

ENQUÊTE PUBLIQUE

Département de la Mayenne **Communauté de communes des Coëvrons**

**PROJET DE RÉVISION ALLÉGÉE N° 2 DU PLAN LOCAL D'URBANISME
INTERCOMMUNAL DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DES
COËVRONS, PORTANT SUR LA CRÉATION, LA MODIFICATION ET LA
SUPPRESSION DE STECAL A VOCATION TOURISTIQUE**

CONCLUSIONS MOTIVÉES ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

**ENQUÊTE PUBLIQUE DU LUNDI 13 OCTOBRE 2025
AU VENDREDI 14 NOVEMBRE 2025**



**Le commissaire enquêteur :
Daniel BUSSON**

1	GÉNÉRALITÉS	3
1.1	L'objet de l'enquête	3
1.2	Le cadre juridique et réglementaire	3
1.3	Le contenu du projet	3
2	LES ENSEIGNEMENTS DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE ET LA MOTIVATION DE MON AVIS	4
2.1	Sur la concertation et l'élaboration du projet	4
2.2	Sur le dossier d'enquête	4
2.3	Sur l'information et la participation du public lors de l'enquête publique	5
2.4	Sur le bilan de l'enquête publique	6
2.5	Sur la compatibilité avec les documents supra	6
2.6	Sur la prise en compte des avis émis avant l'enquête	7
2.7	Sur la prise en compte des observations déposées par le public	7
2.8	Sur l'intérêt général de la révision allégée n° 2	8
2.8.1	Les STECAL et le développement de l'accueil touristique du territoire	8
2.8.2	L'impact des STECAL sur l'environnement	10
3	AVIS SUR LE PROJET DE RÉVISION ALLÉGÉE N° 2 DU PLUi	10

1 GÉNÉRALITÉS

1.1 L'objet de l'enquête

La Communauté de communes des Coëvrons est dotée d'un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi), approuvé par délibération du Conseil communautaire le 12 mars 2020. Il a été mis en compatibilité le 14 décembre 2021 et le 19 septembre 2022, puis modifié le 29 novembre 2022 et le 16 avril 2024 avec une modification simplifiée.

Ce document de planification est appelé à évoluer en fonction des projets d'aménagement ou de construction sur le territoire.

La présente procédure de révision allégée n° 2 vise à permettre la réalisation de projets permettant le développement économique et l'adaptation du zonage aux réalités de l'occupation du sol actuelle ou en devenir. Cette procédure vise à modifier principalement le périmètre de la zone agricole « A » et à la marge le périmètre de la zone « N », afin de créer, modifier ou supprimer des STECAL (Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées).

1.2 Le cadre juridique et réglementaire

Le projet de révision allégée n° 2 du PLUi s'inscrit dans le champ d'application de l'article L. 153-34 du Code de l'urbanisme, dans la mesure où il n'est pas porté atteinte aux orientations définies par le PADD. Il vise uniquement à réduire la zone agricole et à la marge la zone naturelle.

Et l'article L151-13 prévoit que « *le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL)* » dans des conditions bien précises, notamment « *Leur caractère exceptionnel s'apprécie, entre autres critères, en fonction des caractéristiques du territoire, du type d'urbanisation du secteur, de la distance entre les constructions ou de la desserte par les réseaux ou par les équipements collectifs* ». Le projet de révision allégée n° 2 a fait l'objet d'une concertation préalable dont les modalités ont été définies par délibération du Conseil Communautaire en date du 25 juin 2024.

1.3 Le contenu du projet

Le territoire de la communauté de communes des Coëvrons offre des atouts sur le plan touristique avec son patrimoine naturel, la qualité paysagère de ses espaces ruraux, la présence de trois petites cités de caractère et le label Pays d'art et d'histoire. Le développement touristique est présenté comme une priorité dans le PADD du PLUi qui « *soutient toute action et politique en mesure de soutenir l'économie touristique de ces secteurs, dans le respect de l'intégrité des milieux naturels, de l'environnement et des paysages* ». Le dossier d'enquête détaille les objectifs poursuivis et l'accompagnement du développement touristique par la réalisation de structures et d'infrastructures touristiques, le développement de prestations agrotouristiques et d'aménagements durables, la valorisation des espaces de loisirs actuels et futurs.

Il est proposé de modifier 3 STECAL en ajustant leur périmètre afin de l'adapter aux besoins générés par l'activité de ces entreprises. **La modification du périmètre de ces STECAL entraîne 5 ha 04 d'extension sur la zone agricole.**

Par ailleurs, il est proposé de créer 17 STECAL, dont 10 d'entre eux permettent la création d'activités nouvelles ; les autres STECAL correspondant à des activités déjà existantes. **La création de 17 STECAL couvre 12 ha 96 de zone agricole.**

Parallèlement, 10 STECAL couvrant 11 ha 40 sont supprimés. **La consommation nette de zone agricole ou naturelle liées aux propositions de la révision N° 2 serait donc de 6 ha 90.**

Sur l'ensemble du territoire de la communauté de communes, le nombre de STECAL passerait de 51 lors de l'approbation du PLUi en 2020 à 58 après révision allégée n° 2.

2 LES ENSEIGNEMENTS DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE ET LA MOTIVATION DE MON AVIS

2.1 Sur la concertation et l'élaboration du projet

Le projet de révision allégée n° 2 a fait l'objet d'une concertation préalable dont les modalités ont été définies par délibération du Conseil Communautaire en date du 25 juin 2024. Le dossier a été mis à disposition du public dans les mairies de la communauté de communes à partir du 29 juillet 2024 et jusqu'à la fin de la procédure. Un registre était mis à disposition du public pour recueillir les suggestions de la population. Parallèlement, le dossier était consultable sur le site internet de la communauté de communes et le public pouvait déposer ses observations par mail à l'adresse urbanisme@coevrons.fr

La population a été informée par voie d'affichage de la délibération du conseil communautaire du 25 juin 2024 au siège de la communauté de communes des Coëvrons et dans les mairies membres. Une annonce a également été diffusée dans Le Courrier de la Mayenne.

Le bilan de la concertation a été approuvé lors de la réunion du conseil communautaire du 20 mai 2025. Dans le mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse, la communauté de communes précise qu'aucune observation, contribution ou demande n'a été formulée lors de la concertation préalable.

Les modalités de la concertation préalable ont respecté les dispositions réglementaires. Cette concertation préalable n'a fait l'objet d'aucune contribution du public.

2.2 Sur le dossier d'enquête

Le dossier d'enquête était constitué de deux documents principaux. Le premier document de 57 pages rassemblait les pièces administratives réglementaires relatives aux projets de révisions n° 1 et 2, ainsi qu'une note de présentation non technique de 5 pages de la révision allégée n° 2. Le second document de 168 pages présentait le projet d'une façon plus détaillée. Dans une première partie, il comprenait une notice expliquant le choix de cette procédure, la justification des adaptations et la présentation des STECAL créés, modifiés ou supprimés, classées par commune. Une fiche d'une page était consacrée à la description du projet et ses justifications pour chaque STECAL. La seconde partie du document présentait chaque STECAL, par commune, sous la forme d'une fiche qui exposait les modifications apportées au PLUi. La troisième partie du document était consacrée à l'évaluation environnementale. Elle comportait un résumé non technique ainsi qu'une fiche détaillée pour chaque

STECAL, comprenant l'état initial de l'environnement et l'incidence du STECAL sur l'environnement. Cette troisième partie comportait les indicateurs et les modalités de suivi.

Le dossier n'était pas très volumineux et il m'est apparu accessible à tout public. Contrairement au dossier relatif à la révision allégée n° 1, le sommaire était très détaillé et permettait un repérage aisé. Toutefois, l'insertion dans le dossier d'une cartographie des STECAL par commune, des références cadastrales pour chaque STECAL auraient également constitué un plus pour le repérage.

En synthèse, je considère que le contenu du dossier d'enquête et sa présentation permettaient au public de prendre connaissance des projets dans des conditions satisfaisantes et de participer, en connaissance de cause, à cette enquête publique. Le peu d'intérêt marqué par le public ne peut être imputé à la qualité du dossier d'enquête.

2.3 Sur l'information et la participation du public lors de l'enquête publique

L'information du public a été faite dans le respect des délais réglementaires, à savoir au moins 15 jours avant le début de l'enquête publique.

Un avis d'enquête a été publié dans les annonces légales de deux journaux, Ouest-France et Le Courrier de la Mayenne. Cet avis a été de nouveau publié dans les annonces légales de ces deux mêmes journaux dans les 8 jours du début de l'enquête. L'avis d'enquête a été affiché au siège de la communauté de communes des Coëvrons et dans les mairies membres au moins 15 jours avant le début de l'enquête. L'avis d'enquête a également été inséré sur le site internet de la communauté de communes dans les mêmes délais.

Le dossier d'enquête physique a pu être consulté au siège de la communauté de communes et dans les mairies des communes membres pendant toute la durée de l'enquête. Le dossier d'enquête a été très peu consulté, puisque seule la commune de Bais relève la visite de deux personnes.

La commune n'a pas souhaité recourir à un registre dématérialisé et a mis le dossier d'enquête en ligne sur son propre site internet. Le dossier d'enquête était intégré dans les actualités. Au cours de l'enquête, j'ai constaté que l'information relative à cette procédure n'apparaissait plus en tête des actualités. J'ai alors alerté la communauté de communes qui a remonté cette information en tête de liste pour qu'elle reste bien visible du public. Le dossier numérique est resté accessible pendant toute la durée de l'enquête. Je constate que l'activité a été très faible sur le site internet puisque seulement 125 documents ont été téléchargés. Une minorité de la population s'est donc intéressée au projet. Par ailleurs, seuls 41% des visiteurs ont téléchargé plusieurs documents. Enfin, les visites ont duré en moyenne moins de deux minutes ; ce qui tend à démontrer que les visiteurs sont venus chercher une information précise sans prendre connaissance de l'ensemble des projets.

En synthèse, je constate que les dispositions réglementaires destinées à informer le public ont été respectées. Par ailleurs, la population pouvait consulter le dossier d'enquête dans toutes les communes membres de la communauté de communes, à la communauté de communes et sur le site internet de cette dernière. Je considère que toutes les facilités possibles avaient été mises en œuvre pour faciliter la prise de connaissance des projets. La faible participation du public ne peut être imputée aux dispositions prises par le pétitionnaire.

2.4 Sur le bilan de l'enquête publique

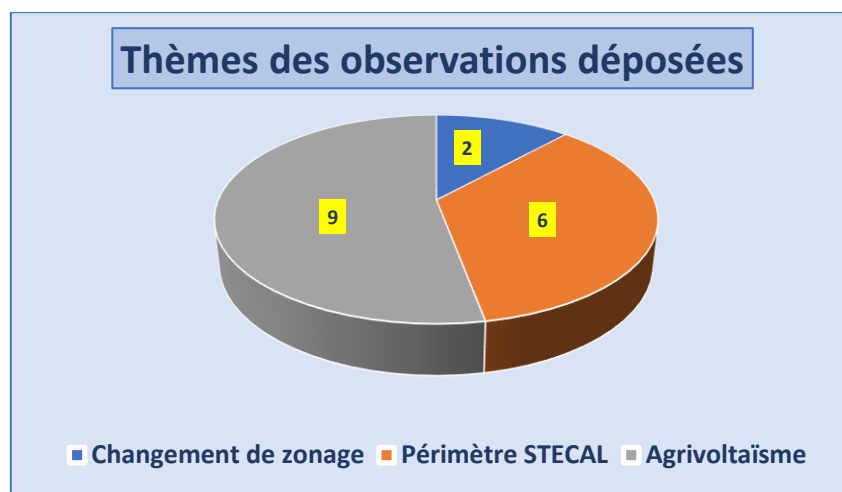
L'enquête publique s'est déroulée dans un climat serein. Aucun incident n'est à déplorer.

Lors des 3 permanences, 9 personnes sont venues me consulter avant de déposer une observation.

17 observations ont été déposées : 3 sur les registres d'enquête, 1 par courrier déposé lors d'une permanence, et 13 par mail.

Aucun avis, favorable ou défavorable au projet n'a été formulé par le public. Seules des demandes personnelles ont été déposées durant l'enquête.

Quant aux thèmes évoqués, 2 observations portaient sur des demande de changement de zonage afin de rendre des parcelles constructible. Six observations sollicitaient une modification du périmètre de STECAL. Enfin, 9 observations exprimaient un avis sur l'agrivoltaïsme.



Au regard de l'objet de l'enquête publique, seules 6 observations concernent précisément le cadre strict de cette enquête publique et seulement 2 observations se rapportent à la révision allégée n° 1. La communauté de communes pourra toutefois retenir les remarques ou demandes formulées pour les prochaines procédures.

2.5 Sur la compatibilité avec les documents supra

La révision allégée n° 1 du PLUi s'inscrit en cohérence avec Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) des Coëvrons, approuvé en mars 2019. Le SCoT est lui-même compatible avec le SDAGE Loire Bretagne, LE SAGE Mayenne, le SAGE Sarthe Amont et SAGE Sarthe Aval, le PGRI Loire Bretagne et les deux PPRI des rivières de la Jouanne et de l'Erve, les règles générales du SRADDET des Pays de la Loire, la Charte du PNR Normandie Maine. Le SCoT prend en compte le SRCE des Pays de la Loire, le Schéma Régional des carrières des Pays de la Loire, le Schéma Départemental des carrières de la Mayenne, le PCAET des Coëvrons et du département.

Le projet est compatible avec les 10 objectifs du SCoT, les 14 dispositions du SDAGE, les 9 objectifs du SAGE Mayenne, les 5 objectifs du SAGE Sarthe Amont, les 4 objectifs du SAGE Sarthe Aval.

En synthèse, je constate que le projet de révision allégée n° 1 est compatible avec l'ensemble des documents supra.

2.6 Sur la prise en compte des avis émis avant l'enquête

Dans son avis, la DREAL relève que 9 STECAL concernent des sites classés ou inscrits de la Mayenne ainsi que des paysages remarquables protégés. En zone A, ce sont 4 STECAL qui concernent également des sites classés ou inscrits de la Mayenne et des paysages remarquables protégés. La DREAL ne précise pas si ces STECAL concernent le projet de révision allégée n° 1 ou 2. Elle estime qu'en l'absence d'une véritable analyse environnementale et d'une cohérence avec la politique de protection des sites, le projet d'évolution du PLUi ne peut être considéré comme acceptable en l'état. La communauté de communes s'engage à apporter des améliorations au dossier en actualisant les envirocores des secteurs de projets, notamment pour vérifier et mettre à jour les couches SIG ayant permis les croisements d'enjeux environnementaux. Un regard spécifique sera porté sur les couches d'enjeux patrimoniaux (sites classés inscrits, SPR, monuments historiques). Les couches manquantes seront ajoutées et les couches obsolètes modifiées pour ressortir des envirocores au plus proche des enjeux environnementaux du territoire. Des mesures ERC seront ainsi proposées dans le cas où des secteurs croiseraient ces enjeux.

La MRAe estime de son côté que « *l'évaluation environnementale est perfectible et demande à être approfondie pour améliorer la démonstration d'une suffisante prise en compte des principaux enjeux environnementaux* ». Dans son mémoire en réponse, la communauté de communes apporte des réponses sur chacun des points d'insuffisance soulevés par la MRAe. Ces réponses sont produites dans mon rapport au chapitre 4.1. Elles portent sur les compléments qui seront apportés au résumé non technique, à l'analyse de l'état initial de l'environnement, à l'application des mesures ERC pour évaluer les incidences de cette révision allégée, au suivi des indicateurs de consommation de surface pour les activités économiques, à l'ajustement du périmètre des STECAL au plus près des projets, à la prise en compte des zones humides avérées, à la préservation d'un site Natura 2000, aux dispositions pour préserver la ressource en eau ou prévenir les feux de forêt et à l'encadrement des équipements liés aux énergies renouvelables.

La CDPENAF cible plus particulièrement 8 STECAL dans ses remarques. Elle émet un avis favorable à la condition que le périmètre des STECAL, fixé aux limites parcellaires dans le projet, soit justifié et ajusté au plus près des besoins de l'entreprise. Pour 2 STECAL, elle recommande une localisation dans des zones d'activités au regard des nuisances générées par l'entreprise. La communauté de communes s'engage à revoir le périmètre des STECAL, conformément à la demande de la CDPENAF.

Si le dossier d'enquête apparaît effectivement comme perfectible, j'estime que la communauté de communes des Coëvrons apporte globalement des réponses appropriées aux insuffisances relevées plus particulièrement par la MRAe et la DREAL. Elle prend des engagements qui sont de nature à évaluer correctement les impacts de cette révision allégée sur l'environnement et à les rendre acceptables en appliquant la méthode ERC (éviter, réduire, compenser).

2.7 Sur la prise en compte des observations déposées par le public

Concernant les 2 demandes de modification de zonage de parcelles pour les rendre constructibles, la communauté de communes a estimé que ces observations ne relevaient pas du champ des révisions allégées n° 1 et 2. Il convient de rappeler la loi "Climat et résilience" du 22 août 2021 qui impose aux collectivités territoriales de définir une trajectoire pour atteindre le ZAN (zéro

artificialisation nette) à l’horizon 2050. Il appartiendra donc à la communauté de communes d’intégrer cette trajectoire dans leurs prochaines procédures pour examiner ces demandes et revoir, si elle le juge nécessaire, les modalités d’application sur son territoire.

Concernant les 9 observations sur l’agrivoltaïsme, elles sont effectivement hors champ de cette procédure. Le SCoT et le PADD du PLUi intègrent des dispositions pour développer les énergies renouvelables. Ces dépositions apportent un éclairage utile sur la perception par des agriculteurs du développement des énergies renouvelables que les élus communautaires pourront prendre en compte lors d’éventuels projets futurs.

Concernant les 6 observations qui portent sur des demandes de modification du périmètre de STECAL, 4 observations portent sur la révision n° 2 ; les 2 autres concernent la révision allégée n° 1.

Le périmètre, tel que défini, du STECAL NLL du moulin de Montguyon instauré pour l'aménagement des berges de l'Erve (Saint-Pierre-sur-Erve) ne me paraît pas affecter l’usage de l’aire de pique-nique existante et très fréquentée par les habitants.

L’extension du périmètre du STECAL des Hallais à Saint-Pierre-sur-Erve sur une zone Natura 2000 ou sur les parcelles des ZNIEFF ne me paraît pas souhaitable, compte tenu des impacts potentiels sur ces zones sensibles.

Concernant le STECAL de la Giroudière à Saint-Georges-sur-Erve, la prise en compte de l’agrandissement du camping, telle que proposée et justifiée par la déposante, me paraît acceptable dans la mesure où il n’affecte pas l’environnement de la parcelle proposée pour cette extension du STECAL.

La demande de création d’un STECAL sur les parcelles E287 et E288 à Sainte Suzanne Chammes pour construire une maison, à défaut installer un Tiny House arrive tardivement. Ces parcelles, classées en zone agricole et détachées de l’enveloppe urbaine, ne pourront pas accueillir une maison d’habitation. Quant au projet touristique, il mérite d’être précisé pour une éventuelle présentation lors d’une prochaine procédure.

2.8 Sur l’intérêt général de la révision allégée n° 2

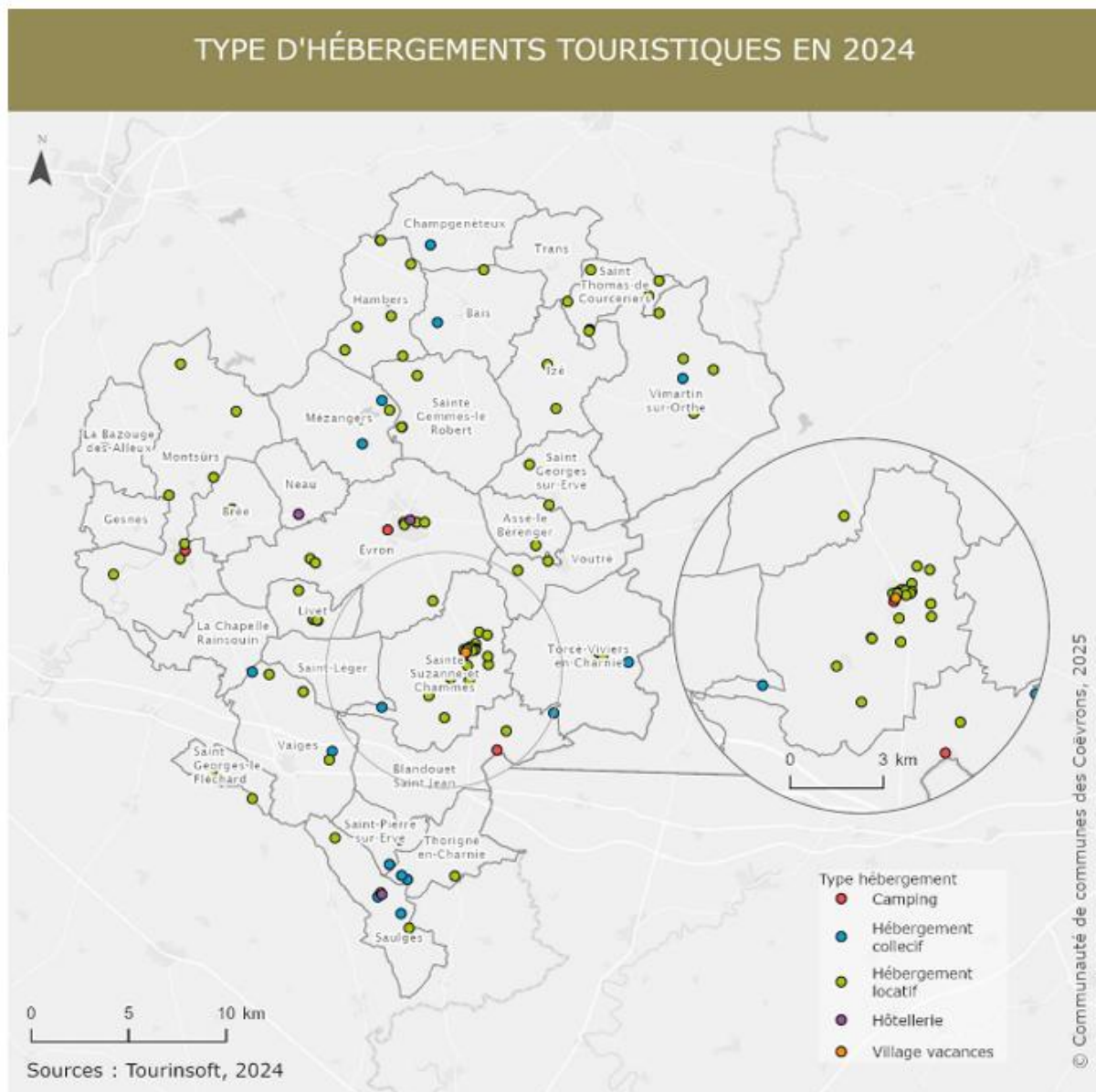
2.8.1 Les STECAL et le développement de l’accueil touristique du territoire

Le SCoT des Coëvrans, véritable document stratégique pour le développement de ce territoire, a été approuvé le 7 mars 2019. Il a fait l’objet d’une évaluation présentée en conseil communautaire le 25 février 2025. Cette évaluation rappelle les enjeux transversaux parmi lesquels *« La poursuite du développement des infrastructures et structures touristiques dont la diversification et l’amplification de l’offre d’hébergement »*.



L’activité touristique est dynamique sur le territoire Coëvrannais. Le pôle de Sainte Suzanne-et-Chammes joue son rôle de polarité. L’évolution mesurée au travers des recettes de taxes de séjour montre une évolution sur la période post Covid.

Le territoire bénéficie déjà d'infrastructures touristiques.



La communauté de communes justifie le choix d'accentuer le développement du tourisme sur son territoire. Depuis la crise sanitaire, l'intérêt pour le tourisme rural, les hébergements à taille humaine et les activités de pleine nature a fortement augmenté. Le territoire bénéficie d'atouts adaptés à cette évolution : patrimoine remarquable, nature préservée, offre de randonnée développée et fréquentation croissante de sites majeurs comme les grottes de Saulges et Sainte-Suzanne. Les projets de STECAL touristiques répondent à des besoins concrets : diversification des hébergements et adaptation aux attentes actuelles (séjours courts, itinérance douce, petits groupes).

Le projet de révision n° 1 prévoit de créer 17 STECAL et d'en modifier trois. Toutefois, 10 STECAL seront parallèlement supprimés. L'impact sur la consommation d'ENAF sera limité à 4,04 ha.

En synthèse, je considère que les créations et les modifications de STECAL contribuent à entretenir le dynamisme touristique de ce territoire, qui s'appuie sur de nouvelles formes de tourisme qui ont émergé après la crise sanitaire. Elles contribuent par ailleurs à soutenir la vitalité des petites communes rurales. J'estime également qu'elles respectent le caractère exceptionnel des

STECAL précisé à l'article L151-13 du code de l'urbanisme « Leur caractère exceptionnel s'apprécie, entre autres critères, en fonction des caractéristiques du territoire, du type d'urbanisation du secteur, de la distance entre les constructions ou de la desserte par les réseaux ou par les équipements collectifs ».

2.8.2 L'impact des STECAL sur l'environnement

Les STECAL constituent une dérogation urbanistique très encadrée, qui ne peut être utilisée qu'à condition de respecter strictement les principes de protection de l'environnement. Leur caractère exceptionnel est rappelé à l'article L-151-13 du code de l'urbanisme. La révision allégée n° 2 entraîne une consommation de 4 ha 04 de zone agricole pour 17 créations et 3 modifications dans la mesure où la communauté de communes propose de supprimer 10 STECAL. La majorité des STECAL nécessite des surfaces modestes (moins d'un hectare). De plus, l'impact me paraît rester maîtrisé avec certains types d'hébergements autorisés (camping, chalets sur pilotis, habitats légers, tiny house). Par ailleurs, à la demande de la CDPENAF, la communauté de communes a pris l'engagement de revoir le périmètre de ces STECAL, initialement ajusté à la parcelle, pour le limiter au strict besoin des entreprises. De ce fait, la consommation de surface agricole devrait encore être réduite.

La MRAe et la DREAL ont souligné différentes insuffisances et approximations du projet d'évolution du PLUi. La communauté de communes a pris l'engagement d'actualiser Les enviroscores des secteurs de projets pour vérifier et mettre à jour les couches SIG ayant permis les croisements d'enjeux environnementaux. Elle portera un regard spécifique sur les couches d'enjeux patrimoniaux (sites classés inscrits, SPR, monuments historiques). Les couches manquantes seront ajoutées et les couches obsolètes modifiées pour ressortir des enviroscores au plus proche des enjeux environnementaux du territoire. Des mesures ERC seront ainsi proposées dans le cadre où des secteurs croiseraient ces enjeux. Différents autres engagements sont pris par la communauté de communes. Les extraits du futur règlement graphique relatifs aux sites concernés seront mis à jour pour délimiter les périmètres des zones humides, intégrer les nouvelles protections sur les haies, arbres et alignements d'arbres. Le dossier sera complété pour intégrer les enjeux liés aux captages en eau potable sur les secteurs concernés et la réglementation s'appliquant sur ces secteurs, les enjeux liés aux inondations sur les secteurs concernés. Le dossier sera également complété par une analyse des incidences potentielles sur la gestion des eaux pluviales. Il y sera fait mention des risques potentiels de feux de forêt, des risques potentiels de mouvement de terrain, des incidences potentielles liées à l'implantation de dispositifs d'énergies sur les secteurs touchés par la révision. Le dispositif de suivi des indicateurs sera également amélioré.

En synthèse, si le dossier comportait des insuffisances et des approximations, je considère que les engagements pris par la communauté de communes sont de nature les corriger et à assurer une protection efficace de l'environnement et à en assurer un suivi pertinent.

3 AVIS SUR LE PROJET DE RÉVISION ALLÉGÉE N° 2 DU PLUi

Au vu des conclusions élaborées ci-dessus, j'estime :

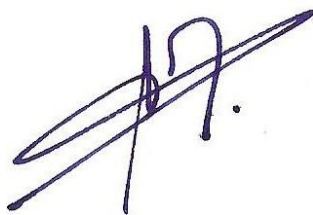
- Que la réglementation concernant la procédure de révision allégée n° 2 du PLUi de la communauté de communes des Coëvrons a été respectée,
- Que le dossier d'enquête, tant physique que numérique, était dans son ensemble, accessible à tout public,
- Que la participation du public a été organisée dans le souci d'informer et de faire participer le plus grand nombre d'habitants,
- Que la communauté de communes des Coëvrons a pris en compte les avis formulés avant l'enquête,
- Que la communauté de communes des Coëvrons a répondu de façon satisfaisante aux observations du public
- Que les impacts environnementaux, économiques et sociaux me paraissent correctement pris en compte,
- Que le projet répond à l'intérêt général.

J'émet un avis favorable au projet de révision allégée n° 2 du PLUi des Coëvrons, avec une réserve :

- **La Communauté de communes devra respecter les engagements qu'elle a pris dans son mémoire en réponse aux avis émis par la MRAe, la DREAL et la CDPENAF. Ces engagements, qui portent essentiellement sur des mesures destinées à protéger l'environnement et sur l'ajustement du périmètre des STECAL au plus près des besoins, sont mentionnés dans mon rapport au chapitre 4.**

Louverné, le 5 décembre 2025

Le commissaire enquêteur



Daniel BUSSON