

ORLEANS METROPOLE

**Enquête publique prescrite par arrêté du
Président d'Orléans Métropole**

**Ouverte au public durant 31 jours consécutifs
du mardi 19 mars au jeudi 18 avril 2024**

pour

**LA MODIFICATION N°2
DU PLAN LOCAL DE L'URBANISME INTERCOMMUNAL
D'ORLEANS METROPOLE (PLUM)**

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

SOMMAIRE

	Pages
A. Le PLU approuvé d'Orléans Métropole, les évolutions antérieures, le projet de modification n°2	
1. Les modifications des dispositions réglementaires générales	3
2. Les adaptations des règles de certains projets et l'ouverture de deux secteurs à l'urbanisation.	
3. Les évolutions du dispositif réglementaire de portée locale	
4. Les erreurs matérielles.	
5. Les avis des Personnes Publiques Associées et de l'Autorité Environnementale	8
6. L'impact environnemental du projet de modification.	
7. L'articulation de la modification n°2 avec les documents de planification de rang supérieur.	
B. La consultation du public	11
1. La concertation préalable sur le projet de modification n°2	
2. L'enquête publique sur la modification n°2	
3. Le dossier d'enquête publique	
4. La participation du public pendant l'enquête publique.	
C. Les enseignements de l'enquête publique	15
1. La répartition par thèmes des observations du public	
2. Les sujets récurrents	
3. Les deux ouvertures à l'urbanisation	
4. Les demandes de changement de zonage	
5. L'intérêt général et l'atteinte à la propriété privée	
D. L'avis de la commission d'enquête publique	23

A - Le PLU approuvé d'Orléans Métropole, les évolutions antérieures, le projet de modification n°2.

Depuis son approbation par le conseil métropolitain le 7 avril 2022, le PLU d'Orléans Métropole a évolué pas le biais de trois mises à jour, d'une modification n°1, d'une modification simplifiée n°1.

Sur les raisons de ces évolutions, il faut considérer qu'un document d'urbanisme d'une métropole de 300 000 habitants répartis sur 22 communes est un dossier complexe, lourd, technique, régi par une réglementation importante qui elle-même évolue. Il y a aussi le fait que l'instruction des autorisations de construire met en évidence des inadaptations réglementaires qu'il convient de corriger par des évolutions rendues possible par le code de l'urbanisme. Enfin les données sur les projets en cours et les réponses à apporter aux orientations du PLU initial s'affinent.

La modification n°2 est une modification dite de droit commun. Elle compte 123 évolutions, sans compter la rectification d'erreurs matérielles. Les 22 communes sont concernées directement ou indirectement.

Aucune des évolutions prévues dans le projet de modification n° 2 ne relève de la procédure de la révision, plus lourde, dont les conditions sont définies par l'article L.153-31 du code de l'urbanisme comme par exemple le changement d'une orientation du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) ou la réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière.

La commission considère que les évolutions prévues dans ce dossier de modification n°2 ne remettent pas en cause, ni les orientations et objectifs fondamentaux du PLU d'Orléans Métropole, ni son économie générale, y compris en conjuguant ses effets avec ceux des évolutions approuvées antérieurement, dont la commission a pris connaissance. Le choix de la procédure dite « modification de droit commun » est adapté et conforme à la réglementation.

Les évolutions du projet de modification n° 2 se répartissent en quatre catégories présentées ci-dessous :

Note de la commission : Les évolutions contenues dans cette modification 2 du PLU sont très variées, réparties sur tout le territoire et une synthèse de l'ensemble est impossible. C'est pourquoi la commission expose les 4 catégories et donne des exemples significatifs.

1 - Les modifications des dispositions réglementaires générales

Elles sont donc de portée métropolitaine.

Elles concernent souvent le règlement écrit du PLUM, le plus souvent ses dispositions générales. Ce sont des mises à jour, des précisions, des adaptations de règles dont la version initiale pouvait, par exemple, entrer en conflit avec une autre règle ou objectif, ou étaient difficilement applicables, ou encore laissaient place à des interprétations trop larges.

Exemple 1 : Une évolution du règlement décidée par Orléans Métropole

La bande de constructibilité, règle classique dans les PLU pour favoriser notamment la densité, les accès et l'harmonisation près des voies publiques, était prévue d'être générée non seulement depuis l'alignement de la voie publique, mais aussi depuis des limites des emprises publiques (espace vert, impasse, voie d'accès à un lotissement...). Une bande de constructibilité définie depuis un espace public, qui n'est pas une voie publique guidant l'organisation parcellaire, est une règle qui vient souvent contredire la volonté de préserver les fonds de parcelles et à l'encontre des formes urbaines souhaitées. Une clarification s'imposait à la lumière de l'expérience des instructions d'autorisations de construire.

Exemple 2 : L'adaptation des règles du PLU pour suivre une évolution réglementaire nationale.

Suite au 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, deux nouvelles sous-destinations ont été ajoutées dans le règlement écrit :

La sous-destination « lieux de culte », entre dans la destination « équipements d'intérêt collectif et services publics ».

Également,

- La sous-destination « cuisine dédiée à la vente en ligne » (appelées « dark kitchens »), entre dans la destination *autres activités des secteurs primaire, secondaire et tertiaire*.
- Les dark stores, magasin de détails pour la préparation et la collecte des commandes en ligne, sont intégrés dans la sous-destination « Entrepôt ».

Il s'ensuit, pour ces deux derniers points, un meilleur encadrement des risques de nuisances (sonores, olfactives, de stationnement...) parfois provoqués par ces

nouvelles pratiques de commerce et de restauration basées sur les commandes en ligne.

Exemple 3 : Afin de s'adapter à l'évolution législative, celle de la « Loi d'Orientation des Mobilités » (LOM) du 24 décembre 2019 - (L151-31 du code de l'urbanisme).

Un article est ajouté à la partie « Dispositions générales » du règlement écrit du PLU. Cet ajout impose de réduire de 15 % l'obligation de réaliser des aires de stationnement en contrepartie d'une mise en autopartage d'au minimum un véhicule par tranche de 5 places non-réalisées.

2 - Les adaptations des règles de certains projets et l'ouverture de deux secteurs à l'urbanisation.

Ces modifications ont donc davantage une portée localisée.

On trouve ici les mises à jour des règles encadrant mieux la réalisation de projets, anciens ou nouveaux, ou favorisant leur émergence.

Une grande partie touche donc les « Orientations d'Aménagement Programmé » (OAP) qui sont des secteurs dans lesquels sont favorisés les projets d'ensemble par des orientations d'aménagement visant à limiter les impacts négatifs de l'urbanisation sur l'environnement et le cadre de vie, tout en visant l'émergence d'une manière rationalisée d'un programme défini (logements, activités, circulations...)

On remarquera également des adaptations ponctuelles de zonage ou l'extension d'un Secteur de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées (STECAL) pour permettre la réalisation d'un projet aux retombées très positives dans une zone agricole.

Exemple 1 :

L'agrandissement du STECAL dans la zone agricole, sur le territoire de la commune d'Orléans, pour étendre l'activité de maraîchage de l'association Solembio qui gère un chantier d'insertion par le maraîchage bio.

Des locaux pour l'activité d'insertion et une boutique de vente de légumes bios pourront être construits. Les règles du zonage agricole n'auraient pas permis de les construire sans une extension du STECAL existant.

Exemple 2 :

L'adaptation du zonage sur la commune d'Ingré pour permettre la réalisation d'une micro plateforme de compostage, sans quoi, cet équipement qui a des caractéristiques d'intérêt général, ne pouvait pas être construit.

Parmi cette catégorie ces évolutions, on y trouve les deux ouvertures à l'urbanisation :

- Une zone d'activités d'une surface de 0,9 hectare à La-Chapelle-Saint-Mesmin pour permettre l'extension du centre de formation de la fédération compagnonique des métiers du bâtiment.
- Une zone de logements à Saint-Denis-en-Val : 2 hectares environ pour permettre la réalisation d'une centaine de logements avec un pourcentage minimum de logements locatif social à respecter (30%). Cette opération vise aussi à se rapprocher, pour la ville, des exigences de la loi SRU en matière du pourcentage de logement sociaux sur son territoire.

Ces zones étaient déjà identifiées comme « à urbaniser dans un avenir proche » (zonage 2AU) dans le PLUM approuvé. Elles deviennent 1AU « à urbaniser », dans le cadre de ce projet de modification n° 2. Elles font l'objet chacune d'une OAP.

Il y a aussi, par exemple, des modifications d'OAP importantes par leur situation dans Orléans :

- celle de la tête nord du pont de l'Europe (qui concerne aussi Saint-Jean-de-la-Ruelle
- ou encore les OAP « « Bel Air et « Beau Cèdre », dans Orléans (Boulevard Victor Hugo) dont les orientations sont précisées tout en maintenant ses objectifs. A noter que c'est le départ des laboratoires « Servier », prévu en 2026 ou 2027, qui a suscité la mise en place d'une OAP et aujourd'hui ses adaptations.

3 - Les évolutions du dispositif réglementaire de portée locale

Ces modifications concernent le territoire d'une commune ou d'un quartier.

Ce sont les cahiers communaux d'une majorité des communes de la métropole (18 cahiers sur 22) qui reçoivent des précisions réglementaires. Elles ont pour finalité la préservation de l'harmonie générale ou du caractère spécifique de la ville. Elles cherchent à éviter des dérives inesthétiques, par l'emploi de certains matériaux, Elles assouplissent parfois certaines règles comme celles touchant des clôtures dans le quartier d'Orléans La Source.

Ainsi des précisions sont apportées aussi sur l'intégration des panneaux solaires, les volets roulants, les matériaux de façade etc.

Mais on y trouve aussi, à titre d'exemples (liste non exhaustive) :

- L'ajout des secteurs de mixité sociale. Dans ces secteurs, un pourcentage minimum de 30% de logement sociaux est à respecter : 6 secteurs de mixité sociale sont ajoutés par exemple à La Chapelle Saint Mesmin pour répondre aux exigences de la loi SRU.

Il est rappelé que cette loi impose aux communes de plus de 3 500 habitants de disposer de 20 ou 25% de logements sociaux (suivant qu'elles se situent ou non dans un secteur tendu), sans quoi, l'Etat prélève sur leurs ressources fiscales une « pénalité ».

- Divers ajustements graphiques de zonage pour tenir compte de la réalité des occupations ou pour corriger à la marge, sans changements fondamentaux ;
- L'extension d'un espace boisé classé à Mardié (un peu plus de 3 000 m²) ;
- Six nouveaux cœurs d'îlot sont créés ainsi qu'un périmètre de « parc et jardin » ;
- Des modifications ponctuelles du plan des hauteurs maximales et des densités minimales de pleine terre à respecter ;
- Répartis sur diverses communes, on notera la suppression de sept emplacements réservés (suite, soit à des suppression, soit à une acquisition), la modification de huit autres (extensions) et quinze emplacements réservés sont ajoutés.

4 Les erreurs matérielles.

Il s'agit d'améliorations qualitatives concernant la forme du document

On y trouve la suppression d'omissions, de redondances, de lourdeurs rédactionnelles, d'erreurs rédactionnelles ou graphiques.

Il peut être légalement considéré comme erreur matérielle, d'après la définition rappelée par le Conseil d'Etat (2ème - 7ème chambres 31/01/2020, 416364): *une malfaçon rédactionnelle ou cartographique portant sur l'intitulé, la délimitation ou la réglementation d'une parcelle, d'un secteur ou d'une zone ou le choix d'un zonage, dès lors que cette malfaçon conduit à une contradiction évidente avec les intentions des auteurs du plan local d'urbanisme, telles qu'elles ressortent des différents documents constitutifs du plan local d'urbanisme, comme le rapport de présentation,*

les orientations d'aménagement ou le projet d'aménagement et de développement durable.

La commission considère donc, après vérification de chacune d'elles, qu'aucune des erreurs matérielles présentées dans ce projet de modification n°2, ne peut donc être requalifiée en modification substantielle.

5 L'avis des Personnes Publiques Associées et de l'autorité environnementale

Les services de l'Etat

Il y a eu ni avis défavorables, ni réserves, ni recommandations de la part des services de l'Etat (Préfecture, DDT et DREAL).

Les Chambres consulaires

Consultées par Orléans Métropole, elles n'ont pas répondu.

Les collectivités territoriales

La région et le conseil départemental n'ont pas envoyé de réponse.

Sur les 22 villes constituant Orléans Métropole : Seules 6 communes ont envoyé un courrier pour formuler des demandes sur des parcelles de leur territoire. Orléans Métropole a répondu en général positivement à leurs demandes.

L'autorité Environnementale

L'autorité a formulé un avis sur le dossier, son étude d'impact et la présentation de la démarche globale d'évaluation environnementale.

Cet avis comprend quatre recommandations, et souligne des points positifs et des faiblesses. Orléans Métropole a répondu aux recommandations et aux remarques de l'Autorité Environnementale dans un mémoire.

Ce mémoire comportait également les réponses aux demandes des communes. La commission a demandé que ce mémoire fasse partie du dossier d'enquête, il a complété l'information du public.

La commission considère que le mémoire répond globalement d'une manière correcte aux points mis en exergue par l'autorité environnementale. Dans son rapport la commission a analysé ces différents points.

La Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels et Agricoles et Forestiers (CDPENAF)

La CDPENAF a formulé un avis sur l'évolution d'un STECAL, la création d'un autre, sur les deux changements de zonage concernant le zonage agricole. Elle a donné un avis favorable sur ces quatre points.

La commission a d'abord constaté que le délai laissé aux Personnes Publiques Associées et à la Mission Régionale d'Autorité Environnementale (MRAE) pour donner leur avis sur le dossier était suffisant et réglementaire. Elle a noté ensuite que ces réponses ne comportaient pas d'avis défavorables. Les recommandations et observations de la MRAE reçoivent, dans le mémoire en réponse d'Orléans Métropole, des prises en compte que la commission estime justes et acceptables.

6 L'impact environnemental du projet de modification

Orléans Métropole a soumis à évaluation environnementale ce projet de modification n° 2.

Une concertation préalable a bien été organisée et le bilan en a été tiré par le conseil métropolitain.

La commission a noté que les évolutions contenues dans la modification n°2 ne prévoient pas de grands projets d'infrastructure ou d'artificialisation des sols.

Il y a, d'autre part, des évolutions positives par rapport aux enjeux paysagers ou écologiques, notamment : des ajouts de franges paysagères, de cônes de vue, de cœurs d'îlot, de prolongement de liaisons douces, d'arbres remarquables, également, l'extension d'un espace boisé classé, l'identification graphiques de cinq zones humides.

Les précisions apportées sur la règle de la bande de constructibilité tendent, notamment, à protéger les jardins en cœur d'îlot pour lutter contre la chaleur en ville, favoriser la biodiversité, améliorer le cadre de vie. Certaines évolutions et précisions vont, par ailleurs, dans le sens de la mobilité douce.

La commission a remarqué que les deux ouvertures à l'urbanisation, L'OAP des Quatre Cheminées à La-Chapelle-Saint-Mesmin et l'OAP du Petit Brûlis à Saint-Denis-En-Val, pouvaient avoir des incidences négatives car situées dans des secteurs potentiellement à enjeux environnementaux sensibles (paysages, inondabilité, cadre de vie...).

La commission a constaté que ces deux OAP, déjà inscrites au PLU en zone à urbaniser 2AU, sont incluses dans, ou en lisière, de l'urbanisation existante ; Les programmes de ces deux OAP répondent à des orientations fortes de la métropole

9 sur 24

inscrite au SCoT et au PADD : Création de logements et confortement des pôles d'activités.

Les dispositions prises pour limiter leurs impacts sur l'environnement sont jugées efficaces par la commission, les rendant au global, faibles ou neutres.

Les modifications des autres « Orientations d'Aménagement et de Programmation », que la commission a, une à une, analysées, relèvent davantage d'une mise à jour que de changements lourds ou stratégiques.

La commission admet que les évolutions contenues dans la modification n° 2 ont au final que des effets neutres, positifs, ou négligeables.

7 L'articulation de la modification n°2 avec les documents de planification de rang supérieur.

La commission d'enquête n'a pas décelé, lors de l'analyse du dossier, d'incompatibilités avec les documents de rang supérieur comme le SRADDET, le SCoT, Le PDU, le PLH, le PCAET, le SDAGE.

La commission considère que des dispositions sont une application de ces documents d'orientation et de programmation et n'a décelé aucune incompatibilité avec eux.

B - La consultation du public

1 - La concertation préalable sur le projet de modification n°2

La commission a pris connaissance des conditions du déroulement de la concertation préalable telles qu'elles sont relatées dans le dossier d'enquête publique. Les modalités de la concertation ont été définies dans un arrêté du président de la métropole du 5 mai 2023. Cet arrêté lançait également la procédure de modification n°2.

Les actions d'information pour faire connaître le déroulement de cette concertation, le dossier mis à disposition, les moyens dont disposaient le public pour s'exprimer, le travail de collaboration avec les communes sont jugés satisfaisants par la commission.

Cette phase de concertation qui s'est déroulée du 5 mai au 16 novembre 2023 a créé les conditions d'une information correcte vers le public concerné. Le bilan explique que le nombre de consultations du dossier par internet a été important.

Les réactions du public ont été relativement peu nombreuses pour une métropole de 300 000 habitants. : 1 observation sur le registre papier ; 13 courriers adressés au siège d'Orléans Métropole ; 23 courriers électroniques. Une bonne part portait sur des préoccupations individuelles.

Le bilan de la concertation a été tirée par une délibération du conseil métropolitain du 16 novembre 2023 et a servi notamment à conforter, des orientations en matière de maintien ou de l'amélioration du cadre de vie.

La commission estime, par la lecture du bilan de la concertation préalable à l'élaboration de ce dossier de modification n° 2, qu'Orléans Métropole a pris en compte les idées qui se dégagent de ce bilan en confortant les orientations déjà prises en matière d'amélioration du cadre de vie et de préservation de l'environnement.

2 - L'enquête publique sur la modification n°2

Elle a été conduite par une commission d'enquête désignée par le tribunal administratif d'Orléans le 22 décembre 2023 et composée de trois commissaires enquêteurs,

La préparation de l'enquête publique et la mise au point de ses modalités pratiques se sont déroulées en collaboration avec le service prospective et planification urbaine d'Orléans Métropole.

La commission a obtenu les informations qu'elles souhaitaient et des accords ont été rapidement trouvés en réponse à ses exigences en matière de publicité de l'enquête, d'organisation des permanences, de recueil des observations et de leur transmission vers la commission.

Le dossier d'enquête a pu être considéré complet qu'après :

- La réunion de la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (CDPENAF) et la transmission de son avis le 27 février 2024 ;
- La réunion de Mission Régionale d'Autorité Environnementale le 23 février 2024 puis la réception de son avis ;
- La signature de l'arrêté d'ouverture par le président d'Orléans Métropole le 26 février 2024.

L'avis d'information a été affiché dans chaque mairie et au siège de la métropole. Il a été publié deux fois, dans des journaux de diffusion départementale, dans les délais réglementaires : quinze jours avant l'ouverture de l'enquête et au cours de la première semaine suivant l'ouverture.

Un communiqué de presse a été publié dans le journal *La République du Centre*. Les informations sur le déroulement de l'enquête ont été relayées par les réseaux sociaux et des panneaux lumineux, dans le bulletin municipal d'Orléans, sur les sites internet des communes. Des flyers, distribués par Orléans Métropole, informaient des modalités de l'enquête et étaient affichés dans les mairies ou disposés dans les présentoirs des mairies.

L'enquête publique a été ouverte le 19 mars 2024 et a été close le 18 avril 2024 après 31 jours consécutifs de mise à disposition du dossier dans les 22 mairies et au siège de la métropole. Les observations arrivées par courriel ont été mises en ligne, après anonymisation de leurs données personnelles, au fur et à mesure de leur arrivée.

3 Le dossier d'enquête publique

La commission a veillé à ce que la composition du dossier d'enquête soit réglementaire. Il a été mis à disposition du public, sur papier et sur internet, il offrait les conditions d'une compréhension par le public des sujets concernés. La notice explicative, en particulier, permettait de connaître l'ensemble des modifications et le résumé non technique montrait d'une manière résumée la démarche d'évaluation environnementale et les enjeux environnementaux concernés.

La commission remarque que la technicité d'un tel dossier et son volume rendent son appréhension assez compliquée, les préoccupations d'une majorité du public se portent naturellement sur leur propriété ou leur environnement proche.

Orléans Métropole a souhaité que les dossiers sur papier mis en consultation dans les 22 mairies soient allégés, qu'un dossier complet sur papier soit consultable au siège de la métropole et qu'en chaque lieu de consultation sur un poste informatique permette les recherches sur le dossier complet avec l'aide éventuelle d'un agent de la mairie sensibilisé à cette assistance.

La commission ne s'y est pas opposée car elle a estimé qu'il n'y avait pas de restriction de l'information, ni d'inégalité de traitement vis-à-vis du public ayant des difficultés avec l'informatique et la dématérialisation.

En effet, la commission a considéré favorablement les points suivants : la possibilité de se rendre au siège de la métropole bien desservi par les transports en commun pour y consulter le dossier complet sur papier, la possibilité d'obtenir des informations par téléphone auprès des services de la métropole, la possibilité de rencontrer les commissaires enquêteurs lors de leurs huit permanences et enfin la possibilité de se faire aider par un agent de la mairie pour consulter le dossier sur écran.

La commission souligne également que la consultation sur un poste informatique était rendue beaucoup moins compliquée que la consultation sur papier. Une application cartographique, depuis le site internet d'Orléans Métropole, permettait l'accès à une parcelle et aux principales informations d'urbanisme qui lui étaient attachées, simplement en saisissant soit l'adresse, soit les références cadastrales.

En résumé, ces dispositions, en plus de limiter la dépense publique en réduisant le nombre de duplication d'un dossier de 8 000 feuilles et plans grand format, (ce qui ne peut laisser personne indifférent) offraient, d'après la commission, des conditions d'information et d'expression tout à fait acceptables, voire même meilleures, pour tous les publics.

La commission a tenu sept permanences d'une demi-journée dans des mairies distinctes et une permanence au siège d'Orléans Métropole.

Le public pouvait s'exprimer sur les supports suivants : les 23 registres papier, par courriel sur une adresse dédiée, par courrier postal et sur un formulaire en ligne sur le site d'Orléans Métropole qui a été largement utilisé.

Les commissaires enquêteurs pouvaient recueillir lors de leurs permanences les observations orales, les courriers et les documents remis de main à la main.

La commission a constaté que la procédure d'enquête publique s'est déroulée dans le respect du code de l'environnement et du code de l'urbanisme. Le dossier papier était identique au dossier dématérialisé, lequel était parfaitement accessible et téléchargeable depuis le site internet d'Orléans Métropole.

Elle a œuvré pour qu'il en soit ainsi.

Aucun incident n'est venu perturber les possibilités offertes au public, d'être informé en amont de l'enquête publique notamment des conditions de son déroulement, ou de s'informer et de s'exprimer pendant son déroulement.

4 La participation du public pendant l'enquête publique.

Le nombre d'observations recueillies se répartit ainsi ;

- **79** sur le formulaire en ligne,
- **69** Par courriel,
- **38** sur les registres dans les mairies,
- **16** courriers ou documents remis ou envoyés,
- Soit au total 202 observations référencées.
- L'une des observations, la n° 142, est une pétition comportant 27 signatures.
- Les observations 78, 90, 144 et 187 contiennent deux demandes sur des sujets distincts, Il y aura eu **206 demandes ou observations diverses**. (**233** si l'on comptabilise les 27 signatures de la pétition signée par les habitants d'un lotissement à Saint-Jean-le-Blanc, qui demandaient que soit préserver l'espace vert sur une parcelle appartenant au domaine privé de la commune, incluse dans leur lotissement.
- **45** personnes ont rencontré les commissaires enquêteurs lors de leurs huit permanences, en mairies ou au siège de la Métropole.
- **2** observations sur courrier sont arrivées le 20 avril, donc hors délai, mais ces 2 observations avaient déjà été reçues et prises en compte pendant l'enquête sur d'autres supports (registres, mails).

Il est précisé que certaines observations sont redondantes et que l'aménagement de la friche administrative d'IBM, à Combleux, a fait l'objet de plus de 80 observations d'opposition au projet d'aménagement de ce site. La commission y revient plus loin.

La commission considère que la participation a été correcte. Elle peut être jugée faible si l'on considère qu'un tel document de planification peut engager des choix ayant des répercussions concrètes et importantes pour le territoire et la vie au quotidien de ses habitants.

La tension et l'inquiétude de certaines personnes rencontrées étaient bien sûr perceptibles car, comme souvent en urbanisme, la constructibilité de leur propriété ou leur cadre de vie, sont parfois touchés par des règles générales.

La commission s'est attachée à mesurer l'intérêt général qui sous-tend ces règles. Elle a, dans son rapport, analysé et commenté chaque observation du public, en prenant position chaque fois qu'elle le pouvait. Orléans Métropole a également apporté sa réponse à chaque observation.

La commission souligne que beaucoup d'observations ne concernent pas les évolutions de la modification n°2 mais des dispositions déjà approuvées par le PLU d'Orléans Métropole en avril 2022.

La commission les a analysées et commentées, sans distinction, pour remplir sa mission d'information et pour alimenter la réflexion d'Orléans Métropole pour des évolutions futures du PLU.

Il est en effet possible de considérer qu'un thème qui est présent d'une manière récurrente, pourrait être considéré comme portant en lui, soit un manque dans le présent dossier, soit un sujet d'évolution à ajouter dans une prochaine procédure modificative.

C - Les enseignements de l'enquête publique

1. La répartition par thème abordé est la suivante :

L'OAP sur la friche IBM à COMBLEUX	84
Demandes concernant le zonage du PLUM	39
Des points du règlement écrit	19
Les OAP	19
Divers	16
Les cœurs d'îlot	13
Les Emplacements Réservés	8
Le risque inondation	5
Demandes d'information	5
Les STECAL	2
Les Espaces Boisés Classés	1
Erreur matérielle	1
Franges paysagères	1

En résumé :

La commission a tenu à analyser de son côté **chaque observation**, elle a pris position à chaque fois que le sujet ne relevait pas d'une expertise hors de ses compétences.

Ces commentaires et analyses se trouvent dans le rapport de la commission.

Elle a demandé à Orléans Métropole de répondre et d'argumenter sur **six thèmes** qui sont revenus au cours de l'enquête d'une manière récurrente :

2. Les sujets récurrents

L'aménagement de l'ancien site IBM à Combleux, appelé l'OAP « Sainte Marie » et le sentier près de rivière La Bionne.

La commission a listé les arguments des opposants et a sollicité explications et contre-argumentaires. La commission a visité le site, elle a rencontré l'association de défense du site puis le maire de Combleux.

La commission rappelle qu'elle a été désignée pour la modification n° 2 et cette OAP n'est pas concernée par cette modification, elle a été approuvée avec le PLU en avril 2022.

La commission a néanmoins analysé les informations qu'elle a obtenues.

La commission recommande une clarification, vis-à-vis des habitants concernés, sur les sujets qui alimentent l'opposition (voir rapport de la commission) :

Le programme quantifié, *sa conception* en îlots, *la démarche* qui a conduit à la désignation du promoteur, *l'impact réel* du projet sur l'environnement, la simulation quantifiée des flux engendrés par le programme (logements + services + activités associatives) sur le chemin du Cimetière et la rue de la Loire.

Il est nécessaire d'apporter encore davantage d'informations concrètes et quantifiées aux habitants de Combleux et de Saint-Jean-de-Braye et de démontrer les avantages en termes de services nouveaux et de traitement paysagé de cette friche et du cheminement le long de la Bionne.

La commission a remarqué de nombreux acteurs dont le champ d'action et de compétences sont distincts et parfois avec des intérêts divergents : les deux communes, Combleux et Saint-Jean-de-Braye, le maître d'ouvrage privé Réalités, l'association l'Escale, la Métropole et dans une moindre mesure, le conseil départemental et la région. La commission y voit de potentielles difficultés, au moins dans la manière d'informer la population et de mener une concertation avec elle.

Aujourd'hui, l'opération immobilière est perçue comme apportant surtout des désagréments à des habitants soucieux de préserver leur site très privilégié. L'opposition a donc naturellement émergé, elle se renforcera en cas de passage en force.

La réalité du déficit de logements sur la métropole et sa résorption qui doit être, dans l'idéal, une préoccupation de tout le monde, la tentation d'une attitude de rejet systématique de tout changement, doivent être mis sur la table dans le cadre d'un dialogue renouvelé et constructif. Ne manque-t-il pas un acteur fédérant l'information et pouvant avoir un rôle reconnu par tous pour mener la concertation ?

Le lotissement du Moulin à Saint-Jean-le-Blanc :

Le souhait exprimé par un groupement de riverains d'un lotissement qu'une parcelle de leur lotissement reste en espace vert alors qu'elle est constructible et incluse dans le domaine privé de la commune et que cette dernière a potentiellement un autre projet qu'un espace vert.

Cette demande, qui ne s'inscrit pas dans le cadre de la modification n°2, est exposée dans la partie des « sujets récurrents car elle est soutenue par une pétition de 27 signataires. Elle est cependant similaire sur le fond à d'autres nombreuses demandes relatives à des changements de zonage ou d'allègements de contraintes. La commission s'est positionnée favorablement sur cette demande sur la base des informations dont elle dispose. Cet espace vert est un élément important du cadre de vie des riverains : Des arbres anciens y poussent depuis 40 ans, cet espace vert participe à la lutte contre la chaleur en ville et favorise la biodiversité en lien avec d'autres cœurs d'îlot et d'autres espaces verts en ville, c'est le cadre paysager des habitants depuis plus de 40 ans.

Les habitations de la rue des Bas-Champs à Ingré :

Un groupement d'habitants souhaite que l'actuel zonage du PLU, favorable aux activités économiques, ne soit pas appliqué à leurs parcelles et propose d'instaurer à la place un zonage favorable à l'habitat.

Cette demande ne s'inscrit pas dans le cadre de la modification n°2. La commission s'est positionnée favorablement sur l'étude de cette demande dans un cadre un peu élargi : celui du traitement qualitatif de la rue des Bas-Champs dont l'élargissement est inscrit au PLU avec un « emplacement réservé ». L'amélioration de cette rue, avec un traitement qualitatif spécifique à un tissu résidentiel justifierait encore davantage la demande des riverains.

Les cœurs d'îlot :

Des espaces, en fond de parcelle, sont délimités sur le règlement graphique et leur constructibilité y est très contrainte. Ce thème a été abordé treize fois.

Ce dispositif réglementaire du PLU poursuit des objectifs multiples : de lutter contre la hausse des températures en milieu urbain, de favoriser la biodiversité et de conforter la trame verte et bleue, d'améliorer le cadre de vie des habitants, d'organiser le bâti le long de l'alignements de voies.

Les règles qui s'y appliquent limitent les possibilités de construction qu'aux cabanons de jardins, aux annexes de taille modestes, aux piscines.

La commission n'a pas décelé en général d'atteinte injustifiée à la propriété privée. Elle s'est cependant positionnée favorablement à la réduction d'un cœur d'îlot ne faisant pas partie de la modification n°2 (rue Georges Sand à Saint-Jean-de Braye, obs. 37).

Des points du règlement écrit :

Des professionnels (architectes, promoteurs, constructeurs) ont à plusieurs reprises exprimé des critiques ou des suggestions sur certaines règles du PLU qu'ils jugent trop contraignantes ou de nature à surenchérir inutilement le coût des constructions.

La commission a noté un oubli, à ajouter aux erreurs matérielles de la modification n°2, Orléans Métropole en a convenu et est d'accord pour l'ajouter comme précisé dans sa réponse à l'observation n°27 : celle de l'oubli du paragraphe UR1-2.5.2.

S'agissant de l'autopartage, la commission a bien noté que le pourcentage plancher de 15 % a été retenu par Orléans Métropole, ce qui est réglementaire (Le code de l'urbanisme édicte 15% au minimum). Le choix de favoriser d'autres possibilités de mobilité est conforme au Plan de Déplacement Urbain de la Métropole.

Pour les points soulevés dans l'observation n° 191 émanant du Club de l'Immobilier de la Métropole Orléanaise (CIMO), les exemples exposés et les propositions sont pertinentes :

S'agissant de dispositions générales concernant tout le territoire, la commission souscrit à la proposition d'Orléans Métropole de mesurer leur impact dans une étude un peu plus approfondi que celui d'une enquête publique et de les intégrer dans une évolution à venir.

Les clôtures dans le quartier d'Orléans La Source :

Plusieurs personnes ont attiré l'attention de la commission sur une dérive, de la part de certains propriétaires du quartier d'Orléans La Source, avec l'emploi de matériaux ou de type de clôture non-réglementaire, ce qui a pour effet d'enlaidir ou de rompre une uniformité esthétique. Ils sont favorables à davantage de mesures coercitives. Les assouplissements réglementaires apportés dans la modification 2 sont parfois critiqués.

La commission se prononce favorablement sur les possibilités données dans le cadre de la modification n°2, d'utiliser d'autres types de clôture comme ceux exposés dans le cahier communal d'Orléans au paragraphe 1.5 pages 239 - 241 de la notice explicative.

Elle a noté dans la réponse d'Orléans Métropole que des campagnes d'information pourront être menées par la ville d'Orléans et que des mesures répressives suivront cette sensibilisation. Le concept de la forêt habitée voulue initialement pour des zones résidentielles d'Orléans La Source semble très difficile à tenir dans le temps et la répression ne pourra pas résoudre toutes ces atteintes à l'harmonie générale.

3. Les deux ouvertures à l'urbanisation

Le nombre d'observations sur ces sujets se répartissent ainsi :

Ouverture à l'urbanisation	Nombre d'observations
L'OAP des 4 cheminées à La Chapelle Saint Mesmin	2
L'OAP du Petit Brûlis à Saint Denis en Val	12

L'OAP des Quatre Cheminées circonscrite par une zone 2AU (à urbaniser dans un avenir proche) donne la possibilité à la Fédération Compagnonnique d'Orléans d'étendre son centre de formation aux métiers du bâtiment. Cette OAP s'inscrit dans la « Zone d'activités ouest » notée dans le PADD du PLU approuvé en qualité de pôle de compétitivité. Les deux observations recueillies sont pertinentes car l'une propose de la vigilance sur la prise en compte de la circulation des poids lourds et l'autre propose d'agrandir le cœur d'îlot prévu dans la modification n°2 pour isoler la zone résidentielle existante de la zone d'activités.

La commission est favorable à cette ouverture à l'urbanisation en extension urbaine, telle qu'elle a été présentée dans la modification n°2. Elle a bien noté les enjeux environnementaux propres à ce secteur et considère que l'OAP les prend en compte.

S'agissant de la frange entre l'habitat et la zone d'activités, la commission a noté l'extension d'un cœur d'îlot (plus de 3 fois sa superficie initiale). L'extension de la zone

résidentielle, dont le coefficient de pleine terre de 60%, participe à créer une transition sans trop contraindre la constructibilité des parcelles privées résidentielles.

L'extension du centre de formation n'entraînera qu'exceptionnellement la circulation de poids lourds. Une voie de contournement est prévue dans la zone d'activités Ouest. Les orientations de cette zone prévoient la réalisation d'un réseau viaire organisant la circulation.

L'OAP du Petit Brûlis a suscité davantage de réactions et de craintes.

Le fait que cette opération se trouve dans un secteur classé au PPRI « aléa fort hauteur » a alimenté des critiques.

La commission émet un avis favorable à cette urbanisation et s'en explique :

Le secteur du Petit Brûlis est ce que les urbanistes appellent une « dent creuse urbaine » entourée d'une zone pavillonnaire dans le prolongement du bourg.

Cette situation crée déjà certaines conditions favorables à une urbanisation.

Par ailleurs, le secteur étant inondable, le PPRI prescrit des obligations sur les constructions mais ne les interdit pas.

Les prescriptions du PPRI sont respectées dans les orientations de l'OAP comme par exemple l'absence d'équipements sensibles aux inondations à rez-de-chaussée, la limitation à 20 % de l'emprise des bâtiments, l'emploi de matériaux insensibles à l'eau en-dessous de 2,50 m.

Le déficit en logements – notamment locatif social - sur le territoire oblige à trouver des solutions.

La commission considère que le choix de ne rien faire dans le secteur du Petit Brûlis ou celui de construire, ailleurs, mais encore sur des zones agricoles ou naturelle pour pallier le manque de logements, auraient été des choix encore plus contestables.

Enfin, et par rapport aux pavillons d'habitation que ce secteur côtoie, la commission a évalué favorablement notamment : l'obligation imposée aux promoteurs immobiliers, de créer une frange paysagée séparant les nouveaux logements des pavillons plus anciens, l'obligation de créer un espace boisé et paysagé, l'obligation de respecter la hauteur maximale de 10 mètres au faitage.

4. Les demandes de changement de zonage

De nombreuses observations portent sur l'absence de constructibilité des parcelles situées en zone agricole ou en zone naturelle et demandent qu'elles soient intégrées dans un zonage urbain constructible. La commission, après avoir étudié chaque observation, se prononce défavorablement aux demandes, car, l'objectif de préserver les espaces agricoles et celui de maintenir ou renforcer l'activité agricole sont primordiales et font partie des orientations fondamentales du PLU lesquelles sont dictées par des orientations nationales. Il en va de même de la préservation des zones naturelles. La commission a bien mesuré la situation particulière de certaines parcelles classées « agricoles » et se trouvant en limite de la zone urbanisée. Elle est défavorable à tout étalement urbain qui ne serait pas justifié par des enjeux très stratégiques d'intérêt général.

5. L'intérêt général et l'atteinte à la propriété privée

Les PLU réglementent les droits des sols, encadrent les règles de constructions et met en œuvre des orientations qui limitent la libre disposition par les propriétaires de leur parcelles privatives. La commission a donc eu le souci, au cours de cette enquête publique, d'évaluer l'existence réelle de l'intérêt général face à la limitation du droit de propriété. Ainsi, en ce qui concerne :

Les quinze nouveaux emplacements réservés et les sept extensions d'emplacements réservés ont bien pour objectif de réaliser des équipements publics collectifs (voie, espace vert, ouvrages publics, logements...).

Les six cœurs d'îlot créés poursuivent des objectifs environnementaux au sens large (biodiversité, eau, santé, cadre de vie, paysage, forme urbaine harmonieuse, lutte et adaptation au changement climatique).

Les ouvertures à l'urbanisation sont là, soit, pour créer des logements notamment de type locatif social soit pour renforcer un pôle de formation.

Les règles de portée générale ou locales ont pour finalité d'organiser le tissu urbain, le bâti, favoriser les jardins en fonds de parcelles, favoriser l'harmonie des villes, améliorer le cadre de vie de tous les habitants. Les règles qui préservent les fonds de parcelles (bande de constructibilité) sont modulées par des largeurs différenciées suivant les quartiers ou par des secteurs, en fonction de la densité existante. La commission s'est posée la question de l'équilibre entre les différentes réponses, apportées au travers de ce PLU et de cette modification n° 2, à l'injonction de limiter l'étalement urbain, celle, en corollaire, de densifier les villes et enfin, celle de favoriser l'environnement et le cadre de vie en ville.

La commission considère que les modifications ou ajustements proposés sont justifiés par l'intérêt général et que L'obligation de densifier les villes a été conciliée avec la volonté de ménager des îlots végétalisés indispensables au cadre de vie des habitants.

D L'avis de la commission d'enquête publique

La commission d'enquête,

Après avoir analysé toutes les évolutions contenues dans le projet de modification du PLU d'Orléans Métropole approuvé le 7 avril 2022, en tirant tous les enseignements des observations du public et des auditions qu'elle a menées, après avoir visité les sites sensibles, après en avoir débattu en son sein,

Considère que :

La modification n°2 ne remet pas en cause, ni les orientations et objectifs fondamentaux du PLU d'Orléans Métropole, ni son économie générale, y compris si l'on conjugue ses effets avec ceux des évolutions approuvées antérieurement.

La procédure de modification dite de « droit commun » est par conséquent la procédure adéquate pour prendre en compte les évolutions présentées.

A bien noté que :

Les réponses des Personnes Publiques Associées, ne comportent pas d'avis défavorables et que les recommandations et observations de l'Autorité Environnementale régionale ont fait l'objet de réponses dans un mémoire, joint au dossier d'enquête publique, dans lequel ces recommandations et observations sont prises en compte d'une manière que la commission estime correcte.

Constate que :

Les évolutions proposées ont, soit, une portée métropolitaine, soit, induisent des incidences localisées à un territoire communal ou à un quartier, soit, constituent des corrections d'erreurs matérielles. Elles sont justifiées car elles correspondent toutes à un besoin identifié pour : mieux encadrer des règles qui étaient apparues à l'usage inadaptées, prendre en compte une évolution de la législation, mieux prendre en compte les besoins des communes, ou afin, améliorer la qualité du PLU sur sa forme.

Admet :

Que les évolutions contenues dans la modification n° 2 ont, au final, que des effets négligeables, neutres ou positifs sur l'environnement.

A vérifié que :

Le projet de modification est bien compatible avec les documents d'orientation et de programmation de rang supérieur à celui d'un PLU : le SRADDET du Centre Val de Loire, le SDAGE et au niveau métropolitain, le SCoT, Le PDU, le PLH, le PCAET.

A constaté que :

La procédure d'enquête publique s'est déroulée dans le respect du code de l'environnement et du code de l'urbanisme et que la participation du public s'est

traduite par plus de 200 observations dont beaucoup ne concernent pas spécifiquement la modification n° 2 ;

A analysé, commenté, pris position,

sur chacune des observations ; A demandé à Orléans Métropole d'apporter toutes les informations sur les sujets revenus avec récurrence ou ayant fait l'objet d'interventions de plusieurs personnes d'une manière coordonnée. Elle les a analysées à son tour en prenant position dans son rapport ;

A formulé

une recommandation (voir page 16 du présent document) au sujet du déroulement de l'aménagement de la friche laissée par le départ d'IBM à Combleux, cette opération immobilière régie par l'OAP Sainte Marie, de même que l'emplacement réservé le long de la rivière Bionne ne font pas partie de la modification n°2 pour laquelle la commission a été désignée. Plus de 80 observations d'opposition ont été cependant transmises. La commission a estimé qu'il était de son devoir d'écouter, d'analyser pour tenter d'apporter des éléments de réflexion dans son rapport.

A bien vérifié

que toutes les évolutions de la modification n° 2 relevaient bien de l'intérêt général ce qui est le cas ;

A considéré

que la réalisation d'une opération de logements à Saint Denis en Val, appelé OAP du Petit Brûlis, sur un secteur inondable, est justifiée. La commission s'est appuyée sur :

- Les prescriptions du PPRI qui sont toutes respectées au travers des orientations de l'OAP et obligent à la réalisation de bâtiments résilients ;*
- L'opération immobilière qui viendra combler un espace dans une urbanisation existante, dans le prolongement du bourg,*
- Le déficit en logements au niveau de la métropole et les incitations de la loi SRU en matière de logement à caractère social, qui obligent à trouver des solutions ;*
- Le fait de ne pas faire cette opération ou la réaliser, ailleurs, sur des terres agricoles ou naturelles serait encore plus contestable ;*
- L'insertion de cette opération par rapport aux pavillons d'habitation en place, par les règles imposées dans l'OAP, qui limitera la gêne vis-à-vis des habitants et la perturbation de leur cadre de vie.*

A analysé

les propositions et les critiques émanant de professionnels de la conception, de l'aménagement ou de la construction sur certains points du règlement.

Ainsi, les analyses du groupe de travail CIMO (Club Immobilier d'Orléans Métropole) et sa proposition de clarifier la définition des voies à partir desquelles s'appliquent la bande de constructibilité paraissent utiles. De même la clarification proposée de la notion de limite séparative doit être étudiée. La commission, qui n'a pas l'expertise ni

toutes les informations pour se prononcer sur ces sujets, considère que tous les impacts de ces deux propositions d'amélioration, qui toucheraient les dispositions générales du règlement écrit, doivent être étudiés dans toutes leurs composantes. Orléans Métropole est d'accord sur ce point. Elles pourraient donc être intégrées, si cela s'avère constructif, dans une prochaine procédure d'évolution du PLU.

Au bilan,

sur la base des explications, des constats, des considérations exprimés ci-dessus, après avoir mesuré les avantages et les inconvénients de chaque évolution contenue dans la modification n° 2 et après en avoir débattu, la commission **donne à l'unanimité,**

un avis favorable.

La commission n'exprime pas de réserves avec cet avis.

Le 13 mai 2024, à Orléans,

Le président de la commission d'enquête

Daniel Melczer

Daniel MELCZER

Michel BADAIRE

Badaire

Membre titulaire

Jean-Charles POIRIER

Poirier

Membre titulaire