

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
de Nouvelle-Aquitaine relatif au projet d'élaboration du plan local
d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de
communes du Pays Dunois (Creuse)**

n°MRAe 2025ANA128

dossier PP-2025-18233

Porteur du Plan : Communauté de communes du Pays Dunois
Date de saisine de l'Autorité environnementale : 4 juillet 2025
Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 7 juillet 2025

Préambule

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 et du décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).

Conformément au règlement intérieur et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis de l'autorité environnementale a été rendu par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Ont participé et délibéré : Didier BUREAU, Cédric GHESQUIERES, Cyril GOMEL, Pierre LEVAVASSEUR, Catherine RIVOALLON PUSTOC'H, Elise VILLENEUVE, Jérôme WABINSKI.

Chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur la qualité du rapport environnemental et sur la manière dont l'environnement a été pris en compte par le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Pays Dunois.

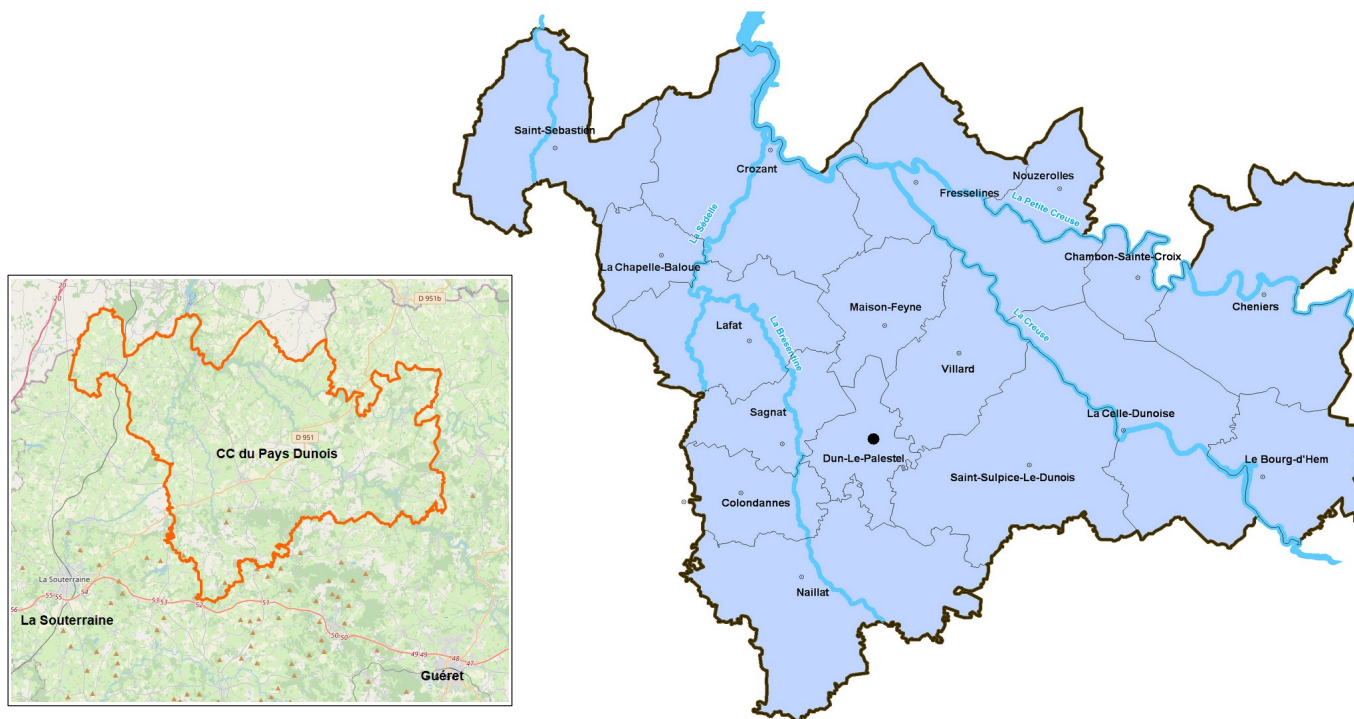
L'élaboration du PLUi est soumise à la réalisation d'une évaluation environnementale au titre de l'article R. 104-11 du Code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre à la communauté de communes, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

La démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou en dernier lieu compenser les incidences négatives.

A. Localisation et documents en vigueur

La communauté de communes, située au nord-ouest du département de la Creuse et compétente en matière d'urbanisme, regroupe 17 communes¹ et 6 979 habitants sur un territoire de 33 950 hectares (données de l'INSEE 2022).



*Localisation de la communauté de communes du Pays Dunois et des communes membres
(Source : OpenStreetMap et site internet de la communauté de communes)*

Le territoire n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT) et ne dispose pas de plan climat-air-énergie territorial (PCAET). Les communes de la communauté de communes du Pays Dunois relèvent du règlement national d'urbanisme (RNU).

Le Pays Dunois, à dominante rurale, est caractérisé par des bourgs implantés sur les hauteurs et de nombreux hameaux disséminés sur le territoire. Le territoire est organisé autour du bourg principal de Dun-le-Palestel (1 086 habitants) et des bourgs de Saint-Sébastien (629 habitants) et de La Celle-Dunoise (532 habitants). Il est traversé par la route départementale RD 951 permettant de rejoindre La Souterraine et l'autoroute A 20.

¹ Communes de la communauté de communes du Pays Dunois : Le-Bourg-d'Hem, La-Celle-Dunoise, Chambon-Sainte-Croix, La-Chapelle-Baloue, Chéniers, Colondannes, Crozant, Dun-le-Palestel, Fresselines, Lafat, Maison-Feyne, Naillat, Nouzerolles, Sagnat, Saint-Sébastien, Saint-Sulpice-le-Dunois, Villard.

L'économie du territoire repose principalement sur les activités agricoles, notamment l'élevage, avec un territoire majoritairement occupé par les prairies et les terres cultivées. Le tissu économique du Pays Dunois offrait 1 749 emplois en 2021 et dépend du bassin d'emploi de Guéret. La communauté de communes dispose du parc d'activité de Chabannes situé dans les communes de Dun-le-Palestel et de Saint-Sulpice-le-Dunois sur une superficie de cinq hectares.

Le territoire, situé sur le bassin versant de la Loire, est caractérisé par un réseau hydrographique dense. Il présente un relief vallonné et des vallées encaissées marquées notamment par le cours d'eau de la Creuse et ses affluents tels que la Petite Creuse, la Sédelle et la Brézantine. Le Pays Dunois comporte des boisements, principalement des forêts de feuillus, répartis sur le territoire de façon plus ou moins dense. La richesse écologique du territoire est liée au réseau hydrographique et aux milieux associés (boisements alluviaux, ripisylves et prairies humides), aux boisements et au maillage bocager.

B. Description du projet intercommunal

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLUi repose sur quatre axes déclinés en seize orientations :

- inscrire le territoire dans une démarche durable et responsable en assurant la préservation de ses richesses environnementales et paysagères permettant une mise en tourisme ;
- oeuvrer en faveur du désenclavement, de l'attractivité et de la transition écologique du territoire ;
- agir en faveur de l'emploi local, du développement de l'activité économique et de l'offre de services ;
- favoriser une répartition équilibrée et diversifiée de la production de logements permettant de renforcer l'armature urbaine du territoire tout en garantissant la qualité de son cadre de vie.

Le projet de PLUi envisage le maintien de sa population à l'horizon 2036 au niveau de la population de 2021 soit 6 942 habitants. Pour cela, la communauté de communes prévoit la production d'environ 648 logements par la construction neuve. Le projet envisage de mobiliser en extension 21,2 hectares pour l'habitat, 4,81 hectares pour l'économie, 2,74 hectares pour le tourisme et 0,72 hectare pour les équipements.

Le PLUi identifie également des zones d'urbanisation future 2AU, réserves foncières pour l'habitat (11,2 hectares) et pour l'économie (3,9 hectares).

Le projet prévoit la création d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) thématiques relatives au commerce, à l'artisanat et à la logistique, au paysage et aux continuités écologiques et aux densités de logements ainsi que d'OAP sectorielles relatives aux secteurs à vocations résidentielle, économique, touristique et d'équipements.

Le PLUi identifie également 229 bâtiments susceptibles de changer de destination, en particulier sur la commune de Crozant, quatre emplacements réservés destinés à du stationnement et à des équipements publics (stations d'épuration) et 47 secteurs de taille et de capacité d'accueil limités (STECAL) à vocations résidentielle, économique, touristique, de loisirs, d'équipements et de développement des énergies renouvelables.

C. Articulation du projet avec les documents de rang supérieur

Le dossier recense, dans un chapitre spécifique, les plans, schémas et programmes avec lesquels le PLUi doit être compatible en l'absence de SCoT. Il s'agit du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'équilibre des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine, modifié le 18 novembre 2024, du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne (2022-2027) approuvé le 10 mars 2022, du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la Creuse, en cours d'élaboration, ainsi que du schéma départemental des carrières (SDC) de la Creuse. Il aurait été intéressant de faire également référence au schéma régional des carrières de Nouvelle Aquitaine en cours d'approbation.

L'analyse présentée de la compatibilité du projet de PLUi est seulement conduite en mentionnant les orientations du PADD du PLUi. Le rapport de présentation ne contient ainsi pas suffisamment d'éléments justifiant de la comptabilité du PLUi avec les documents de rang supérieur, puisqu'il n'analyse pas l'effet des règles opposables du document d'urbanisme. **La MRAe recommande de compléter cette analyse sur la base des dispositions réglementaires du PLUi.**

D. Principaux enjeux relevés par la MRAe

Au regard des caractéristiques du territoire et du contenu du dossier, la MRAe identifie les principaux enjeux suivants :

- lutter contre l'urbanisation linéaire, le mitage, l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;

- lutter contre le phénomène de vacance des bâtiments touchant la plupart des bourgs et des hameaux du territoire ;
- préserver la qualité paysagère des bourgs et des hameaux et veiller à l'intégration paysagère des zones d'activités économiques ;
- préserver la qualité des paysages ruraux, en particulier le maillage bocager participant également aux continuités écologiques à l'œuvre sur le territoire.

II. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

A. Qualité générale des documents

Le rapport de présentation est scindé en trois² tomes faisant l'objet d'un sommaire et d'une pagination indépendants. Cette présentation nuit à une appréhension globale du dossier, notamment en l'absence d'un sommaire unifié entre le diagnostic territorial et la justification des choix. Il conviendrait d'ajouter un sommaire unifié et détaillé dans le rapport de présentation, afin de faciliter la localisation des informations recherchées et de veiller à numéroté l'ensemble des pages du rapport de présentation.

Les thématiques étudiées dans le diagnostic et l'état initial de l'environnement sont bien développées et comportent chacune une synthèse permettant de mettre en avant les principaux enjeux du territoire. La MRAe relève avec intérêt que le rapport présente les analyses menées, fournit des explications détaillées, et définit le vocabulaire utilisé. Le rapport comporte également de nombreuses cartes permettant d'illustrer les explications fournies. Ces éléments contribuent à l'appréhension de la démarche d'élaboration du document d'urbanisme et facilitent l'appropriation du document par le public.

Toutefois, la thématique relative à la gestion de la ressource en eau apparaît insuffisamment traitée. **La MRAe recommande que celle-ci soit largement complétée.**

Le format trop réduit des illustrations cartographiques proposées, notamment celles du territoire du Pays Dunois, rendent certaines cartes inexploitable pour tout lecteur. **Dans un souci de complétude comme d'accessibilité par le public, la MRAe recommande à la maîtrise d'ouvrage et à son prestataire de présenter les cartes figurant dans le rapport à un format adéquat pour être lisibles.** Un atlas cartographique pourrait utilement figurer en annexe du rapport.

Le résumé non technique reprend, de manière très succincte, les éléments principaux du diagnostic et de l'état initial de l'environnement. Il est insuffisant pour permettre une réelle compréhension des enjeux environnementaux par le public, en l'absence notamment d'éléments d'analyse territorialisée et de développements relatifs à la justification des choix. Il manque en outre d'illustrations. Le résumé non technique est un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné en particulier à permettre au public de prendre connaissance, de manière simple et lisible, du projet de PLUi et de ses effets sur l'environnement.

La MRAe recommande de reprendre le résumé non technique pour permettre un accès pédagogique et synthétique à l'ensemble du dossier.

Certains développements³ contenus dans le rapport de présentation correspondent au territoire de la communauté de communes Portes de la Creuse en Marche, et doivent être corrigés.

B. Qualité de l'évaluation environnementale

1. Méthodes d'analyse du diagnostic socio-économique, de l'état initial de l'environnement et des perspectives d'évolution de l'environnement

Le diagnostic et l'état initial de l'environnement s'appuient sur des données bibliographiques, des bases de données publiques ou mises à disposition par les personnes publiques associées à l'élaboration du document, et sur des visites de terrain afin de décrire les principales caractéristiques du territoire (milieu physique, milieux naturels, paysage, activité agricole, risques) et de présenter les évolutions relatives à la démographie, au logement, à l'économie et à la consommation d'espace.

Depuis 1968, le territoire connaît une baisse continue de sa population qui est passée de 11 199 habitants en 1968 à 6 942 en 2021. La population de Dun-le-Palestel est toutefois relativement stable depuis 1999 et la population des communes les plus proches de Dun-le-Palestel tend à se renforcer.

Le Pays Dunois est concerné par des phénomènes de vieillissement de la population et de desserrement des ménages. La taille moyenne des ménages, en baisse depuis 1968, est passée de 3,1 à 2,04 personnes par ménage entre 1968 et 2008 puis à 1,92 en 2021.

² Les titres des tomes sont les suivants : Diagnostic territorial – Justifications des dispositions du PLUi – Résumé non technique

³ Rapport de présentation - justifications des choix - pages 82 à 97 et page 461 et résumé non technique page 14 par exemple

Selon le rapport, le territoire compte 6 280 logements en 2021, dont 56,8 % de résidences principales. Le diagnostic indique une part importante de résidences secondaires (27 % du parc de logements) et de logements vacants (1 015 logements vacants soit 16,2 % du parc). Plusieurs communes⁴ présentent des taux de vacance de plus de 20 %.

L'état initial de l'environnement comporte des développements relatifs aux continuités écologiques en s'appuyant sur des éléments de connaissance et d'analyse du SRADDET Nouvelle-Aquitaine ainsi que sur des données bibliographiques de l'inventaire national du patrimoine naturel (INPN) des sites Natura 2000 et des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), sur la typologie « CORINE BIOTOPES »⁵ et des visites de terrain menées lors de l'élaboration du PLUi.

L'établissement public territorial du Bassin de la Vienne a réalisé en 2016 un inventaire des zones à dominante humide occupées en grande partie par des ripisylves, des prairies et des boisements humides. Cet inventaire a donné lieu à une carte de pré-localisation des zones humides présentée dans le rapport.

2. Méthodologie d'analyse des solutions alternatives

Le rapport indique que la collectivité a étudié trois scénarios d'évolution démographique à l'horizon 2036. Deux scénarios d'évolution de la population fondés, pour l'un, sur la poursuite des tendances observées dite « au fil de l'eau » avec une population en baisse et, pour l'autre, sur une légère augmentation de population (+ 0,08 % par an), ont été écartés. La collectivité a retenu un scénario médian correspondant au maintien de la population à l'horizon 2036 par rapport à 2021, soit 6 942 habitants.

Le rapport présente la méthode de calcul du nombre de logements nécessaires au maintien de la population déjà installée sur le territoire sur la période 2026-2036 (point mort). La taille moyenne des ménages est projetée à 1,6 personne par ménage en 2036, ce qui paraît anormalement bas par rapport aux tendances du territoire et à des territoires comparables, et conduisant à une surestimation des besoins en logement.

Le rapport fait état d'un besoin de 933 logements sur la période 2026-2036 pour le maintien de la population. Le projet prévoit la mobilisation de 270 logements vacants (sur 1 015 logements vacants recensés par l'INSEE en 2021) et de 15 logements obtenus par changement de destination (sur 229 bâtiments identifiés), avec un objectif de réalisation de 648 logements à l'horizon du PLUi.

Le projet prévoit ainsi une faible mobilisation du patrimoine bâti existant. Or la mobilisation du parc existant, notamment vacant, est un des leviers de lutte contre l'artificialisation des sols.

La MRAe recommande de mener un état des lieux plus précis du parc de logements vacants et d'identifier ceux présentant les conditions d'une remise en état. Elle recommande ensuite de fixer un objectif ambitieux de mobilisation des logements vacants dans le projet de PLUi en cohérence avec le diagnostic et les orientations du PADD, ainsi que de revoir l'hypothèse de desserrement des ménages, qui paraît surévaluée.

La MRAe recommande également de s'assurer, par une analyse suffisamment argumentée, que le changement de destination des bâtiments agricoles en logements ne favorise pas l'étalement urbain et ne fragilise pas la reprise des exploitations agricoles, principal support de l'économie du territoire.

Selon le rapport de présentation, le projet de PLUi prévoit le renforcement de l'armature territoriale et définit quatre niveaux de pôle⁶. Cette armature territoriale qui compte de nombreux pôles secondaires doit être mieux justifiée en s'appuyant notamment sur des critères liés à la taille des communes, à la présence de commerces et de services et de réseau d'assainissement, à la desserte routière, aux contraintes naturelles et à l'activité agricole.

4 Le Bourg d'Hem, Colondannes, Naillat et Nouzerolles.

5 Le catalogue Corine Biotopes est un référentiel hiérarchisé européen qui propose une classification des habitats naturels et semi-naturels présents sur le sol européen.

6 La commune de Dun-le-Palestel comme pôle principal, Saint-Sébastien, Crozant, Fresselines, Chéniers, Saint-Sulpice-le-Dunois, La Celle-Dunoise et Naillat comme pôles secondaires, Villard, Colondannes, Maison-Feyne, le Bourg d'Hem comme pôles de proximité et Nouzerolles, la Chapelle-Baloue, Lafat, Sagnat comme pôles ruraux.

La méthode d'analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis est clairement exposée dans le rapport. L'étude a porté sur les périmètres des parties actuellement urbanisées des bourgs et des hameaux définies par un tissu urbain regroupant a minima 6 à 10 logements. Ces périmètres, cartographiés⁷ dans le rapport de présentation, paraissent toutefois inclure des espaces en extension du tissu bâti. En l'état, l'analyse présentée mériterait d'être réinterrogée afin que les espaces en extension ne soient pas intégrés dans l'enveloppe bâtie. À défaut, le maintien de tels secteurs au sein des zones constructibles devrait être justifié et leurs surfaces comptabilisées en extension dans la consommation d'espaces NAF.

La MRAe recommande de quantifier le nombre de logements réalisables sur les parcelles mobilisables au plus près du tissu bâti des secteurs déjà urbanisés, pour déterminer les besoins d'extension de l'urbanisation en cohérence avec les objectifs de modération de la consommation d'espaces et de distinguer les surfaces considérées respectivement comme en extension et en densification, au regard de la jurisprudence en vigueur⁸.

Les cartographies présentées pour l'analyse des capacités de densification ne permettent pas cependant d'appréhender les contraintes d'urbanisation potentielles qui ont pu conditionner les choix (sensibilités environnementales, exposition aux risques, servitudes diverses, actualisation du cadastre) et donc de les justifier. Le rapport de présentation comporte un tableau⁹ récapitulatif des surfaces et du nombre de logements identifiés par commune comme susceptibles d'être constructibles en densification (comblement de dents creuses et divisions parcellaires).

Le rapport présente un potentiel foncier disponible permettant la construction de 445 logements en densification. Le calcul mobilise cependant un coefficient de rétention foncière (limitant la possibilité de densification) estimé en moyenne à 50 %. La MRAe relève que ce taux anormalement élevé (qui dépasse rarement 30%) n'est pas justifié. **La MRAe recommande de réévaluer la mobilisation du foncier disponible en densification afin de s'inscrire en cohérence avec les objectifs indiqués de modération de la consommation d'espace et de structuration de l'armature urbaine.**

3. Qualité de la démarche d'évitement-réduction-compensation (ERC)

Le rapport indique pour chaque OAP sectorielle les incidences potentielles, les mesures ERC envisagées notamment en termes d'intégration paysagère et les incidences résiduelles.

Les secteurs de projet d'urbanisation n'ont cependant pas fait l'objet d'investigations naturalistes, ni d'inventaire des zones humides caractérisées en application des dispositions de l'article¹⁰ L. 211-1 du Code de l'environnement. Le rapport mentionne par exemple le faible intérêt écologique de boisements situés sur une parcelle ouverte à l'urbanisation dans la commune de Cheniers, sans l'étayer par des analyses recevables.

En l'absence de présentation d'un diagnostic écologique représentatif, le dossier ne permet pas d'appréhender les incidences spécifiques de chacune des OAP sur les habitats naturels, la faune et la flore. Ceci fragilise la mise en œuvre de la démarche ERC dont la finalité est de proposer un projet de développement du territoire le moins impactant possible pour l'environnement et de sécuriser la faisabilité des opérations d'urbanisme prévues.

La démarche d'évaluation environnementale doit montrer que les choix d'aménagement ont été effectués en tenant compte des enjeux environnementaux identifiés, selon une méthode multi-critères tels que la protection des milieux naturels et de la biodiversité, la préservation des paysages, la gestion de l'eau, la prévention des risques et des nuisances et la prise en compte du changement climatique. Il est nécessaire d'appliquer la démarche d'évitement et de réduction afin de montrer que les choix de développement sont de moindre incidence environnementale.

⁷ Rapport de présentation – Justifications des choix retenus - pages 103 et suivantes

⁸ Voir notamment l'arrêt du tribunal administratif de Strasbourg du 24 juillet 2025 annulant le PLUi de Metz Métropole : https://strasbourg.tribunal-administratif.fr/content/download/230287/document/2404936%202405457%20anon_compl.pdf

⁹ Rapport de présentation – Justifications des choix retenus - page 296

¹⁰ Cet article définit notamment les zones humides comme « les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ». La zone humide correspond ainsi aux cumuls des terrains répondant à l'un au moins des deux critères pédologique ou floristique.

La MRAe recommande de mener, selon les recommandations des guides méthodologiques nationaux¹¹, des inventaires écologiques dans les secteurs ouverts à l'urbanisation, afin de caractériser les habitats naturels, les espèces faune/flore associées, et les zones humides sur une période favorable à l'observation de la biodiversité et représentative de leur cycle biologique¹².

La MRAe recommande en suivant de compléter l'analyse des incidences sur l'environnement, notamment des secteurs d'aménagement concernés par le projet de PLUi puis de prendre les mesures adaptées pour minimiser les impacts sur l'environnement, conformément aux attendus réglementaires.

4. Dispositif de suivi du PLUi

Les indicateurs de suivi sont déclinés par thématique et incluent les sources ainsi qu'un état initial des données disponibles facilitant la mise en œuvre de l'évaluation du projet de PLUi. La périodicité de suivi est fixée à 6 ans. Toutefois, le système d'indicateurs ne précise pas les objectifs à atteindre ni les leviers qui permettraient de réorienter le projet en cas de non atteinte de ces objectifs. Des fréquences de suivi différenciées par indicateurs pourraient être retenues pour permettre une évaluation opérationnelle de la mise en œuvre du plan.

La MRAe recommande de préciser les objectifs recherchés et les indicateurs correspondants dans le dispositif de suivi et de définir les mesures visant à prévenir et corriger les éventuels écarts.

III. Prise en compte de l'environnement par le projet intercommunal

A. Consommation d'espaces et densités

Pour l'habitat, le PLUi estime un potentiel de production de logements :

- en densification (57 hectares) des enveloppes bâties classées en zones urbaines U, par mobilisation de logements vacants et de bâtiments agricoles susceptibles de changer de destination ;
- en extension de l'urbanisation en mobilisant 21,2 hectares classés en zones U et à urbaniser 1AU ;
- en constituant des réserves foncières classées en zone d'urbanisation future 2AU sur 15,08 hectares.

Une OAP thématique décline les densités minimales de logements en densification par commune et par secteur bâti, de 8 à 11 logements à l'hectare. Par ailleurs, les OAP sectorielles à vocation résidentielle en extension prévues par le PLUi dans les zones 1AU indiquent les surfaces, le nombre de logements minimum à réaliser et les densités minimales retenues (de 6 à 11 logements à l'hectare). Les densités recherchées sont particulièrement faibles au regard de territoires comparables (de l'ordre de 11 à 15 logements à l'hectare).

La MRAe recommande de prescrire des densités plus importantes, à l'image de territoires ruraux comparables, afin de réduire la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Pour le développement des activités économiques, le projet prévoit de mobiliser 4,81 hectares en extension. Les extensions concernent les communes de Dun-le-Palestel et La-Celle-Dunoise.

Le rapport ne permet pas de justifier l'extension ou la création des zones d'activités, ni d'appréhender les besoins en matière de développement économique à l'échelle intercommunale, dans une logique de complémentarité avec l'offre disponible des territoires voisins, ou pour répondre à des carences identifiées.

La MRAe estime nécessaire de compléter le rapport pour justifier le projet de développement des zones à vocation économique.

Pour la réalisation d'équipements et de loisirs, le projet prévoit de mobiliser en extension 2,74 hectares pour le tourisme dans les communes de Dun-le-Palestel et Chéniers et 0,72 pour les équipements dans la commune de Dun-le-Palestel.

Selon le dossier, des emplacements réservés sont également prévus pour du stationnement et des stations d'épuration (1,12 hectares). Il convient de justifier les besoins fonciers attendus pour les emplacements réservés par rapport aux besoins du territoire.

¹¹ Voir notamment le guide du CEREMA (p. 25) : https://www.cerema.fr/system/files/documents/2017/10/guide_PLU%26biodiversite.pdf

¹² Voir notamment le Guide de Nouvelle Aquitaine pour la prise en compte de la réglementation des espèces protégées dans les projets d'aménagement et d'infrastructures édité en 2021 : https://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/guide_nouvelle-aquitaine_pour_la_prise_en_compte_de_la_reglementation_especes_protegees.pdf

Le projet de PLUi prévoit de classer 47 secteurs de taille et de capacité d'accueil limités (STECAL) en zones agricoles et naturelles à vocations résidentielle, économique, touristique et de loisirs, d'équipements et de développement des énergies renouvelables. Les STECAL, dont les besoins devraient être justifiés, s'étendent sur une surface totale de 144,12 hectares dont 110,32 hectares pour le développement des énergies renouvelables.. L'incidence sur l'environnement de ces sectorisations n'est pas non plus fournie.

Le décret 2023-14087 et l'arrêté du 29 décembre 2023 définissent les caractéristiques des installations de production d'énergie photovoltaïque à respecter pour ne pas prendre en compte les parcs photovoltaïques dans le calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF). Il s'agit principalement de démontrer le maintien des fonctions écologiques de la zone et de respecter des caractéristiques techniques des équipements (hauteur au point bas, dispositif d'ancrage, type de clôture, voies d'accès, etc.). Le rapport ne démontre pas à ce stade que les zones Nennr n'engendrent pas de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Le règlement ne prévoit pas de disposition spécifique en la matière.

Le rapport de présentation indique une consommation d'espaces de 57,6 hectares entre 2011 et 2021, selon les données du portail national de l'artificialisation, sans fournir d'analyse sur la nature des espaces consommés (naturels, agricoles ou forestiers) ni sur les constructions qui s'y sont établies (habitat, équipement, activités économiques). Il précise que 17,18 hectares ont été consommés entre 2021 et 2025 inclus.

La MRAe recommande de présenter une analyse détaillée de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers consommés entre 2011 et 2021 par typologie d'espaces et de vocations, en précisant les surfaces et les cartographies correspondantes.

Le projet de PLUi indique pouvoir disposer de 28,8 hectares pour la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur la période 2021-2031 et de rester sur le même rythme de consommation (soit 2,9 ha/an) sur la période 2031-2036 pour s'inscrire dans les objectifs du SRADET Nouvelle-Aquitaine (réduction de 50 % de la consommation d'espace par rapport à 2011-2021, selon le rapport).

Le SRADET, dont la modification a été approuvée le 18 novembre 2024, considère le Pays Dunois comme « un territoire en revitalisation », qui doit s'inscrire, pour la période 2021-2031, dans un objectif de réduction de 49 % de la consommation d'espace par rapport à 2011-2021. Le SRADET fixe à 30 % l'objectif de réduction de la consommation 2031 à 2041 par rapport à 2021-2031.

La MRAe recommande, conformément à la jurisprudence en vigueur, de prendre en compte toutes les consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers, y compris les zones 2AU, les emplacements réservés et les STECAL.

La MRAe recommande d'évaluer ensuite la compatibilité du projet de PLUi avec l'objectif de réduction de la consommation foncière du SRADET à l'horizon 2036, et de réviser les besoins fonciers induits par le projet intercommunal afin de respecter l'objectif du SRADET en termes de consommation d'espaces.

1. Prise en compte de la ressource en eau

a) Eau potable

Selon le rapport, les captages d'approvisionnement en eau potable du Pays Dunois sont protégés par des périmètres de protections immédiats et rapprochés. Les captages et leurs périmètres de protection sont répertoriés et cartographiés dans le rapport.

Le rapport évoque une protection des périmètres de captage par le PLUi par un classement en zone naturelle N. **Le rapport devrait être plus précis sur ce point et présenter une superposition des zones ouvertes à l'urbanisation avec les périmètres de protection des captages, évaluer les incidences potentielles des projets d'urbanisation de ces secteurs sur la qualité des eaux de captage et montrer de quelle manière le projet de PLUi garantit leur protection.**

Selon les données fournies, le rendement des réseaux d'adduction est globalement bon. Le dossier n'indique pas si le territoire bénéficie de ressources suffisantes pour l'alimentation du territoire en eau potable et pour l'irrigation dans les années à venir, dans un contexte de changement climatique. Le rapport ne donne pas d'information sur les volumes autorisés et les volumes prélevés.

La MRAe recommande d'apporter des informations précises et prospectives, dans un contexte de changement climatique, sur la ressource en eau potable, en tenant compte des autres usages (agriculture et activités) ou de son utilisation par d'autres collectivités : volumes prélevés par les différents usages, disponibilité et suffisance au regard des autorisations de prélèvements existantes ou au contraire niveau de surexploitation. Il s'agit de démontrer la compatibilité de la ressource avec la mise en œuvre du PLUi.

b) Eaux usées et pluviales

Concernant la gestion des eaux usées, treize communes sont desservies par l'assainissement collectif. Les communes de Fresselines, Nouzerolles, Chambon-Sainte-Croix et Sagnat dépendent exclusivement d'installations d'assainissement autonomes.

Selon le dossier, les capacités nominales des 26 stations d'épurations¹³ s'échelonnent entre 20 et 1 200 équivalent-habitants (EH). Les stations d'épuration de Villard et de Colondannes sont non conformes mais aucune mesure de résorption de ces dysfonctionnements n'est mentionnée. Le PLUi prévoit des emplacements réservés pour l'accueil de stations d'épuration dans les communes de Dun-le-Palestel et Saint-Sulpice-le-Dunois sans apporter de justification.

Le dossier ne permet pas d'appréhender le nombre, la répartition et le niveau de conformité des installations d'assainissement autonomes. Il ne contient pas d'information permettant d'évaluer l'aptitude des sols à l'auto-épuration.

Le projet de PLUi recense 229 bâtiments en zone A et N susceptibles de changer de destination, 47 STECAL et classe des secteurs de développement en zones 1AU dépendant de l'assainissement autonome. Les constructions permises dans ces secteurs devront disposer d'un assainissement individuel sans présenter de garantie quant à l'aptitude des sols à l'épuration.

La MRAe recommande de démontrer la faisabilité du projet de PLUi au regard de la capacité épuratoire de son territoire. Les informations en matière d'assainissement des eaux usées collectif et individuel sont nécessaires pour justifier les choix des secteurs à prioriser pour le développement de l'urbanisation et les possibilités de changement de destination.

Concernant la gestion des eaux pluviales, le rapport rappelle utilement les enjeux dans la planification et l'aménagement du territoire mais ne fournit aucune information relative au Pays Dunois. **Des éléments sont attendus sur la suffisance ou non des dispositifs existants pour la gestion des eaux pluviales, à décrire en lien avec les risques d'inondation connus.**

c) Défense incendie

Le rapport ne présente pas de bilan de la défense incendie du territoire intercommunal (description des dispositifs, localisation, état de fonctionnement). Ce bilan permettrait d'identifier les secteurs urbanisés couverts par la défense incendie de façon satisfaisante ou présentant des dysfonctionnements.

La MRAe recommande de fournir des informations sur le caractère suffisant, en capacité et en qualité, des dispositifs de défense incendie pour justifier l'accueil et la localisation de nouvelles populations.

B. Préservation des milieux naturels et des fonctionnalités écologiques

1. Milieux naturels et continuités écologiques

L'état initial met en évidence la richesse écologique du territoire concerné notamment par les sites Natura 2000 des *Gorges de la Grande Creuse* et *Vallée de la creuse* désignés au titre de la directive « habitats, faune, flore », par huit ZNIEFF et par des espaces naturels sensibles décrits et cartographiés dans le rapport.

Le territoire comporte également de nombreux cours d'eau et leurs ripisylves, de nombreuses zones humides, des mares, des étangs ainsi que des boisements, notamment des forêts de feuillus. Selon le rapport, le maillage bocager est globalement bien préservé avec un appauvrissement dû aux activités agricoles constaté dans certains secteurs.

L'identification des continuités écologiques s'appuie sur la trame verte et bleue définie dans le SRADDET Nouvelle Aquitaine. Le rapport propose une déclinaison cartographique¹⁴ de la trame verte et bleue (TVB) à l'échelle de la communauté de communes du Pays Dunois, constituée en particulier par les milieux boisés, bocagers et humides. Les grands massifs forestiers, les vallées alluviales et leurs ripisylves constituent des continuités écologiques à forts enjeux pour le territoire.

Une retranscription détaillée de la TVB sous la forme d'un atlas cartographique annexé au rapport de présentation par exemple permettrait la lisibilité des réservoirs de biodiversité, des corridors écologiques et des éléments fragmentant identifiés dans le territoire du Pays Dunois.

Selon le rapport, les milieux les plus sensibles sont classés en zone naturelle N ou naturelle protégée Np inconstructible. Les haies et les boisements sont protégés au titre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme.

13 Rapport de présentation – Diagnostic territorial - page 263

14 Rapport de présentation – Diagnostic territorial - page 108

La MRAe recommande de démontrer la pertinence et la suffisance des protections adoptées par le PLUi pour les espaces sensibles, en particulier via une superposition cartographique entre le zonage naturel Np retenu et les périmètres des milieux sensibles.

Le zonage naturel Np lié aux zones humides est instauré au regard des enjeux de préservation stricte de ces milieux sensibles pointés dans le rapport. Le classement des zones humides recensées en zone naturelle Np n'est cependant pas systématique. À titre d'exemple, le PLUi classe en zone Nnr deux secteurs dans la commune de Lafat concernés par des zones humides recensées. Le PLUi reporte ainsi sur les futurs porteurs de projet la démarche d'évitement-réduction des impacts potentiels sur une zone humide et les enjeux de faisabilité associés. Or, il revient au PLUi de mener prioritairement une démarche d'évitement des impacts du plan sur les zones humides.

En outre, le règlement de la zone Np n'interdit pas les affouillements et les exhaussements des sols préjudiciables aux zones humides. En l'absence de modification du règlement de la zone Np en ce sens, il n'est pas possible d'écarter le risque d'atteintes aux zones humides identifiées, du fait du projet de PLUi.

La MRAe recommande de mettre en œuvre des mesures permettant de garantir la préservation de l'ensemble des zones humides identifiées.

Le règlement comporte une trame graphique spécifique pour préserver les continuités écologiques au titre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme. Le PLUi comporte également une OAP sur la thématique de la TVB. La MRAe s'interroge cependant sur la cohérence de cette OAP avec le territoire de la communauté de communes du Pays Dunois. Les références au SCoT de l'agglomération de Limoges et à la commune de Champnétery sont en particulier à supprimer de cette OAP. **Elle recommande de montrer que les choix des secteurs ouverts à l'urbanisation s'inscrivent en dehors des continuités écologiques de la trame verte et bleue du PLUi du Pays Dunois.**

Les OAP proposent des mesures de préservation des haies et des arbres existants ou de conserver au maximum les éléments végétaux importants existants. Un classement pour des motifs écologiques ou paysagers (articles L. 151-23 ou L. 151-19 du Code de l'urbanisme) ou en zone naturelle N serait à privilégier pour garantir efficacement la préservation de la végétation remarquable et des continuités écologiques identifiées dans ces espaces, une autorisation d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager) ne présentant qu'un lien de compatibilité avec une OAP.

2. Protection du patrimoine bâti et paysager

Les cinq unités paysagères de la communauté de communes du Pays Dunois sont décrites et cartographiées dans le rapport¹⁵. Les unités paysagères des gorges de la Creuse et des collines du Guérétois ainsi que la Basse-Marche prédominent. Le rapport met en évidence des bourgs et des hameaux caractérisés majoritairement par un bâti ancien intégré au paysage. Il restitue l'analyse des formes urbaines des bourgs du territoire (typologies et organisation).

Le territoire décrit et cartographie les sites inscrits et classés que compte le territoire. Au titre des monuments historiques, le rapport répertorie les édifices protégés tels que églises, domaine, forteresse médiévale et pont attestant d'un patrimoine remarquable. Le rapport mentionne par ailleurs un petit patrimoine bâti et naturel d'intérêt à préserver (châteaux, maisons de maître, lavoirs, puits, fontaines) qui a fait l'objet d'un inventaire par le conservatoire départemental du patrimoine. Des arbres isolés et des alignements d'arbres remarquables sont cartographiés¹⁶ dans le rapport.

Le règlement du PLUi prévoit la mise en œuvre d'une protection des éléments de ce patrimoine bâti et paysager d'intérêt au titre de l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme. Toutefois, les arbres et alignements d'arbres remarquables n'apparaissent pas avoir fait l'objet de cette protection.

La MRAe recommande de compléter les dispositions réglementaires du PLUi permettant de protéger l'ensemble des éléments de patrimoine bâti et paysager d'intérêt inventoriés.

Le projet de PLUi permet le changement de destination de 229 bâtiments agricoles présentant un intérêt patrimonial. Il convient de préciser la méthodologie de sélection des bâtiments susceptibles de changer de destination au regard d'une prise en compte de la prévention des risques de mitage de l'espace rural et de poursuite de l'étalement urbain.

15 Rapport de présentation – Diagnostic et Etat initial de l'environnement - pages 53 et suivantes

16 Rapport de présentation – Diagnostic territorial - page 225

3. Prise en compte des risques et des nuisances

Le rapport présente l'ensemble des risques connus dans le territoire. Le Pays Dunois, concerné par le risque d'inondation par débordement des cours d'eau, est couvert par le plan de prévention du risque naturel d'inondation (PPRNI) du cours d'eau de la Petite Creuse, et par l'atlas des zones inondables (AZI) de la Creuse et de la Petite Creuse. Le territoire est également concerné par le risque de remontée de nappe phréatique, le risque de retrait et gonflement des argiles (aléa faible à modéré) et par les risques de mouvement de terrain.

Le potentiel radon du Pays Dunois est élevé. Le risque d'exposition des populations au radon, gaz radioactif naturel, ainsi que les dispositions constructives permettant de réduire l'exposition à ce gaz, sont présentés dans le dossier.

Le règlement du PLUi propose une trame graphique spécifique permettant de localiser les secteurs exposés au risque naturel d'inondation par débordement des cours d'eau. 35 cavités souterraines présentant un risque d'affaissement ou d'effondrement ont été recensées, mais ne semblent pas avoir été identifiées dans le règlement graphique du PLUi.

Concernant la prise en compte des risques de remontée de nappe ou d'exposition au radon, le règlement ne prévoit aucune disposition réglementaire spécifique.

La MRAe recommande de prévoir des dispositions réglementaires pour garantir que la conception des nouvelles constructions permettront d'éviter ou de limiter l'exposition des personnes et des biens aux risques de remontées de nappe et l'exposition des personnes au radon.

Concernant les nuisances, l'état initial de l'environnement identifie un territoire sensible aux émissions sonores liées à la ligne de transport ferroviaire Paris-Toulouse dans la commune de Saint-Sébastien. Les secteurs exposés aux nuisances sonores devraient figurer sur le plan de zonage.

Le rapport analyse des enjeux liés aux conflits d'usages entre activité agricole et urbanisation (déplacements agricoles, zones d'épandage, zones de non-traitement). Les périmètres d'inconstructibilité réciproques avec les zones d'habitat générés par les bâtiments agricoles sont cartographiés¹⁷ dans le rapport de présentation et pris en compte dans le projet de PLUi.

4. Prise en compte du changement climatique

Le rapport fait le constat de déplacements pendulaires dans le territoire quasi-exclusivement en voiture individuelle (97 % des trajets en 2017). Selon le dossier, l'offre en transports collectifs est très faible. Les enjeux évoqués en termes de déplacement concernent le développement des alternatives à l'usage de la voiture individuelle comme le covoiturage, sans que des réponses soient cependant apportées sur ce point. Il convient de compléter le rapport par des éléments d'analyse des mobilités actives (piétons, cycles), ainsi que sur les autres solutions adaptées aux territoires ruraux (autopartage, transport solidaire...) .

Le PLUi prévoit l'identification et la préservation d'itinéraires de randonnée au titre de l'article L. 151-38 du Code de l'urbanisme, et impose la réalisation de liaisons douces dans certaines OAP. Certaines zones ouvertes à l'urbanisation (communes de Chéniers, Dun-le-Palestel, etc.) participent à l'étalement urbain, à la dépendance à la voiture individuelle et la dégradation des paysages, ce que le projet de PLUi devrait permettre de mieux éviter.

Le rapport¹⁸ présente des développements relatifs à la conception bioclimatique de l'urbanisme et des constructions. Il met par ailleurs en évidence un parc de logements anciens, 73,3 % des logements ayant été construits avant 1970. Il conviendrait de montrer de quelle manière les dispositions du projet de PLUi contribuent à l'amélioration énergétique des bâtiments par la rénovation du bâti ancien et par des formes urbaines et d'architecture plus économes en énergie.

S'agissant du développement des énergies renouvelables, le rapport indique que la production représentait théoriquement 58,7 % de la consommation d'énergie du territoire en 2021, par l'exploitation de l'éolien, de l'hydraulique et du photovoltaïque, en sachant que le poste transports n'est pas électrifié. Le dossier mentionne des projets de parcs photovoltaïques, éoliens et de barrage hydraulique. L'ajout d'une cartographie de synthèse des installations de production d'énergie renouvelable dans le rapport serait nécessaire pour permettre de localiser les installations existantes et en projet.

17 Rapport de présentation – Diagnostic territorial – page 355

18 Rapport de présentation - Diagnostic territorial – page 42

Le projet de PLUi vise à tenir compte des zones d'accélération des énergies renouvelables définies par les communes membres, en application de la loi du 10 mars 2023. Les ZAE nR « sont définies dans l'objectif de prévenir et de maîtriser les dangers ou les inconvénients qui résulteraient de l'implantation d'installations de production d'énergies », particulièrement pour ce qui concerne la préservation des milieux humides. Par ailleurs, « elles sont identifiées en tenant compte de l'inventaire relatif aux zones d'activité économique prévu à l'article L. 318-8-2 du Code de l'urbanisme, afin de valoriser les zones d'activité économique présentant un potentiel pour le développement des énergies renouvelables ». **Le dossier ne précise pas s'il a été tenu compte de ces dispositions pour délimiter sous forme de STECAL les 12 zones naturelles N en r pour le développement des énergies renouvelables.**

La MRAe recommande de conforter la pertinence des ZAE nR dans le PLUi sur la base d'une analyse prenant en compte le critère environnemental. La stratégie de l'État pour le développement des énergies renouvelables en Nouvelle-Aquitaine rappelle l'importance d'intégrer ces projets dans une stratégie publique locale, ainsi que les conditions favorables à une haute intégration environnementale, notamment l'absence d'incidence sur des espèces protégées ainsi que l'évitement des zones humides et des espaces protégés pour la protection de la nature et des paysages.

L'état initial de l'environnement ne contient aucun développement sur l'état des cours d'eau qui peuvent être affectés par des étiages susceptibles d'être aggravés par le changement climatique. Il convient de compléter le rapport par des éléments d'information sur l'état des cours d'eau et d'en tirer les conséquences pour le PLUi.

IV. Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes du Pays Dunois, portant sur 17 communes, vise à encadrer le développement de son territoire à l'horizon 2036 et prévoit le maintien de sa population à cet horizon. Pour y parvenir, le projet de PLUi envisage notamment la réalisation de 648 nouveaux logements, mobilisant 21,2 hectares d'espaces en extension pour l'habitat.

La MRAe considère que l'atteinte des objectifs de réduction de la consommation foncière du SRADDET Nouvelle-Aquitaine n'est pas respectée en l'état du dossier présenté. Elle recommande un réexamen du projet de PLUi afin de réduire la consommation d'espace, en envisageant notamment une réévaluation des changements de destination du bâti agricole, une mobilisation plus ambitieuse des logements vacants, une plus forte mobilisation du foncier disponible en densification et des densités urbaines plus élevées.

Les caractéristiques environnementales des secteurs ouverts à l'urbanisation, y compris des STECAL et des emplacements réservés, sont insuffisamment précisées, ce qui ne permet pas de garantir que les risques pour l'environnement sont maîtrisés, ni que les choix retenus permettent la prise en compte satisfaisante de l'environnement.

Les conditions de faisabilité du projet d'urbanisme intercommunal ne sont pas démontrées sur les questions de la ressource en eau (capacités d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées), dans une perspective de changement climatique.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis. Les réponses apportées ont vocation à être prises en compte dans le dossier et son résumé non technique.

Fait à Bordeaux, le 2 octobre 2025

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine
le membre délégataire

Signé

Catherine Rivoallon Pustoc'h