



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
PAYS DE LA LOIRE

Avis délibéré
sur le projet de révision allégée n°6
du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de Laval Agglomération (53)

N ° MRAe PDL 000662 / A PP

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Conformément aux dispositions retenues en séance collégiale du 18 mars 2025, la MRAe Pays de la Loire a délibéré par correspondances électroniques sur l'avis relatif à la révision allégée n°6 du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de Laval Agglomération (53).

En application du règlement intérieur de la MRAe, chacun des membres délibérants atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis. Ont ainsi délibéré sur cet avis : Vincent Degrotte, Paul Fattal et Daniel Fauvre.

* *

La MRAe Pays de la Loire a été saisie pour avis par le Président de Laval Agglomération, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 9 janvier 2025 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 9 janvier 2025 l'agence régionale de santé de la Mayenne.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

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

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

Le présent avis est publié sur le [site des MRAe](#). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Avis

L'évaluation environnementale des plans et des programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification ou de la programmation, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des dispositions du document sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale ou d'une évaluation environnementale après examen au cas par cas. C'est le cas de la révision allégée n°6 du PLUi de Laval Agglomération qui est soumise à évaluation environnementale systématique.

Le présent avis est produit sur la base des documents dont la MRAe a été saisie dans leur version arrêtée par la collectivité le 25 novembre 2024 et transmise le 9 janvier 2025 (Principalement « PLUi Laval Agglomération – Révision allégée n°6 : création zone Nf – Complément au rapport de présentation »).

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de révision allégée n°6 du PLUi de Laval Agglomération et de ses principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

La communauté d'agglomération de Laval Agglomération regroupe trente-quatre communes sur une superficie de 686 km², et représente une population totale de près de 115 000 habitants¹.

Le PLUi de Laval Agglomération couvre vingt communes². Depuis son approbation en date du 16 décembre 2019, il a fait l'objet de trois révisions allégées approuvées et trois autres prescrites, deux modifications approuvées et deux autres prescrites, une modification simplifiée approuvée.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLUi de Laval Agglomération développe trois axes :

- « *un territoire attractif et rayonnant* » (attractivité économique, accessibilité améliorée, développement démographique),
- « *un territoire solidaire et complémentaire* » (logements, mobilité, coopération territoriale),
- « *un territoire au cadre de vie et au capital nature valorisés* » (patrimoine, identité naturelle et rurale, biodiversité, cadre de vie végétal de qualité, cycle urbain durable).

Il prévoit notamment de « *poursuivre la valorisation de la Mayenne et de ses abords ainsi que l'ensemble des vallées du territoire* » et de « *déployer une offre touristique diversifiée et cohérente* ».

1 Source INSEE 2021.

2 Les quatorze autres communes sont couvertes par le PLUi du Pays de Loiron.

avec les caractéristiques du territoire autour de l'excursionnisme et des courts et moyens séjours », notamment déclinée autour du tourisme fluvial (plans d'eau, haltes fluviales sur la Mayenne...).

La rivière Mayenne traverse le territoire du PLUi de Laval Agglomération du nord au sud. Son cours et celui de ses affluents croise en particulier les communes de Montflours, Saint-Jean-sur-Mayenne, Changé, Laval, L'Huisserie, Entrammes, Nuillé-sur-Vicoin.



Territoire du PLUi de Laval Agglomération (en bleu foncé) au sein du périmètre de la communauté d'agglomération (source : dossier)

1.2 Présentation du projet de révision allégée n°6

La révision allégée n°6 du PLUi de Laval Agglomération est motivée par l'objectif de promouvoir le tourisme et les activités liées au fleuve la Mayenne et ses affluents, d'en valoriser les paysages, les milieux naturels et le patrimoine bâti remarquable, en lien avec la mise en œuvre d'un plan-guide aménagement et valorisation des bords de Mayenne en cours d'élaboration.

Elle se traduit par des évolutions portées au règlement graphique et au règlement écrit du PLUi, et par la création d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielle « *Bords de la Mayenne* ».

Les évolutions portées au règlement écrit consistent essentiellement³ à créer une zone Nf, ses quatre sous-secteurs Nf0, Nf1, Nf2 et Nf3, et leurs règlements respectifs.

La zone Nf est définie comme un « *secteur naturel fluvial visant à valoriser la Mayenne et ses affluents ainsi que leurs abords sous certaines conditions relatives à la sensibilité environnementale des secteurs* ».

Les STECAL⁴ Nf1 et les sous-secteurs Nf2 et Nf3 correspondent à des niveaux de sensibilité environnementale respectivement considérés comme faible, modéré et fort. Le sous-secteur Nf0 recouvre le cours d'eau de la Mayenne et ses affluents.

Pour l'essentiel, le règlement autorise sous certaines conditions :

3 Le règlement écrit est aussi modifié pour apporter des précisions sur les constructions légères autorisées en zone naturelle à vocation de loisirs (NI).

4 Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées.

- en zone Nf0, les aménagements légers et démontables de type bac à chaîne, pontons, pontons de pêche, ainsi que l'occupation du domaine public fluvial d'un mois au plus par un bateau, un engin flottant ou un établissement flottant ;
- en zone Nf3, les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, les postes d'observation de la faune, les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité ou nécessaires à la préservation et à la restauration des espaces et milieux, la réfection des bâtiments existants, les aménagements nécessaires à la gestion et à la remise en état d'éléments de patrimoine bâti inventorié⁵ ;
- en zone Nf2, en plus de ceux autorisés en Nf3, l'aménagement d'aires naturelles de loisirs, d'aires de stationnement, et l'extension des constructions existantes ;
- en zone Nf1, en plus de ceux autorisés en Nf3 et Nf2, les constructions, installations et ouvrages contribuant au tourisme fluvial tels que commerces, services, établissements de restauration, hébergements hôteliers, aires de camping et d'accueil de camping-cars, habitations légères de loisirs (cabanes dans les arbres ou sur pilotis, chalets...), bases ou ouvrages nautiques.

Les évolutions portées au règlement graphique concernent :

- douze sites⁶ reclassés en zone Nf, sur une surface totale⁷ de 245 ha, principalement en remplacement⁸ de zones classées naturelles et forestières (N) ou naturelles à protéger (Np) ;
- sur un treizième site⁹, l'extension¹⁰ sur plus de 11,5 ha d'une zone naturelle à vocation de loisirs (NI) en remplacement d'un zonage naturel (N).

Le dossier indique que l'OAP sectorielle « Bords de la Mayenne » créée « concerne tout projet situé dans une bande de 100 m de part et d'autre des bords de la Mayenne ». Le plan fourni de cette OAP ne couvre pas précisément la totalité du territoire concerné.

Elle s'organise autour des thématiques de l'aménagement, la mobilité, le tourisme/loisirs, et l'écologie.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de révision allégée n°6 identifiés par la MRAe

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux du projet de révision allégée n°6 du PLUi de Laval Agglomération identifiés comme principaux par la MRAe sont :

5 Éléments de patrimoine bâti classés monument historique ou localisés dans un site classé ou inscrit.

6 Sites « la Guingette » à Montfleurs, « espace naturel des Planches », « parking des Planches », carrière de Chaffenay » et « extension du parking de la Maignannerie » à Saint-Jean-sur-Mayenne, « base nautique » et « Bois Gamats » à Laval, « écluse Bonne », « écluse Port-Rhingard » et « aire de loisirs et projet de bac » à L'Huisserie, « halte fluviale » et « abbaye de Port-Salut » à Entrammes.

7 Répartie en 187 ha de zone Nf0, 7,5 ha de STECAL Nf1, près de 1 ha de zone Nf2, et 49,5 ha de zone Nf3.

8 150 ha de zones naturelles et forestières (N) et 92 ha de zones naturelles à protéger (Np).

9 Site de « l'Orbière » sur les communes d'Entrammes et Forcé.

10 Le règlement du PLUi autorise sous certaines conditions en zone NI notamment les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière, les extensions d'habitations existantes et la création d'annexes, les installations nécessaires à la production d'énergie renouvelable, les habitations légères de loisirs liées à l'hébergement hôtelier et touristique, les constructions légères liées à la protection et à la découverte de la faune et de la flore.

- la consommation d'espaces naturels et agricoles et l'artificialisation des sols ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité ;
- la prise en compte du paysage et du patrimoine ;
- la gestion de la ressource en eau ;
- la prise en compte des risques naturels ;
- l'adaptation et la contribution à l'atténuation du changement climatique.



Carte des sites concernés (en rouge) par la révision allégée n°6 (source : dossier)

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

2.1 Articulation du PLUi de Laval Agglo avec les autres plans et programmes

Le dossier rappelle que le schéma de cohérence territoriale (SCoT) des Pays de Laval et de Loiron est caduc depuis le 14 février 2020.

En l'absence de SCoT intégrateur, il gagnerait à explorer le rapport de compatibilité de la révision allégée n°6 du PLUi de Laval Agglo avec les règles générales du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) des Pays de la Loire, les objectifs du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne et des schémas d'aménagement et de gestion (SAGE) de la Mayenne, de l'Oudon et de la Sarthe aval,

ainsi que les objectifs de gestion des risques inondation définis par le plan de gestion des risques inondation (PGRI) Loire-Bretagne.

2.2 État initial de l'environnement, perspectives d'évolution en l'absence de plan, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

Les informations relatives à l'état initial de l'environnement sont réparties entre :

- la description, par fiches, des caractéristiques de chacun des treize sites concernés par une évolution portée par la révision allégée n°6 ;
- des rappels synthétiques, effectués par thématique, au chapitre des incidences sur l'environnement et des mesures de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC).

Toutefois, ces volets ne sont pas homogènes, certains enjeux environnementaux n'apparaissant que dans un seul volet, ce qui nuit à leur appropriation par le lecteur. C'est en particulier le cas pour le risque inondation, les milieux naturels, les zones humides, la ressource en eau, ou le patrimoine culturel et architectural.

De plus, le dossier ne caractérise pas les enjeux environnementaux relevés, et il ne permet pas de les localiser sur des cartes, ni de croiser leur localisation avec celle des secteurs concernés par la procédure d'évolution du PLUi.

Ainsi, le dossier ne procède pas à une analyse de l'état initial de l'environnement et des caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées suffisamment aboutie pour permettre de justifier pour la suite, des choix retenus, d'une évaluation des incidences possibles du projet de révision allégée au regard des sensibilités du territoire, et des éventuelles mesures de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) et de suivi.

En rapport avec l'analyse ci-dessus, la MRAe recommande de :

- ***mettre en cohérence la description des caractéristiques des sites concernés par la révision allégée avec les données portées dans l'analyse de ses incidences possibles ;***
- ***présenter des éléments cartographiques permettant de localiser les enjeux environnementaux et de les croiser avec les sites concernés par les évolutions du PLUi ;***
- ***caractériser les enjeux susceptibles d'être affectés par les évolutions portées au PLUi, de manière à mieux justifier des choix retenus et de leurs incidences possibles.***

2.3 Choix du parti retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables

Le dossier évoque la réflexion menée pour créer des zones Nf au PLUi à partir d'une soixantaine de secteurs pressentis, qui sont localisés sur des photographies aériennes.

Toutefois, l'étude ne permet pas de justifier comment le choix des douze sites retenus en zone Nf, ni celui d'extension de la zone NI sur le site de l'Orbière, répondent à la recherche de moindre impact à travers l'examen de sites de substitution sur le territoire communautaire, ou de variantes à l'échelle des sites concernés, au regard des enjeux environnementaux identifiés.

La définition des sous-secteurs Nf0, Nf3, Nf2 et Nf1 est présentée en fonction de grille de niveaux de sensibilité décroissants. Mais leur application à tout ou partie des sites retenus n'est pas explicitée ni clairement étayée par une caractérisation des enjeux issue de l'analyse de l'état initial de l'environnement et celle des incidences possibles sur chacun des sites concernés.

La MRAe recommande de :

- ***justifier pour les treize sites concernés de la recherche de solutions de substitution raisonnables au regard des évolutions du PLUi susceptibles d'avoir des impacts sur les enjeux environnementaux du territoire ;***
- ***s'appuyer sur un état initial de l'environnement conforté et sur une analyse des incidences potentielles mieux aboutie pour justifier des choix retenus de sous-secteurs au sein du zonage Nf.***

2.4 Incidences notables probables et mesures pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables de la révision allégée n°6 du PLUi Laval Agglo

L'analyse des incidences se limite pour l'essentiel à lister par thématique les éléments¹¹ faisant enjeu au droit de chaque site d'évolution du PLUi, et à indiquer les dispositions du règlement graphique et écrit, ainsi que de l'OAP « bords de Mayenne », susceptibles d'y répondre, pour conclure à un impact limité voire très limité de la révision allégée.

Le dossier ne caractérise pas ce que peuvent être les incidences possibles de la mise en œuvre des dispositions du futur PLUi au regard des enjeux environnementaux ainsi repérés. Ce faisant, il n'explicite pas comment les dispositions réglementaires ou celles de l'OAP seraient susceptibles d'y répondre.

Les arguments avancés¹² semblent davantage porter sur les effets potentiels des projets motivant la procédure que sur les incidences potentielles de l'ensemble de ce que le futur PLUi autorise sur les sites considérés. Cet écart tend à sous-estimer les possibilités offertes par le futur PLUi, et donc à réduire le champ d'analyse de ses incidences possibles sur les enjeux environnementaux.

De manière générale, quand elle dépasse le constat de la présence d'enjeu, l'analyse proposée relève souvent de l'affirmation d'incidences limitées ou très limitées, sans toujours l'étayer d'arguments clairement démontrés au regard des enjeux identifiés, ou renvoie au stade opérationnel d'aménagement des sites concernés la mise en œuvre de solutions sans même les encadrer.

De manière particulière, l'OAP « Bords de Mayenne » porte sur une bande de 100 m de part et d'autre des bords de la Mayenne. La MRAe observe qu'autour de quatre thématiques (aménagement, mobilité, tourisme/loisirs, écologie), cette OAP avance des objectifs généraux¹³ sans porter les préconisations de nature à encadrer leur mise en œuvre, ni identifier le cas échéant les éléments de sensibilité et/ou de vigilance dont elle vise la bonne prise en compte sur le territoire (zones humides, biodiversité, risque inondation, etc).

Ces différents points sont détaillés en partie 3 du présent avis.

En regard avec l'analyse ci-dessus, la MRAe recommande de :

- ***renforcer l'analyse des incidences de la révision allégée en caractérisant plus précisément les incidences et en étendant l'analyse à l'ensemble de ce que le futur règlement de PLUi autorise sur chaque site d'évolution considéré ;***

11 Par exemple : zone rouge du PPRI, ZNIEFF, zone humide, haies protégées au PLUi, site patrimonial remarquable.

12 Par exemple sur les faibles taux futurs de constructions ou d'imperméabilisation des sols.

13 Par exemple : « les projets dans les espaces naturels veilleront à minimiser leur impact visuel et à préserver le paysage naturel des bords de la Mayenne », « les nouveaux projets veilleront à participer à l'animation des berges en analysant l'opportunité de l'aménagement de haltes, de zones récréatives et de belvédères sur le paysage », « les projets au sein de réservoirs de biodiversité identifiés dans le PADD veilleront à favoriser la création d'aménagements permettant la protection, le passage de la faune et le développement de la flore ».

- *mieux justifier de la manière dont le futur PLUi permet de prendre en compte ces incidences à travers ses dispositions réglementaires, son OAP ou d'autres mesures ERC le cas échéant.*

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Le site Natura 2000 le plus proche est celui des « Basses vallées angevines, aval de la rivière Mayenne et prairies de la Baumette », situé à plus de 27 km des secteurs concernés par la révision allégée n°6 du PLUi.

Le dossier argumente de cette distance, ainsi que des éléments de protection ou de préservation mis en œuvre par le PLUi (protection des zones humides, des haies et arbres, gestion satisfaisante des différents flux d'eaux pluviales et usées supplémentaires générés, etc) pour conclure à un impact négligeable de la procédure de révision allégée sur les sites Natura 2000.

La MRAe n'a pas d'observation sur ce point.

2.6 Dispositif de suivi des effets de la révision allégée n°6 du PLUi Laval Agglo sur l'environnement

Le dossier se limite à présenter un tableau de l'ensemble des indicateurs du PLUi en vigueur, répartis selon les trois axes définis par le PADD.

Toutefois, il ne précise pas les indicateurs pertinents susceptibles d'être mobilisés pour permettre le suivi des évolutions portées par la présente révision allégée, ni le cas échéant leur valeur d'avancement au stade de cette procédure.

La MRAe recommande de présenter avec précision les indicateurs pertinents qui permettront de suivre les incidences environnementales de la révision allégée n°6 du PLUi de Laval Agglo.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique se limite à synthétiser les chapitres du dossier relatifs à la présentation des objets et objectifs de la procédure, à l'analyse des impacts et des mesures ERC, et à l'analyse des impacts sur les sites Natura 2000 mais n'évoque pas, par exemple, l'analyse de l'état initial, la justification des choix retenus ou les indicateurs de suivi pertinents.

Il présente les mêmes lacunes que le reste du dossier, et nécessitera d'être complété en fonction des réponses apportées aux recommandations formulées dans le présent avis.

La MRAe recommande de produire un résumé non technique couvrant l'ensemble des chapitres attendus de l'évaluation environnementale de la révision allégée n°6.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de révision allégée n°6 du PLUi de Laval Agglomération

3.1 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

Le conseil régional des Pays de la Loire n'a pas conduit avant la date butoir du 22 novembre 2024 fixée par la loi la territorialisation de l'objectif de réduction de moitié de la consommation d'espace en région pour la décennie 2021-2030, qui lui permettait de moduler la réduction attendue, en fonction des secteurs géographiques, dans le respect de l'enveloppe régionale. En conséquence, les SCoT, ou à défaut les PLU(i), sont tenus d'intégrer un objectif de réduction de moitié de la consommation d'espace d'ici le 22 février 2028.

Selon le dossier :

- les zones Nf créées couvrent une surface totale de 245 ha, répartie en 187 ha de zone Nf0, 7,5 ha de zones Nf1, près de 1 ha de zone Nf2, et 49,5 ha de zones Nf3 ;
- l'extension de zone NI sur le site de l'Orbière représente une surface de plus de 11,5 ha ;
- ces nouveaux zonages se développent essentiellement au détriment d'une réduction de zones naturelles et forestières N (150 ha) et naturelles à protéger Np (92 ha), ainsi que de zones naturelles dédiées aux activités en campagne Ne (3,6 ha) et se substituent à 1,75 ha de zones naturelles de tourisme et de loisirs Nt .

Le dossier estime la consommation nette d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) à 8,47 ha, résultant de la différence entre une consommation totale d'espaces NAF de 13,58 ha et une restitution d'espaces NAF de 5,11 ha, en prenant en considération huit des treize sites d'évolution du PLUi¹⁴. Il conviendrait que cette estimation soit plus clairement explicitée.

Cette valeur est mise en perspective par rapport aux objectifs, fixés par le PLUi en vigueur, d'extension urbaine maximale de 285 ha pour l'habitat, 260 ha pour les activités, 120 ha pour les équipements, ainsi qu'à la consommation d'espaces NAF de 495 ha réalisée sur la période 2001-2010 à l'échelle du territoire du PLUi. Concernant ce dernier point, une référence à des données plus récentes, distinguant les dynamiques observées par destinations, pourrait être plus éclairante.

Il convient de mieux justifier de l'adéquation des périmètres retenus au regard des besoins exprimés motivant leur création, et des écarts avec ce que le futur règlement de PLUi y autorise, notamment pour la création des STECAL¹⁵ Nf1, celle des 49,5 ha de zones¹⁶ Nf3, et l'extension de zones NI sur le site de l'Orbière.

Le futur règlement de PLUi prévoit des surfaces maximales d'emprise au sol des constructions au sein des zones Nf et NI, ainsi que des parts minimales de surfaces non imperméabilisées sur le territoire de Laval et sur celui des autres communes.

Dans la mesure où il ne propose aucune analyse de ces paramètres au regard des zonages créés ou étendus et des constructions existantes, le dossier n'évalue pas la part d'artificialisation des sols ainsi permise au sein d'environ 58 ha de zones Nf1, Nf2 ou Nf3, et de plus de 11,5 ha d'extension de zone NI.

Il est aussi attendu une mise en perspective de cette évolution avec la trajectoire nationale et régionale fixée concernant l'absence d'artificialisation nette (ZAN).

La MRAe recommande de :

- ***mieux justifier l'adéquation des périmètres de zonages retenus au regard des besoins exprimés motivant leur création ;***
- ***justifier de l'analyse de l'artificialisation des sols induite par le projet de révision allégée au regard des périmètres de zonages retenus et de ce que le futur règlement de PLUi y autorise ;***

14 Pour la consommation d'espaces NAF : les sites de l'Orbière à Entrammes et Forcé, de l'abbaye de Port-Salut et de la halte fluviale à Entrammes, de l'espace naturel des Planches à Saint-Jean-sur-Mayenne. Pour la restitution d'espaces NAF : les sites de la Guinguette à Montflours, des écluses « Bonne » et « Port Rhingeard » et de l'aire de loisirs à L'Huisserie.

15 En particulier les STECAL Nf1 de l'abbaye de Port-Salut et de la halte fluviale à Entrammes, de l'aire de loisirs à L'Huisserie, de la Guinguette à Montflours, de la base nautique à Laval.

16 En particulier les zones Nf3 de Bois Gamats à Laval, de l'aire de loisirs à L'Huisserie, de la Guinguette à Montflours, du parking de l'écluse de la Maignannerie à Saint-Jean-sur-Mayenne.

- ***préciser et mettre davantage en perspective la consommation d'espaces NAF induite par le projet de révision allégée au regard des consommations projetées par le PLUi en vigueur et des dynamiques récentes observées.***

3.2 Préservation des patrimoines naturel et bâti

3.2.1 Zones humides

L'analyse de l'état initial de l'environnement relève la présence de zones humides sur neuf sites¹⁷ concernés par la révision allégée n°6, toutefois sans les localiser précisément ni en décrire les caractéristiques.

Le dossier ne présente pas d'analyse des incidences potentielles de la révision allégée sur ces zones humides.

Il se limite à rappeler les dispositions générales du règlement écrit du PLUi, selon lesquelles les « zones humides fonctionnelles » identifiées au règlement graphique du PLUi sont protégées pour des motifs d'ordre écologique au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme.

Toutefois, les extraits du futur règlement graphique relatifs aux sites concernés, tels que fournis dans le dossier, ne délimitent pas de périmètre de zones humides sur l'ensemble des secteurs concernés, sans que cette absence de prise en compte des données de l'état initial de l'environnement ne soient explicités.

Ainsi, le dossier renvoie pour l'essentiel au stade d'élaboration d'un projet l'application de la démarche ERC pour les enjeux qui peuvent être associés à la présence de zones humides, cette présence n'étant par ailleurs pas systématiquement signalée sur le règlement graphique au regard des éléments identifiés à l'état initial de l'environnement.

Il est attendu du dossier qu'il analyse les incidences potentielles des évolutions apportées par la révision allégée au regard des enjeux liés à la préservation des zones humides, sur l'ensemble des sites concernés et à l'échelle de ce que le futur règlement de PLUi y autorise.

La MRAe recommande de produire une analyse des incidences potentielles de la révision allégée n°6 du PLUi à la hauteur des enjeux de préservation des zones humides et de la mise en œuvre d'une démarche ERC adaptée.

3.2.2 Biodiversité

La MRAe rappelle que l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire de gain, et l'obligation de respecter la séquence éviter – réduire – compenser (ERC) pour tout projet impactant la biodiversité et les services qu'elle fournit est inscrit dans la législation française¹⁸. En outre, la nouvelle stratégie nationale biodiversité présentée le 27 novembre 2023 a pour objectif de stopper puis d'inverser l'effondrement de la biodiversité, notamment en réduisant les pressions qui s'exercent sur elle.

Le dossier évoque la situation des vallées de la Mayenne et de la Jouanne, ainsi que du Bois Gamats à Laval, au sein de réservoirs ou de corridors écologiques de la trame verte et bleue, toutefois sans les décrire et sans en caractériser les enjeux.

Le site du Bois Gamats à Laval s'inscrit dans le périmètre de la ZNIEFF de type 1 « Prairies humides de la Chesnaie et tourbière de Bois Gamats ».

17 Sites de l'Orbière à Entrammes et Forcé, de la Guinguette à Montflours, de l'aire de loisirs et de l'écluse « Port-Rhingearde » à L'Huisserie, du Bois Gamats et de la base nautique à Laval, de l'espace et du parking des Planches, du parking de l'écluse de la Maignannerie et de la carrière de Chaffenay à Saint-Jean-sur-Mayenne.

18 Loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

L'analyse de l'état initial de l'environnement relève des enjeux de préservation d'espèces protégées :

- pour le Grand capricorne sur l'espace des Planches et l'espace naturel de loisirs à Saint-Jean-sur-Mayenne ;
- pour les chiroptères et l'avifaune (sans autre précision) sur le site de l'abbaye de Port-Salut à Entrammes ;
- pour le brochet sur la base nautique à Laval ;
- sans aucune précision quant aux espèces concernées pour les sites de l'écluse Bonne, de l'écluse Port-Rhingard et de l'aire de loisirs et projet de bac à L'Huisserie, ainsi que du parking de l'écluse de la Maignannerie à Saint-Jean-sur-Mayenne.

Elle indique aussi la présence d'arbres remarquables sur les sites de la Guinguette à Montflours, de l'espace des Planches et de l'espace naturel de loisirs à Saint-Jean-sur-Mayenne, toutefois sans les localiser.

Les enjeux de préservation de la ripisylve sont soulignés pour le site de la carrière de Chaffenay à Saint-Jean-sur-Mayenne, sans autre précision.

Au-delà de ces constats, le manque de précisions et d'approfondissement de l'analyse de l'état initial de l'environnement ne permet pas de produire une analyse des enjeux existants sur les cours d'eau ni sur les sites concernés.

La MRAe relève le caractère notoirement insuffisant de l'analyse des enjeux relatifs à la biodiversité.

L'absence d'investigations précises menées au stade de la planification est source d'incertitudes pour une bonne appréciation des niveaux d'enjeux en matière de biodiversité, alors même que des constructions ou des aménagements autorisés dans les secteurs concernés pourraient leur porter atteinte.

Le dossier se limite à rappeler les dispositions du règlement de PLUi qui :

- interdisent toute nouvelle construction dans les secteurs de continuité écologique des cours d'eau repérés au document graphique, à l'exception des annexes de moins de 20 m², avec un recul d'implantation de 5 m ;
- imposent, en zones Nf1 et NI, une marge de recul minimal pour les constructions et HLL de 35 m par rapport aux berges de la Mayenne et de la Jouanne, et de 10 m pour les autres cours d'eau ;
- interdisent la suppression des « arbres isolés remarquables à protéger » et des « haies et alignements d'arbres à préserver ou à planter » identifiés¹⁹ au règlement graphique du PLUi.

Sur ce dernier point toutefois, le dossier ne permet pas de justifier clairement de l'identification au futur règlement graphique d'arbres, d'alignements d'arbres ou de haies à protéger au regard d'enjeux caractérisés et localisés à l'analyse de l'état initial de l'environnement, alors que les sites concernés par la révision allégée s'inscrivent presque tous dans un environnement boisé ou bocager.

De plus, la MRAe souligne que tous les éléments de patrimoine naturel revêtent un intérêt du point de vue de la préservation de la biodiversité.

19 Pour des motifs écologiques au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme.

Ainsi, les seules dispositions réglementaires retenues n'apparaissent pas adaptées aux enjeux, dont le champ et la définition restent à approfondir.

De plus, le dossier semble renvoyer au stade de réalisation de projets de constructions ou d'aménagements sur sites une analyse approfondie des incidences potentielles sur des espèces protégées, sur des secteurs à enjeux de la trame verte et bleue, ou sur une ZNIEFF.

La MRAe constate qu'à ce stade, le dossier ne justifie pas de la recherche de solution de substitution ou de variante de moindre impact, ni d'un encadrement suffisant pour conclure à la maîtrise des impacts du projet de révision allégée au regard des enjeux environnementaux restant à mieux identifier sur les sites concernés et leurs abords, notamment pour les espèces protégées et leurs habitats.

La MRAe rappelle que le code de l'environnement interdit tout déplacement, toute perturbation intentionnelle ou destruction d'espèces protégées ou de leurs habitats. Tout porteur de projet doit donc conduire et expliciter dans l'étude d'impact une démarche d'évitement et de réduction des impacts afin de concevoir un projet qui respecte cette interdiction. Un projet qui, après l'application rigoureuse des démarches d'évitement, puis de réduction, ne pourrait pas respecter cette interdiction, peut, s'il relève de raisons impératives d'intérêt public majeur, s'il préserve l'état de conservation favorable des populations et des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et s'il démontre l'absence de solution de substitution raisonnable, solliciter une dérogation, moyennant la proposition de mesures de compensation.

Au regard de l'analyse ci-dessus, la MRAe recommande de :

- ***mobiliser un niveau d'expertise adapté pour la bonne appréciation des niveaux d'enjeux associés aux milieux naturels concernés sur les sites de la révision allégée ;***
- ***justifier d'une analyse approfondie des incidences potentielles de la révision allégée, à l'échelle des cours d'eau et des sites concernés, et à hauteur des enjeux de préservation des milieux naturels identifiés et d'interdiction d'atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats ;***
- ***mieux justifier la mise en œuvre d'une démarche ERC adaptée, dans une optique cohérente avec l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité.***

3.2.3 Sites, paysages et patrimoine

Les sites de la base nautique et du Bois Gamats à Laval s'inscrivent dans le périmètre du site patrimonial remarquable (SPR) de Laval, et le site de l'aire de loisirs et du projet de bac à L'Huisserie se situe à ses abords.

Le règlement de PLUi renvoie au respect des dispositions réglementaires du SPR à l'intérieur de son périmètre.

Pour autant, le dossier aurait gagné à analyser les incidences potentielles de la mise en œuvre de la révision allégée sur les enjeux de protection du SPR, au regard de ce que le futur PLUi autorise en zones Nf1 et Nf3.

Le dossier doit justifier de la manière dont s'inscrit l'évolution de zonage des sites concernés par rapport aux dispositions de protection des monuments historiques :

- « ancien oppidum » à Entrammes²⁰ ;

20 Pour le classement en Nf1 des sites de la halte fluviale et de l'abbaye de Port-Salut à Entrammes, ainsi que de l'écluse Port-Rhingard à L'Huisserie.

- « église Saint-Pierre le Potier » à Laval²¹ ;
- « chapelle de Pritz » à Laval²² ;
- « église Notre-Dame d'Avesnières » à Laval²³ ;
- « oppidum du château Meignan » à Saint-Jean-sur-Mayenne²⁴.

S'agissant des incidences sur le paysage, le dossier s'en remet aux seules règles associées aux zonages en matière de hauteur des constructions, et aux éléments portés par l'OAP « Bords de Mayenne ».

La MRAe observe cependant que cette OAP se limite à donner des objectifs généraux aux futurs porteurs de projet, sans préciser les points de vigilance de nature à encadrer leur mise en œuvre. Par exemple, elle indique que « tous les projets préserveront et valoriseront les vues et les perspectives sur le cours d'eau et les éléments bâtis emblématiques de la Mayenne », sans jamais repérer de secteurs, de cônes ou de points de vue particulièrement sensibles, ni de bâtis emblématiques appelant à être mis en scène dans un paysage plus large.

La MRAe recommande de compléter l'analyse des incidences et des mesures relatives aux enjeux d'intégration paysagère et patrimoniale du futur PLUi en prenant en compte l'ensemble des sites faisant l'objet d'évolutions et l'ensemble des constructions et aménagements que le nouveau règlement du PLUi autorise.

3.2.4 Ressource en eau, aspects qualitatifs et quantitatifs

Le dossier de révision allégée relève la situation des sites de la carrière de Chaffenay et de l'extension du parking de la Maignannerie à Saint-Jean-sur-Mayenne au sein du périmètre de protection rapproché sensible du captage d'eau potable²⁵ de la Boussardière à Saint-Jean-sur-Mayenne. Il argumente du futur zonage en Nf3 de ces deux sites et des droits qui y sont limités par le règlement du PLUi pour conclure à un impact très limité sur ce captage. Il gagnerait à mieux justifier de cette argumentation au regard des dispositions de l'arrêté de protection du captage d'eau.

S'agissant de la gestion des eaux pluviales, l'argument avancé d'une imperméabilisation limitée des sols doit être reconsidéré au regard de l'ensemble de ce que le futur PLUi autorise sur les sites concernés par la révision allégée, plutôt qu'à celui des seuls projets motivant cette procédure (comme déjà évoqué au chapitre 3.1 du présent avis).

Les dispositions générales du règlement écrit du PLUi prévoient la limitation en débit et/ou en volume des eaux pluviales en sortie de propriété vers le réseau public ou vers le milieu naturel superficiel.

L'étude gagnerait à justifier de l'analyse des incidences potentielles de la création des zones Nf1 (près de 7,5 ha) et de l'extension de la zone Nl (environ 11,5 ha) sur les eaux pluviales et leur ruissellement.

21 Pour le classement en Nf1 et Nf3 du site de l'aire de loisirs et du projet de bac à L'Huisserie.

22 Pour le classement en Nf3 des sites de la base nautique à Laval, ainsi que de l'espace des Planches et l'espace naturel de loisirs à Saint-Jean-sur-Mayenne.

23 Pour le classement en Nf3 du site du Bois Gamats à Laval.

24 Pour le classement en Nf3 du site du parking de l'écluse de la Maignannerie à Saint-Jean-sur-Mayenne.

25 Prise d'eau sur la Mayenne.

3.3 Prise en compte des risques naturels

3.3.1 Risque inondation

Le dossier relève la situation en partie en zone rouge et en partie en zone jaune du plan de prévention du risque inondation (PPRI) « Agglo Laval » de chacun des trois sites :

- de l'aire de loisirs et du projet de bac à L'Huisserie (classé en Nf1 et Nf3) ;
- de la base nautique à Laval (classé en NF1 et Nf3) ;
- du Bois Gamats à Laval (classé en Nf3).

Le règlement écrit du PLUi renvoie au respect des dispositions réglementaires du PPRI approuvé.

Toutefois les extraits fournis au dossier du futur règlement graphique du PLUi sur les sites d'évolution considérés ne font pas apparaître les zonages du PPRI, ce qui nuit à la bonne information du lecteur sur l'obligation de mise en œuvre des dispositions propres au PPRI.

Au regard des données de l'atlas des zones inondables (AZI) de la Mayenne et ses affluents, le dossier relève aussi la situation de deux sites²⁶ en zone de grand écoulement, de cinq sites²⁷ à la fois en zone de grand écoulement et en zone de stockage, ainsi que de deux sites²⁸ en zone de stockage.

La MRAe observe que les dispositions générales du règlement écrit du PLUi semblent plus limitatives²⁹ « en zone inondable AZI » que ce que peut autoriser le règlement de zone Nf, et que les extraits fournis au dossier du futur règlement graphique sur les sites d'évolution considérés ne font pas figurer les zonages inondables de l'AZI. Cette situation n'apparaît pas de nature à éclairer complètement le lecteur sur les dispositions réglementaires à prendre en compte.

Outre les dispositions du règlement écrit, le dossier affirme le maintien, voire la restriction des droits à construire existants par la révision allégée dans la majorité des zones Nf1 ainsi que l'absence d'autorisation de site d'hébergement supplémentaire ou d'aire de stationnement de nuit, sans toutefois en apporter la démonstration. La MRAe souligne ainsi la différence entre ce que prévoient les projets motivant la révision allégée n°6 et ce que l'évolution prévue du PLUi permettra dans l'absolu.

Au-delà, il est attendu du dossier qu'il présente une analyse des incidences potentielles des évolutions de zonage et des autorisations y afférentes sur les sites concernés au regard du risque d'inondation, et qu'il justifie mieux des choix retenus de nature à ne pas accroître l'exposition des personnes et des biens au risque identifié.

Au regard de l'analyse ci-dessus, la MRAe recommande de mieux justifier l'analyse des incidences du projet de révision allégée n°6 au regard des risques identifiés d'inondation.

26 Les sites de l'abbaye de Port Salut à Entrammes et de l'écluse Bonne à L'Huisserie, tous les deux classés en Nf1.

27 Les sites de l'écluse Port-Rhingard à L'Huisserie et de la halte fluviale à Entrammes (classés en Nf1), du parking des Planches à Saint-Jean-sur-Mayenne (classé en Nf2 et Nf3), de l'espace naturel des Planches et de la carrière de Chaffenay à Saint-Jean-sur-Mayenne (classés en Nf3).

28 Les sites de la Guinguette à Montflours (classé en Nf1 et Nf3) et de l'extension du parking de la Maignannerie à Saint-Jean-sur-Mayenne (classé en Nf3).

29 En « zone inondable AZI », les dispositions générales du règlement écrit du PLUi interdisent « tout ouvrage, remblaiement, ou endiguement qui ne sera pas justifié par la protection des lieux ou qui ne sera pas indispensable à la réalisation de travaux d'infrastructure publique », et autorisent notamment, sous certaines conditions, la réhabilitation, la réfection et l'extension des constructions existantes, ainsi que les nouvelles constructions uniquement liées à la valorisation des maisons éclusières.

3.3.2 Risque feu de forêt

Les études proposées pourraient être complétées par une analyse adaptée pour les sites³⁰ d'évolution du PLUi comprenant ou voisinant des espaces boisés concernés par des risques de feux de forêt et de végétation.

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

Au chapitre des incidences et mesures ERC, l'étude affirme que « l'implantation de dispositifs de production d'énergies renouvelables tels que panneaux solaires/photovoltaïques, seront possibles d'après les différents règlements des zones Nf et ses sous-secteurs », ce qui semble contradictoire avec les dispositions du futur règlement de PLUi en zones Nf présentées dans le dossier.

Cela semble par-contre possible en particulier pour l'extension de zonage NI sur le site de l'Orbière.

Le dossier gagnerait à analyser les incidences d'implantation de dispositifs de production d'énergie renouvelable et leurs conflits potentiels avec la prise en compte des objectifs de préservation environnementaux identifiés, sur le site de l'Orbière et, selon les choix retenus restant à confirmer, en zones Nf.

En matière de mobilité, le dossier renvoie à l'OAP « Bords de Mayenne ».

Celle-ci se limite toutefois à porter par exemple des objectifs tels que « les nouveaux projets en bordure immédiate de la Mayenne veilleront à améliorer l'accessibilité à la Mayenne en assurant la continuité des cheminements avec le réseau existant et le cas échéant en développant de nouveaux cheminements » ou « en organisant les accès et les stationnements afin de faciliter la découverte des bords de Mayenne ».

La MRAe observe que la collectivité ne s'est pas emparée de la possibilité qu'offrait la création d'une OAP pour identifier les cheminements existants de tous modes, les liaisons à préserver ou renforcer, celles éventuellement à créer, en fonction des accès possibles et des lieux d'accueil de stationnements, ainsi que des secteurs à enjeux environnementaux particuliers, de nature à donner une vraie lisibilité sur l'organisation des mobilités, des accès et des stationnements aux abords de la Mayenne.

4. Conclusion

Le projet de révision allégée n°6 du PLUi de Laval Agglomération porte sur la création de zones naturelles fluviales (Nf) sur douze sites et d'une OAP sectorielle « Bords de la Mayenne » visant à valoriser la Mayenne et ses affluents. Il permet aussi l'extension d'une zone naturelle de loisirs NI sur un autre site.

L'évaluation environnementale de cette révision est perfectible et demande à être approfondie pour améliorer la démonstration d'une suffisante prise en compte des principaux enjeux environnementaux et d'un bon encadrement des projets qu'elle rend possible.

La MRAe recommande en particulier :

- de mieux justifier l'adéquation des périmètres de nouveaux zonages retenus au regard des besoins exprimés motivant leur création ou leur évolution ;
- de produire une analyse de l'artificialisation des sols induite par la création de zones Nf et l'extension de zone NI au regard de ce que le règlement écrit du PLUi y autorise ;

30 En l'occurrence les sites de l'Orbière à Entrammes, de Bois Gamats à Laval, de la carrière de Chaffenay à Saint-Jean-sur-Mayenne, de l'écluse Bonne et de l'aire de loisirs à L'Huissierie.

- dans l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité, d'approfondir l'analyse des incidences sur les milieux naturels et la biodiversité et de développer une démarche éviter-réduire-compenser (ERC) conduisant à des mesures adaptées aux enjeux, notamment à ceux relatifs aux zones humides et aux espèces protégées ;
- de mieux justifier l'analyse et la prise en compte des incidences au regard des risques d'inondation ;
- de compléter les volets relatifs au paysage et au patrimoine bâti, à la ressource en eau, et au traitement des enjeux du changement climatique.

Nantes, le 9 avril 2025
Pour la MRAe Pays de la Loire, par délégation

Signé

Daniel FAUVRE