'habitat porte sur la création de 900 à 1 000 logements environ dont un tiers de logements collectifs et des logements individuels groupés ou non, sous forme de maisons de ville, en accession ou en locatif.

• L'OAP Intercommunautaire "Interives-Libération"

"Interives-Libération" est un projet majeur de reconversion urbaine de 50 hectares, situé sur les communes de Fleury-les-Aubrais et Orléans, visant à créer un nouveau pôle urbain structurant le long de la route départementale RD2020, axe stratégique d'entrée nord de la métropole.

Ce projet vise à requalifier un secteur dégradé marqué par une forte présence d'infrastructures de transport, une zone industrielle et commerciale en déclin et à en faire un pôle dynamique et attractif. Par la présence des gares de Fleury les Aubrais, d'Orléans et du tramway l'accessibilité est un point fort du projet.

Le renouvellement du site "Interives-Libération" vise à créer un quartier multiple associant habitat et activités économiques, répondant à plusieurs enjeux stratégiques, renforcement de l'image d'entrée de ville en requalifiant la RD2020, extension du centre métropolitain affirmant ainsi son rôle et son rayonnement, amélioration de l'accessibilité à la gare des Aubrais, proche mais mal connectée au tissu urbain, création d'un quartier dynamique, diversifié et animé, mêlant logements, bureaux, services et commerces.

La cohérence avec les projets voisins, notamment les Groues, la ZAC Coligny et la ZAC des Portes du Loiret est recherchée.

Ce projet s'inscrit dans une logique de développement urbain structurant, articulé autour de la mobilité, de la qualité urbaine et de la mixité des usages.

Concernant cette OAP, la Commission d'Enquête s'interroge sur la création de fronts bâtis à R + 3 et R + 4 qui ne présenteraient aucun épannelage () pour adoucir les transitions entre les futurs ensembles bâtis et les zones déjà construites.*

Ce point ne correspond pas aux engagements environnementaux de la métropole dans son PADD ("Respecter l'identité des quartiers et communes qui composent la métropole, leur diversité comme témoignage de chaque histoire locale qui constitue la richesse du territoire, tout en permettant de manière fine et encadrée des constructions contemporaines de qualité").

En outre la Commission d'Enquête estime que l'ensemble des bâtis remarquables, non seulement sur cette zone, mais dans toute la commune de Fleury les Aubrais, est important et de ce fait, suggère que des critères plus restrictifs viennent encadrer l'OAP.

() Pour le lecteur, l'épannelage en urbanisme, désigne la taille et la forme générale que peut prendre un bâtiment en fonction des règlements d'urbanisme. Il devrait être défini formellement par un graphique qui indique les lignes droites ou courbes dans lesquelles doivent s'inscrire les constructions de la zone urbaine.*

● L'OAP Intercommunautaire "Tête Nord du Pont de l'Europe"

La "Tête Nord du Pont de l'Europe" constitue une porte d'entrée stratégique du cœur métropolitain d'Orléans et un nœud routier complexe. Situé en rive droite de la Loire, partiellement inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO, ce secteur présente un tissu urbain hétérogène mêlant anciens faubourgs, quartiers pavillonnaires, anciens sites industriels et opérations récentes sur le front de Loire.

Ce secteur de 20 ha situé à Orléans et Saint-Jean-de-la-Ruelle présente le besoin réel d'une restructuration et d'un aménagement global.

L'objectif est de transformer ce secteur dégradé en un espace urbain cohérent, fonctionnel et valorisé, à la hauteur de son statut d'entrée métropolitaine.

Les orientations d'aménagement pour ces espaces ont été définies à la suite d'un dialogue compétitif mené en 2020, afin de garantir une transformation cohérente et qualitative du secteur.

La Commission d'Enquête considère que le nombre important d'OAP traduit l'importance et la diversité de la métropole mais aussi remarque positivement la recherche de la maîtrise de la métropole pour son évolution.

Toutefois l'OAP "Interives-Libération" appelle des remarques de la Commission d'Enquête qui émet une réserve sur cette OAP, notamment sur la création de fronts bâtis à R+3 et R+4, qui ne prévoit aucun gabarit pour assurer une transition douce vers les zones de bâti remarquable. Ce choix va à l'encontre des engagements du PADD de la Métropole, qui prône le respect de l'identité des quartiers. De plus, la Commission juge que le nombre de bâtis remarquables identifiés dans la commune de Fleury-les-Aubrais est important, et recommande un encadrement plus strict des critères de l'OAP. Enfin, elle regrette l'absence d'un parc paysager dans le secteur, pourtant prévu par les orientations métropolitaines.

3.2.4 Le règlement

Le règlement est un des documents essentiels du PLUM. Scindé en deux parties, le règlement graphique et le règlement écrit, il sert de base à la délivrance des autorisations de construire sur le territoire métropolitain.

3.2.4.1 - Le règlement graphique

Le règlement graphique qui couvre l'ensemble du territoire métropolitain est lui-même divisé en 3 parties :

- 98 plans des zonages et prescriptions d'urbanisme au 1/2 000^{ème},
- 17 plans des emprises au 1/5 000^{ème},
- 17 plans des hauteurs au 1/5 000^{ème}.

- Comme l'indique leur légende reproduite ci-après les plans de zonage font apparaître les différentes zones et les différents secteurs présents sur le territoire. S'y ajoutent différentes prescriptions qu'elles soient paysagères ou environnementales ou bien d'aménagement ou de secteurs.

Zonages d'urbanisme	
	Zonage d'urbanisme
UC - zone Urbaine de Centralité	
<i>UC1 : le centre métropolitain</i>	
<i>UC2 : les centres-villes</i>	
<i>UC3 : les centre-bourgs</i>	
<i>UC4 : les centralités de quartiers</i>	
UB - zone Urbaine de Boulevard	
<i>les grands boulevards</i>	
UF - zone Urbaine de Faubourg	
<i>UF1 : les faubourgs urbains</i>	
<i>UF2 : les faubourgs résidentiels</i>	
<i>UF3 : les faubourgs diffus</i>	
UR - zone Urbaine Résidentielle	
<i>UR1 : les secteurs résidentiels urbains</i>	
<i>UR2 : les secteurs d'ensembles résidentiels</i>	
<i>UR3 : les secteurs pavillonnaires</i>	
<i>UR4 : les secteurs d'habitat diffus</i>	
<i>UR5 : les hameaux</i>	
UP - zone Urbaine de Projet	
<i>les secteurs de projet et de revitalisation urbaine</i>	
UAE - zone Urbaine d'Activité et d'Equipements	
<i>UAE1 : les secteurs d'activités mixtes</i>	
<i>UAE2 : les secteurs d'activités commerciales</i>	
<i>UAE3 : les secteurs d'activités industrielles</i>	
<i>UAE4 : les secteurs de bureaux et d'activités médicales</i>	
UE - zone Urbaine d'Equipements	
<i>les secteurs d'équipements à vocation collective</i>	
1AU - zone A Urbaniser dans un 1er temps	
<i>les secteurs à urbaniser à court et moyen terme</i>	
2AU - zone A Urbaniser dans un 2e temps	
<i>les secteurs à urbaniser à moyen et long terme</i>	
A - zone Agricole	
<i>les secteurs agricoles</i>	
N - zone Naturelle	
<i>les secteurs naturels et sensibles</i>	
TMIN Indice de taille minimale de logements (DC-3.3.2)	

Prescriptions d'urbanisme	
Prescriptions paysagères ou environnementales	
	Cône de vue et perspective majeure
	Arbre protégé
	Linéaire boisé ou alignement d'arbres
	Coeur d'îlot
	Parc et jardin
	Boisement urbain et espace d'ornement
	Espace boisé classé
	Jardin familial et partagé
	Frange agricole ou paysagère
	Zone humide et d'aménagement hydraulique
Prescriptions d'aménagement ou de secteurs	
	Élément bâti remarquable
	Bâti susceptible de changer de destination
	Ensemble patrimonial
	Linéaire commercial protégé
	Emplacement réservé
	Secteur de constructibilité limitée
	Secteur imposant un minimum (>) ou un maximum (<) de logements locatifs sociaux
	Zone non aedificandi
	Secteur d'OAP
	Secteur TPC

Enquête Publique relative à l'Elaboration du Plan Local d'Urbanisme de la Métropole d'Orléans CONCLUSIONS COMPLEMENTAIRES

Mission prescrite par lettre de mission de M. Jean Vincent VALLIES Vice-Président d'Orléans Métropole en date du 21 mai 2025
et désignation de la Commission d'Enquête par décision E25000074/45 du 7/05/25 de M. Benoist GUEVEL Président du Tribunal Administratif d'Orléans
Commissaires Enquêteurs : M. Jean Louis METERREAU (Président) M. Roland LESSMEISTER et M. Jean Pierre VIROULAUD

(Enquête initiale ouverte du 28 septembre 2021 au 12 novembre 2021 et prescrite par Arrêté du 10 septembre 2021 de M. le Président d'Orléans Métropole

- Les plans d'emprise ont quant à eux vocation à définir les pourcentages minimums des unités foncières devant être couverts " d'espaces de pleine terre ". Le cas échéant ces plans précisent également un coefficient de biotope (*) ainsi qu'un pourcentage maximum d'emprise au sol des constructions sur les unités foncières. La légende, extraite du dossier, illustre ces différentes prescriptions.

Emprise de pleine terre

L'aplatissement de couleur indique la présence d'une emprise de pleine terre.
L'étiquette indique précisément la valeur minimale de cette emprise.

Exemple : **60%** signifie qu'au minimum 60% de l'unité foncière devra être couverte d'espace de pleine terre.

Représentation indicative des gradients d'emprises minimales de pleine terre :

5% - 25%	30% - 45%	50% - 60%	65% et +	pas d'emprises
----------	-----------	-----------	----------	----------------

Coefficient de biotope (*)

Indice d'application d'un coefficient de biotope par surface (DC-3.6.4)

Emprise au sol

L'aplatissement en pointillés indique la présence d'une emprise au sol des constructions.
L'étiquette indique précisément la valeur maximale de cette emprise.

Représentation de la présence d'une emprise au sol de constructions :

Exemple : **20%** signifie que l'emprise au sol maximale des constructions ne peut excéder 20% de l'unité foncière.

(*) Pour le lecteur, le coefficient de biotope, est un indicateur écologique pour évaluer la part d'un terrain pouvant remplir des fonctions écologiques (comme l'infiltration des eaux de pluie, la biodiversité, la production d'oxygène, etc.).

- Enfin, les plans de hauteurs indiquent les hauteurs maximales à respecter qu'il s'agisse des hauteurs au faîtage ou des hauteurs à l'égout du toit.

Hauteur au faîtage

L'aplat de couleur indique la présence d'une hauteur maximale au faîtage.
L'étiquette indique précisément la valeur maximale de cette hauteur.

Exemple : **12m** signifie que le bâti ne devra pas mesurer plus de 12 mètres à son point le plus haut.

Représentation indicative des gradients de hauteurs autorisées :

3m - 5m	6m - 8m	9m - 11m	18m - 20m	12m - 14m	15m - 17m	21m - 23m	24m et +	pas de hauteurs max
---------	---------	----------	-----------	-----------	-----------	-----------	----------	---------------------

Hauteur à l'égout

L'aplat en pointillé indique la présence d'une hauteur maximale à l'égout.
L'étiquette indique précisément la valeur maximale de cette hauteur.

Exemple : **7m** signifie que le bâti ne devra pas mesurer plus de 7 mètres à l'égout du toit.

Représentation d'une hauteur maximale autorisée à l'égout du toit :



C'est donc l'application combinée de ces trois types de planches graphiques qui permet de déterminer avec précision les règles d'urbanisme applicables à chaque parcelle et à chaque unité foncière sur l'ensemble du territoire de la métropole.

En outre il convient de prendre en compte d'autres éléments qui relèvent d'autres réglementations (servitudes d'utilité publique, protection contre les risques, etc.).

De manière globale, la Commission d'Enquête estime que le règlement graphique, dans toutes ses composantes, offre une réponse adaptée, complète et cohérente aux différentes orientations et actions prévues dans le PADD.

En effet le découpage en zones paraît bien s'adapter à la configuration des lieux auxquels il s'applique aussi bien en milieu rural où l'habitat est plus diffus qu'en milieu urbain où la densité est plus forte. Toute la précision apportée dans la définition des secteurs permet non seulement de bien s'adapter à toutes les particularités et toutes les nuances des formes d'habitat existantes mais aussi de bien marquer les évolutions souhaitées.

D'autre part les prescriptions d'urbanisme, qu'elles soient paysagères ou environnementales ou bien d'aménagement ou de secteurs, viennent utilement compléter le zonage, les règles de hauteur et de densité rendant le tout parfaitement cohérent avec les orientations du PADD lequel répond aux objectifs fixés à l'article L 101-2 du code de l'urbanisme.

Enfin, sur certains aspects, le règlement graphique vient même compléter le PADD. Pour exemple même si le PADD ne cite pas expressément dans ses orientations l'atteinte du Zéro Artificialisation Nette (ZAN), l'instauration d'un "coefficient de biotope" constitue un outil intéressant pour limiter l'artificialisation des sols.

Cela étant, au-delà de l'appréciation positive que porte la Commission sur le règlement graphique, il convient néanmoins d'évoquer quelques points qui méritent développement, soit parce qu'ils ont fait l'objet de remarques lors de la consultation des différents services, soit parce que l'expression du public les a mis en évidence.

Parmi ceux-ci seront évoqués les problématiques des cœurs d'îlots, la création de STECAL, et de la consommation d'espaces naturels et agricoles.

● Sur la préservation des cœurs d'îlots

699 cœurs d'îlots sont délimités au titre de l'article L151-23 du Code de l'Urbanisme :

" ... Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu à l'article L421-4 pour les coupes et abattages d'arbres.

Il peut localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés et les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent ... "

Ils sont délimités au sein d'îlots de constructions et réunissent plusieurs fonds de jardins, par-delà les limites parcellaires. Ils sont identifiés, essentiellement en milieux urbains constitués, en fonction d'un faisceau d'indices, se cumulant.

Le faisceau d'indices suivant a ainsi permis d'identifier ces espaces à protéger (Ilot constitué ou en cours de constitution, cœur vert ou paysager, arboré ou pas, regroupant plusieurs terrains, d'un intérêt écologique probable dans la trame verte métropolitaine ou à échelle locale.

Les prescriptions graphiques de cœurs d'îlots font l'objet de justifications développées dans le tome 3 du rapport de présentation. Elles poursuivent plusieurs objectifs du PADD en maintenant des espaces de nature en ville pour préserver et valoriser la nature au sein des espaces urbains, ainsi que les continuités écologiques et le rôle d'interface de ces espaces entre les terrains. De plus ces cœurs d'îlots permettent la création d'îlots de fraîcheur et de puits de stockage des gaz à effet de serre.

La mesure de préservation des cœurs d'îlots qui permet d'interdire l'édification de toute construction principale et garantit le maintien de ces espaces en jardins est une des mesures du PLUM particulièrement décrié par le public Orléanais. Cette mesure est pourtant inscrite dans la loi depuis le 10 août 2016.

La Commission d'Enquête est favorable à cette décision qui contribue à la protection de l'environnement et qui est en conformité avec les orientations du PADD.

● Sur les Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil Limités

Il ressort du rapport de présentation que 85 STECAL sont créés représentant une superficie totale de 514 ha, dont 6 STECAL totalisant à eux seuls 266 ha. Cela représente une moyenne de 4 STECAL par commune.

Ces STECAL font l'objet, en fonction de leur destination, de 8 sectorisations réglementaires en zone agricole A et de 7 sectorisations réglementaires en zone naturelle N.

Sectorisations en zone A :

- A-I pour des activités à caractère industriel de stockage, de transformation de produit agricoles et de recherche et d'innovation dans le domaine des pratiques culturelles ;
- A-L pour des secteurs de loisirs, campings, parcs résidentiels de loisirs, pistes de pratiques sportives en plein air, parcours de santé, centres équestres etc.
- A-S pour une recherche de préservation, de valorisation et de développement de bâtiments agricoles sans usages ;
- A-A correspondant à quelques bâtiments d'activité existants pour lesquels des aménagements légers sont tolérés dans l'attente d'un retour à une activité agricole ;
- A-ENR pour des équipements de production d'énergie renouvelable compatibles avec la qualité paysagère des sites ;
- A-J pour certains équipements à vocation d'enseignement ou d'action sociale tels que les centres de loisirs, cimetières paysagers ou jardins familiaux ;
- A-V correspondant aux zones d'habitat adapté à l'accueil des gens du voyage ;
- A-U correspondant aux zones actuellement à vocation agricole identifiées pour de possibles besoins de développement urbain à engager après la durée d'exécution du présent PLU.

Sectorisations en zone N :

- N-L pour des secteurs de loisirs, campings, parcs résidentiels de loisirs, pistes de pratiques sportives en plein air, parcours de santé, centres équestres etc.
- N-S correspondant à des projets divers réhabilitant et valorisant les ensembles patrimoniaux situés en zone naturelle ;
- N-A correspondant à quelques bâtiments d'activité existants pour lesquels des aménagements légers sont tolérés dans l'attente d'un retour à une vocation d'espace naturel ;
- N-ENR pour des équipements de production d'énergie renouvelable compatibles avec la qualité paysagère des sites ;
- N-J pour certains équipements à vocation d'enseignement ou d'action sociale tels que les centres de loisirs, cimetières paysagers ou jardins familiaux ;
- N-V correspondant aux zones d'habitat adapté à l'accueil des gens du voyage ;
- N-RES correspondant aux sites d'extraction de matières premières, en dérogation de l'article DC-1.5 du règlement écrit (dispositions communes).

Dans le rapport de présentation chacun de ces secteurs est justifié au regard des orientations du PADD et/ou du dispositif réglementaire retenu.

Lors de la consultation des services, bien que globalement favorables au projet de PLUM la CDPENAF et les services de l'État ont émis des réserves portant sur les STECAL. Au-delà de leur nombre, c'est surtout le risque de consommation importante d'espace qui est mis en avant. Ces services demandent, de manière concordante, à ce que les délimitations des périmètres d'implantation des futures constructions et les emprises au sol admises soient précisées à la baisse.

A la suite, Orléans Métropole, en concertation avec les élus concernés, a engagé un travail approfondi sur le sujet en réponse aux réserves émises. Finalement il apparaît que si le nombre de STECAL est resté à peu près identique, en revanche la surface impactée a été ramenée de 514 à 332 ha soit un gain de 182 ha (- 35%).

En premier lieu la Commission d'Enquête rappelle que les services de l'État sont légitimes dans leur démarche de rappel du cadre réglementaire.

Mais la Commission d'Enquête considère également que les STECAL constituent des outils d'aménagement particulièrement intéressants qu'il serait dommage de ne pas utiliser.

En effet, sans remettre en cause l'intégrité des zones agricoles et naturelles dans lesquelles les STECAL sont inclus ils offrent des possibilités variées de réalisation de projets à l'échelle de ces territoires à dominante rurale. Ils contribuent ainsi à conforter la dynamique locale.

En affirmant qu'une moyenne de 4 STECAL par commune reste tout à fait raisonnable, la Commission d'Enquête soutient donc la création des STECAL tels qu'au final ils seront proposés, en soulignant de plus que la démarche engagée par Orléans Métropole pour en réduire leurs périmètres et les emprises au sol des constructions lui apparaît vertueuse.

L'appréciation de la commission d'enquête sur ce point sera donc positive.

● **Sur la consommation d'espaces naturels et agricoles**

De l'état initial de l'environnement traité dans le rapport de présentation, il ressort que l'occupation des sols sur le territoire de la métropole se répartit aujourd'hui quasi équitablement entre 37 % pour l'activité agricole, 33 % de zones urbanisées et 30 % d'espaces naturels (3 tiers). Dans le même temps il est indiqué qu'entre 1995 et 2016 l'artificialisation a progressé d'environ 70 ha par an principalement au détriment de parcelles agricoles et, pour moitié, au profit de logements. Cette tendance s'est maintenue sur la période 2016-2020.

En termes de logements, entre 1995 et 2016 la densité moyenne est passée de 18 logements/ha à 20,4 log./ha les marges de progression en termes de densification se situant de fait dans les secteurs périphériques où la densité y est la plus faible (de 5 à 10 log./ha).

Dans son projet la métropole souligne l'enjeu majeur de lutte contre l'étalement urbain et l'importance de maintenir l'équilibre des 3 tiers sur le territoire en maîtrisant l'artificialisation des sols et en densifiant intelligemment le tissu urbain existant. La prise en compte de cet objectif de modération de la consommation d'espace se concrétise par le passage, à l'échelle d'une dizaine d'années, d'un volume de 1367 ha représentant la somme de la consommation potentielle des PLU communaux à un volume de 490 ha pour le nouveau PLUM.

Sur ces éléments, qui restent globaux au niveau du territoire métropolitain, la Commission d'Enquête constate d'abord une difficulté à percevoir de manière fiable toutes les composantes susceptibles de caractériser la consommation d'espace.

En effet, les notions de consommation d'espace, d'artificialisation des sols, de densification, d'étalement urbain etc. , même si elles peuvent assez facilement s'appréhender dans leurs concepts généraux, manquent souvent d'indicateurs stabilisés pour les caractériser de manière incontestable au fil du temps. Les études sur le sujet relèvent de spécialistes, lesquels d'ailleurs ne sont pas toujours d'avis concordants.

En ce qui la concerne, la Commission d'Enquête, à défaut de pouvoir de pouvoir s'ériger experte en la matière, considère que le passage d'un volume de 1 367 ha de consommation potentielle dans les PLU communaux à un volume de 490 ha dans le PLUM reflète bien la volonté d'Orléans Métropole de s'investir sur cet important sujet de la consommation d'espace.

La Commission d'Enquête ne peut que soutenir la démarche en insistant toutefois sur le fait, qu'à défaut de pouvoir disposer d'indicateurs stabilisés au niveau national, Orléans Métropole devra au besoin adapter ses outils de suivi et d'analyse pour le cas échéant faire évoluer sa stratégie en la matière.

3.2.4.2 - Le règlement écrit

Le règlement écrit, qui complète les éléments graphiques, est divisé en 4 grands chapitres :

- les dispositions générales qui traitent notamment de l'opposabilité et du champ d'application du règlement,
- le règlement commun à toutes les zones,
- les règlements particuliers de zones où 23 zones sont traitées,
- les annexes où figurent notamment les " emplacements réservés " et la liste des STECAL.

Ce règlement est suivi des 22 cahiers communaux (1 par commune) dans lesquels figurent :

- les dispositions réglementaires relatives à l'aspect extérieur des constructions,
- les éléments bâtis remarquables identifiés aux documents graphiques au titre de l'article L 151-19 du code de l'urbanisme,
- les éléments paysagers identifiés aux documents graphiques au titre de l'article L 151-23 du code de l'urbanisme.

L'analyse de ces documents n'a pas soulevé de remarque particulière de la part de la Commission d'Enquête.

Enquête Publique relative à l'Elaboration du Plan Local d'Urbanisme de la Métropole d'Orléans

CONCLUSIONS COMPLEMENTAIRES

**Mission prescrite par lettre de mission de M. Jean Vincent VALLIES Vice-Président d'Orléans Métropole en date du 21 mai 2025
et désignation de la Commission d'Enquête par décision E2500074/45 du 7/05/25 de M. Benoist GUEVEL Président du Tribunal Administratif d'Orléans
Commissaires Enquêteurs : M. Jean Louis METERREAU (Président) M. Roland LESSMEISTER et M. Jean Pierre VIROULAUD**

(Enquête initiale ouverte du 28 septembre 2021 au 12 novembre 2021 et prescrite par Arrêté du 10 septembre 2021 de M. le Président d'Orléans Métropole

4 - ANALYSE BILANCIELLE

Légende des avis partiels Fav Rés Def



4.1 Sur les Avis

4.1.1 Avis de la Mission Régionale d'Autorité Environnementale

L'avis très technique de la MRAe délivre une série de 5 recommandations principales assorties de recommandations mineures et d'observations auxquelles la métropole entend se ranger ou se justifier.



4.1.2 Avis du Préfet et des Services de l'Etat

L'avis favorable de l'Etat est accompagné de 5 réserves pour lesquelles la Métropole entend donner une suite favorable ou d'apporter les modifications voire les corrections nécessaires.



4.1.3 Avis de la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers

L'avis favorable de la CDPENAF est accompagné d'1 réserve à laquelle La métropole entend donner une suite favorable.



4.1.4 Avis du Public

Sans avis défavorable et avec 706 observations le public s'est bien exprimé sur 3 thèmes principaux, le zonage (231), les OPA (129) et les cœurs d'îlots (57) auxquels la métropole a systématiquement formulé une réponse personnalisée.



4.2 Sur le contenu du projet de PLUM

4.2.1 Le Rapport de présentation

Bien que non-opposable le rapport de présentation, au travers de ses 4 composantes (diagnostic socio-économique, état initial de l'environnement, justifications et évaluation environnementale et annexes), apparaît comme complet et explicite clairement les partis d'aménagement retenus.



4.2.2 Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables

Sur le fond, au travers des orientations qu'il retient le PADD couvre en totalité et de manière satisfaisante tous les champs cités dans l'article L.101-2 du code de l'urbanisme.



4.2.3 Les Orientations d'Aménagement et de Programmation



Sur les 4 OAP sectorielles intercommunales analysées, 3 ne présentent pas de difficulté particulière. Seule l'OAP "Interives-Libération" appelle quelques observations portant sur l'intégration de cette OAP dans les formes urbaines environnantes dans un secteur où, de surcroît, les éléments bâtis remarquables sont nombreux.

4.2.4 Le Règlement graphique



Dans sa globalité le règlement graphique offre une réponse adaptée aux orientations du PADD lequel est apprécié comme satisfaisant au regard de l'article L.101-2 du code de l'urbanisme.

Sur les 3 points spécifiques étudiés à savoir la préservation des cœurs d'ilots, la création de STECAL et la consommation d'espaces naturels et agricoles, seule la problématique des cœurs d'ilots interpelle.

4.2.4 Le Règlement écrit



L'analyse des documents constituant le règlement écrit n'a pas soulevé de remarque particulière.

5 - CONCLUSIONS MOTIVEES ET AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

5.1 SENS DE L'AVIS FINAL

De l'analyse bilancielle qui précède il ressort que la Commission d'Enquête n'a pas, a priori, repéré d'élément qui permette de motiver un avis défavorable sur le projet de PLUM d'Orléans Métropole.

L'avis final sera donc favorable.

Mais en fonction des analyses menées ci-après dans le cadre des conclusions motivées, une réserve et une recommandation seront émises.

5.2 CONCLUSIONS MOTIVÉES

5.2.1 Considérations générales

5.2.1.1 Sur le déroulement de l'enquête

La Commission d'Enquête confirme l'avis précédent qui considérait que l'enquête s'était déroulée "légalement" suivant les dispositions de l'arrêté la prescrivant à savoir l'arrêté de Monsieur le Président d'Orléans Métropole en date du 10 septembre 2021.

L'enregistrement de 715 observations pendant toute la durée de l'enquête témoigne de sa bonne appropriation par le public.

5.2.1.2 Sur le contenu du dossier

A l'instar de l'avis initial sur ce point, la Commission considère que le dossier mis à disposition du public, que ce soit sous forme papier ou sous forme dématérialisée, répondait aux exigences réglementaires et permettait, malgré son volume et sa complexité, une bonne appropriation de l'ensemble des composantes du projet par le public.

5.2.2 Appréciation du projet au travers des avis recueillis

5.2.2.1 Sur les avis des personnes publiques associées ou consultées

Il n'appartient pas à la Commission d'Enquête de donner un avis sur les avis reçus.

Elle prend toutefois acte du fait que dans leur grande majorité, s'agissant aussi bien des services de l'État, de la MRAE ou de la CDPENAF, les avis sont favorables même s'ils s'accompagnent de réserves ou de recommandations. Concernant les 2 avis défavorables émis (Conseil Départemental du Loiret et Chambre de Commerce et d'Industrie) la Commission d'Enquête considère que compte tenu des problématiques qu'ils évoquent ils ne sauraient servir d'arguments pour motiver un avis négatif sur le projet.

Au final, la Commission d'Enquête est ainsi confortée dans son appréciation positive du projet dans son ensemble telle qu'elle résulte de l'analyse bilancielle.

5.2.2.2 Sur les avis du public

Sur les avis du public la Commission d'Enquête retient d'une part qu'une grande majorité d'entre eux porte sur des intérêts privés ou personnels qui s'opposent à l'intérêt général qu'entend porter le PLUM et d'autre part qu'aucun avis défavorable au sens strict n'a été émis. Seule l'OAP « Interives-Libération » a été contestée.

Sur cette composante et dans ces conditions, la Commission d'Enquête réaffirme son avis personnel favorable sur le projet.

5.2.3 Appréciation du contenu même du projet

5.2.3.1 Sur le Rapport de Présentation

Aux yeux de la Commission d'Enquête, le rapport de présentation apparaît comme complet et de nature à expliciter clairement les partis d'aménagement retenus par Orléans Métropole. De manière globale, il n'y a donc pas d'observation particulière à formuler quant à son contenu.

5.2.3.2 Sur le Projet d'Aménagement et de Développement Durables

Au travers de son PADD, la Commission d'Enquête perçoit qu'Orléans Métropole a pensé son projet de manière globale, en prenant en compte toutes les échelles territoriales, depuis la métropole jusqu'aux hameaux et en intégrant aussi bien les zones urbaines que les espaces ruraux. Elle affirme ainsi sa volonté d'agir positivement, notamment en faveur de la qualité de vie de l'ensemble de ses habitants.

En ce sens, comme précisé dans l'analyse bilancielle, il répond de manière satisfaisante aux différents objectifs de développement durable fixés par l'article L.101-2 du code de l'urbanisme.

Ainsi, la Commission d'Enquête émet un avis favorable quant à la structuration et au contenu du PADD.

5.2.3.4 Sur les Orientations d'Aménagement et de Programmation

Sur les 97 OAP sectorielles que compte le PLUM, la Commission d'Enquête a pris le parti de n'en étudier que 4, à savoir les 4 OAP sectorielles intercommunales qui sont les plus importantes (Parc de Loire, Les Groues, Interives-Libération et Tête Nord du Pont de l'Europe).

De l'analyse de la commission d'enquête il ressort que l'OAP Interives-Libération est celle qui soulève le plus d'observations.

La difficulté vient du fait que face des éléments bâtis remarquables constituant la zone UR1, l'OAP autorise des bâtiments avec une hauteur de R+3 et R+4.

Les requérants qui interviennent sur le sujet considèrent que cette hauteur est excessive au regard de la nécessité de préservation et de la mise en valeur de ce patrimoine bâti remarquable. La Commission d'Enquête partage cet avis en rappelant que les dispositions retenues ne sont pas vraiment en concordance avec les engagements environnementaux d'Orléans Métropole repris dans le PADD ("Respecter l'identité des quartiers et communes qui composent la métropole, leur diversité comme témoignage de chaque histoire locale qui constitue la richesse du territoire, tout en permettant de manière fine et encadrée des constructions contemporaines de qualité").

Au travers d'une réserve la Commission d'Enquête demandera que dans ce secteur spécifique les hauteurs admises pour les constructions à venir soient retravaillées de manière à ce qu'elles soient davantage en rapport avec le bâti remarquable qui leur fait face (épannelage).

5.2.3.5 Sur le Règlement Graphique

La Commission d'Enquête rappelle que dans sa globalité le règlement graphique décline de façon satisfaisante les orientations du PADD lequel répond aux objectifs du développement durable découlant de l'application de l'article L.101-2 du code de l'urbanisme.

Elle a cependant pris le parti d'analyser plus en détail trois thématiques spécifiques qui avaient émergé lors de l'enquête soit au travers de l'avis des services, soit par le biais de l'expression du public : la préservation des cœurs d'îlots, la création de STECAL et la consommation d'espaces naturels et agricoles.

La préservation des cœurs d'îlots

Pas moins de 699 cœurs d'îlots sont identifiés sur le règlement graphique au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme.

Les cœurs d'îlot sont identifiés principalement en milieu urbain, à partir d'un ensemble d'indices tels que la présence d'un îlot constitué ou en formation, un cœur paysager ou arboré regroupant plusieurs terrains. Ces espaces, situés au sein de fonds de jardins au-delà des limites parcellaires, présentent un intérêt écologique potentiel dans la trame verte métropolitaine. Ils répondent aux objectifs du PADD en maintenant la nature en ville, en favorisant les continuités écologiques, et en jouant un rôle dans la régulation climatique urbaine.

Compte-tenu des objectifs qu'elle poursuit la Commission d'Enquête adhère complètement à la mise en place de cette protection offerte par le code de l'urbanisme. Cela étant, comme ces cœurs d'îlots sont nombreux et que de surcroît ils constituent une restriction du droit de construire, la commission estime que le choix de leurs espaces d'implantation doit s'effectuer avec la plus grande rigueur. Une recommandation est formulée en ce sens :

L'identification des cœurs d'îlots constituant indéniablement une restriction du droit de construire, la Commission d'Enquête invite Orléans Métropole, au regard des critères fixés, à faire preuve de la plus grande rigueur pour le choix des espaces qu'au final elle retiendra.

La création de STECAL

Le projet prévoit 85 STECAL pour une surface initiale de 514 ha, répartis en zones agricoles et naturelles selon 15 sectorisations. Les services de l'État et la CDPENAF ont émis des réserves, notamment sur le nombre et la consommation excessive d'espace. En réponse, Orléans Métropole a réduit la surface totale à 332 ha, soit un gain de 182 ha. La Commission d'Enquête reconnaît la légitimité des rappels réglementaires formulés par les services consultés dont ceux de l'État. Mais la Commission soutient néanmoins l'intérêt des STECAL comme outils d'aménagement adaptés aux territoires ruraux, sans pour autant nuire aux zones agricoles et naturelles.

Considérant leur nombre raisonnable - avec une moyenne d'environ 4 STECAL par commune - et les ajustements apportés par Orléans Métropole, la Commission d'Enquête émet un avis favorable sur ce point.

La consommation d'espaces naturels et agricoles

Le territoire de la métropole est aujourd'hui réparti de manière équilibrée entre terres agricoles (37 %), zones urbanisées (33 %) et espaces naturels (30 %), bien que l'artificialisation ait progressé de 70 ha par an entre 1995 et 2016, principalement aux dépens des terres agricoles. Dans le même temps la densité moyenne de logements a légèrement augmenté, laissant des marges de progression dans les zones périphériques peu denses. Pour répondre à l'enjeu de lutte contre l'étalement urbain, constat est fait que le nouveau PLUM réduit fortement ses prévisions de consommation d'espace, passant de 1367 ha à 490 ha sur dix ans, en misant sur une densification maîtrisée. La Commission d'Enquête souligne quant à elle la difficulté à évaluer précisément la consommation d'espace en raison du manque d'indicateurs stabilisés et, quelquefois, de divergences d'interprétation entre spécialistes dans le domaine. Elle reconnaît néanmoins que la réduction de la consommation potentielle de 1 367 ha à 490 ha dans le PLUM traduit un engagement fort d'Orléans Métropole en faveur d'une gestion maîtrisée de l'espace. Elle soutient cette démarche tout en attirant l'attention de la métropole sur la nécessité d'adapter ses outils de suivi afin de pouvoir, le cas échéant, ajuster sa stratégie en fonction des évolutions constatées.

5.2.3.6 Sur le Règlement écrit

Le règlement écrit du PLUM, qui explicite sous forme rédigée les règles applicables aux différents éléments figurant sur le règlement graphique, est structuré en 4 chapitres (dispositions générales, règles communes, règlements par zone, annexes) et est complété par 22 cahiers communaux. Ces cahiers précisent, pour chacune des communes, les règles sur l'aspect extérieur des constructions, les éléments bâtis remarquables et les éléments paysagers à préserver.

A la fois très dense, complet et précis, le contenu de ce document n'appelle pas de remarque particulière de la part de la Commission d'Enquête.

5.3 AVIS FINAL

Prenant en compte les résultats de son analyse bilancielle et l'ensemble des éléments développés ci-avant :

la Commission d'Enquête émet un avis

FAVORABLE

au Projet d'Elaboration du Plan Local d'Urbanisme Métropolitain (PLUM)
présenté par Orléans Métropole

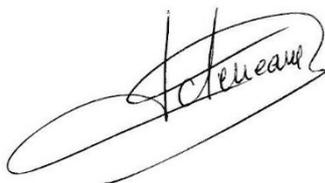
Cet avis favorable est assorti de la réserve suivante :

Concernant l'OAP "Interives-Libération" il est demandé à Orléans Métropole de retravailler sur les hauteurs des constructions qui pourraient être admises à la périphérie de cette OAP de manière à ce qu'elles soient plus en harmonie avec le bâti remarquable qui leur fait face.

Fait à CINQ-MARS-LA-PILE le 21 juin 2025

Les membres de la commission d'enquête :

Jean-Louis METERREAU
Président de la commission



Roland LESSMEISTER
Membre de la commission



Jean-Pierre VIROULAUD
Membre de la commission



Enquête Publique relative à l'Elaboration du Plan Local d'Urbanisme de la Métropole d'Orléans
CONCLUSIONS COMPLEMENTAIRES

Mission prescrite par lettre de mission de M. Jean Vincent VALLIES Vice-Président d'Orléans Métropole en date du 21 mai 2025
et désignation de la Commission d'Enquête par décision E25000074/45 du 7/05/25 de M. Benoist GUEVEL Président du Tribunal Administratif d'Orléans
Commissaires Enquêteurs : M. Jean Louis METERREAU (Président) M. Roland LESSMEISTER et M. Jean Pierre VIROULAUD

(Enquête initiale ouverte du 28 septembre 2021 au 12 novembre 2021 et prescrite par Arrêté du 10 septembre 2021 de M. le Président d'Orléans Métropole