



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale  
CENTRE - VAL DE LOIRE

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

## **Avis délibéré sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) du Malesherbois (45)**

N°MRAe CVL-2025-  
006501/A PP

# PRÉAMBULE

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Centre-Val de Loire s'est réunie par visio-conférence le 23/12/2025. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) du Malesherbois (45).

Étaient présents et ont délibéré : **Isabelle La JEUNESSE, Corinne LARRUE, et Jérôme PEYRAT.**

La MRAe a été saisie par la communauté de communes du Pithiverais-en-Gâtinais. Le dossier a été reçu le 17 octobre 2025.

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

En application des dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, la mission d'appui à l'autorité environnementale de la Dreal a consulté par courriel du 28/10/2025 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 19/11/2025.

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

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

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

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

Le présent avis est publié sur le site des MRAe et sur le site du portail de l'évaluation environnementale (<https://evaluation-environnementale.ecologie.gouv.fr/#/public/portalReviews>). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

# Avant-propos

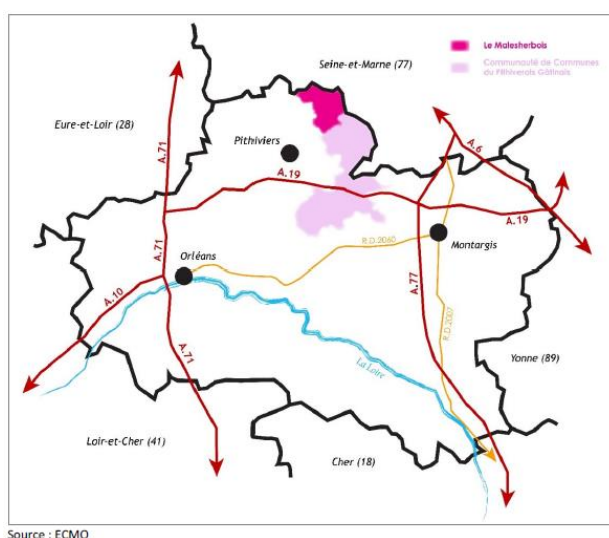
Le présent avis se focalise sur l'enjeu de la maîtrise de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. En effet, après analyse du dossier transmis, l'autorité environnementale considère que cet enjeu est largement prédominant dans ce dossier, que le projet de PLU devrait être très substantiellement retravaillé pour aboutir à une réelle modération de la consommation d'espace, et que les autres enjeux environnementaux et leur prise en compte devront être réexaminés au vu du nouveau scénario de développement qui sera proposé.

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

### 1.1 Contexte et présentation du territoire

Le Malesherbois est une commune nouvelle, née en 2016 de la fusion de sept communes, désormais nommées communes déléguées : Coudray, Labrosse, Mainvilliers, Malesherbes, Manchecourt, Nangeville et Orveau-Bellesauve. Son territoire est localisé au nord du département du Loiret, à la limite avec les départements de l'Essonne et de la Seine-et-Marne en région Ile-de-France. Il couvre une superficie de 8 504 ha et accueille 8 022 habitants (Insee 2022). La commune du Malesherbois appartient à la communauté de communes du Pithiverais Gâtinais, créée en 2017, qui regroupe 32 communes. Elle appartient également au canton de Malesherbes, qui regroupe 49 communes, et au syndicat mixte du Pays Beauce Gâtinais, qui regroupe 96 communes sur 6 cantons.

Le territoire communal est couvert par le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du syndicat mixte du Pays Beauce Gâtinais, approuvé le 10 octobre 2019.



Localisation du Malesherbois au sein du département du Loiret (Source Rapport de présentation, Diagnostic p. 12)

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°CVL-2025-006501/A PP en date du 23 décembre 2025

Elaboration du PLU du Malesherbois (45)

La population communale réside principalement à Malesherbes, commune déléguée de 6 140 habitants en 2013, les autres communes déléguées ne comptant que quelques centaines d'habitants (de 82 habitants à Labrosse en 2013 à 684 habitants à Manchecourt à la même date). Elle affiche une décroissance démographique depuis 2016, avec -0,2 % par an entre 2016 et 2022, après une période de croissance positive mais très faible sur la période précédente (0,1% entre 2011 et 2016).

Le territoire, rural, est principalement agricole et comporte quelques boisements notamment sur la commune déléguée de Malesherbes. Il est bordé sur sa frange est par la rivière de l'Essonne, dont la vallée fait l'objet de plusieurs zonages de protection au titre de la biodiversité.

## 1.2 Projet d'élaboration du PLU

Le projet d'élaboration du PLU de la commune du Malesherbois a été prescrit en décembre 2016 et arrêté par délibération du Conseil communautaire en septembre 2025. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU présente le projet communal à l'horizon 2035. Il est construit autour de quatre axes principaux :

- préserver et mettre en valeur l'environnement pour un cadre de vie de qualité ;
- habiter Le Malesherbois : entre ruralité et urbanité ;
- poursuivre le dynamisme économique du territoire ;
- promouvoir une offre en équipements et en mobilité support et condition d'attractivité territoriale.

## 2 Qualité de l'évaluation environnementale

### 2.1 Justification des choix opérés

Le rapport de présentation comporte un volet « Justifications ». Ces justifications ne sont que l'exposé des objectifs poursuivis par la communauté de communes à travers la présentation des différentes composantes du PADD, des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et du règlement du futur PLU.

Le diagnostic du territoire fait apparaître un déclin démographique ces dernières années, essentiellement lié à un solde migratoire négatif. Six scénarios démographiques ont été envisagés, allant de -0,2% par an (tendance actuelle) à 0,7% par an (tendance la plus élevée, en corrélation avec les prévisions du SCoT pour la commune : 0,72% par an). Le dossier indique que le scénario médian de 0,35 % par an a été retenu ; qu'il apparaît comme « un juste milieu entre reprise démographique et héritage des dynamiques passées ».

L'autorité environnementale considère cette argumentation comme insuffisante. Elle note que le scénario retenu est en rupture avec les dynamiques actuelles et reste très ambitieux.

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°CVL-2025-006501/A PP en date du 23 décembre 2025

Elaboration du PLU du Malesherbois (45)

**L'autorité environnementale recommande de retenir un scénario démographique plus proche des tendances actuelles.**

L'évaluation environnementale expose les mesures prises pour limiter les incidences du projet de PLU sur l'environnement (p. 24 à 31), en détaillant les mesures d'évitement, de réduction et la mesure de compensation. Pour ce qui concerne l'ouverture à l'urbanisation du secteur de la Vallée du Fréau (zone AUx, à vocation économique, de 32,5 ha), le besoin en foncier à vocation économique n'est pas justifié, les mesures d'évitement et de réduction, qui doivent être préalables à la compensation ne sont pas clairement exposées<sup>1</sup>. Le dossier n'examine aucune alternative de localisation des zones d'activités économiques, et ne permet pas, de fait, d'apprécier les avantages et les inconvénients du projet retenu sous l'angle environnemental par comparaison entre différents scénarios. Dans le diagnostic territorial, il est indiqué (p. 265) que « les documents d'urbanisme actuels prévoient une réserve foncière pour le développement économique. Une réflexion devra être portée sur leur pertinence en se penchant essentiellement sur la localisation, la surface et la destination ». On peut également lire (p. 266) que « les zones d'activités existantes sont à optimiser en matière de foncier avant même de prétendre à l'extension ». Pourtant, les justifications sur ce sujet sont absentes, de même que le bilan de l'occupation des zones à vocation économique existantes. Pourtant, l'évaluation environnementale montre que l'extension prévue pour la zone d'activités de la Vallée du Fréau a un impact fort sur la biodiversité (environ 4,95 ha de pelouses calcicoles d'intérêt communautaire impactées) et nécessitera une mesure de compensation. Celle-ci fait l'objet d'un pré-diagnostic et sera mise en œuvre dans le cadre du projet d'aménagement.

L'autorité environnementale rappelle que le code de l'urbanisme demande d'expliquer les choix effectués, notamment au regard des questions d'environnement et en fonction des solutions de substitution raisonnables<sup>2</sup>.

**L'autorité environnementale recommande de démontrer le déroulement de la séquence éviter, réduire, compenser ayant conduit au choix de l'ouverture à l'urbanisation du secteur de la Vallée du Fréau, et, plus globalement, de justifier que le scénario de développement communal retenu présente le moindre impact environnemental.**

L'autorité environnementale note cependant que l'évaluation environnementale a permis, de manière appropriée, l'évitement d'une zone humide sur le secteur de la rue des Jardins et qu'elle indique que tous les autres secteurs ouverts à l'urbanisation ne sont pas concernés par des problématiques de zones humides (Evaluation environnementale p.54). Ce dernier point pourrait être nuancé dans la mesure où l'évaluation des zones humides ne semble pas avoir porté sur l'ensemble des secteurs ouverts à l'urbani-

---

<sup>1</sup> Certaines mesures proposées dans l'évaluation environnementale ne semblent pas avoir été retenues ; il est difficile pour le lecteur de visualiser les mesures concrètes finalement retenues.

<sup>2</sup> Article R.151-3 4° du code de l'urbanisme : le rapport de présentation « explique les choix retenus [...] au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement [...], ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ».

sation, certains présentant une faible probabilité de zones humides, identifiée grâce aux données disponibles sur le portail des zones humides. Néanmoins, la mise en place d'un zonage Nzh sur une surface totale de 160,3 ha est de nature à permettre une bonne identification et une protection des zones humides repérées dans le cadre des études réalisées.

## 2.2 Dispositif de suivi des effets du projet de PLU sur l'environnement

Le code de l'urbanisme stipule que le rapport de présentation comprend la définition des critères, indicateurs et modalités pour assurer le suivi des effets sur l'environnement « afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées » (article R.151-3 6°).

Ce dispositif de suivi environnemental est présenté sous forme de tableau p.127 à 130 de l'évaluation environnementale. Il propose 13 objectifs de suivi, et mentionne la source de données, la valeur de référence, la fréquence de suivi et le niveau d'alerte, ce qui est tout à fait pertinent. Sur la base de ces indicateurs, la collectivité sera en mesure de suivre les effets de son PLU sur l'environnement et d'envisager des mesures correctrices le cas échéant.

## 2.3 Résumé non technique

Le résumé non technique (RNT), se présente sous la forme d'un document séparé de 33 pages. Il synthétise les principaux enjeux environnementaux identifiés dans l'état initial de l'environnement, les impacts du PLU sur l'environnement et les mesures envisagées pour les limiter, mais il ne présente pas le projet de PLU et les orientations du PADD, ce qui ne facilite pas la compréhension du lecteur.

**L'autorité environnementale recommande d'insérer au début du résumé non technique une présentation du projet de PLU, des principales orientations retenues et de leur justification.**

## 3 La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers

Comme énoncé dans l'avant-propos, le présent avis est focalisé sur l'enjeu de la maîtrise de la consommation d'espace.

### L'habitat

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) projette une population de 8 406 habitants à l'horizon 2035 pour la commune, contre 8 005 en 2021. Le dossier fait état d'un besoin de 422 logements neufs supplémentaires pour la période 2021-2035 pour répondre à la fois à l'accroissement

démographique retenu (+0,35 % par an) et aux besoins propres de la population existante liés à l'évolution de la taille des ménages et de la composition du parc de logements (volet Justifications, p.13 et 14).

Le calcul du point mort démographique est correctement détaillé. En revanche, comme indiqué précédemment, le taux de croissance annuel retenu paraît très ambitieux à la vue des tendances récentes (cf. partie 2.1 du présent avis), ce qui engendre une surévaluation potentielle du besoin réel en logements.

Le dossier présente une analyse du potentiel des espaces destinés à l'habitat et distingue les dents creuses, le potentiel de division et le potentiel d'extension, auxquels sont appliqués des taux de rétention (30 % pour les dents creuses et 80% pour le potentiel de division). En outre, se rajoute pour les extensions, un taux de 30% d'espace consacré aux VRD<sup>3</sup> (voiries et réseaux divers). Il en résulte un potentiel de 123 logements en densification et 205 logements en extension, auxquels s'ajoutent les 97 logements réalisés entre 2021 et 2024, ce qui permet de couvrir l'ensemble des besoins estimés.

Les surfaces correspondantes dédiées à l'habitat sont évaluées à 10,4 ha (6,4 ha en densification et 4 ha en extension après application des coefficients ci-dessus) ; cependant les voiries et réseaux divers (VRD) doivent être inclus dans le calcul de la consommation d'espaces : ce sont donc bien 5,9 ha d'extensions qui sont prévues et qui doivent entrer dans le calcul de la consommation d'espaces, ce qui représente une consommation totale de 12,3 ha pour l'habitat.

**L'autorité environnementale recommande de présenter l'intégralité des surfaces consommées par l'évaluation à l'aide de données chiffrées de la consommation d'espace à vocation d'habitat prévue par le projet de PLU.**

Les objectifs de production de logements sont détaillés par commune déléguée.

L'autorité environnementale note que figure parmi les objectifs du PADD celui de « Réinvestir le parc de logements vacants en lien avec les objectifs de renouvellement urbain et de reconquête dans l'enveloppe urbaine existante (OPAH, mutation des cœurs d'îlot etc...) », alors que le volet Justifications évoque à peine la question des logements vacants, mentionnant uniquement l'hypothèse « de la reprise d'un certain pourcentage des logements vacants et des résidences secondaires ».

L'hypothèse mentionnée dans le calcul du point mort démographique est le passage de 55 logements vacants en 2021 à 47 logements vacants en 2035 (données LOVAC). Or les données INSEE mentionnent 292 logements vacants sur la commune du Malesherbois en 2022, ce qui représente un écart très conséquent.

Pour les sites à dominante d'habitat couverts par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), le PLU fixe un échéancier pour le démarrage des opérations : la priorité est donnée à la zone AU « les Jardins de Cassini » à Coudray, urbanisable dès l'approbation du PLU ; la zone dite de « la rue des

---

<sup>3</sup> Ensemble de travaux nécessaires pour aménager un espace ou construire un bâtiment, et le raccorder aux différents réseaux existants.

Jardins » à Malesherbes sera ouverte à l'urbanisation 2 ans après l'approbation du PLU ; les autres zones à vocation résidentielle étant ouvertes à l'urbanisation 5 ans après l'approbation du PLU. **Ce principe d'ouverture à l'urbanisation progressive est vertueux ; néanmoins ce phasage aurait été mieux assuré avec l'utilisation d'un zonage 2 AU (long terme), au terme duquel le passage en zone 1 AU (court terme) aurait été conditionné à une justification des besoins en logements sur la base d'un bilan de la démographie communale et de la production globale de logements déjà réalisée.**

#### Les activités économiques et les équipements

Le dossier indique (p. 28 volet Justifications) que les espaces potentiellement constructibles à vocation économique sont évalués à environ 45,4 ha, et ceux à vocation d'équipement à 2,9 ha.

L'ouverture à l'urbanisation dédiée aux activités économiques (zone AUx)<sup>4</sup>, porte sur une surface de 32,5 ha, concentrée sur la zone de la Vallée du Fréau sur la commune déléguée de Malesherbes.

Le taux d'occupation des zones d'activités existantes n'est pas clairement présenté, bien que le dossier indique que le site retenu, en continuité directe avec l'actuelle zone industrielle, ne compte pas de friche pouvant être mobilisée (Justifications, p.29). Il aurait été utile de justifier l'enveloppe foncière dévolue aux activités économiques au regard des besoins actuels et prévisionnels des entreprises, sur la base d'éléments tangibles.

**L'autorité environnementale recommande de fonder le besoin foncier nécessaire aux activités économiques sur une analyse du foncier disponible, des dynamiques et des besoins des entreprises à l'échelle de la commune.**

En ce qui concerne les créations et extensions de secteurs de taille et capacité limitée (STECAL), une seule activité est concernée, sur la commune déléguée de Nangeville, et a été correctement intégrée dans la consommation prévisionnelle d'espaces pour le développement économique (0,5 ha).

En ce qui concerne les équipements, le dossier indique que le PLU prévoit une consommation d'environ 2,9 ha à usage d'équipement, majoritairement inscrits en zone Ue, en précisant qu'aucun projet d'équipement structurant n'est prévu dans le cadre du nouveau document d'urbanisme (p. 28). Aucune justification de cette surface n'est mentionnée. De plus, l'autorité environnementale observe que le zonage prévoit une zone Ae de 2,5 ha et une zone Ne de 17 ha sur lesquelles peuvent s'implanter des équipements d'intérêt collectif, sans limitation d'emprise au sol et sans que ces surfaces ne soient intégrées au calcul de la consommation d'espaces.

**L'autorité environnementale recommande de définir des emprises au sol constructibles au sein des zones Ae et Ne et de les intégrer au calcul de la consommation d'espace.**

---

<sup>4</sup> Cf tableau des surfaces des zones, volet Justifications p.52. Les chiffres de la consommation d'espace à vocation économique diffèrent selon les pièces du dossier.

### La consommation foncière totale

Le volet Justifications du rapport de présentation comporte un bilan de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de la période précédente sur la base des données du portail national de l'artificialisation des sols, qui indiquent une consommation foncière de 24,2 ha sur la période 2007-2018, dont 11,5 ha pour l'habitat, 7,6 ha pour les activités économiques et 5,1 ha pour les équipements, soit 2,42 ha consommés par an. Le dossier ne précise pas la nature des espaces consommés par l'urbanisation et ne présente pas de cartographie illustrant leur localisation. Il est à noter que la période d'analyse (2007-2018) correspond aux 10 années précédant l'engagement de la procédure d'élaboration du PLU du Malesherbois. Le dossier indique que, compte tenu de la durée de la procédure d'élaboration du PLU, l'analyse de la consommation d'espaces a été étendue « par extrapolation » à la période 2018-2023, mais uniquement pour ce qui concerne l'habitat. Ainsi, il précise que 4,6 ha ont été consommés entre 2018 et 2023 pour l'habitat. L'autorité environnementale considère que cette analyse est incomplète et insuffisante. Elle rappelle que l'article L. 151-4 du Code de l'urbanisme stipule que « [le rapport de présentation] analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan... » : la période d'analyse de la consommation passée doit donc porter sur la période 2015-2024.

**L'autorité environnementale recommande de reprendre l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur la base de la période des 10 ans précédant l'arrêt du projet de PLU.**

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Centre-Val de Loire approuvé le 4 février 2020 fixe comme objectif de diviser par deux la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf) d'ici 2025 et de tendre vers le « zéro artificialisation nette » (ZAN) d'ici 2040 (objectif 5), comme rappelé dans l'évaluation environnementale (p. 23). Par ailleurs, le dossier cite la loi « climat et résilience »<sup>5</sup> qui prévoit d'atteindre le « zéro artificialisation nette » d'ici 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'Enaf au cours de la décennie 2021-2031 par rapport à la décennie précédente. Afin de s'inscrire dans la trajectoire progressive du ZAN, la consommation foncière permise par le projet de PLUi devrait ainsi se rapprocher de 12,1 ha sur la période 2021-2031 (1,21 ha/an)<sup>6</sup>.

Au final, le dossier estime que l'ensemble du projet de PLU du Malesherbois entraîne la consommation de 60 ha d'Enaf, dont 19,4 ha d'espaces naturels, 30,8 ha d'espaces agricoles (dont 5,6 ha inscrits à la Politique agricole commune, PAC) et 8,8 ha d'espaces forestiers.

Ainsi, quelle que soit la période de référence utilisée, le projet de PLU génère un rythme de consommation d'espaces largement supérieur à celui observé sur la période précédente. Il ne s'inscrit pas dans la

---

<sup>5</sup> LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<sup>6</sup> Sur la base des données mentionnées sur le dossier sur la période 2007-2018 ; ce calcul sera donc à actualiser sur la base des données plus récentes qui devront être fournies (cf ci-dessus).

trajectoire progressive du ZAN, et l'affiche clairement. On peut ainsi lire (p. 50) que « le PLU du Malesherbois conduit à une multiplication par 2,4<sup>7</sup> de la consommation d'espaces observée par rapport à la période passée » et que « le projet de PLU du Malesherbois n'engage pas une trajectoire de sobriété foncière et favorise la consommation d'espaces en extension, en particulier pour les constructions à usage d'activité ».

L'autorité environnementale déplore le fait que la collectivité n'envisage pas de se conformer aux engagements nationaux et régionaux en matière de modération de la consommation d'espaces, et qu'elle se contente de maigres efforts en se focalisant sur les objectifs d'un SCoT datant de 2019, en très fort décalage avec les tendances démographiques actuelles.

**L'autorité environnementale recommande, en matière de consommation d'espace de rendre dès maintenant le projet de PLU cohérent avec les objectifs nationaux et régionaux.**

## 4 Conclusion

Le projet de PLU du Malesherbois prévoit une consommation d'espaces supérieure aux consommations d'espaces passées, contrevenant à toutes les prescriptions à l'échelle régionale et nationale en faveur de la modération de la consommation d'espace. Les motivations de cette très forte consommation d'espaces font largement défaut. De plus, les extensions urbaines prévues portent sur des milieux à forts enjeux en termes de biodiversité, sans analyse de solutions alternatives. L'autorité environnementale considère que la séquence éviter-réduire-compenser a été déroulée de manière insuffisante et que des mesures d'évitement élargies auraient pu permettre à la fois une modération de la consommation d'espace et un impact moindre sur la biodiversité. Sur cette base, les autres enjeux environnementaux et leur prise en compte devront être réexaminés.

**Six recommandations figurent dans le corps de l'avis.**

---

<sup>7</sup> Ce chiffre est discutable dans la mesure où la période passée utilisée comme référence n'est pas correcte, que certains espaces n'ont pas été comptabilisés et que des taux de VRD ont été indûment appliqués, comme mentionné précédemment ; il pourrait être en réalité plus élevé.