

Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi)

VU pour être annexé à la délibération en date du 2 mars 2026
APPROUVANT le projet de Plan Local d'Urbanisme intercommunal

Fait à Conlie, le 2 mars 2026
Présidente de la CC de la Champagne Conlinoise et du Pays de Sillé,
Valérie RADOU



MÉMOIRE EN RÉPONSE

à l'avis de la MRAe

Communauté de Communes de la
Champagne Conlinoise & du Pays de Sillé





Mémoire en réponse à l'avis de la MRAE

1 Introduction

Par un avis du 1^{er} décembre 2025, la Mission Régionale d'Autorité Environnementale (ci-après MRAE) relève que le projet de PLUi de la communauté de communes de la Champagne Conlinoise et du Pays de Sillé (ci-après 4CPS) n'apparaîtrait pas à la hauteur des enjeux relatifs à la richesse écologique et paysagère de son territoire. Elle reproche principalement au projet de ne pas mobiliser les « outils existants » pour protéger les cours d'eau, les zones humides et le réseau de haies.

L'avis de la MRAE comprend également des analyses critiques relatives :

- Au caractère complet et à la qualité des informations contenues dans le rapport environnemental (point 2.), et notamment :
 - A la prise en compte des documents cadres en dehors du SCOT-AEC (2.1).
 - A L'état initial de l'environnement, qui serait insuffisamment développé pour ce qui concerne les futurs secteurs ayant vocation à être ouverts à l'urbanisation (point 2.3).
 - Aux objectifs de diminution de la consommation d'espaces et de production de logements (2.4) ;
- A la prise en compte de l'environnement par le projet d'élaboration du PLUi (point 3.) et notamment :
 - A l'organisation spatiale et à la consommation d'espaces NAF (point 3.1)
 - A l'évaluation des incidences Natura 2000 (point 3.2)
 - A la préservation des patrimoines naturels et bâti (point 3.3)

La 4CPS tient à apporter une réponse détaillée à l'avis de la MRAE, dans les objectifs suivants :

- Rappeler les éléments contenus au PLUi qui répondent précisément à certaines demandes de la MRAE.
- Rappeler le contexte d'élaboration du dossier qui vient éclairer certains choix faits au PLUi.
- Préciser les modifications qui pourront être apportées au projet pour clarifier certains points relevés.

Afin de faciliter la lecture de la réponse, cette dernière est organisée de la même façon que l'avis de la MRAE.

2 Caractère complet et qualité des informations dans le rapport environnemental

2.1 Sur l'articulation du PLUi avec les autres plans et programmes

Contrairement à ce qu'indique l'avis de la MRAE, la 4CPS a travaillé la compatibilité du PLUi avec l'ensemble des documents cadres supérieurs. Le rapport de justification des choix fait d'ailleurs état du travail qui a été mené avec l'ensemble des acteurs en présence, qui ne se limitent pas au Pays du Mans (p.8-10).

Plus particulièrement, on peut citer un travail collaboratif approfondi avec certains acteurs qui portent l'animation de certains documents cadres.

Ainsi, la 4CPS a travaillé en étroite collaboration avec la chambre d'agriculture et l'Etat sur les questions relatives à la protection des éléments du patrimoine naturel, dans le cadre de la réalisation du diagnostic agricole, du diagnostic bocager, de l'étude bocagère et de la réalisation de la Charte bocagère.

La 4CPS a également travaillé avec le Parc Normandie Maine, qui a rendu un avis favorable sur le projet de PLUi, sur la rédaction de l'orientation d'aménagement et de programmation Continuités écologiques, sur l'identification et la préservation des lignes de crêtes et des fronts rocheux.

Enfin, la 4CPS a travaillé avec l'établissement Public Territorial du Bassin de la Sarthe afin d'intégrer au mieux les problématiques liées à l'eau dans le document d'urbanisme, malgré les moyens limités dont elle dispose.

En conclusion, si l'évaluation environnementale du PLUi n'apprécie la compatibilité du PLUi qu'au travers du SCOT-AEC intégrateur, l'élaboration du PLUi a bien été menée en tenant compte de l'ensemble des documents cadres supérieurs et en associant les acteurs qui assurent le portage et l'animation de ces documents, surtout pour ce qui concerne les enjeux environnementaux.

2.2 Sur l'état initial de l'environnement et les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

Bilan énergies renouvelables

La MRAE précise que le détail et le bilan de production des diverses filières d'énergies renouvelables gagnerait à être précisés. Ces éléments seront mis à jour après l'enquête publique, des données plus récentes ayant été publiées.

Etat des lieux des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques

La MRAE précise que si l'état des lieux est précis, la méthode de travail n'est pas suffisamment détaillée. Des précisions pourront être apportées.

Emission des gaz à effet de serre

La MRAE met en avant que les données sont anciennes. Si des données plus récentes sont disponibles, elles seront mises à jour. Toutefois, ces sujets, assez théoriques, sont particulièrement difficiles à traiter sur un territoire très rural comme celui de la 4CPS. En effet, le territoire ne dispose pas de capteurs ou d'observatoires permettant de recueillir des données régulières et fiables.

Systèmes d'assainissement

La MRAE relève que certaines stations d'épurations atteignent les limites de leurs capacités (La Chapelle-Saint-Fray, Lavardin, Le Grez) et qu'il existe un enjeu à assurer la compatibilité des capacités des stations avec les objectifs de développement de l'urbanisation.

Ce paramètre a été pris en compte dans le cadre de l'élaboration du PLUi pour l'ensemble des communes. Il a été désigné comme un critère pour l'arbitrage des projets à inscrire en orientation d'aménagement et de programmation à court terme. Des outils ont été mobilisés pour permettre la réfection ou l'extension des lagunes existantes lorsque c'était nécessaire.

Pour ce qui concerne plus particulièrement les communes citées par la MRAE :

- La Chapelle-Saint-Fray et Le Grez : Les lagunes sont dimensionnées pour permettre l'accueil de quelques nouveaux habitants sur la commune. Ces communes ne sont pas destinées à accueillir de projet de

logements important, qui serait susceptible de justifier l'extension des systèmes existants. Les réseaux sont unitaires et font peser une charge importante sur les systèmes de traitement existants.

- A Lavardin, une extension de la lagune est programmée (fait l'objet d'emplacements réservés au sein du PLUi) permettant d'augmenter la capacité de traitement et d'assurer la compatibilité du système d'assainissement avec les besoins futurs.

Etudes et inventaires sur les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation

La MRAE semble avoir compris que les secteurs ayant vocation à être ouverts à l'urbanisation ou à accueillir des activités n'auraient pas fait l'objet d'inventaires affinés à leur échelle. Elle en conclut que les secteurs n'auraient pas été choisis de façon éclairée.

Pourtant, la 4CPS a réalisé des premières études sur les secteurs concernés.

En effet, les secteurs ouverts à l'urbanisation au PLUi (1AU) ont tous fait l'objet d'une étude zone humide en deux étapes : d'abord des relevés pédologiques puis des relevés floristiques. Lorsque la présence d'une zone humide a été confirmée, le secteur concerné a été retiré des zones à urbaniser afin de garantir la préservation de ces milieux et d'assurer la compatibilité du PLUi avec la réglementation en vigueur. Afin de garantir aux communes concernées par la présence d'une zone humide, la possibilité de réaliser leurs projets, des secteurs classés en 2AU ont été définis. Ceux-ci devront faire l'objet d'une nouvelle étude zone humide avant toute ouverture à l'urbanisation (cas de la commune de la Quinte). L'étude figure au dossier du PLUi, en annexe (1.4) du diagnostic territorial (1.1) présent au rapport de présentation (1.).

Ces études devront être complétées avant la réalisation des projets lorsque cela n'a pas encore été fait. En effet, certains secteurs d'OAP font l'objet d'autorisation d'urbanisme en cours et certaines études complémentaires ont déjà été réalisées.

Par exemple, la partie Nord du secteur de l'OAP pour l'extension de la zone d'activités de Sillé-le-Guillaume fait l'objet d'un permis d'aménager. Ce dernier comprend une évaluation des incidences Natura 2000 et le projet a été élaboré en tenant compte de l'ensemble des enjeux relevés sur le terrain.

Le choix des secteurs d'ouverture à l'urbanisation a donc bien été réalisé en tenant compte des enjeux relevés par la MRAE. Des projets ont été écartés du fait d'enjeux particuliers relevés sur certains secteurs.

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

Croissance démographique

La MRAE relève que la 4CPS se fixe une croissance démographique de 0,9% d'ici 2040 tandis que le SCOT-AEC envisage une croissance de 0,2% par an sur la même période. Elle note que le scénario de la collectivité est optimiste.

La 4CPS tient à préciser que la croissance démographique envisagée de 0,9% d'ici 2040 se traduit par une croissance annuelle moyenne de 0,05% par an. Ainsi, le scénario adopté par la 4CPS est un peu moins ambitieux que le scénario envisagé par le Pays du Mans de 0,2% par an sur la même période (cela représente moins de 200 habitants).

Consommation d'espaces naturel agricole et forestier

Sur la méthode relative au calcul de la consommation d'espace :

LA MRAE relève que la 4CPS n'utilise pas les chiffres retenus par le portail national de l'artificialisation des sols et estime que la méthode utilisée n'apparaît pas très claire. Elle s'étonne des différences entre les chiffres retenus par la 4CPS et le Pays du Mans par rapport au chiffre du portail national de l'artificialisation. Elle recommande de réinterroger le potentiel de consommation d'espace pour élaborer les objectifs du PLUi en lien avec la loi climat et résilience.

Le projet de PLUi détaille précisément la méthode utilisée pour définir la consommation d'espace (rapport de justification p. 37 à 43), qui reprend celle du Pays du Mans.

La 4CPS tient à rappeler que lorsqu'elle a engagé le travail d'élaboration du PLUi, le portail national de l'artificialisation n'était pas ouvert. Elle a donc, dans un premier temps, travaillé avec les données SPARTE (cf. diagnostic – partie consommation d'espaces p. 172 et suivant).

La mise en place du portail national de l'artificialisation s'est faite progressivement, avec des mises à jour des chiffres disponibles sur la plateforme : les chiffres ont pu beaucoup évoluer entre les mises à jour, non pas du fait d'une consommation d'espace importante, mais plutôt du fait d'une évolution des méthodologies.

Ce portail est basé sur l'utilisation des fichiers fonciers. Le CEREMA précise en ce sens « *Ces derniers sont créés à partir de la base de données MAJIC de la DGFIP. La base est constituée à partir des déclarations d'impôts de la taxe foncière et fournit, à un niveau national ; des données sur les parcelles cadastrales, les locaux et les propriétaires* » (<https://www.cerema.fr/fr/actualites/2-donnees-presente-sources-utiliser>).

Les différences de chiffres dans le suivi de la consommation d'espace entre le portail national et le travail réalisé au niveau local s'explique notamment du fait des éléments suivants dans le portail national de l'artificialisation :

- **Une absence de prise en compte de l'organisation spatiale et des espaces urbanisés et non urbanisés.** Les projets sont comptabilisés comme consommant de l'espace indépendamment de leur localisation. Si cette logique trouve à s'appliquer dans la comptabilisation de l'artificialisation ce n'est pas le cas pour la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. En effet, les espaces déjà urbanisés à l'intérieur des enveloppes urbaines sont considérés comme déjà consommés.
- **Un changement de statut fiscal tardif, soit la comptabilisation d'une consommation qui a eu lieu sur la période précédente (2011-2020).** L'exemple le plus prégnant sur ce sujet est celui de la LGV Paris-Rennes. La consommation liée à ce projet réalisé avant 2021 semble depuis avoir été « neutralisée » c'est-à-dire qu'on ne la retrouve plus du tout dans les chiffres du portail pour la 4CPS. Pour autant, il y a encore quelques mois, 38 hectares de consommation d'espace sur la période 2021-2024 étaient comptabilisés pour ce projet. La DREAL avait elle-même relevé cette incohérence, signalée à la 4CPS dans son courrier du 12 septembre 2024 (annexe 1).
- **Un changement de statut fiscal comptabilisé comme de la consommation d'espace alors qu'il n'y a pas de consommation.** En milieu rural on constate par exemple une mise à jour progressive des fichiers fonciers pour le bâti « agricole » en « habitation ». Cela concerne des biens qui ont perdu leur usage agricole depuis de nombreuses années mais pour lequel aucun changement n'a été fait aux fichiers fonciers. Ces mises à jour entraînent une « consommation d'espace », du fait de la requalification de l'usage du bien, souvent situé sur des parcelles de taille importante, alors même qu'il n'y a eu aucune consommation effective. C'est également le cas pour les constructions d'annexes ou d'extension en milieu rural.
- **Des erreurs de déclaration fiscale, notamment au cours de ventes immobilières.**

Ces éléments ont fait l'objet d'un groupe de travail avec la DDT72 et les collectivités du Département de la Sarthe. Les travaux de ce groupe ont permis de relever ces difficultés de traitement au niveau du portail. Elles ont normalement fait l'objet d'un suivi au niveau de la DREAL, à laquelle la DDT72 a fait remonter l'information.

En tout état de cause, la 4CPS tient à rassurer l'autorité environnementale sur la consommation envisagée au PLUi :

- **Il s'agit d'une consommation prévisionnelle. La consommation d'espace sera sans doute moins importante que la consommation envisagée :** « *jamais la totalité des espaces ouverts à l'urbanisation dans un PLU ou un PLUi ne sont effectivement consommés ou artificialisés sur la période de leur ouverture à la constructibilité. Il est donc nécessaire de ne pas restreindre aux seuls hectares de la trajectoire de sobriété les évolutions des documents d'urbanisme et d'autoriser un dépassement qui, à défaut d'une justification spécifique, peut aller jusqu'à 20%* » (Circulaire du 31 janvier 2024 relative à la mise en œuvre de la réforme vers le « zéro artificialisation nette des sols », <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45513>)

- La 4CPS a inclus dans la comptabilisation d'espaces à consommer (10 hectares) le projet de contournement de Sillé-le-Guillaume qui n'est pour le moment que peu avancé. Il est probable que cette consommation ne soit pas totalement engagée sur la période 2021-2031.

Sur la définition des besoins en logements et l'évaluation de la consommation ENAF associée :

La MRAE conseille de clarifier les périodes retenues pour l'analyse et la définition des besoins en logements et l'évaluation de la consommation ENAF associée. Elle souligne que la projection du besoin en logements se fait sur la période 2021-2040 mais que la réponse à ce besoin est principalement calibrée sur la période 2025-2031. De manière générale, elle conseille d'apporter de la cohérence dans les données retenues dans les différents documents composant le dossier transmis.

La 4CPS rappelle que l'exercice du calcul du besoin en logement est très théorique et technique. Il s'appuie sur des chiffres INSEE dont la publication a été impactée par le COVID (mises à jour retardées) et qui présentent toujours deux années de retard, ce qui complexifie l'exercice. Les chiffres retenus par le PLUi ne correspondent pas exactement aux chiffres retenus par la MRAE :

- **730 : besoin maximal en logements.** Ce dernier inclut la création de 572 logements (cf. rapport de justification p. 36) ainsi que la reconquête de 150 logements existants vacants. Il ne s'agit donc pas de construire 730 logements.
- **46 (et non 48) logements par an :** ce chiffre correspond, dans le rapport de justification, au point mort du scénario 1 qui n'a pas été retenu par le PLUi (cf. rapport de justification p. 35). Le « point mort » est un point d'équilibre qui ne correspond pas au nombre de logements neufs à construire mais au nombre de logements remobilisés en tenant compte de l'ensemble des tendances projetées (logements construits, évolution du nombre de résidences secondaires, évolutions du nombre de logements vacants et logements mobilisés pour répondre au desserrement des ménages). Dans ce scénario non retenu, le nombre de construction par an projeté était de 40 logements. La 4CPS pourra retravailler cette partie du rapport de présentation afin d'en clarifier la lecture.

Ce chiffre était élevé dans ce scénario du fait d'une projection sans objectif fort de réduire l'évolution de la vacance des logements.

Le scénario retenu (cf. rapport de justification p.36) est un scénario qui prévoit une diminution de la vacance des logements. Ce scénario implique un travail conséquent du territoire pour tenter de remobiliser les logements vacants. Ce dernier est déjà engagé, comme le démontre la mise en place d'une Opération d'Amélioration de l'Habitat en Renouvellement Urbain sur la commune de Sillé-le-Guillaume en 2025.

Ce scénario prévoit la construction de 32 logements neufs par an soit la construction de 572 logements. Il prévoit également de remobiliser 150 logements vacants. Le point mort est fixé à 31 logements par an avec l'accueil d'un nouveau ménage par an sur le territoire. Le PLUi prévoit donc bien d'accueillir de nouveaux habitants.

En conclusion, pour les chiffres relatifs au besoin réel estimé en logements : le PADD comme le rapport de justification retiennent un objectif de construction de 572 logements, complété par la remobilisation d'une part importante des logements vacants (150 logements).

Pour ce qui concerne la consommation ENAF mobilisée pour répondre à ce besoin : la MRAE s'étonne du fait que la construction de presque l'ensemble des logements figurant aux orientations d'aménagement et de programmation (OAP) soit prévue à échéance 2031 et non 2040, alors que le besoin en logement est projeté jusqu'à 2040.

Le projet de PLUi a effectivement calibré la construction des logements à venir en priorité sur la période 2021-2031, afin d'inscrire celle-ci dans la logique de diminution de la consommation d'espace puis de diminution d'artificialisation des sols pour atteindre l'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN) à l'horizon 2050. En effet, la logique des textes est de permettre une diminution progressive des constructions en extension urbaine pour atteindre le ZAN.

De plus, afin d'avoir une cohérence entre le calcul de la consommation d'espace sur la période 2021-2031 et la comptabilisation des constructions de logements, le PLUi projette un objectif sur la période 2021-2040 et prend en compte la construction de logements réalisée depuis 2021 (environ 156). Il prend également en compte les projets de constructions engagés. Il en résulte notamment que certaines OAP concernent en partie voire en totalité des projets engagés (permis d'aménager déposés ou délivrés, voire travaux commencés). Ces projets engagés représentent une part importante du nombre de logements prévus aux OAP à réaliser à court terme (122 logements sur 131).

Par ailleurs, les projets à moyen terme faisant l'objet d'une OAP projettent une consommation d'espace non négligeable, mais compatible avec les objectifs de diminution de la consommation d'espace sur la période 2021-2031. Il était plus facile et plus sûr de les inscrire sur cette période plutôt que d'étaler leur réalisation sur une période à cheval sur 2021-2031 et 2031-2050. Cela permet de comptabiliser leur réalisation en consommation d'espace et non artificialisation (ou en mixte). Les trajectoires à respecter et les méthodes de comptabilisation de l'artificialisation des sols n'étant pas encore toutes connues ou abouties, cette programmation s'inscrit dans un cadre plus sûr, dont on connaît les modalités de fonctionnement.

Sur la méthodologie relative au choix des OAP et la consommation d'espace projetée :

La MRAE relève que le dossier ne fait pas mention d'une méthodologie qui intégrerait les enjeux environnementaux dans le choix des secteurs retenus ou écartés et que la méthodologie retenue s'appuie en premier lieu sur la demande des communes du territoire. Elle énumère ensuite la consommation d'espace prévue au projet.

Choix des OAP

A titre liminaire, il faut rappeler que le travail sur les orientations d'aménagement et de programmation est intervenu après la réalisation de l'étude de consommation foncière et du référentiel foncier.

Ainsi, avant même d'évoquer les possibilités de mobilisation de foncier en extension urbaine, les élus ont d'abord travaillé à l'identification des secteurs au sein des espaces urbanisés qui pourraient accueillir des projets, en prenant en compte les enjeux environnementaux. Le diagnostic le précise :

*« Ainsi, la mise en place d'une méthodologie spécifique, appuyée sur les critères d'élaboration de l'enveloppe urbaine (inter-distance de 25 mètres entre les bâtis) a permis de **faire émerger des espaces au sein du tissu urbain amenés à accueillir des projets d'aménagement d'ensemble. Un filtre environnemental est ensuite appliqué sur les parcelles repérées afin de hiérarchiser les priorités en fonction des caractéristiques écologiques, environnementales ou bien des risques naturels.***

*L'application des filtres permet de passer un périmètre initial théorique à un périmètre d'études final. Ces surfaces, une fois identifiées et passées au filtre environnemental, ont été soumises à un arbitrage au cas par cas, en fonction des contraintes du sites (topographie, zones humides, boisements, dureté foncière, ...). **Cet arbitrage a permis de sélectionner également le foncier stratégique localisé au sein de l'enveloppe urbaine sur lequel des Orientations d'Aménagement et de Programmation pourront être proposées.** »*

(Diagnostic du PLUi, p. 163 et suivant).

En résultat : des Orientations d'Aménagement et de Programmation sont bien prévues à l'intérieur des enveloppes urbaines (6 soit 20% des OAP ce qui est conséquent à l'échelle d'un territoire rural).

A titre principal : initialement, dans le cadre de l'élaboration du PLUi, les demandes des communes portaient sur 63 projets différents pour 77 hectares consommés et plus de 1000 constructions de logements.

Le projet de PLUi concerne un territoire très rural composé en majorité de petites communes. Les élus des petites communes ont une connaissance approfondie de leur territoire et des enjeux qu'il présente. Ils ont donc, d'eux-mêmes, proposés des projets qui leur paraissaient les plus appropriés au regard des enjeux, notamment

environnementaux. Ils y avaient d'ailleurs tout intérêt, dès lors qu'un projet qui présente des enjeux environnementaux trop forts est complexe et risque de ne pas pouvoir être réalisé.

En tout état de cause, lorsqu'il a fallu arbitrer les projets à retenir au PLUi, les enjeux environnementaux ont bien été pris en compte : il s'agissait en effet d'un des critères obligatoires d'arbitrage des projets, comme le précise le rapport de présentation (tableau p. 57).

Extrait du rapport de présentation (p.57) – Tableau des critères d'arbitrage des projets

Critères obligatoires			
Armature urbaine		Résorption de la vacance	Enjeux environnementaux
Critères retenus			
Faisabilité technique du projet	Maitrise foncière	Favoriser les projets d'OAP quand le potentiel en densification et en cours de création n'atteint pas les besoins réels estimés.	Favoriser les projets situés dans l'enveloppe urbaine, afin de lutter contre l'étalement urbain
Importance 1	Importance 2	Importance 3	Importance 3

Le corps du texte du rapport de justification pourra être complété sur ce point en page 56 afin d'en faciliter la lisibilité.

Consommation d'espace

La MRAE fait état de la consommation d'espace prévue au PLUi et préconise d'apporter de la cohérence aux chiffres retenus.

La 4CPS vérifiera les chiffres afin d'ajuster les données citées dans les documents. Ces différences peuvent relever d'erreurs mineures qu'il convient de corriger.

En tout état de cause, la 4CPS tient à préciser, concernant la consommation d'espace que le projet de PLUi est volontaire et ambitieux par rapport aux documents existants actuellement sur le territoire.

Ce projet s'inscrit en rupture de la plupart des documents d'urbanisme encore applicables sur le territoire, qui prévoient des zones à urbanisées très étendues, indépendamment des enjeux de préservation des espaces agricoles et forestiers. L'analyse de la répartition des zones au sein des PLU en vigueur comparée à l'analyse de la répartition des zones au sein du projet de PLUi arrêté permet de s'en rendre compte.

Répartition des surfaces par zones au sein des PLU existants et au sein du futur PLUi

(cf. rapport de justification p.202)

au sein des PLU	Zones urbaines	Zones à urbaniser (1AU)	Zones à urbaniser (2AU)	Zones naturelles	Zones agricoles	TOTAL
en ha	595,1	132,1	72,6	4281,9	10208,3	15250
en %	3,9 %	0,9 %	0,5 %	28,0 %	66,8 %	100 %

au sein du PLUi	Zones urbaines	Zones à urbaniser (1AU)	Zones à urbaniser (2AU)	Zones naturelles	Zones agricoles	TOTAL
en ha	715,11	37,52	5,96	10409	30649,3	41816,9
en %	1,7 %	0,09 %	0,01 %	24,9 %	73,3 %	100 %

Le nombre d'hectares en zone à urbaniser est très élevé dans les PLU actuels, qui ne couvrent que 36% de la surface de l'ensemble du territoire de la 4CPS. Le nombre d'hectares dédiés aux zones à urbaniser dans le projet de PLUi arrêté y est bien inférieur.

Ce résultat est le fruit d'efforts considérables de l'ensemble du territoire pour s'inscrire dans les objectifs de préservation des espaces naturels et agricoles.

3 Prise en compte de l'environnement dans le projet d'élaboration du PLUi

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

La MRAE s'interroge sur l'absence d'études précises conduites sur les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation. Elle relève que certains secteurs présentent des éléments paysagers (fourrés, éléments boisés etc.). Elle s'interroge sur le secteur d'extension de la zone d'activité de Conlie, base d'une demande d'installation d'un parc photovoltaïque ainsi que sur les projets d'OAP à Lavardin, La Quinte, Sainte Sabine et Degré.

Sur la prise en compte de l'environnement sur les secteurs d'ouverture à l'urbanisation

Etudes des secteurs

Le choix des secteurs s'est notamment fait en prenant en compte l'existence ou non d'enjeux environnementaux sur le site du projet (cf. p. 6 et 7 de la présente note).

Les secteurs d'ouverture à l'urbanisation ont tous fait l'objet d'une étude zone humide détaillée (cf. page 3). Une partie non négligeable de ces secteurs a également fait l'objet de premières études environnementales dès lors qu'ils s'inscrivent en continuité de projets déjà engagés. C'est notamment le cas d'une partie de l'OAP portant sur l'extension de la zone d'activités à Sillé-le-Guillaume, qui fait l'objet d'un permis d'aménager comprenant une étude d'incidences Natura 2000.

L'évaluation environnementale comprend une analyse détaillée des secteurs couverts par une OAP (p. 139 à 232), organisée comme suit pour chaque projet étudié qui prend en compte l'état initial :

<u>Titre de l'OAP</u>	
Programme	
Détails chiffrés	Illustration schématique de l'OAP
Enjeux et objectifs	
Présentation rapide du site de l'OAP et des enjeux environnementaux ou des risques localisés sur le terrain.	
<u>Évaluation des incidences – Propositions complémentaires</u>	<u>Synthèse des impacts résiduels</u>
À la vue des enjeux soulevés, quelles seront les incidences de l'implantation du projet sur son environnement et comment les orientations d'aménagement et les diverses pièces réglementaires permettent de réduire les incidences sur le milieu. <u>Propositions complémentaires :</u> Proposition de GAMA afin de réduire l'impact de l'aménagement sur son environnement, de reformulation de certains éléments...	Conclusion qui définit le niveau d'impact de l'OAP par couleur.

L'évaluation des incidences détaille l'état initial du site avant d'évaluer les enjeux en cause et les solutions possibles.

Sur l'extension de la zone d'activité à Conlie

Le projet de parc photovoltaïque évoqué par la MRAE a fait l'objet d'un sursis à statuer de la part de l'Etat le 10 décembre dernier, notamment du fait du projet d'extension de la zone.

Sur les projets d'OAP qui concernent les communes périurbaines

La MRAE soutient qu'il n'y aurait pas eu de chiffrage du potentiel de densification des communes et que le nombre d'OAP sur les communes périurbaines de Lavardin, la Quinte, Sainte-Sabine et Degré serait trop élevée.

A titre liminaire, une étude de densification a bien été réalisée dans le PLUi et figure au diagnostic (diagnostic, p.158 et suivants et annexe comprenant le référentiel foncier qui localise les potentiels de densification dans les communes). Les résultats sont repris et développés dans l'analyse des capacités de densification et limitation de la consommation ENAF qui figure au rapport de justification (p.37 et suivants).

Ce dernier présente même une estimation du nombre de logements qui pourraient être produit dans chaque commune en densification, que ce soit sur des terrains « densifiables » c'est-à-dire sur des potentiels mutables (nécessité de division parcellaire et construction) et des terrains « mobilisables » (dent creuse). Il y a cependant une erreur dans l'intitulé de la quatrième colonne (« logements sur terrains mobilisables avec rétention » au lieu de « logements sur terrains mobilisables sans rétention ») qui devra être corrigée.

A titre principal, le PLUi justifie les ambitions démographiques sur les communes périurbaines du fait de leur localisation et non du fait qu'elles soient en RNU (la plupart disposent d'ailleurs d'un PLU). Cet argument concerne d'autres communes comme Neuvillalais et Domfront. La proximité des communes périurbaines à Le Mans Métropole les rend attractives et dynamiques sur l'habitat. Elles présentent de faibles taux de vacances de logements et de résidences secondaires, peu de potentiel en densification et une tension immobilière forte.

En résumé, on retrouve au dossier de PLUi les informations suivantes, qui sont également reprises en introduction du dossier « OAP_sectorielles » et qui font ressortir un besoin en logement sur ces communes :

Commune	Vacance logement	Résidences secondaires	Potentiel de logement en densification	Nombre de logements en OAP	OAP en densification
Lavardin	5%	2%	11,5	27	NON
La Quinte	6%	1%	8,8	9	NON
Sainte-Sabine	5%	5%	2,43	30	NON
Degré	3%	2%	31,6	4	OUI

3.2 Evaluation des incidences Natura 2000

La MRAe relève que le dossier de PLUi ne traduirait pas une prise en compte proportionnée des enjeux relatifs au site Natura 2000.

L'évaluation du PLUi comporte une évaluation des incidences du projet de PLUi sur les sites Natura 2000 (évaluation environnementale, p. 252 et suivant).

Sur la protection des haies

Le PLUi comporte un diagnostic bocager. De plus, il intègre, en annexe du règlement : une charte bocagère, les recommandations de plantation de haies du Parc Naturel Régional Normandie (PNR) Maine ainsi qu'une liste des essences locales recommandée.

L'OAP continuités écologiques comporte une orientation sur la préservation des haies (OAP Continuités écologiques p. 13 et suivant).

Une partie des haies du territoire sont protégées au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme.

De plus, en Zone Natura 2000, l'arrachage est soumis à autorisation du préfet en application des articles L. 414-4 et R. 414-19 du code de l'Environnement. Ces dispositions sont l'outil dédié pour une protection des haies en Zone Natura 2000. L'identification au règlement graphique et la protection de ses éléments au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme viendrait donc, en Zone Natura 2000, faire doublon et alourdir le régime déjà existant.

Enfin, le PNR assure une animation sur le terrain pour accompagner les acteurs du territoire dans le cadre de la préservation des haies et du développement des linéaires.

Sur le contournement de Sillé-le-Guillaume

Le périmètre de prise en considération du contournement de Sillé-le-Guillaume a été annexé au règlement graphique du PLUi mais n'y a pas été intégré. Le règlement écrit précise d'ailleurs, concernant l'état de ce projet que :

« Le Périmètre de Prise en Considération (PPC) permet de prendre en considération, au sens de l'article L424-1 du Code de l'Urbanisme, un projet d'aménagement sur un secteur du territoire en cours d'élaboration dont l'issue n'est pas certaine.

Il impose à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme de sursoir à statuer sur toute demande d'autorisation d'urbanisme qui porterait sur un projet compris dans ce périmètre et incompatible avec l'opération prévue. Cette obligation s'impose pour une durée de 10 années à compter de la création du périmètre de prise en considération. A défaut de réalisation de l'opération dans ce délai, aucun sursis ne pourra être opposé sur ce fondement ».

Si le projet de PLUi porte à la connaissance du public l'existence du projet de contournement de Sillé-le-Guillaume, il n'intègre pas ce dernier, qui devra faire l'objet d'études bien plus précises avant de pouvoir être engagé. Par ailleurs, le périmètre de prise en considération dépasse largement, sur sa partie Sud-Ouest, le périmètre de l'hypothétique futur contournement. Il n'aurait pas été pertinent de réaliser une étude d'incidence Natura 2000 alors même que l'emprise du projet n'est pas connue.

Sur l'absence de protection des mares et plans d'eau

L'OAP continuités écologiques comporte une orientation sur la préservation des mares et des étangs (OAP Continuités écologiques p. 21).

Le règlement graphique pourrait être amendé pour protéger des mares et plans d'eau connus au titre de l'article L151-23 du code de l'urbanisme.

3.3 Préservation des patrimoines naturel et bâti

3.3.1 Sols et zones humides

La MRAe relève que la 4CPS n'a pas conduit d'inventaire complet à l'échelle de l'entièreté du territoire mais a réalisé un inventaire sur les secteurs d'ouverture à l'urbanisation. Elle s'interroge sur la complétude de cet inventaire ainsi que sur sa prise en compte dans le cadre du choix final des OAP. Enfin elle souligne que les carrières ne bénéficient pas d'un classement particulier au zonage et demande que cela soit ajouté.

Sur l'inventaire zones humides

L'inventaire sur les zones humides a été réalisé par le bureau d'études Hydratop, localisé à Tiercé. Il s'est déroulé de mars à juin 2025.

L'entièreté du territoire devait être soumis à la réalisation de cette étude. Toutefois, la 4CPS s'est heurté à des difficultés substantielles dans le cadre de la réalisation de son étude bocagère (cf. page suivante). Elle n'a pas été autorisée à entrer sur les terrains agricoles. Cela a grandement limité les possibilités de réalisation d'inventaires de terrain, et elle n'a pas pu lancer d'étude « zones humides » sur l'entièreté du territoire à la suite de l'étude bocagère.

Toutefois, elle a réalisé une étude zones humides sur les secteurs destinés à être urbanisés. Ainsi, l'objectif était de réaliser les investigations de terrains sur les zones directement concernées par des projets d'urbanisation afin de garantir la conformité réglementaire tout en respectant les ressources disponibles.

L'ensemble des parcelles à analyser dans le cadre de l'étude zones humides a été inventorié et transmis au bureau d'études. Tous les secteurs en « ouverture à l'urbanisation » ont été inclus dans l'étude. Certains secteurs d'OAP n'ont pas été inclus dans l'étude dès lors qu'ils étaient situés sur des zones déjà urbanisées, en densification (c'est le cas pour l'OAP située en cœur de bourg à Degré par exemple ou pour Cures). Un seul site n'a pas fait l'objet de l'étude mais devra y être soumis ultérieurement (OAP en densification à Saint-Symphorien, sur un terrain construit mais présentant une surface supérieure à 5000m²).

Les élus ont contacté les propriétaires concernés afin de s'assurer de leur accord pour pouvoir procéder aux relevés de terrains et au bon déroulement de l'étude.

À la suite des investigations du bureau d'étude missionné, 5 zones humides ont été identifiées et figurent au règlement graphique. Lorsque la présence d'une zone humide a été identifiée, les projets d'OAP concernés ont été retravaillés avec les élus afin de préserver ces espaces. Systématiquement, les secteurs d'OAP ont été réduits afin de ne pas empiéter sur les zones identifiées. Toutefois, la 4CPS propose d'ajouter les zones humides identifiées près des zones d'OAP dans les schémas des OAP sectorielles correspondantes afin d'éviter toute dégradation de ces zones, même si elles sont en dehors des secteurs de projet.

Par ailleurs, dans certains cas, cette contrainte a conduit à redéfinir des périmètres d'urbanisation. Cela a pu conduire, ponctuellement, à définir de nouveaux secteurs (en excluant le périmètre proche de la zone humide) à urbaniser à moyen-long terme. Ils ont été classés en 2AU : une nouvelle étude sera réalisée avant toute ouverture effective à l'urbanisation. Les résultats ont été présentés en Conférence des Maires le 28 août 2025.

Sur le zonage des carrières

Le règlement écrit prévoit des règles relatives à l'exploitation des carrières (règlement écrit, p.97-98 notamment). Toutefois le règlement graphique est incomplet sur ce point. La 4CPS propose de le compléter en conséquence, comme le prévoit le règlement écrit.

3.3.2 Ressources en eau

La MRAe met en avant qu'une partie seulement des cours d'eau aurait été repéré au plan de zonage. Elle relève que les zones d'expansion des crues et secteurs situés à proximité immédiate des cours d'eau et zones humides probables sont classées en zone Ap c'est-à-dire en zone inconstructible.

Les cours d'eau identifiés pourront être complétés : il semblerait qu'un incident technique important soit intervenu dans QGIS (logiciel utilisé pour réaliser le zonage) au moment de l'intégration de ces données, dont la 4CPS dispose. Il s'agit donc d'une erreur facilement rectifiable.

3.3.3 Milieux naturels et biodiversité

La MRAe considère que le projet de PLUi présente un niveau faible de protection des haies et arbres qui pourraient être plus protégés au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. Elle propose de compléter les dispositifs de protection des éléments constitutifs de la richesse écologique de l'ensemble du territoire et notamment des cours d'eau et des haies.

Par ailleurs, la MRAe relève que certains STECAL sont situés dans des zones à enjeux et que, pour ceux qui prévoient l'installation d'Habitations Légères de Loisirs ils seraient trop étendus. Elle recommande de conduire des inventaires sur les secteurs de STECAL dédiés au développement touristique et de compléter le règlement écrit du PLUi pour encadrer plus strictement, par secteur, le nombre de HLL autorisés.

Sur la préservation des haies

La 4CPS a lancé une étude bocagère sur son territoire en juin 2023. Le marché initial prévoyait la réalisation de nombreux relevés de terrain sur l'ensemble du territoire par des chargés de mission spécialisés. L'objectif était notamment de pouvoir identifier les éléments naturels à enjeux fin de prévoir une préservation au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme.

Toutefois, le lancement de l'étude s'est heurté à une fronde agricole forte, mobilisée notamment par la FNSEA et les Jeunes Agriculteurs. A l'issue de longues négociations et face au refus ferme et définitif des acteurs concernés de permettre la réalisation de l'étude de terrains, il a été convenu de modifier la méthode de réalisation du diagnostic. Ce dernier est devenu un diagnostic participatif avec réalisation d'une charte bocagère par l'ensemble des acteurs concernés (intégrés au dossier de PLUi).

Le faible nombre de kilomètres linéaires repérés au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme est la résultante du changement de méthode prévue pour la réalisation du diagnostic.

Ce changement de méthode a été validé par les élus, sensibles aux arguments du monde agricole qui a fait part de son épuisement et de son incompréhension face à la superposition des régimes de protection des haies et la lourdeur des démarches administratives. Pour rappel les haies font l'objet de nombreuses protections au titre de différentes législations et notamment :

Protection de l'environnement		
Natura 2000 (L.414-4 et R. 414-19 code env.)	Arrachage : soumis à Evaluation des incidences Natura 2000 et autorisation	Préfet (DDT) (2 sites - 10 communes)
Haie Ripisylve (R. 214-1 code env.)	Arrachage : Déclaration (<100m) Autorisation (>100m)	Préfet (DDT)
PPRN (L. 562-1 à 9 et R.562-1 t s. code env.)	En fonction des mesures de protection s/ destruction	PPRI de la Vègre Sans contrainte
Protection captage eau potable (L. 1321-2 et R. 1321-13 CSP)	Arrachage : interdiction dans le périmètre rapproché	ARS (17 sur 4CPS)
Espèce protégée (L. 411 à L. 412-1 code env.)	Travaux et arrachage : Interdiction sauf autorisation dérogatoire	Préfet (DREAL)
Protection du biotope (APPB) (R. 411-15 à R 411-17 et R. 415-1 code env.)	En fonction des mesures de protection	Préfet (DDTM) (2 sur la 4CPS)
Réserve naturelle Régionale (L. 332-1 et R.332-30 et s. code env.)	Autorisation préalable	Conseil Régional (7 communes)
Allées d'arbres le long des routes (L. 350-3 code de l'env.)	Interdiction sauf dérogation avec compensation	Gestionnaire des voies

Réglementation au titre de l'agriculture		
Régime subvention PAC (Code rural)	Subventions conditionnées au respect du maintien des particularités topographiques. Déclaration pour modification/ arrachage	DDT
Aménagement foncier (L. 123 et R. 126-12 code rural)	En cas de protection préfectorale : Arrachage interdit sauf autorisation spécifique	Préfet
Baux ruraux (L.411-27 et L. 411-28 code rural)	Clauses spécifiques pouvant subordonner la modification / l'arrachage à accord des parties	Parties au bail

Réglementations possibles au titre de l'urbanisme		
Loi Paysage (PLU : L. 151-19 et L. 151-23 ; Hors PLU : L.113-2 ou L. 111-22 code urba)	Arrachage voire coupe : Déclaration préalable - compensation pouvant être instaurée	Urbanisme : Communes (8 communes)
Espaces boisés classés (L.113-1 et L. 113-2 code urba.)	Arrachage interdit	

Protection du Paysage		
Sites classés (L. 341-1 à 22 code de l'env.)	Coupe ou abattage : Autorisation préfectorale ou ministérielle	DREAL
Sites inscrits (L. 341-1 à 22 code env.)	Arrachage : déclaration préalable si prévue. A défaut, déclaration d'intention 4 mois avant.	Urbanisme : Communes + consultation ABF
Monuments historiques (L.621-32 code patrimoine)	Défrichage, déboisement, dessouchage : autorisation préalable	
Sites patrimoniaux (L. 632 code du patrimoine)	Arrachage : autorisation préalable	

Les élus n'ont pas souhaité venir superposer systématiquement un régime de protection et d'autorisation supplémentaire aux régimes préexistants.

Ces évènements ont contribué à la prise de conscience des élus quant à l'importance d'animer et de porter un document d'urbanisme. En effet, il a été constaté qu'un classement au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme, qui viendrait se superposer aux régimes de protection préexistants, ne servait à rien en l'absence de portage politique et d'animation territoriale. En illustration : dans les PLU applicables, des éléments de paysage protégés au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme ont disparu.

Le projet de PLUI a *in fine*, retenu une approche souple et dynamique tendant à la préservation des éléments de paysage. En ce sens, le dossier de PLUI permet :

- La mobilisation de l'Orientation d'Aménagement et de Programmation continuités écologiques qui intègre des orientations sur la préservation et le développement des trames vertes et bleues ;
- L'animation d'une dynamique de territoire sur le fondement de la Charte bocagère annexée au règlement écrit et accompagnée des recommandations de plantation de haies du Parc Naturel Régional Normandie (PNR) Maine ainsi qu'une liste des essences locales recommandées.
- Une partie des haies et arbres du territoire protégés au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme, en accord avec les acteurs concernés.

Sur certains STECAL à vocation touristique et la limitation du nombre de HLL

L'évaluation environnementale comprend une partie relative aux STECAL, avec : une analyse globale préliminaire ; une étude plus détaillée par STECAL avec synthèse des enjeux et des impacts présents sur le territoire et une conclusion globale (Rapport de justification, page 232 et suivant).

La conclusion globale retient d'ailleurs que :

« D'un point de vue environnemental, l'évaluation souligne une consommation foncière globalement limitée, souvent nulle, dans la mesure où nombre de projets se développent sur des emprises déjà artificialisées ou historiquement affectées à l'accueil d'équipements. Lorsqu'une consommation d'espace naturel est avérée, comme pour certains projets de loisirs ou d'accueil touristique, celle-ci demeure très limitée et justifiée par un intérêt collectif. La prise en compte des principes d'aménagement, avec l'intégration paysagère, la préservation des haies et des trames écologiques, le recours à des essences locales, le traitement qualitatif des eaux pluviales par infiltration, témoigne d'une démarche soucieuse de limiter l'impact sur l'environnement et de préserver la qualité paysagère qui constitue un atout majeur du territoire ». (Rapport de justification, p. 247).

Concernant plus particulièrement les STECAL prévoyant des HLL, la 4CPS pourra retravailler sur la délimitation des STECAL en archipel, afin de limiter plus strictement les projets autorisés.

3.3.4 Sites, paysages et patrimoine

La MRAe rappelle les éléments de protection importants prévus au PLUi pour la préservation de la qualité des paysages et du patrimoine bâti.

3.3.5 Risques et nuisances

La MRAe relève la bonne prise en compte du risque incendie à proximité des forêts, du risque de nuisance à proximité des axes routiers, du risque inondations notamment sur les communes de Bernay-Neuvy en Champagne et de Tennie. Elle souligne cependant qu'un STECAL se trouve en zone d'aléa moyen à faible et ponctuellement fort sur la commune de Tennie.

Ce STECAL porte sur un camping déjà existant, pour permettre à l'activité d'évoluer si besoin et dans le respect du plan de prévention des risques inondations.

3.3.6 Contribution au changement climatique, énergie et mobilités

La MRAe constate l'absence d'encadrement du développement des énergies renouvelables sur le territoire. Elle évoque le schéma des modes actifs réalisé dans le cadre du PLUi ainsi que les emplacements réservés dédiés aux aménagements cyclables et chemins pédestres.

La 4CPS a travaillé à la délimitation des zones d'accélération pour le développement de l'énergie renouvelable. Dans ce cadre, elle a défini des zones d'accélération mais également des zones d'exclusion, qui sont annexées au règlement graphique du PLUi.

Le dossier de PLUi régleme nte le développement de certaines énergies lorsque c'est possible et notamment les installations d'énergie renouvelables photovoltaïques. Le règlement pose notamment des exigences sur l'insertion paysagère des panneaux photovoltaïques en toiture (règlement écrit – dispositions générales p.28, complétées par des dispositions spécifiques dans certaines zones).

Toutefois, au regard des remarques des personnes publiques associées sur le sujet, la 4CPS propose de compléter le dossier sur les règles applicables et notamment :

- D'interdire les installations photovoltaïques au sol dans les zones urbanisées et de privilégier les installations en toiture, afin de garantir le bon usage de l'espace disponible et de permettre la densification ;
- De limiter les possibilités de développement de projets photovoltaïques en zone naturelle forestière et agricoles aux zones figurant au document cadre pris en application de l'article L. 111-29 du code de l'urbanisme afin d'assurer la meilleure intégration possible de ce document.

3.3.7 Mesures de suivi des effets du PLUi sur l'environnement

La MRAe relève que l'évaluation environnementale introduit des indicateurs de suivi dont certains sont mutualisés avec le SCOT. Elle considère cependant qu'ils seraient insuffisamment encadrés en l'absence d'état 0 et de périodicité de suivi.

La 4CPS tient à préciser que :

- Pour la plupart des indicateurs, l'état 0 correspond aux éléments disponibles dans le dossier de PLUi, à la date d'approbation de ce dernier. Ainsi, à titre d'exemple, sur la partie « Habitat » les données relatives à l'évolution de la population, la taille des ménages, le nombre de logements sur le territoire, le taux de vacances sont des données figurant au diagnostic du PLUi.
- Pour la plus grande partie des indicateurs une périodicité de suivi est prévue (Evaluation environnementale, p. 278 et suivant, colonne 6 « périodicité »).

Pour autant, il est vrai que certains indicateurs nécessitent d'être précisés pour un meilleur suivi de l'exécution du document. La 4CPS s'attachera à préciser ces derniers, en collaboration avec les acteurs concernés.

4 Conclusion

La MRAe conclut à l'insuffisance du projet de PLUi pour ce qui concerne la préservation des cours d'eau, zones humides et le réseau de haies. Elle en déduit un risque pour les continuités écologiques et la qualité des paysages bocagers.

La 4CPS a conduit un travail conséquent pour mobiliser les acteurs concernés par ces sujets et travailler sur ces problématiques. Si le dossier PLUi ne mobilise pas de façon conséquente les outils habituels de préservation des éléments de paysage (et notamment le repérage et la préservation au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme) il met en œuvre d'autres outils tendant à la préservation de ces éléments (Diagnostics, Charte bocagère, OAP Continuités écologiques précise et ambitieuse sur ces sujets).

La 4CPS complètera dans la mesure du possible le dossier relatif aux cours d'eau et zones humides après l'enquête publique.