

**Projet d'élaboration de la carte
communale de la commune de Bussière-
Dunoise**

Conclusions et avis motivé

Dominique BERGOT, commissaire enquêteur

Communauté d'agglomération du Grand Guéret

N° E17-016/23 CC

Table des matières

1.	Présentation du projet	2
1.1.	Introduction.....	2
1.2.	Protection de l'environnement	2
1.3.	Habitat et préservation de la ressource en sols	2
1.4.	Intérêts publics et privés	3
1.5.	Droits et protection des tiers	3
2.	organisation et déroulement de l'enquête	3
3.	Discussion	4
3.1.	Points négatifs du projet	4
3.2.	Points à améliorer	5
3.3.	Points positifs du dossier.....	5
4.	Conclusions et avis motivé	6
4.1.	Conclusions.....	6
4.2.	Avis motivé	6

1. PRESENTATION DU PROJET

1.1. Introduction

La commune de Bussière-Dunoise fait partie de la Communauté d'agglomération du Grand Guéret. Jusqu'alors, cette commune ne dispose pas d'un document d'urbanisme en propre. La maîtrise de l'urbanisme se fait donc conformément au Règlement national d'urbanisme (RNU).

L'élaboration d'une carte communale est soumise à évaluation environnementale de façon systématique lorsque le territoire comprend tout ou partie un site Natura 2000, ce qui le cas ici avec le site des gorges de la grande Creuse. Par ailleurs, le projet de carte communale fait l'objet d'une enquête publique.

Le cadre juridique applicable à l'élaboration de la carte communale est défini aux articles L160-1 et suivants du code de l'urbanisme. En application de l'article L163-3 du même code, « *la carte communale est élaborée à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent* ». La carte communale comprend un rapport de présentation et un ou plusieurs documents graphiques. Les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol figurent en annexe.

1.2. Protection de l'environnement

Le territoire de Bussière-Dunoise est un territoire rural avec un relief très marqué et façonné par les pratiques agricoles (principalement l'élevage bovin). Du point de vue hydrologique, la commune est traversée par de nombreux ruisseaux. Elle compte également de nombreux étangs, ainsi que des zones humides cartographiées en 2008 dans le cadre de l'élaboration du SAGE Vienne. Cependant, bien que cet avis ne soit pas obligatoire, le projet de carte communale aurait pu être présenté à la Commission locale de l'eau (CLE).

Sur le territoire de la commune, la végétation est caractéristique de la limite est de l'étage atlantique, où les variétés dominantes sont le chêne pédonculé, le châtaignier, ainsi que le bouleau ou le frêne et elle est concernée par des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), notamment la ZNIEFF de type I des bois et landes de Montpion, qui doit faire l'objet d'une attention particulière.

La commune comprend en partie le site Natura 2000 des gorges de la Grande Creuse (N° FR7401130). Le motif principal de classement du site en Natura 2000 est la présence d'habitats prioritaires (forêts alluviales, forêts de pentes, éboulis ou ravins) ainsi que des espèces (comme le sonneur à ventre jaune, le lucane cerf-volant, la loutre ou le grand rhinolophe). Il convient de noter que les forêts, zones d'habitats protégés ou zones humides seront désormais éloignées des zones constructibles.

1.3. Habitat et préservation de la ressource en sols

La commune de Bussière-Dunoise comprend 53 hameaux regroupés autour du bourg, pour une population totale de 1 015 habitants, soit une baisse d'environ 25 % en une quarantaine d'années. Dans ce contexte, le taux de vacance de logements atteint 20 %, contre 14 % pour le département de la Creuse.

De son côté, le Scot impose des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Ainsi pour la commune de Bussière-Dunoise la densité minimum attendue est de 6 à 10 logements par hectare (soit des parcelles de 1 000 à 1 700 m²).

Enfin, le nombre de constructions autorisées sur les 10 dernières années (2007 à 2016) a été de 31 soit environ 3 par an, dont 8 sur les 5 dernières années et l'objectif démographique affiche est de 1 100 habitants en 2025.

1.4. Intérêts publics et privés

Plusieurs participants à l'enquête publique soulignent que de nouvelles habitations sont susceptibles d'apporter à la commune une population jeune avec enfants. On voit bien ici l'impact de cette croissance démographique sur l'école ou d'autres services publics.

En ce qui concerne les réseaux publics (eau, électricité, assainissement, ...) ils sont effectivement cartographiés dans le rapport de présentation, hameau par hameau (dont acte).

L'activité agricole fait l'objet de nombreux développements dans le projet de carte communale et j'ai pris bonne note que le recensement des activités agricoles réalisé par le bureau d'études s'avère plus complet et pertinent que celui fait par les services de l'Etat. En revanche, le recensement des activités industrielles, commerciales et plus généralement non agricole est assez succinct.

1.5. Droits et protection des tiers

Pour les besoins de la présente carte communale, aucune nouvelle parcelle n'a été proposée à la constructibilité par le maître d'ouvrage durant l'enquête. Mais, tant les questions que les réponses portent des messages qu'il me semble important de résumer ici :

De façon générique, les extensions et adaptations sont autorisées sur tout le territoire communal en référence à l'article L124-2 du code de l'urbanisme. Des projets peuvent donc être acceptés même à l'extérieur des zones constructibles définies par la carte communale, notamment lorsqu'ils portent sur des agrandissements limités des habitations, des garages attenants ou des piscines, ...

Il en est de même pour le changement d'usage (par exemple d'une grange agricole en maison d'habitation) qui peut être admis en dehors des zones constructibles. Il s'agit d'ailleurs là d'un bon moyen pour reconquérir du bâti ancien et redynamiser des hameaux sur lesquelles pèsent des contraintes importantes.

Pour de nouveaux projets agricoles, il existe à la fois des procédures particulières et des instances spécifiques pour bénéficier de dérogations aux règles ordinaires d'urbanisme.

Enfin, je souligne que ma visite des lieux m'a permis de constater que si certaines demandes pouvaient être satisfaites au regard des plans, elles ne trouvaient pas la même justification sur le terrain. A contrario, des demandes qui semblaient justifiées sur le terrain pouvaient se révéler des excroissances injustifiables sur les éléments cartographiques.

2. ORGANISATION ET DEROULEMENT DE L'ENQUETE

Par décision en date du 19 décembre 2017, le vice-président du Tribunal administratif de Limoges m'a désigné en tant que commissaire enquêteur pour le projet d'élaboration de la carte communale de la commune de Bussière-Dunoise.

Par arrêté en date du 22 janvier 2018, le Président de la Communauté d'agglomération du Grand Guéret a fixé les dates et les modalités de l'enquête, notamment les dates de permanences :

Date de permanence	Horaire
Lundi 19 février 2018	9h00 à 12h00
Mercredi 7 mars 2018	9h00 à 12h00
Vendredi 23 mars 2018	15h00 à 18h00

Tableau 1 : Dates et heures de permanence du commissaire enquêteur

Préalablement à l'enquête publique, le maître d'ouvrage a procédé à une concertation avec la population et les services concernés. Les élus et les acteurs du territoire ont également été associés à l'élaboration de la carte communale.

Conformément aux dispositions réglementaires (article R123-29 du code de l'environnement), un avis a été diffusé dans deux journaux régionaux (La Montagne et l'Echo du Centre). L'avis d'enquête a été affiché en mairie de Bussière-Dunoise au moins quinze jours avant le début de l'enquête, ainsi que dans tous les hameaux de la commune. Cet affichage est resté visible durant toute la durée de l'enquête.

Le dossier d'enquête et les avis ont été mis en ligne sur le site internet de la communauté d'agglomération avant l'enquête et durant toute la période. Cependant, les éléments annexes au dossier principal, tels que les avis des personnes publiques associées n'ont pas été mis en ligne sur ce site. Par ailleurs, une observation au moins reçue par messagerie électronique (Lacour, 20/03/2018) n'a jamais été mise en ligne sur le site internet.

A ma demande, une réunion a été organisée en mairie de Bussière-Dunoise le 4 janvier 2018 en présence du maître d'ouvrage, de la municipalité de Bussière-Dunoise et du bureau d'études. J'ai également effectué une visite de terrain le 7 mars 2018 en présence de M. Rivière (ONF).

L'enquête s'est déroulée dans un climat calme. Au total, huit personnes se sont présentées lors des permanences en mairie pour consigner des observations dans le registre et dix contributions écrites ont été enregistrées.

Le procès-verbal de synthèse des observations a été remis le 30 mars 2018 à 11h en mairie de Bussière-Dunoise. **Bien que cette date ait été convenue entre tous les participants dès le 4 janvier 2018, le maître d'ouvrage ne s'est pas présenté et n'a pas prévenu de son absence.**

3. DISCUSSION

3.1. Points négatifs du projet

1 Un certain nombre de documents tels que l'avis de l'Autorité environnementale ou les avis des autres personnes publiques associées n'ont pas été mis en ligne sur le site internet de la communauté d'agglomération. J'ai noté qu'il en a été de même pour un message électronique parvenu sur la boîte mail dédiée, en fin d'enquête. Si cette entorse aux procédures n'a pas entravé de façon substantielle l'information du public, elle dénote tout de même une faible implication de la communauté d'agglomération dans la gouvernance du projet. De plus, mes interlocuteurs à la communauté d'agglomération ne me semblent pas disposer d'une connaissance suffisante du terrain.

2 En ce qui concerne la reconquête du bâti vacant, j'ai bien noté qu'il s'agissait d'une priorité, tant pour la commune que pour la communauté d'agglomération. Pourtant, face à cet objectif ambitieux (et vertueux), je ne lis que des déclarations d'intention ou des catalogues de mesures et d'organismes qui pourraient être activés. De mon point de vue, tout ceci ne constitue ni un plan d'action (avec des actions, des échéances, ...) ni une stratégie réfléchie et partagée.

3 L'hypothèse de croissance démographique retenue est en rupture avec la tendance observée sur la commune, sans qu'il soit apporté d'éléments justificatifs. A la lecture du dossier, aucun élément d'attractivité de la commune ou de développement de nouvelles activités économiques n'est mis en valeur. Dès lors, l'ouverture de nouvelles surfaces constructibles – même modestes – est difficile à justifier, d'autant que des lots sont encore disponibles dans les lotissements communaux existants.

4 De manière plus générale, le dossier souffre d'un manque de méthode, tant pour les aspects environnementaux que pour les aspects urbanistiques.

3.2. Points à améliorer

- 1 Certaines questions restent en suspens, notamment sur les réseaux d'assainissement qui sont une priorité du SDAGE Loire-Bretagne. Une étude de compatibilité plus approfondie de la carte communale avec ce schéma directeur aurait pu être utile.
- 2 L'ensemble des dispositions de la carte communale devront faire l'objet d'une évaluation. Pour le maître d'ouvrage, l'ajout de 32 indicateurs en fin de rapport de présentation répond à cet objectif. De mon côté, je suis toujours sceptique sur la définition des indicateurs, sur la façon dont ils vont être actualisés et sur leur utilité générale.
- 3 Je suis toujours en attente de la méthodologie retenue pour modifier la définition des zones humides sur le territoire.
- 4 En ce qui concerne les terrains pollués ou les anciennes activités industrielles (déclarées ou non), la réponse du maître d'ouvrage ne répond que très partiellement à mes interrogations. En effet, les inventaires réalisés par l'administration (Basol et Basias) ont une utilité importante en matière d'urbanisme.

3.3. Points positifs du dossier

- 1 J'estime que les enjeux relatifs aux habitats et aux espèces, ainsi que les enjeux principaux de la trame verte et bleue – à savoir le massif boisé sur les reliefs, l'importante trame bocagère de la commune, le linéaire de cours d'eaux et l'ensemble des zones humides – sont globalement repris dans les objectifs de protection détaillés hameau par hameau.
- 2 En ce qui concerne le patrimoine bâti, des ouvrages ou monuments méritent une protection particulière, qu'ils soient inscrits ou non-inscrits aux différents inventaires. Cette protection est globalement respectée avec la définition des zones constructibles.
- 3 L'éloignement de certains réseaux et le coût engendré par la collectivité pour les étendre me semble bien maîtrisé dans les options d'urbanisme retenues.
- 4 De manière plus générale – et pour contrebalancer un des aspects négatifs du dossier – le projet de carte communale s'appuie sur un important travail de terrain et des options ou prises de positions pragmatiques. Cette connaissance du terrain me semble partagée par les élus locaux (commune de Bussière-Dunoise) et le bureau d'études (ONF).

4. CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVE

4.1. Conclusions

Pour porter un avis sur un sujet comme celui-ci, il convient tout d'abord d'examiner les points négatifs et de juger s'ils peuvent ou non disqualifier l'ensemble du projet.

En premier lieu, le manque d'implication réelle de la communauté d'agglomération pendant l'enquête publique – et notamment son absence lors de la remise de la synthèse des observations - est un problème sérieux, mais qui peut aussi n'être que conjoncturel.

Sur les aspects du « cœur de métier » de l'urbanisme (hypothèses démographiques et reconquête du bâti ancien par exemple), j'ai noté des insuffisances, qui me semblent liées à un défaut de méthode dans l'élaboration de la carte communale. D'une part, ces aspects seraient rédhibitoires sur un territoire à forte pression foncière, mais n'auront certainement que des effets limités pour la commune de Bussière-Dunoise. D'autre part, ces faiblesses peuvent également traduire un flottement dans les objectifs poursuivis par les collectivités concernées.

Certains points sont également à améliorer, notamment en matière de gestion de l'eau ou des sols. Là encore, l'application de méthodes plus rigoureuses aurait eu un effet positif.

Enfin, je considère que les aspects environnementaux, ceux liés au patrimoine ou aux différents réseaux communaux sont convenablement traités dans le dossier. Cela ne veut pas dire – comme l'ont montré certaines observations – qu'il n'est pas possible d'aller plus loin, mais que ces aspects sont traités de façon proportionnelle aux enjeux pour une petite commune de 1 000 habitants.

4.2. Avis motivé

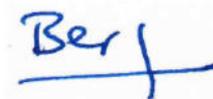
Après avoir examiné attentivement le dossier, reçu les personnes du public et transmis leurs observations, apprécié les réponses apportées par le maître d'ouvrage, je donne

Un avis favorable au projet de carte communale sur la commune de Bussière-Dunoise, assorti de la recommandation suivante :

J'invite la communauté d'agglomération du Grand Guéret à entamer ou poursuivre une réflexion approfondie sur sa politique d'urbanisme, notamment en matière d'hypothèses démographiques pour le territoire ou en matière de stratégie de reconquête du bâti vacant. Il convient de noter que – dans la perspective d'un futur PLUi - ces hypothèses et cette stratégie intéresseront en premier lieu Guéret et les grandes communes limitrophes, mais auront également un impact sur toutes les communes de la collectivité, même les plus éloignées.

La Souterraine le 17 avril 2018

Le commissaire enquêteur



Dominique BERGOT