



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré
sur le projet d'élaboration
du plan local d'urbanisme (PLU)
de La Roche-Neuville (53)**

n° : 2023-7247

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire a délibéré par échanges électroniques comme convenu lors de sa réunion collégiale du 2 octobre 2023 pour l'avis sur le plan local d'urbanisme (PLU) de La Roche-Neuville (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 : *Olivier Robinet, Paul Fattal, Bernard Abrial.*

* *

La MRAe Pays-de-la-Loire a été saisie pour avis par la commune de La Roche-Neuville, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 27 juillet 2023 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 8 août 2023 l'agence régionale de santé des Pays-de-la-Loire, qui a transmis une contribution en date du 4 septembre 2023.

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.

1 Mission régionale d'autorité environnementale des Pays-de-la-Loire (MRAe).

Synthèse de l'Avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de La Roche-Neuville.

Cette commune, d'environ 1 200 habitants, regroupe deux communes déléguées, Loigné-sur-Mayenne et Saint-Sulpice, et s'inscrit en première couronne de l'agglomération de Château-Gontier.

Les principaux enjeux identifiés par la MRAe concernent i) la modération de la consommation d'espaces naturels et agricoles, ii) la préservation du patrimoine naturel, paysager et bâti, iii) la préservation de la ressource en eau et iv) la maîtrise des risques naturels et technologiques.

Les consommations d'espaces dédiées à l'habitat et aux activités économiques méritent d'être mieux justifiées et le dossier devrait préciser les données et analyses portées au diagnostic territorial, s'appuyer sur un examen affiné des besoins et des potentiels retenus pour le logement, ainsi que du programme prévisionnel d'ouvertures à l'urbanisation, et intégrer l'ensemble des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) destinés à des activités économiques.

Il est attendu une analyse plus approfondie des incidences potentielles des secteurs d'évolution retenus par le projet de PLU, et une justification plus aboutie de la bonne mise en œuvre de la démarche éviter – réduire – compenser (ERC), en particulier au regard des enjeux de préservation du réseau bocager et des zones humides, dont les dispositions retenues doivent être renforcées.

L'adéquation entre l'accueil de nouveaux habitants et la capacité de traitement des dispositifs d'assainissement sur la commune doit être démontrée, et l'encadrement de la gestion des eaux pluviales renforcé.

La MRAe recommande également que le projet de PLU garantisse mieux la prise en compte des enjeux paysagers du territoire.

Enfin, l'analyse des possibilités de contribution du projet de PLU à l'adaptation au changement climatique est à approfondir.

L'ensemble des observations et recommandations de la MRAe est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme 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. C'est le cas du PLU de La Roche-Neuille s'agissant de sa procédure d'élaboration (article R.104-11 du code de l'urbanisme).

Le présent avis est produit sur la base des documents dont la MRAe a été saisie dans leur version de juillet 2023 transmise par la collectivité.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet d'élaboration du PLU de La Roche-Neuille et de ses principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

Située à 25 km au sud de Laval, en première couronne nord de l'agglomération de Château-Gontier-sur-Mayenne, la commune de La Roche-Neuille regroupe les deux communes déléguées de Loigné-sur-Mayenne et Saint-Sulpice. Elle comptait 1 201 habitants en 2020² sur un territoire d'une superficie totale de 2 867 ha.

Elle connaît une croissance démographique continue depuis les années 80, nettement plus marquée entre 1990 et 2010. Depuis, son niveau de croissance est dû uniquement au poids d'un solde migratoire positif (+ 1,1%) contrebalançant un solde naturel négatif (- 0,3%), et une tendance au vieillissement de la population malgré une proportion de jeunes importante³.

Son territoire, à dominante rurale, est structuré par un plateau agricole bocager, marqué par la vallée de la Mayenne qui le longe à l'est, et par le massif boisé des Rouillères à l'ouest. Sa richesse naturelle est également reconnue au travers de trois zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), deux espaces naturels sensibles (ENS), d'un réseau bocager dense et de boisements.

La Roche-Neuille est membre de la communauté de communes du Pays de Château-Gontier⁴, qui est dotée d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) approuvé le 26 novembre 2019.

Elle fait également partie du groupe d'action locale (GAL) Sud-Mayenne⁵.

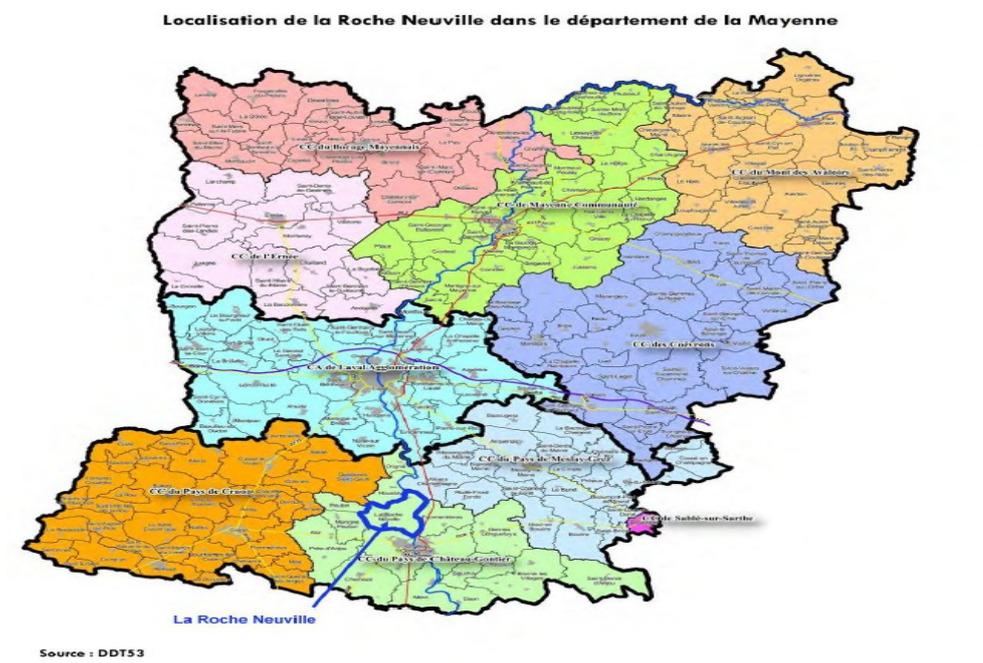
2 Source : INSEE.

3 En 2020, 38 % de la population communale avait moins de 30 ans, et 18,5 % avait 60 ans et plus.

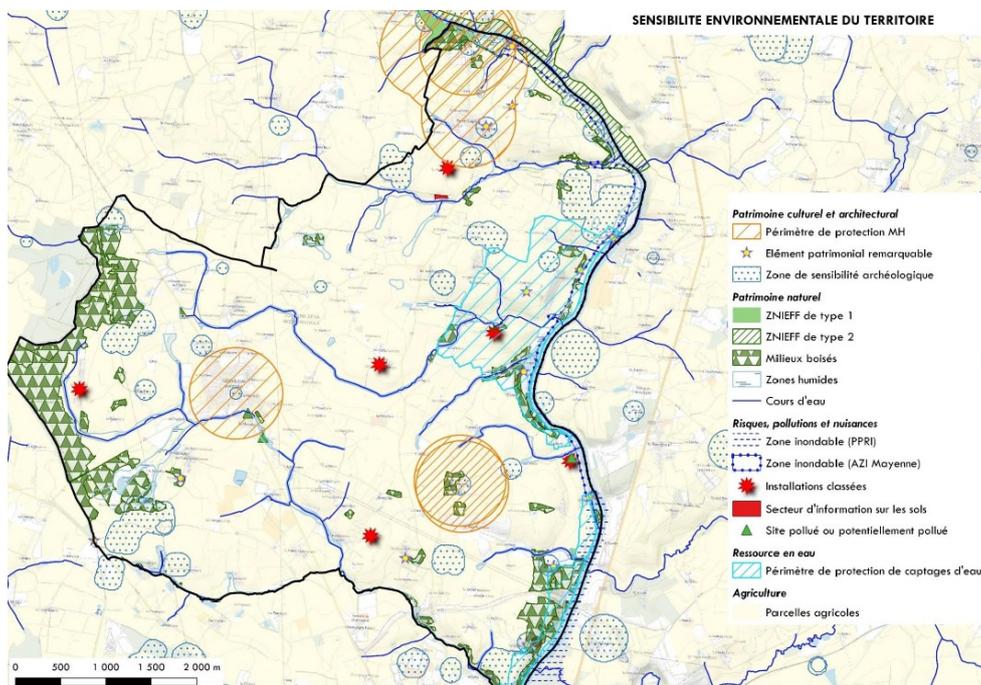
4 Rassemblant 16 communes et plus de 30 000 habitants.

5 Regroupant les communautés de communes du Pays de Château-Gontier, du Pays de Craon et du Pays de Meslay-Grez, et plus de 73 000 habitants.

Le territoire de La Roche-Neuville est actuellement couvert par le plan local d'urbanisme de Loigné-sur-Mayenne approuvé le 15 juin 2017. La commune de Saint-Sulpice n'étant pas couverte par un PLU ou une carte communale.



Localisation de La Roche-Neuville (liseré bleu)



Sensibilité environnementale du territoire de La Roche-Neuville (rapport de présentation – page 241)

1.2 Présentation du projet d'élaboration du PLU de La Roche-Neuville

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) s'organise autour de trois axes :

- affirmer et conforter l'attractivité du territoire (notamment le développement de l'habitat, de l'offre économique et de l'économie agricole forestière et touristique) ;
- respecter et valoriser les richesses et l'identité du territoire (notamment autour de la préservation des milieux naturels et de la trame verte et bleue, ainsi que de l'identité paysagère de la commune, et de la transition énergétique) ;
- fonder le projet sur la proximité et le cadre de vie (notamment autour du renforcement de la dynamique commerciale et de services, et de la mobilité durable).

Il retient un scénario de croissance démographique de l'ordre de 1 % par an, ce qui permettrait d'atteindre 1 350 à 1 400 habitants à l'horizon 2033. Il autorise en conséquence la création de nouveaux secteurs d'accueil pour le logement et l'extension d'une zone d'activités artisanales de proximité.

Le projet de PLU classe environ 21 ha en zones urbaines (U) et prévoit près de 6 ha en zones d'urbanisation future (AU). Le reste du territoire est identifié pour environ 2 260 ha en zones agricoles (A) et 580 ha en zones naturelles et forestières (N).

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet d'élaboration du PLU de La Roche-Neuville identifiés par la MRAe

Au regard des effets attendus de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux du projet d'élaboration du PLU de La Roche-Neuville identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- la modération de la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- la préservation du patrimoine naturel, paysager et bâti ;
- la préservation de la ressource en eau ;
- la maîtrise des risques naturels et technologiques.

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

2.1 Diagnostic socio-économique du territoire

Le diagnostic territorial présente les caractéristiques démographiques et socio-économiques du territoire, sur la base de données observées jusqu'en 2020 (à l'exception des éléments du diagnostic agricole et du bilan des équipements sanitaires allant jusqu'en 2021, ainsi que des chiffres sur les logements autorisés allant jusqu'en 2022).

Au titre de la dynamique de construction de logements, la valeur concernant les logements autorisés jusqu'en 2022 présente un pic de 17 logements « aménagés »⁶ en 2021 sans qu'il soit possible d'y attacher la part correspondante d'évolution de la population communale, en bilan ou en projection.

Ainsi le dossier ne permet pas d'analyser les dernières variations de tendances constatées en termes de dynamique démographique et de dynamique de logements, permettant de justifier avec

6 Quatrième tranche du lotissement du Stade.

suffisamment de précision les dynamiques envisagées pour les dix années à venir sur la base d'un diagnostic des tendances observées.

Au chapitre du développement économique, le diagnostic territorial évoque la création en 2020 d'une zone artisanale de proximité au sud du bourg de Loigné-sur-Mayenne. Elle est composée de trois lots entièrement commercialisés. Il n'identifie pas les autres activités existantes, dans et hors des bourgs, alors que le PADD préconise de permettre leur développement.

L'analyse⁷ de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers gagnerait à être illustrée par une carte permettant de visualiser les secteurs du territoire communal où elle a eu lieu.

S'agissant de l'analyse⁸ des capacités foncières à l'intérieur des enveloppes urbaines existantes, le dossier expose la méthodologie suivie, cartographie les secteurs identifiés et explicite le rejet de 21 secteurs potentiels pour conclure à une capacité totale retenue de 23 logements.

La MRAe recommande de mieux expliciter le diagnostic de territoire, qui a vocation à contribuer à la justification des choix retenus, notamment en termes de dynamique démographique, de développement résidentiel et tertiaire, et de limitation de la consommation d'espaces et d'artificialisation des sols.

2.2 Articulation du PLU de La Roche-Neuville avec les autres plans et programmes

Présenté sous forme de tableaux, ce chapitre a vocation à traduire dans le PLU la compatibilité avec les orientations du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Château-Gontier⁹, ainsi qu'avec celles du plan climat énergie territorial (PCET) Gal Sud Mayenne datant de 2013 (un plan climat air énergie territorial Gal Sud Mayenne (PCAET) étant en cours d'élaboration).

La MRAe signale qu'un nouveau PGRI Loire-Bretagne a été approuvé le 15 mars 2022, et que le schéma régional d'aménagement et de développement durables et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Pays de la Loire a été approuvé le 7 février 2022, soit à des dates postérieures à l'approbation du SCoT intégrateur.

Par ailleurs, le PGRI comprend huit dispositions directement opposables aux documents d'urbanisme, indépendamment de l'existence d'un plan de prévention des risques.

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

Au titre du patrimoine naturel, l'état initial de l'environnement décrit notamment les trois zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) et les deux espaces naturels sensibles présents sur le territoire communal, ainsi que les principaux espaces forestiers, cours d'eau et milieux humides.

La composition de la trame verte et bleue (TVB) est documentée par les sources du schéma régional de cohérence écologique (SRCE – aujourd'hui intégré au SRADDET) et celles du SCoT du Pays de Château-Gontier. La méthodologie de déclinaison de la TVB à l'échelle du PLU est décrite, identifiant des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques composés en sous-trames (« milieux boisés », « milieux bocagers », « milieux aquatiques » et « milieux humides ») ainsi que des éléments relais de milieux boisés ou de milieux aquatiques.

7 Présentée au chapitre de l'analyse de l'état initial de l'environnement.

8 Présentée au chapitre de justification des choix.

9 SCoT approuvé le 26 novembre 2019.

Une carte de synthèse des sensibilités environnementales du territoire est proposée au chapitre « évaluation environnementale », page 241 du rapport de présentation du PLU.

Par ailleurs, les perspectives d'évolution du territoire en l'absence de projet d'élaboration du PLU de La Roche-Neuville sont présentées au chapitre « perspectives d'évolution probables » du document d'évaluation environnementale. Elles sont construites en projection des effets jusqu'en 2027 du PLU en vigueur sur la commune déléguée de Loigné-sur-Mayenne et de l'application du règlement national d'urbanisme (RNU) sur la commune déléguée de Saint-Sulpice.

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

La justification des choix est structurée autour des étapes d'élaboration du PADD, du règlement et des OAP. Elle traite le choix de développement démographique et des besoins correspondants en logements, ainsi que la modération de consommation d'espace à travers des chapitres spécifiques.

L'objectif de développement démographique est retenu sur la base de quatre scénarios de croissance, respectivement de ralentissement (+ 0,4 %), de maintien à son niveau actuel (+ 0,7 %), d'augmentation par retour à un solde migratoire nul (+ 1 %) ou positif (+ 1,5 %).

La justification des besoins en logements est confuse, établie pour une période de projection 2020-2033, sur la base d'évolutions observées sur la période 2014-2020, et sans explicitation sur la source de 25 logements réalisés et décomptés pour la période 2020-2022.

Le chapitre relatif à la justification des choix retenus traduit une volonté pédagogique d'expliquer de manière assez détaillée la vision du territoire qui sous-tend l'élaboration du PLU. Cependant, il n'évoque pas d'éventuels scénarios alternatifs structurants¹⁰ en dehors des rythmes différents de développement démographique envisagés au tout début de la démarche.

Le dossier parcourt ensuite les différents outils mis en œuvre par le règlement et les OAP pour répondre aux objectifs du PADD. Il s'attache ainsi à démontrer une cohérence interne du projet de PLU arrêté, mais il n'évoque pas les solutions alternatives sur lesquelles d'éventuels arbitrages auraient pu être opérés.

Le dossier ne présente pas d'éléments d'identification et de justification des 45 bâtiments retenus comme pouvant faire l'objet de changement de destination.

La MRAe recommande de compléter la justification des choix ayant présidé à l'établissement du projet de PLU, notamment par :

– la présentation d'éventuels scénarios alternatifs au projet de PADD et de sites alternatifs à ceux retenus pour l'ouverture à l'urbanisation.

– la clarification des valeurs utilisées pour justifier les besoins en logements, et la recherche de modération de consommation d'espace qui leur est associée.

2.5 Incidences notables, probables et mesures pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables du PLU de La Roche-Neuville

Au regard des enjeux identifiés par l'analyse de l'état initial de l'environnement, l'évaluation des incidences porte par thématique sur celles liées à la mise en œuvre des orientations du PADD, des dispositions réglementaires et des OAP. Elle évoque des mesures retenues pour l'évitement, la réduction et les éventuelles mesures compensatoires (ERC) face aux incidences probables sur

¹⁰ Par exemple sur le poids des différents bourgs dans le développement de l'habitat, en densification comme en extension d'urbanisation, en lien avec l'implantation des équipements et les solutions de déplacements.

l'environnement. Il convient toutefois d'observer que la traduction des principes proposés à ce stade n'est pas toujours aboutie (à l'exemple de la prise en compte des enjeux de biodiversité ou des incidences sur le paysage). Ces points font l'objet de développements au chapitre 3 du présent avis.

L'analyse des incidences sur les zones susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du projet de PLU porte à la fois sur les sites couverts par une orientation d'aménagement et de programmation (OAP)¹¹, sur les zones d'ouverture à l'urbanisation différée non couvertes par une OAP (2AUh de « la Morinière » et 2AUe de la zone artisanale à Loigné-sur-Mayenne, 2AUh « arrières du bourg » à Saint-Sulpice) et sur les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) non couverts par une OAP (zonages Aeq, Ner et les trois NT3).

Elle ne traite pas des emplacements réservés ni des bâtiments pouvant faire l'objet de changement de destination au regard de leur situation éventuelle dans des secteurs à enjeux environnementaux identifiés.

La MRAe recommande de compléter l'analyse des incidences probables sur l'ensemble des zones susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du projet de PLU et, pour celles où des incidences potentielles sont identifiées, de développer une analyse aboutie, justifiant de la bonne mise en œuvre de la démarche Éviter – Réduire – Compenser (ERC).

2.6 Évaluation des incidences sur les zones Natura 2000

Aucun site Natura 2000 n'intersecte le périmètre du territoire de La Roche-Neuville. Le site Natura 2000 le plus proche est celui de « Basses vallées angevines, aval de la rivière Mayenne et prairies de la Baumette », situé à 10 km au sud.

Le document d'évaluation environnementale analyse les incidences potentielles du projet de PLU sur le site Natura 2000 et conclut à l'absence d'incidences directes et indirectes du projet de PLU sur les sites Natura 2000.

Les observations de la MRAe sur ce point figurent au chapitre 3.2 du présent avis.

2.7 Dispositif de suivi des effets de l'élaboration du PLU de La Roche-Neuville sur l'environnement

Le dossier de PLU propose un dispositif de suivi composé de plus de 25 indicateurs. Il précise pour chacun les objectifs du PLU, la source de la donnée et sa valeur initiale .

Cependant, certains objectifs sont exprimés de manière générique¹² et ne sont pas chiffrés à l'échéance du PLU (sous forme d'une valeur à atteindre ou d'une limite à ne pas dépasser).

Le dossier ne précise pas la périodicité de mise à jour de chaque donnée, ni ne prévoit une éventuelle analyse intermédiaire si le dispositif de suivi le justifie¹³.

La MRAe recommande de préciser, pour chaque indicateur, des objectifs chiffrés à l'échéance du PLU voire, si cela est nécessaire, des objectifs intermédiaires, ainsi que la périodicité de mise à jour des données.

11 A l'exception de l'OAP n°1 (zone 1AUh de la Pièce Martin à Loigné-sur-Mayenne), le porteur de projet de PLU considérant que l'aménagement de ce secteur a été autorisé fin 2022 et que les travaux de viabilisation de la zone démarreront en 2023.

12 Par exemple « diversifier l'offre de logements » pour l'indicateur « nombre de logements sociaux », ou « préserver les continuités écologiques et réservoirs de biodiversité » pour les indicateurs d'évolution des surfaces boisées, de densité de haies, de surfaces de zones humides.

13 Par exemple pour les mesures de consommation d'espaces en relation avec l'échéancier d'ouverture des OAP pour l'habitat et pour les activités économiques.

2.8 Méthodes

Le projet de PLU ne présente pas de chapitre spécifique pour décrire les méthodes employées. Elles sont décrites de manière variable dans les chapitres thématiques ou leurs annexes.

2.9 Résumé non technique

Le résumé non technique fait l'objet d'un document spécifique facilement identifiable. Il n'aborde pas le diagnostic socio-économique du territoire, ni la justification des choix. Il gagnerait à proposer au lecteur une cartographie présentant les secteurs de développement retenus (OAP, zones 2AU, STECAL).

La MRAe rappelle qu'il convient que le résumé non technique traite de chacun des chapitres du rapport de présentation. Elle recommande de le compléter dans ce sens afin de faciliter l'appropriation du dossier par le public.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet d'élaboration du PLU de La Roche-Neuville

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

La MRAe rappelle que la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets¹⁴ vise l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 et se traduit pour la période 2021-2031 par une consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale, inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédentes.

Le dossier adosse son analyse sur une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) observée de 15 ha¹⁵ pendant la période 2011-2021, tandis qu'elle est de 12,8 ha¹⁶ sur la période 2013-2023 (ces valeurs excluent la consommation d'espaces NAF d'environ 16 ha liée à la création du contournement routier nord de Château-Gontier¹⁷).

HABITAT

Le PADD fixe un objectif d'évolution démographique au rythme de + 1 % par an, portant la population totale de 1 350 à 1 400 habitants à horizon 2033, ce qui conduit à prévoir une offre de 75 à 80 logements nouveaux sur la période 2023-2033.

L'évolution démographique projetée est de nature à rehausser le rythme de croissance observé sur la période 2009-2020 (0,82 % par an).

Selon les données du dossier, le rythme projeté de 7,5 à 8 logements nouveaux par an apparaît légèrement en deçà de celui observé sur la période 2013-2022 (8,7 logements créés par an).

Les valeurs ainsi retenues au PADD du projet de PLU diffèrent un peu des objectifs du SCoT du Pays de Château-Gontier qui prévoit, sur la période 2018-2028, moins de 7 logements nouveaux par an pour une croissance démographique de l'ordre de + 0,5 % par an sur le territoire de La Roche-Neuville.

14 Loi du 22 août 2021 (pour ses articles 191 et suivants).

15 Dont plus de 13 ha pour l'habitat.

16 Quasi intégralement à destination d'habitat.

17 Contournement routier mis en service en 2022.

Au titre de la modération de la consommation d'espace, le PADD du projet de PLU :

- fixe un objectif minimal de production d'environ 25 % des nouveaux logements en densification ou mutation des espaces urbanisés des bourgs ;
- limite la consommation d'espaces NAF pour l'habitat en extension des espaces urbanisés à un maximum de 4,5 ha ;
- encadre les opérations d'aménagement d'ensemble en y imposant des densités brutes minimales de 15 logements/ha à Loigné-sur-Mayenne et de 12 logements/ha à Saint-Sulpice.

La MRAe observe que ces objectifs ne visent pas une optimisation des valeurs portées dans le cadre du SCoT du Pays de Château-Gontier, qui fixe un objectif de réalisation de 20 à 40 % des logements nouveaux par densification ou par renouvellement du tissu urbain existant, et recommande des densités de 18 et 15 logements/ha respectivement sur les deux communes déléguées, même s'il y fixe effectivement des minimum respectivement de 15 et 12 logements/ha. Le projet de PLU identifie un potentiel de construction de 23 logements au sein des enveloppes urbaines existantes¹⁸.

En extension du bâti existant, il prévoit deux OAP¹⁹ représentant une surface totale de 2,5 ha pour la construction de 39 logements, ainsi que deux zones 2AUh²⁰ non dotées d'OAP à ce stade, représentant une surface totale de 1,2 ha pour l'accueil d'un nombre estimé de 16 logements minimum²¹.

Cela représente un total de 78 nouveaux logements, correspondant à l'objectif affiché du PADD, dont 55 en extension d'urbanisation induisant une consommation d'espaces NAF de 3,7 ha.

Le projet de PLU prévoit également une OAP n°7 « zone 2AUm du coeur de bourg » à Loigné-sur-Mayenne, à vocation mixte d'habitat et d'équipement, d'une surface de 0,8 ha ne pouvant être considérée comme une « dent creuse » et pouvant accueillir un potentiel minimum de 12 logements. Dans cette hypothèse, la consommation totale d'espaces NAF pour l'habitat pourrait être portée à 4,5 ha, pour une capacité d'accueil minimale de 90 logements dépassant les besoins exprimés sur la période d'exercice du projet de PLU.

L'échéancier prévisionnel des ouvertures à l'urbanisation permet d'atteindre la production de plus de 60 logements²² sur les trois premières années de mise en oeuvre du projet de PLU, pour un objectif affiché de 78 logements en dix années.

Il est attendu du projet de PLU qu'il justifie les extensions d'urbanisation dans la limite des besoins qui ne pourront pas être satisfaits par la densification, le renouvellement urbain ou la mobilisation de la vacance de logements à l'intérieur des enveloppes urbaines existantes, et qu'il optimise la recherche de limitation de consommation d'espaces également sur ces extensions d'urbanisation (notamment à travers les densités minimales prescrites et la progression des ouvertures à l'urbanisation dans le temps).

18 Parmi lesquels toutefois 2 logements sur l'OAP n°4 « secteur du garage de la rue d'Anjou » ouverte soit à vocation d'habitat, soit à vocation d'activités. Dans cette dernière hypothèse, le potentiel de logements au sein des enveloppes urbaines existantes serait réduit à 21.

19 OAP n°1 « secteur de la Pièce Martin » et OAP n°5 « secteur de la Grande Maison », classées en zones 1AUh.

20 Zone 2AUh de « la Morinière » à Loigné-sur-Mayenne et zone 2AUh des « arrières du bourg » à Saint-Sulpice.

21 Cette estimation de 16 logements minimum est calculée par la MRAe sur la base des densités minimales fixées au PADD.

22 L'échéancier prévisionnel programme à court terme (3 premières années de mise en oeuvre du PLU) 51 logements au sein des OAP à vocation d'habitat classées en zone 1AUh et U, auxquels s'ajoutent 11 logements en zones urbaines hors OAP. Il programme à moyen terme (entre 3 et 6 ans d'exercice du PLU) l'ouverture de la zone mixte 2AUm (potentiel de 12 logements) et à long terme (après 6 années d'exercice du PLU) celle des deux zones 2AUh (potentiel total minimum de 16 logements).

La MRAe recommande :

- **de mieux justifier les dispositions de zonage et d'OAP retenues au regard des besoins de nouveaux logements définis pour atteindre l'objectif démographique du projet de PLU ;**
- **de limiter les extensions d'urbanisation aux besoins que la recherche de logements au sein des enveloppes urbaines n'aura pu satisfaire, et de limiter la consommation d'espaces, notamment à travers la prescription de densités minimales plus ambitieuses et d'ouvertures à l'urbanisation mieux échelonnées sur la durée du PLU.**

ACTIVITÉS

En extension des enveloppes urbaines existantes, le projet de PLU prévoit :

- l'extension sur une surface de 1,37 ha de la zone artisanale de proximité en entrée sud du bourg de Loigné-sur-Mayenne²³ ;
- l'OAP n°6 « secteur du Parc », correspondant à un STECAL de 1,55 ha à vocation d'activité équestre et touristique, classé en zone Nt1 (0,12 ha)²⁴, en zone Nt2 (0,56 ha)²⁵ et en zone agricole A.

De plus, il conviendrait de prendre en considération la consommation d'espaces constituée par :

- les trois STECAL Nt3 de la Roche (200 m²), de Neuville (280 m²) et de la Rongère (560 m²) destinés à permettre l'émergence de projets de valorisation touristique autour de maisons éclusières existantes ;
- le STECAL Aeq (3 035 m²), destiné à la réalisation d'un projet à vocation équestre à l'Andeucherie ;
- la zone Ner (5 800 m²), destinée au développement d'énergies renouvelables sur l'ancienne décharge d'ordures ménagères de Saint-Sulpice.

Au total, la consommation d'espaces NAF pour les activités économiques est de l'ordre de 3 ha.

S'agissant des STECAL, il est attendu du projet de PLU qu'il justifie mieux les besoins motivant leur création et de la définition de périmètres limités au plus près de ces besoins.

La MRAe recommande de mieux justifier les consommations d'espaces induites par les activités (y compris les STECAL).

ÉQUIPEMENTS ET AUTRES

Le projet de PLU prévoit moins de 1 ha en extension d'urbanisation à vocation d'équipements, à travers l'OAP n°5 « secteur de la Grande Maison » à Saint-Sulpice (0,09 ha), et l'OAP n°7 « zone 2AUm du coeur de bourg » à Loigné-sur-Mayenne (0,8 ha) à destination mixte d'habitat et d'équipement public.

23 Cette extension est classée en zone 2AUe, et son ouverture prévisionnelle à l'urbanisation prévue à moyen terme (3 à 6 ans d'exercice du PLU).

24 La zone Nt1 autorise la construction d'un hangar pour le stockage du fourrage et du matériel nécessaire à l'activité équestre, sous condition d'une emprise au sol de la construction limitée à 250 m².

25 La zone Nt2 autorise les constructions légères à usage d'hébergement touristique, sous condition que l'emprise globale des constructions soit limitée à 100 m².

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

Sols et zones humides

L'analyse de l'état initial de l'environnement a permis d'inventorier 164 ha de zones humides sur le territoire communal.

Le règlement graphique identifie les zones humides fonctionnelles. Il est attendu du projet de PLU qu'il précise si ces dernières regroupent l'ensemble des zones humides inventoriées ou une partie d'entre elles, et le cas échéant, qu'il justifie l'état de connaissance et les critères de qualification sur lesquels les choix ont été opérés.

Le règlement écrit protège ces zones humides au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme et y interdit tous les modes d'occupation et d'utilisation du sol. Cependant, il prévoit que « *des projets susceptibles de compromettre l'existence, la qualité, l'équilibre hydraulique et biologique des zones humides pourront être admis de manière dérogatoire* », sous double condition que « *cela soit nécessaire pour la réalisation d'une construction ou d'une installation autorisée dans la zone* », et que soit mise en œuvre la démarche « éviter-réduire-compenser » (ERC).

Cette rédaction permet l'occupation, l'utilisation du sol ou l'aménagement d'une zone humide, sans démonstration préalable d'absence de solutions alternatives, et en reportant vers le porteur de projet la conduite de la démarche ERC.

Or, l'aménagement de la zone 2AUm du « coeur de bourg » à Loigné-sur-Mayenne, et notamment sa desserte, est susceptible d'incidences sur une zone humide de 5 600 m² recouvrant 70 % de la surface de la zone 2AUm, sans que l'OAP n°7 n'identifie celle-ci au plan graphique, ni n'en tienne compte autrement qu'en préconisant le respect de la séquence ERC par le futur aménageur et le respect des dispositions du SDAGE Loire-Bretagne et du SAGE Mayenne pour la mise en œuvre de la compensation.

Ainsi, le projet de PLU ne garantit pas la bonne prise en compte des zones humides sur l'ensemble du territoire communal, au regard des évolutions d'usage des sols permises qui pourraient leur porter atteinte, en particulier sur la zone 2AUm du « coeur de bourg » à Loigné-sur-Mayenne.

La MRAe recommande :

- ***de mettre en œuvre une démarche d'évitement, de réduction et à défaut de compensation (ERC) plus aboutie, le cas échéant en justifiant de mesures d'évitement ou en recherchant des alternatives d'implantation ou de réduction de périmètre de la zone 2AUm du « coeur de bourg » à Loigné-sur-Mayenne susceptible d'incidences sur une zone humide ;***
- ***de clarifier les dispositions du règlement graphique et du règlement écrit relatives aux zones humides.***

Biodiversité

Le règlement graphique du projet de PLU classe pour l'essentiel :

- les ZNIEFF et les réservoirs de biodiversité du bois des Rouillères et de la vallée de la Mayenne en zone naturelle (N) ;
- les sous-trames des milieux boisés, des milieux aquatiques et des milieux humides de la TVB en zone naturelle (N) ;
- les sous-trames des milieux bocagers et les éléments relais boisés de la TVB en zone naturelle (N) ou en zone agricole (A).

Le projet de PLU propose une protection supplémentaire et/ou complémentaire des éléments

d'intérêt, en particulier ceux boisés et bocagers, par le classement de 70 ha d'espaces boisés classés (EBC), ainsi que celui de 184 km de linéaires bocagers à préserver pour des motifs écologiques (article L.151-23 du code de l'urbanisme).

Sur ce dernier point, le règlement distingue 31 km de haies sous protection stricte²⁶ et 153 km de haies sous protection plus souple, laquelle permet, sous certaines conditions, notamment de plantation compensatoire de linéaire équivalent, la suppression de haies ou d'arbres, sans justifier de prise en compte différenciée en fonction de leurs enjeux.

Outre la nécessité de justifier d'un régime de protection adapté au niveau d'enjeu identifié par l'inventaire bocager, le projet de PLU gagnerait à mieux conditionner le régime dérogatoire de suppression de haies à la mise en œuvre de la démarche ERC et, le cas échéant, à des mesures compensatoires qualifiées au regard des fonctionnalités des haies et des enjeux écologiques identifiés. De manière particulière, la suppression de haies pour les besoins de l'activité agricole dans le cadre d'un regroupement de parcelles appelle à être mieux encadrée pour ne pas aboutir à une suppression totale.

Le projet de PLU comporte une OAP thématique n°3 dédiée à la préservation et la mise en valeur des continuités écologiques. Cette OAP propose pour l'essentiel des mesures de gestion, par exemple sur les milieux boisés, ou des actions génériques, telles que « conforter les fonctionnalités écologiques des haies dans les réservoirs de biodiversité » et « renforcer les continuités écologiques bocagères dans les secteurs où la TVB se distend », sans toutefois localiser plus précisément les espaces les plus concernés.

Le document d'évaluation environnementale relève des incidences potentielles sur le réseau de haies bocagères et d'arbres pour la plupart des OAP, sans qualification des enjeux ni déclinaison de la démarche éviter-réduire-compenser (ERC).

Dans les OAP n°2 et 3, les principes d'aménagement portés ne vont pas au-delà de prescrire la conservation des haies bocagères et arbres existants « *dans la mesure du possible* », voire « *dés lors que leur présence ne nuit pas à l'implantation des constructions, de leurs annexes ou des espaces liés (terrasse, accès, etc)* ».

Les OAP n°5, 6 et 7 prévoient la préservation voire le confortement de haies existantes sur leurs périmètres. Toutefois il conviendrait d'harmoniser les linéaires identifiés dans les OAP et les régimes de protection retenus dans les dispositions réglementaires.

Le règlement prévoit la protection des haies sur le pourtour du STECAL Ner, mais rien n'est précisé sur la prise en compte de la couverture arborée qui couvre la moitié de la surface du secteur.

En l'état, l'évaluation environnementale du projet de PLU ne fait pas la démonstration que les choix retenus garantissent le bon niveau de protection des enjeux de biodiversité identifiés, en particulier pour le réseau bocager.

La MRAe recommande d'approfondir la hiérarchisation des enjeux de biodiversité du réseau bocager et l'analyse des incidences potentielles sur les choix retenus, afin de mieux justifier de la mise en œuvre d'une démarche éviter-réduire-compenser (ERC), et de renforcer les dispositions de préservation des haies et des arbres à hauteur de leurs enjeux.

26 Suppression de haie interdite sauf lorsque l'état sanitaire des arbres le justifie, et sous condition d'un remplacement sur place des arbres ou linéaires d'arbres supprimés.

Sites, paysages et patrimoine

PAYSAGES

Outre celle de protéger les éléments contribuant à la qualité et l'identité paysagère de la commune, le PADD affiche la volonté de « dessiner ou redessiner (dans un souci d'intégration) les lisières urbaines », ainsi que de préserver la qualité des entrées de ville et des traversées d'agglomération.

Si l'évaluation environnementale du projet de PLU signale des impacts potentiels sur le paysage de la zone 2AUh de la Morinière et de la zone 2AUe à Loigné-sur-Mayenne, elle se limite à renvoyer la définition de mesures d'intégration paysagère au cadre des futures procédures qui permettront leur ouverture à l'urbanisation.

S'agissant des OAP couvrant en particulier les zones 1AUh et 2AUm constituant des extensions de l'urbanisation existante, leur approche paysagère se limite à prescrire la conservation ou la plantation de haies en limite de leur périmètre.

Au titre de la justification des zones 2AU retenues au regard de leurs impacts potentiels comme à celui de la définition des OAP élaborées à ce stade, le projet de PLU gagnerait à explorer les liens des zones de développement de l'urbanisation avec les centralités urbaines et les espaces ruraux où elles s'implantent. Cette analyse pourrait contribuer à mettre en évidence les caractéristiques paysagères perceptibles sur ces territoires au sein desquels les constructions autorisées ont vocation à s'insérer, et à justifier ainsi de principes d'organisation des espaces publics, des entités à bâtir, et des nouvelles interfaces avec les milieux agricoles et naturels.

La MRAe recommande de renforcer l'approche paysagère en cohérence avec les enjeux mis en évidence par le diagnostic et le PADD.

PATRIMOINE BÂTI

Le territoire communal est concerné par trois monuments historiques, dont les périmètres de protection sont reportés au plan des servitudes d'utilité publique versé en annexe du PLU.

Les éléments patrimoniaux remarquables sont identifiés au plan graphique et protégés au titre de l'article L.151-19 du code de l'urbanisme.

Le projet de PLU propose également une OAP thématique n°1 « préservation et valorisation de l'architecture traditionnelle des bourgs » et une OAP thématique n°2 « préservation du patrimoine protégé ».

Ressource en eau, aspects qualitatifs et quantitatifs

EAU POTABLE

Le territoire communal est concerné par les périmètres de protection des captages d'eau potable de La Roche à Loigné-sur-Mayenne et de Mirwault à Château-Gontier-sur-Mayenne.

Ces périmètres de protection sont portés au plan des servitudes d'utilité publique livré en annexe du projet de PLU.

L'évaluation environnementale signale la situation des STECAL Nt3 de Neuville et de La Roche respectivement dans le périmètre de protection complémentaire du captage de La Roche et dans le périmètre de protection sensible du captage de Mirwault. Ces STECAL sont destinés à la valorisation de maisons éclusières existantes. Le règlement du projet de PLU mentionne l'obligation de respect des dispositions des arrêtés d'utilité publique ayant instauré les deux

captages et leurs périmètres de protection²⁷.

EAUX USÉES

Les eaux usées issues du territoire communal sont traitées par une station (filtres plantés + lagunage) à Loigné-sur-Mayenne et deux stations (filtres à sable) à Saint-Sulpice, dont les capacités atteignent respectivement 600, 55 et 110 équivalents-habitants (EH).

Les bilans d'exploitation en 2021 relèvent pour la station d'épuration de Loigné-sur-Mayenne une charge organique et une charge hydraulique respectivement à 80 % et 103 % de leurs valeurs nominales (même si à ce stade les normes de rejets attendues sont respectées).

Le dossier argumente du classement en zones d'ouverture à l'urbanisation différée (2AU) de plusieurs secteurs d'extension de l'urbanisation, en attendant les résultats de réflexions sur les modalités d'évolution de l'équipement collectif pour répondre aux besoins de développement de la commune à moyen et long termes. Cependant il ne justifie pas d'une possible adéquation entre la programmation de travaux d'évolution de la station d'épuration et le rythme d'ouvertures à l'urbanisation du projet de PLU.

Le calendrier prévisionnel conditionne l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU à l'adaptation/extension de la station d'épuration²⁸. La MRAe observe toutefois que, malgré cette disposition, le calendrier prévisionnel permet de programmer la construction à Loigné-sur-Mayenne de plus de 50 logements au cours des trois premières années de mise en œuvre du projet de PLU.

Dans ce contexte, le dossier ne permet pas d'assurer le respect des enjeux de préservation des milieux naturels récepteurs par les rejets des équipements de traitement des eaux usées au regard des évolutions démographiques qui seront permises par le projet de PLU.

La MRAe recommande de justifier de l'adéquation des perspectives d'urbanisation nouvelle avec les capacités des dispositifs de gestion des eaux usées sur le territoire communal, et le cas échéant, de conditionner les ouvertures à l'urbanisation à la mise en œuvre de dispositifs d'assainissement adaptés et suffisants.

EAUX PLUVIALES

Le règlement écrit contraint tout projet à intégrer les aménagements nécessaires à la gestion des eaux pluviales à la parcelle, ou ceux permettant de garantir leur écoulement dans le réseau collecteur si la surface de la parcelle, la nature du sol ou la disposition des lieux ne permet pas de résorber les eaux pluviales sur le terrain d'assiette du projet.

Toutefois les OAP ne déterminent pas les moyens ni n'encadrent les conditions de mise en œuvre du traitement des eaux pluviales à l'échelle de chacun des secteurs à aménager, avec leurs caractéristiques et contextes particuliers, laissant à la charge de l'aménageur la réalisation de dispositifs adaptés.

Parallèlement, le règlement impose un coefficient de pleine terre sur les parcelles dépassant une superficie de 200 m² en zone Ue (10 % de la surface parcellaire), en zones Ua, Ub et 1AUh (20 % de la surface parcellaire), ainsi que sur les parcelles de plus de 500 m² en zones Ub et 1AUh (30 % de la surface parcellaire).

27 Arrêtés d'utilité publique n°2009-D-32 du 2 février 2009 pour le captage de La Roche et n°ARS-PDL/DT53/SSPE/2010/18 du 18 décembre 2010 pour le captage de Mirwault.

28 Sauf la zone 2AUh des « arrières du bourg » à Saint-Sulpice.

La MRAe recommande de mieux encadrer la gestion des eaux pluviales de manière à garantir la préservation des milieux récepteurs.

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Risques naturels et technologiques

L'article L.101-2 du code de l'urbanisme assigne un objectif de prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers et des risques technologiques aux PLU, qui ont un rôle important à jouer à travers la définition des zones de développement de l'urbanisation et l'édiction de mesures de réduction de vulnérabilité.

A ce titre, il appartient au projet de PLU de caractériser et localiser l'ensemble des risques d'inondation et de mouvement de terrain (risques miniers, de cavités naturelles ou d'éboulements) connus sur le territoire communal, ainsi que le risque technologique associé au transport de matières dangereuses, et de justifier de leur prise en compte, en particulier à travers les dispositions retenues du règlement de zonage et du règlement écrit.

Concernant le risque d'inondation, les deux principes directeurs à l'échelle du bassin Loire-Bretagne sont :

- de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des personnes, en préservant de toute urbanisation nouvelle les zones soumises aux aléas les plus forts de même que toutes les zones inondables non urbanisées, et en préservant les capacités d'expansion des crues ;
- de prévenir les dommages aux personnes et aux biens implantés en zone inondable.

Le règlement graphique du projet de PLU reprend le périmètre d'emprise des zonages du PPRI²⁹ de l'agglomération de Château-Gontier et le règlement écrit mentionne l'obligation de conformité aux dispositions réglementaires propres du PPRI. Il fait également référence à l'atlas des zones inondables (AZI) de la Mayenne et il renvoie, le cas échéant, à la possibilité de refuser ou d'accepter sous réserve de prescriptions particulières les projets situés en secteur inondable, en application de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme.

Le document d'évaluation environnementale localise le STECAL Nt3 de La Roche au sein du périmètre de PPRI de l'agglomération de Château-Gontier, ainsi que les STECAL Nt3 de la Rongère et de Neuville au sein de la zone inondable définie par l'AZI de la Mayenne.

Le risque d'éboulement du coteau de la Mayenne, près du lieu-dit de la Pescherie, est identifié sur le règlement graphique du PLU et le règlement écrit renvoie tout porteur de projet à la prise en charge de mesures nécessaires pour assurer la protection des personnes et des biens. L'incidence du risque est jugée limitée par le classement du secteur en zone naturelle (N).

Pollution des sols

Dans le bourg de Loigné-sur-Mayenne, un potentiel de pollution des sols est identifié sur le site de l'OAP n°4 « secteur du garage de la rue d'Anjou » en raison de l'activité d'un garage automobile. L'OAP n°4, à vocation d'habitat ou d'activités, impose au futur aménageur de « mettre en œuvre tous les moyens jugés nécessaires pour s'assurer de l'absence de pollution des sols et mettre en œuvre, le cas échéant, les mesures adéquates de mise en sécurité ».

A Saint-Sulpice, le STECAL Ner, destiné à la production d'énergies renouvelables, s'inscrit dans un secteur d'information sur les sols, identifié en raison de l'usage passé des terrains comme décharge d'ordures ménagères.

29 Approuvé le 29 octobre 2003.

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

En matière de mobilité, le PADD du projet de PLU affiche en particulier la volonté de poursuivre le développement des modes actifs de déplacements (piétons, vélos) afin d'offrir des solutions alternatives à l'usage de l'automobile³⁰ et limiter les émissions de gaz à effet de serres.

Le dossier évoque les travaux d'aménagement par le conseil départemental de la Mayenne d'une voie douce cyclable sécurisée sur la route départementale n°1 entre Loigné-sur-Mayenne et Château-Gontier-sur-Mayenne.

Au-delà, le règlement graphique du projet de PLU n'identifie pas de cheminements doux à conserver ou à créer au titre de l'article L.151-38 du code de l'urbanisme, et ne prévoit que deux emplacements réservés, de 1 905 et 1 430 m² de surface, pour la création/l'aménagement d'une liaison douce. Certaines OAP prévoient des liaisons ou des connexions douces à caractère très local.

Au titre de la consommation d'énergies et des émissions de gaz à effet de serre, l'état initial de l'environnement se limite à reprendre des données générales de l'inventaire BASEMIS Air Pays de la Loire à l'échelle de la communauté de communes du Pays de Château-Gontier, sans exploiter les données du plan climat énergie territorial (PCET) du GAL Sud Mayenne, ni celles du diagnostic du PCAET du GAL Sud Mayenne en cours d'élaboration. Dans ce contexte, le projet de PLU ne permet pas d'objectiver les ressources potentielles du territoire communal, ni de justifier d'une analyse approfondie des pistes pour lesquelles ses propres dispositions peuvent contribuer à inscrire la collectivité dans l'objectif national de neutralité carbone à l'horizon 2050.

Le règlement du projet de PLU autorise :

- dans les zones urbaines, à urbaniser 1AUh, agricoles et naturelles, les panneaux solaires sur toitures à condition de s'intégrer à la toiture et de ne pas faire saillie ;
- dans le STECAL Ner, les constructions et installations liées et nécessaires à la production d'énergies renouvelables photovoltaïques destinées à être injectées dans le réseau public.

La MRAe rappelle que si la doctrine régionale sur le développement de l'énergie solaire photovoltaïque priorise l'implantation sur des sites artificialisés et la conditionne à défaut à des sols dont la vocation non agricole est confirmée, le choix retenu pour le STECAL Ner n'exclut pas une analyse d'incidences potentielles notamment sur les milieux naturels.

La MRAe recommande de compléter et d'approfondir l'analyse des possibilités de contribution du projet de PLU à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique et le recours aux nouvelles énergies, et de mieux justifier des dispositions retenues au regard des enjeux identifiés et des conditions de leur mise en œuvre sur le territoire communal.

Nantes, le 27 octobre 2023
Pour la MRAe Pays de la Loire,



Bernard ABRIAL

30 Selon le diagnostic territorial, la commune compte 611 actifs en 2020, dont plus de 86 % travaillent à l'extérieur de la commune et 68 % vers Château-Gontier, 89 % des déplacements au total se faisant en automobile. 80 % des déplacements domicile-travail se font en voiture et 1,3 % en transports en commun, alors que 50 % des actifs travaillent dans leur commune de résidence.