

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE AU TITRE DE L'EVALUATION
ENVIRONNEMENTALE DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LAVAL**

L'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004, portant transposition de la directive 2001/42/CE du parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, a introduit la notion d'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Le décret n°2005-608 du 27 mai 2005 a complété le code de l'urbanisme par les articles R.121-14 et suivants eux-mêmes révisés par le décret n° 2012-995 du 23 août 2012.

La procédure d'évaluation environnementale, diligentée au stade de la planification, en amont des projets, vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des grandes orientations du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre, et à assurer une meilleure transparence du cadre décisionnel. Elle doit contribuer à une meilleure prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux.

Les textes réglementaires prévoient que certains plans locaux d'urbanisme (PLU), considérés à enjeux environnementaux majeurs, relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. En ce qui concerne la commune de Laval, la décision de soumettre à évaluation environnementale la révision de son PLU est intervenue le 25 avril 2014 suite à l'examen au cas par cas en application de l'article R.212-14-1 du code de l'environnement ».

De manière obligatoire, avant l'enquête publique sur le projet de PLU, le Préfet est saisi pour avis sur la qualité de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme (articles L.121-12, 1^{er} alinéa et R.121-15 du code de l'urbanisme). Cet avis est joint au dossier soumis à l'enquête publique. Il ne se substitue pas à l'avis requis au titre de l'article L.123-9 du code de l'urbanisme.

Le présent avis porte plus spécifiquement sur :

- l'évaluation environnementale (autrement dit, les informations contenues dans le rapport de présentation),
- la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme.

Il se décline en trois parties :

- A) le rappel du contexte,
- B) l'analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation,
- C) l'analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU.

A) Le contexte

La commune de Laval est implantée au croisement des trois régions des Pays de la Loire, de la Bretagne et de la Normandie, et à la jonction des deux systèmes urbains de la façade atlantique d'une part (Nantes-Saint Nazaire, Rennes–Angers) et du bassin parisien d'autre part (villes situées à 1 heure de Paris, comme Le Mans ou Alençon). A équidistance de Rennes et du Mans, elle est bien desservie par les grandes infrastructures de transport reliant Paris à la Bretagne (autoroute, ligne LGV), mais à l'écart de la métropole régionale des Pays de la Loire.

Au-delà de son statut de ville préfecture, avec près de 51 000 habitants et 44 000 emplois salariés, la commune de Laval constitue une ville centre rayonnant sur l'ensemble du département de la Mayenne, qui regroupe 306 000 habitants.

Elle appartient à la communauté d'agglomération de Laval (20 communes). Son développement s'inscrit dans un cadre stratégique plus large, notamment structuré autour du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Laval et de Loiron, qui regroupe au total 34 communes,

Laval est dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 3 février 2007. Le conseil municipal a prescrit la révision du PLU par délibération du 17 mai 2010 et arrêté ce projet de révision par délibération du 30 mars 2015.

D'une superficie totale de 3 355 hectares, le territoire communal est concerné par la zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I « prairies humides de la Chesnaie et tourbière de Bois Gamats », et par les sites inscrits du centre ancien de Laval. L'élaboration d'une aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP), qui a vocation à remplacer la zone de protection du patrimoine architectural urbaine et paysager (ZPPAUP) existante, est en cours.

B) Analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

L'évaluation environnementale doit figurer dans le rapport de présentation du document d'urbanisme. Selon l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme, « lorsque le plan local d'urbanisme doit faire l'objet d'une évaluation environnementale conformément aux articles L.121-10 et suivants, le rapport de présentation :

1° Expose le diagnostic prévu au deuxième alinéa de l'article L.123-1-2 et décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L.122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ;

2° Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ;

3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;

4° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et, le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan. Il expose les motifs des délimitations des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L.123-2 ;

5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;

6° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan prévue par l'article L.123-12-2. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;

7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

Le rapport de présentation est proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

En cas de modification, de révision ou de mise en compatibilité dans les cas prévus aux articles R.123-23-1, R.123-23-2, R.123-23-3 et R.123-23-4, du plan local d'urbanisme, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés.

Le rapport de présentation peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans et documents. »

Sur le plan formel, le rapport de présentation du PLU de Laval comprend l'ensemble des éléments prévus par l'article R123-2-1 du code de l'urbanisme.

Si dans son ensemble il apparaît globalement riche et proportionné aux enjeux, le rapport de présentation reste cependant trop succinct ou imprécis sur quelques points commentés ci-après.

a) Diagnostic et articulation du PLU avec les autres plans et programmes

Le diagnostic s'appuie sur une présentation des évolutions démographiques, du parc de logement existant, des activités (agricoles, industrielles et artisanales, commerciales, de services), des équipements publics, des mobilités et des infrastructures de transports. Il analyse l'organisation de l'urbanisation.

S'il y a un intérêt certain à ouvrir le champ de ces analyses au périmètre de l'agglomération lavalloise, la référence directe à différentes études conduites sur l'agglomération aurait demandé que soient mieux mises en perspective les données quantitatives propres au territoire de Laval. En effet, celles-ci sont néanmoins nécessaires à l'approche des situations et des enjeux liés au PLU, en particulier s'agissant des données relatives à la démographie, à l'habitat et aux activités.

L'articulation avec les autres documents d'ordre supérieur est abordée d'une part à travers le document « orientations et mise en œuvre du PLU » (chapitre 3.6), d'autre part à travers le document « évaluation environnementale du PLU » (chapitre 8).

Au titre de la compatibilité, elle fait notamment référence au schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Laval et de Loiron approuvé le 14 février 2014, au plan local de l'habitat 2011-2016 (PLH), au schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) Loire-Bretagne, au schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) de la Mayenne.

Au titre de la prise en compte, elle fait référence au schéma régional climat-air-énergie (SRCAE).

Le rapport de présentation souligne les éléments du PLU qui répondent aux orientations de chacun de ces documents .

Il propose la même approche avec les documents du plan global de déplacement (PGD) et du schéma régional de cohérence écologique (SRCE), qui sont en cours d'élaboration.

b) L'état initial de l'environnement et les perspectives d'évolution

L'état initial de l'environnement est illustré de nombreuses cartes, cependant présentées à des échelles trop réduites et avec des légendes manquant parfois de clarté. Cela nuit à la bonne lecture du territoire et à l'appréhension par le public de la manière dont les enjeux sont pris en compte dans la suite de la démarche.

Du point de vue des espaces naturels et de la biodiversité

Cette thématique aborde les principaux espaces existants tels qu'ils ressortent des inventaires et zonages déjà connus, à savoir notamment les périmètres des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF).

La ZNIEFF de type 1 « prairies humides de la Chesnais et tourbière de Bois Gamats », ainsi que la rivière Mayenne, sont décrits au titre des milieux naturels remarquables.

Une identification des zones humides s'est appuyée sur la cartographie caractéristique des sols hydromorphes du conseil général de la Mayenne, complétée par une campagne de sondages pédologiques réalisée au printemps 2013. Il aurait été souhaitable de préciser dans quelle mesure et sur quels secteurs ces sondages venaient compléter la cartographie des sols hydromorphes du conseil général. Les zones humides justifiant des mesures de protection sont classées en zones humides à forte sensibilité, zones humides en zone agricole, et zones humides soumises à forte pression urbaine. La carte de synthèse proposée n'est pas lisible et elle ne représente pas toutes les zones évoquées à forte sensibilité ou à forte pression urbaine, en particulier en secteur urbanisé.

En ce qui concerne les milieux naturels ordinaires, l'état initial décrit des bois et forêts, en particulier le bois de l'Huisserie, le bois Gamats, et le bois de Bourg en Bourg, ainsi que des haies bocagères (linéaire de près de 130 km) et des ripisylves représentant un véritable atout sur le territoire. Cependant, le manque d'information en particulier sur la qualité du réseau bocager ne permet pas d'en dégager des enjeux diversifiés et hiérarchisés.

Le recensement et l'analyse de ces espaces permettent toutefois, en complément aux éléments du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et du SCoT du Pays de Laval et Loiron, de construire une trame verte et bleue (TVB) à l'échelle du territoire de Laval. Les éléments de fragmentation de cette TVB sont identifiés sur une carte (page 44), mais insuffisamment explicités. De plus, le document aurait gagné à présenter une carte synthétisant les résultats de cette démarche TVB et permettant de qualifier les enjeux des continuités écologiques.

L'état initial recouvre également la description des espaces verts urbains (jardins et parcs publics, espaces verts de proximité, alignements d'arbres, arbres remarquables, jardins privés) prolongeant une analyse détaillée du territoire sur l'intégration de la nature en ville.

Il présente également les principales conclusions d'un travail d'inventaire faune et flore réalisé en 2013 sur la ville de Laval (atlas de la biodiversité) notamment à partir de travaux de l'Observatoire national de la biodiversité et du Conservatoire botanique national de Brest.

Du point de vue du paysage et du patrimoine

Le rapport expose les éléments de patrimoine bâti et paysager.

Le territoire de Laval présente une diversité de paysages : celui de la vallée de la Mayenne et des vallées secondaires caractérisé par la présence de nombreux ruisseaux affluents, un paysage de rupture de coteaux abrupts, la présence forte de bois et forêts, ainsi que de paysages agricoles ouverts.

L'étude identifie également des « points noirs paysagers » : entrées routières de ville, principales pénétrantes routières, ainsi que la plupart des zones d'activités économiques existantes.

Le patrimoine architectural est inventorié, et les principales orientations de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) en cours d'élaboration décrites.

Du point de vue des risques naturels

La commune est concernée par un plan de prévention du risque naturel inondation (PPRI) approuvé le 9 octobre 2003, relatif à la rivière Mayenne, ainsi que par un risque d'inondation par ruissellement en milieu urbain qui appelle à une certaine vigilance sur les projets d'imperméabilisation des sols.

Elle est également touchée par un risque de rupture du barrage de Saint-Fraimbault de Prières, situé sur la Mayenne en amont de Laval.

Le rapport fait également état d'un risque mouvements de terrain, d'un risque feu de forêt, du risque retraits gonflements des argiles et du risque sismicité sur le territoire communal.

Au chapitre des risques technologiques et industriels, il indique ceux liés au transport de matières dangereuses, ainsi que la présence d'une installation classée SEVESO (seuil bas) sur la zone industrielle des Touches.

Enfin, il aborde l'aspect de l'électromagnétisme à travers l'identification des lignes haute tension, des centres de réception radioélectriques et des antennes relais sur le territoire de Laval.

Au titre du risque radon, il aurait convenu d'ajouter que la commune de Laval est répertoriée dans la classe « risque moyen à important » dans la cartographie nationale du risque radon par commune de l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Ceci n'engendre aucune contrainte quant au choix de zonage des surfaces à urbaniser, mais le PLU pourrait conseiller la mise en œuvre de solutions préventives lors de la construction pour les futures habitations.

c) La justification des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable

Le rapport de présentation justifie le choix du scénario retenu par son inscription en cohérence avec la politique communautaire, développée d'une part dans le cadre de la démarche « projet urbain Laval 2021 », et traduite d'autre part, dans le SCoT du Pays de Laval et de Loiron approuvé en 2014, dans le programme local de l'habitat 2014-2016 (en attendant sa mise en conformité avec le SCoT), et dans le plan global des déplacements (PGD).

Bien que primordiale, cette cohérence ne suffit pas à elle seule à déterminer l'ensemble des choix qui ont prévalu pour arrêter le projet. La présentation de scénarios alternatifs répondant à cette même cohérence d'une part, celle d'un scénario « au fil de l'eau » d'autre part, auraient dû permettre de mieux justifier des orientations retenues et des arbitrages opérés en cours de réflexion sur ce projet.

L'un des objectifs communautaires vise à refaire de Laval la ville centre de l'agglomération, son poids démographique diminuant depuis plus d'une décennie, alors que les populations nouvelles viennent s'installer sur l'agglomération en périphérie.

Le PLU de Laval organise la maîtrise de la consommation d'espaces agricoles et naturels en privilégiant la reconstruction de la ville sur elle-même, la densification du tissu existant et la rénovation urbaine. Dans ce sens, le projet valorise les opérations d'envergure liées au déploiement de projets de renouvellement et de densification de 3 secteurs majeurs : le quartier Ferrié, le quartier Gare et l'hypercentre. Ces projets porteront pour l'essentiel les objectifs de développement de l'habitat et des services, ainsi que pour partie ceux des activités, en particulier tertiaires.

Pour les activités dans leur ensemble, tout en soulignant le poids économique de la ville sur l'agglomération et sur l'ensemble du département de la Mayenne, le PLU justifie d'un foncier disponible suffisant pour répondre aux besoins potentiels estimés, et oriente son action davantage sur la requalification des zones d'activités existantes que sur leur extension ou sur la création de nouvelles zones.

Le PLU affiche également, au titre de l'un des 3 thèmes du PADD, la volonté de protéger la trame verte et bleue et les milieux d'intérêt écologique, de constituer une ceinture verte déterminant les limites du développement de l'urbanisation, et de conforter la place de la nature en ville à travers l'aménagement de coulées vertes, le traitement qualitatif des principaux axes de desserte, des parcs et jardins publics en cœur de ville.

Dans ce cadre, même s'ils pouvaient être limités, le rapport de présentation aurait pu présenter les scénarios alternatifs qui ont précédé aux choix retenus. Cela aurait notamment permis de mieux argumenter l'acceptabilité de certains impacts résiduels du projet, au regard de ceux qu'auraient provoqué d'autres options de planification.

d) L'évaluation des incidences sur l'environnement des orientations du PLU

L'évaluation des incidences sur l'environnement des orientations du PLU a été réalisée sur la base des orientations du PADD, des orientations d'aménagement et de programmation, et des dispositions réglementaires du PLU.

Pour chacune des thématiques environnementales susceptibles d'être concernées, sont rappelés les enjeux environnementaux et les orientations du PADD ayant une influence sur ces enjeux, puis analysés les réponses apportées par le PLU, dans ses dimensions spatiale et réglementaire, ainsi que les tendances d'évolution par rapport au PLU antérieur.

Si cette démarche permet de produire une évaluation riche et nuancée des incidences des orientations du PLU sur l'environnement, sa forme littérale aurait avantageusement gagné d'une part à être complétée par des illustrations cartographiques permettant de mieux poser l'analyse sur les différentes réalités du territoire, d'autre part à se conclure par des éléments de synthèse permettant de mieux embrasser l'ensemble des incidences explorées.

En complément de l'approche thématique, une analyse sectorielle des impacts des OAP est proposée sur les zones à urbaniser et sur les principaux secteurs de renouvellement et de densification en zone urbaine. Elle présente les sensibilités environnementales à l'échelle de chaque site, les enjeux et les dispositions des OAP de nature à leur répondre.

L'évaluation des incidences du PLU sur le site Natura 2000 "Bocage de Montsûrs à la forêt de Sillé-le-Guillaume" (FR5202007), distant de plus de 10 km, est développée dans le chapitre 4.2 « ressources naturelles et biodiversité » du dossier d'évaluation environnementale : il conclut raisonnablement à l'absence d'impact.

Par ailleurs, le document d'évaluation environnementale du PLU dresse un bilan des évolutions de consommation d'espace sur le territoire de la commune par rapport au PLU précédent.

e) Les mesures de suppression, de réduction et de compensation

Cette séquence est notamment retranscrite dans les analyses, thématique et sectorielle, évoquées ci-dessus, en présentant d'une part les éléments de « stratégie du PLU pour éviter-réduire-compenser » les impacts liés au projet de territoire, et d'autre part les « mesures liées aux impacts résiduels potentiels et avérés ». Sur la partie thématique, la dimension littérale de ces développements aurait également mérité une approche synthétique complémentaire. Sur la partie sectorielle, les analyses portées sont fournies, même si les cartographies associées auraient mérité une échelle qui les rende plus lisibles, notamment dans la perspective de leur prise en compte dans les OAP.

f) Les mesures de suivi

Le dispositif de suivi des résultats du PLU déploie de nombreux indicateurs, déclinés en indicateurs d'état, de pression et de réponse, pour chacune des thématiques suivantes : gestion économe de l'espace, biodiversité et milieux naturels, eau, paysage et patrimoine, énergie- climat, qualité de l'air, bruit, risques naturels et technologiques.

Ils sont retranscrits sous forme de tableaux (pages 91 à 95) indiquant, pour chaque thème, la donnée correspondante et sa source. Il convient cependant d'observer que les états zéro de référence sont manquants pour l'ensemble des indicateurs retenus.

g) Le résumé non technique

Le résumé non technique doit reprendre l'ensemble des parties du rapport de présentation, et permettre de rendre compte notamment des principaux éléments de diagnostic, d'état initial de l'environnement, de prise en compte des enjeux et de justification des choix opérés.

Celui proposé au présent dossier de PLU offre une vision synthétique de ces différents aspects, toutefois sous une forme globalement très littérale et peu transversale, qui peut rendre difficile pour le public l'appréhension de l'ensemble du projet et de ses enjeux.

De plus, la partie relative à l'état initial de l'environnement, succincte, se réduit à l'expression d'observations thématiques générales portées à l'échelle globale du territoire. Elle n'offre pas une perspective suffisamment nuancée et différenciée de ce territoire, qui permettrait au public d'appréhender à la fois les grands équilibres et les enjeux sectoriels, sur lesquels s'est construite la réflexion d'ensemble du projet de planification urbaine.

h) La présentation de la manière dont l'évaluation a été effectuée

Le chapitre méthodologique propose une description pédagogique de la démarche.

Il décrit une méthode de travail collaborative et itérative, pendant toute la durée d'élaboration du projet de PLU, entre le bureau d'études chargé de l'évaluation environnementale et celui conduisant la démarche globale de révision du PLU.

Il décrit également une méthode d'évaluation « à postériori », à comprendre ici une fois le projet stabilisé, associée à la rédaction du rapport environnemental. Celle-ci vise à relever les dispositifs du PLU qui impactent directement ou indirectement les thématiques environnementales traitées et à vérifier si le PLU prend en compte les sensibilités environnementales (naturelles ou anthropiques) spatialisées sur le territoire.

Cette description en deux parties mériterait d'être clarifiée, en levant l'ambiguïté sur le bon déroulement de la séquence « éviter – réduire - compenser » qui ne peut trouver son aboutissement que dans une démarche itérative et non pas à postériori.

C) Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

Les thématiques méritant un commentaire particulier font l'objet d'un examen ci-après :

1) Consommation et organisation de l'espace

Le diagnostic foncier n'offre pas une vision synthétique claire et facilement accessible de la situation de la commune ni des rythmes d'évolution récente. On peut cependant tirer des différents développements proposés dans le rapport de présentation du PLU les chiffres suivants : pour une surface totale de territoire de 3422 ha, Laval compte en 2008 (état initial de l'environnement page 74) de l'ordre de 666 ha de parcelles bâties attribuées à l'habitat, 223 ha de parcelles bâties attribuées aux activités et 158 ha de zones urbanisées mixtes.

On notera cependant que le document diagnostic (page 70) évoque 350 ha de zones urbanisées attribuées aux activités et que le recouplement de l'ensemble de ces données avec les tableaux de bilan des surfaces au regard du PLU 2007, présentés page 20 et 30 du document d'évaluation environnementale du PLU, n'est pas aisé. Par ailleurs, selon le document d'évaluation environnementale (page 29), la consommation foncière observée sur le territoire de Laval entre 2000 et 2013 a été de 125 ha, avec une répartition de l'ordre de 92 ha pour l'habitat et 33 ha pour les activités, soit un rythme global de consommation annuelle de près de 9 ha par an.

Le PLU de Laval affiche la volonté de maîtriser la consommation d'espaces agricoles et naturels, en privilégiant la reconstruction de la ville sur elle-même, la densification des espaces bâtis et la rénovation urbaine, et en déterminant des limites claires à l'urbanisation, notamment par l'identification d'une ceinture verte.

Au titre de l'habitat, ces orientations se traduisent par le choix de trois secteurs de densification majeurs au sein de l'enveloppe bâtie de la commune : le quartier Ferrié, le quartier Gare, et le quartier Pommeraies. Parmi les zones à urbaniser (AU) de l'ancien PLU, celles dont l'urbanisation a été réalisée passent en zones urbaines, celle de Grenoux et du Tertre sont maintenues (pour leurs parties non encore réalisées), tandis que les autres sont reclassées en zone agricole ou naturelle.

Par ailleurs, la zone de Beucherie-Montrons initialement classée 1AU à destination habitat est reclassée en zone d'activités 1AUe.

La population de Laval est stagnante à près de 51 000 habitants depuis les années 1980. Son parc immobilier atteignait de l'ordre de 27 500 logements en 2009, dont près de 5 000 logements construits entre 1990 et 2008. Entre 2000 et 2013, 200 à 250 nouveaux logements ont été construits chaque année, pour une densité moyenne de 30 à 40 logements à l'hectare. Le projet de PLU, encadré par les dispositions du SCoT, estime à l'échelle de 10 ans un besoin de production de l'ordre de 4 525 logements, dont plus de 80 % dans l'enveloppe urbaine, et près de 20 % (de l'ordre de 900) en zones d'extension urbaine.

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) prévues pour l'ensemble des zones de développement de l'habitat indiquent, en fonction des spécificités de chaque secteur, les seuils de densité minimale de logements à l'hectare, en lien avec les dispositions du SCoT du Pays de Laval et de Loiron. Elles auraient cependant mérité de mettre en place des dispositions de nature à mieux encadrer la typologie et l'organisation du bâti, et ses relations avec l'espace public, qu'il s'agisse des secteurs en extension urbaine (Grenoux pour près de 400 logements, Le Tertre pour 500 logements, avec des densités minimales de 40 logements à l'hectare), ou des principaux secteurs de renouvellement urbain (quartier Ferrié pour 2 350 logements, quartier Gare pour 1 000 logements, quartier Pommeraies pour 900 logements).

Par ailleurs, le règlement graphique prévoit deux secteurs d'extension urbaine à vocation résidentielle dominante de plus petite taille que celle des secteurs de Grenoux et Le Tertre : le secteur Gros Chêne (planche 5Z) et le secteur La Brochardière (planche 2Z). Il apparaît que le rapport de présentation du PLU n'analyse pas l'incidence sur l'environnement ni ne justifie le choix du classement de ces deux secteurs en 1AU. De plus, aucune OAP n'est prévue pour encadrer leur aménagement, notamment au regard des incidences qui auraient dû être évaluées, en particulier pour le secteur de la Brochardière, qui se situe en entrée de ville, et est identifié dans un « espace nature complémentaire » de la carte page 15 du PADD.

Au titre des activités, le PLU prévoit essentiellement de développer les commerces, services et activités tertiaires sur les grandes opérations de renouvellement urbain des quartiers Gare et Ferrié, et de redynamiser les zones d'activités existantes, sur lesquelles il reste peu de foncier directement disponible, par un travail de requalification.

Par ailleurs, deux zones d'extension de l'urbanisation à vocation d'activités sont inscrites au PLU : un secteur 1 AUe réunissant la Beucherie et les Montrons (27 ha), prévu pour l'habitat dans l'ancien PLU, et un secteur correspondant au site de l'entreprise « INERGY », classé en 2AUe (5 ha), au sud de la commune.

Enfin, l'ancienne zone AUe des Faluères est reclassée en zone naturelle, et l'ancienne zone 2AUe Brétignolles-route de Tours est reclassée en zone agricole.

Si cette inflexion bénéfique en matière d'économie d'espace est à saluer, les dispositions auraient pu être prises, au titre des OAP, pour mieux encadrer l'effort de requalification des zones existantes (Les Touches, les Bozées, la Grivonnière, ZA Bourny-rue de Bretagne,...), la mutation du secteur Beucherie-Montrons ou l'intégration d'activités et de commerces dans les opérations de renouvellement urbain des quartiers Gare et Ferrié.

Au total sur le territoire communal de Laval, l'ensemble des zones urbaines a augmenté de 1 781 à 1 826 ha (progression de l'ordre de 45 ha, dont 32 ha en zones d'activités), et les zones à urbaniser sont passées de 271 à 61 ha (réduction de l'ordre de 210 ha dont 105 ha en zones d'activités), ce qui traduit une véritable volonté de recentrage de la ville sur elle-même.

2/ Protection des espaces d'intérêt biologique

Le thème 3 du PADD met en avant les enjeux de protection de la trame verte et bleue et de l'ensemble des milieux d'intérêt écologique sur le territoire lavallois, de préservation d'une ceinture verte et paysagère autour de la ville, ainsi que de déploiement de la place de la nature au cœur de la ville. Les différents éléments retenus à ce titre sont identifiés sur une cartographie figurant page 15 du PADD.

Le projet de PLU affiche la mise en œuvre de diverses mesures pour répondre à ces objectifs :

- le classement en zone naturelle de la ZNIEFF « prairies humides de la Chesnais et tourbière de Bois Gamats », ainsi que des autres espaces naturels remarquables, du ruisseau des Aubépines, du ruisseau de Saint-Nicolas, et du vallon vert dans le secteur du Tertre,
- le classement en zone naturelle ou en zone agricole des différents composants identifiés de la trame verte et bleue et de la plupart des zones humides,
- l'identification, dans les OAP, des espaces verts à conserver ou à créer, contribuant ainsi à marquer les coulées vertes en milieu urbain et la ceinture verte autour de la ville,
- enfin, le règlement des zones 1AU, A et N, prévoit que « la protection des noues, fossés, mares, talus, haies et plantations existantes doit être assurée au maximum » et que « l'abattage sans compensation par la plantation d'arbre à développement équivalent est interdit ».

Enfin, certaines anciennes zones AU en milieu naturel sensible sont reclassées, en particulier celle des Faluères.

a) Haies – Boisements – Corridors écologiques

Il convient cependant d'observer que plusieurs éléments structurants repérés sur la carte du PADD (page 15) ne sont pas identifiés en tant que tels sur le plan de zonage du PLU : la coulée verte Ferrié-Hilard, la coulée verte de l'Aubépin, la coulée verte du Cormier, et le parc Ferrié.

Par ailleurs, l'inventaire bocager n'apparaît pas suffisamment abouti pour qualifier l'existant. Il ne permet pas de ce fait de hiérarchiser les enjeux d'incidences éventuelles du projet de PLU sur son linéaire, en respectant la séquence « éviter-réduire-compenser », ni de justifier, là où des effets négatifs sont pressentis, de mesures appropriées qui peuvent se traduire dans le dispositif mobilisé (protection au titre du L 123-1-5-III 2°, dispositions réglementaires, dispositions OAP).

Au titre des orientations d'aménagement et de programmation, le PLU présente une carte pour chaque site concerné. Globalement, ces cartes sont proposées à des échelles trop réduites pour garantir le caractère opposable aux autorisations d'urbanisme des éléments qui y sont figurés (les liaisons douces, les haies, les axes verts, les espaces verts, les zones humides) et leur légende est parfois insuffisamment précise pour qualifier ces éléments.

Les secteurs d'aménagement Gare et Ferrié, compte tenu de leur envergure, et de la sensibilité particulière de certains habitats identifiés sur le quartier Ferrié, auraient en particulier mérité des cartes d'OAP à des échelles plus adaptées.

Il en est de même pour le secteur Beucherie-Montrons, au regard de la sensibilité particulière du ruisseau des Périls et des préconisations portées pour la protection de son vallon, de la coulée verte, ainsi que la protection des haies et la plantation d'arbres aux abords de la zone d'activités.

Sur le secteur des Grenoux, l'OAP fait figurer une amorce de desserte (page 14) qui semble venir en contradiction avec le point de vigilance soulevé au rapport d'évaluation environnementale (page 76) indiquant que la desserte interne du site devrait se travailler sur deux sites mitoyens, afin de respecter l'objectif de maintien de la haie bocagère centrale.

Enfin, l'OAP sur le secteur Tertre ne reprend pas à son compte la nécessité soulignée au rapport d'évaluation environnementale (page 77) de modérer les impacts de l'urbanisation de ce secteur sur la TVB et sur les milieux naturels en renforçant ou créant des liaisons écologiques fonctionnelles dans le cadre des aménagements.

b) Eau - Zones humides

L'état initial de l'environnement (page 108) et le PADD (page 17) soulignent la sensibilité particulière de Laval sur le phénomène d'inondation par ruissellement en milieu urbain, et la nécessité de protéger les habitants du risque inondation en favorisant la rétention et l'infiltration dans les espaces urbanisés. Le PADD rappelle par ailleurs (page 16) la nécessité de protéger et restaurer les éléments d'intérêt écologique, tels que les ripisylves et zones humides notamment.

S'agissant des zones humides, leur inventaire sur le territoire de Laval n'est pas assez abouti : le périmètre des zones humides recensées n'est pas clairement ni complètement identifié à l'état initial et celles susceptibles d'être impactées ne sont pas toujours suffisamment qualifiées (qualité, fonctionnalité, équilibre hydrique et biologique, ...). Cela ne permet pas d'apprécier pleinement leur prise en compte par le PLU, au regard de la séquence « éviter-réduire-compenser ». En particulier dans les zones ouvertes au développement de l'urbanisation, en extension ou en rénovation urbaine, on ne peut alors juger de la pertinence des choix de zonage et de réglementation, ni de l'adéquation aux enjeux de mesures plus spécifiques prises pour leur protection, notamment au titre des OAP.

Sur le secteur Pommeraies en particulier, le rapport d'évaluation environnementale précise (page 81) que « pour compenser la partie de zone humide endommagée, la ville s'engage à restaurer sur un ruisseau traversant son territoire une zone alluviale et humide similaire, en recherchant une équivalence écologique... ». Mais l'analyse plus approfondie de cette compensation est reportée au stade de l'étude d'impact et du dossier loi sur l'eau « liés à ces aménagements ». Il appartient pourtant bien au PLU de justifier, en amont, des enjeux du secteur et de l'adéquation à ces enjeux, d'une part des choix de zonage opérés, d'autre part des mesures de protection retenues. De plus, certaines zones humides identifiées sur ce secteur ne sont pas reportées dans la carte des OAP.

De même, certaines zones humides soumises à de fortes pressions urbaines ne sont pas représentées sur les plans de zonage : sur le secteur Tertre (planche 5Z) et sur la zone 2AUe au sud du territoire (planche 8Z).

Sur le secteur Beucherie-Montrons, l'analyse sectorielle des impacts au rapport d'évaluation environnementale (page 75) appelle à être vigilant : en effet, le vallon formé par un affluent du ruisseau des Périls est identifié comme une zone humide potentielle fonctionnelle et sa situation entre deux périmètres rendus constructibles par le PLU est pressentie de nature à y remettre en cause le fonctionnement de l'écoulement des eaux. Il conviendrait donc que les OAP prennent des dispositions appropriées pour sa préservation.

Le rapport d'évaluation environnementale souligne une sensibilité particulière liée à l'impact potentiel de l'aménagement du secteur Tertre-Souchard sur les zones humides (page 35), et le risque de perturbation de son fonctionnement hydrique (page 77). Le PLU devrait mieux justifier quelles dispositions sont prises au regard de ces dimensions, notamment au titre des OAP.

Enfin, la disposition réglementaire prévoyant, dans les secteurs agricoles ou naturels, la possibilité de procéder à des exhaussements ou affouillements de sols, « à condition qu'ils soient directement liés aux travaux de construction autorisés, aux travaux de voirie et aux aménagements paysagers des espaces libres », et ce sans que ne soient identifiées la nature, l'ampleur, la localisation des besoins motivant cette disposition, ne permet pas de répondre pleinement à l'enjeu de protection des zones humides.

S'agissant du phénomène d'inondation par ruissellement en milieu urbain, les OAP des secteurs concernés indiquent que des dispositifs favorisant l'infiltration et la rétention dans les espaces urbanisés devront être prévus pour limiter les débits de fuite.

Ces dispositions au titre de la gestion des eaux pluviales auraient pu connaître des développements plus aboutis dans les OAP, au regard de la sensibilité particulière du ruisseau des Périls pour le secteur de Beucherie-Montrons, ou de celle du ruisseau Saint-Nicolas pour le secteur Jeanne Jugan. Il en va de même sur le secteur Point du Jour, où les OAP se limitent à indiquer que « des études des sols précises devront permettre de préciser les choix à faire en matière de gestion des eaux pluviales ».

c) Paysage

Certains enjeux sur le territoire communal, y compris hors périmètre de l'AVAP, sont identifiés au thème 3 du PADD, notamment la préservation des paysages et des grandes perspectives visuelles, et la requalification des boulevards et des zones d'activités économiques et commerciales grâce à un traitement paysager.

De manière générale, le PLU affiche la prise en compte du paysage par le classement des zones périphériques en zones agricoles (A) ou naturelles (N), et par la protection d'éléments structurants du paysage en ville en les classant en N (Mayenne, ruisseau Saint-Nicolas, ...).

Au plan sectoriel, des dispositions sont prévues dans les OAP sur les boulevards et entrées de ville (bd du 8 mai 1945 et des Trappistines, avenue de Chanzy, avenue de la Mayenne, la Baclerie, ...), ainsi que sur les secteurs de développement majeurs (Ferrié, Gare, Pommeraies, Beucherie-Montrons, ...). Elles sont toutefois pour l'essentiel limitées à la préservation ou la création de haies et arbres, d'espaces verts, et aménagements de contre-allées paysagères.

En particulier, le PLU aurait gagné à mieux encadrer une approche paysagère spécifique dans les OAP du secteur Beucherie-Montrons, compte tenu de la topographie marquée du site et d'une forte visibilité du parc depuis le nord-ouest de Laval.

De manière plus globale, le rapport de présentation décrit les différents espaces structurants le paysage de la ville, mais ne les lie pas assez. Notamment, l'analyse des qualités paysagères des secteurs périphériques aurait mérité d'être plus approfondie, d'autant plus qu'elle contribue à encadrer la dimension paysagère des OAP, qui reste assez générique, et ne prend pas en compte les éléments de gestion et d'entretien des systèmes vivants participant au paysage. Le relief spécifique de Laval n'est pas assez mis en perspective (co-visibilité depuis les coteaux, points de vue majeurs, patrimoine arboré de la ville dessinant une impression de « ville jardin »), de même que le réseau de haies, de chemins creux, et ses liens avec la périphérie de Laval.

Ce patrimoine paysager aurait gagné à être davantage exploré, notamment en lien avec le patrimoine architectural, pour mieux identifier les besoins et les mesures de protection adaptées.

d) Projets d'infrastructure

Au titre de l'évaluation des incidences du PLU sur les richesses naturelles et la biodiversité, le rapport d'évaluation environnementale identifie des secteurs « de nature ordinaire » sur lesquels viendront s'implanter deux projets d'infrastructures : l'extension de l'aérodrome et le contournement routier est de Laval.

S'agissant de l'extension de l'aérodrome, le dossier précise qu'elle consiste en un allongement de 225 m de la piste, qui en fait actuellement 1528. La surface d'imperméabilisation sera ainsi limitée à 0,6 ha. L'extension nécessite toutefois l'acquisition de terrains alentours pour des raisons de sécurité et de réglementation. Elle couvrira ainsi une surface de 35 ha, prenant sur des espaces agricoles. Elle ne provoque pas de consommation d'espace naturel majeur, mais il est signalé, d'une part qu'elle est proche d'une zone humide potentielle, et d'autre part que l'extension des clôtures aura un impact certain sur les dynamiques écologiques du secteur (déplacement de la faune). Dans la mesure où le contour de cette extension est connu et déterminé par le zonage (UEar), l'exploration de ces impacts et des mesures appropriées pour les éviter, les réduire, ou les compenser, aurait pu être mieux aboutie au stade du PLU.

De plus, l'impact global du site sur les écoulements naturels mériterait d'être étudié, dans la mesure où l'on peut observer que certaines habitations riveraines du coteau, entre la piste et la rivière Mayenne, sont parfois affectées par des inondations lors de très fortes précipitations.

S'agissant du contournement est de Laval, il est inscrit dans le PADD et représenté dans sa carte des mobilités (page 11). Il apparaît que sa portion sur le territoire de la commune de Laval constitue un facteur de fragmentation écologique sur un secteur sensible, identifié sur la carte page 15 du PADD comme participant à la ceinture verte et paysagère autour de la ville. Même en l'absence de définition des caractéristiques et du tracé du projet du fait de son état d'avancement actuel, l'interférence de ce projet routier avec des enjeux environnementaux identifiés aurait mérité de mieux mettre en perspective la nature des conflits et les enjeux mis en cause.

3/ Risques – Sols pollués

Les sols pollués ont bien été identifiés à l'état initial de l'environnement (pages 114-115), mais l'évaluation environnementale (pages 68-69) reste très généraliste quant aux travaux de dépollution à mettre en œuvre et à la potentialité de réutilisation des parcelles. En particulier, la réaffectation de l'ancien pas de tir de la caserne du quartier Ferrié et les projets d'aménagement sur le site de l'ancienne usine à gaz de houille du site ERFD auraient mérité d'être mieux documentés dans cette partie du dossier.

Conclusion

Avis sur les informations fournies

Le contenu du rapport de présentation présente une analyse de l'état initial de l'environnement globalement satisfaisante. Elle aurait toutefois demandé à être approfondie au titre des zones humides et du réseau bocager.

Les principaux enjeux et choix de développement sont assez clairement exposés. Au regard du PADD, l'évaluation des incidences traite l'ensemble des thématiques concernées.

Avis sur la prise en compte de l'environnement

L'analyse du projet de PLU arrêté par la commune de Laval amène à considérer qu'elle envisage un développement ambitieux au regard du contexte, avec la volonté affichée de le contenir au mieux au sein de l'enveloppe urbaine existante, en optimisant des opérations de densification et de renouvellement urbain. Cette approche qui témoigne d'un souhait affirmé de maîtrise de la consommation d'espace est à souligner.

La prise en compte de l'environnement par le projet est globalement satisfaisante. Elle aurait cependant pu mieux atteindre ses objectifs en encadrant de manière plus aboutie les zones humides, la trame bocagère, la question des eaux de ruissellement et celle du paysage dans les secteurs d'urbanisation.

Conformément à l'article L.121-14 du code de l'urbanisme, il appartiendra à la commune de préciser postérieurement à l'enquête publique, dans le rapport de présentation du PLU qui sera finalement approuvé, la manière dont il aura été tenu compte du présent avis.

Le préfet



Philippe VIGNES

