Loire Forez Agglo

Plan Local d'urbanisme intercommunal

2. Rapport de présentation

Tome 0. Introduction

Approuvé le 13 décembre 2022

Modification simplifiée n°1
approuvée le 12 décembre 2023

Mise à jour n°1 arrêtée le 10 mars 2026

epures
Agence d'urbanisme de la région stéphanoise

©Gregory Blet

Sommaire

Sommaire 3

Présentation générale 4

Contexte 5

1-Le contexte législatif 7
1-1- Le cadre législatif 7
1-2- Les raisons qui ont conduit la collectivité à élaborer un document d'urbanisme intercommunal 9

2- Articulation PLUi – PLH 9
2-1- Prescription initiale – un PLUi-H 9
2-1-1- Mettre en œuvre le Programme Local de l'Habitat 9
2-1-2- Vers une compétence PLU communautaire et le lancement de l'élaboration d'un PLUI-H 10
2-2- La séparation des procédures PLUi (45 communes) et PLH (87 communes) 10
2-2-1- L'obligation réglementaire du PLH à 87 communes 10
2-2-2- Maintenir une articulation entre les démarches PLH et PLUi 11

Mode d'emploi du PLUi 13

1-Un PLUi, pourquoi et pour qui ? 15

2- Le contenu du PLUi 16

Présentation générale

Le plan local d'urbanisme intercommunal est le document d'urbanisme local qui a pour objet de définir et d'organiser le développement du territoire et le cadre de vie au sein de 45 communes de Loire Forez agglomération.

C'est à la fois la traduction spatiale d'un projet politique qui expose les objectifs d'aménagement et de développement durables du territoire portés par Loire Forez agglomération **pour les 15 prochaines années et un outil réglementaire** qui fixe les modalités de mise en œuvre de ce projet en **définissant les règles d'occupation des sols applicables sur toutes les parcelles. Celles-ci sont opposables à toutes les personnes** (particuliers, personnes morales de droit public ou privé) **à l'occasion des projets d'aménagement ou de construction.**

1

Contexte

1- Le contexte législatif

1-1- Le cadre législatif

L'article L101-2 du Code de l'urbanisme dispose que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme et, en conséquence, les documents d'urbanisme que ces dernières élaborent, doivent, dans le respect des enjeux du développement durable, atteindre les objectifs suivants :

- **L'équilibre entre** :
  a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
  b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
  c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
  d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;
  e) Les besoins en matière de mobilité ;
- **La qualité urbaine, architecturale et paysagère**, notamment des entrées de ville ;
- **La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale** dans l'habitat ;
- **La sécurité et la salubrité publiques** ;
- **La prévention des risques** naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;
- **La protection des milieux naturels et des paysages**, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;
- **La lutte contre le changement climatique** et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables.

Le PLUi prend en compte ces objectifs ainsi que les autres dispositions législatives applicables, en particulier :

- **La loi relative à la Solidarité et au renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000 :**

La loi SRU a eu pour objet de promouvoir un développement urbain cohérent, solidaire et durable des territoires. Elle a instauré le PLU pour remplacer le plan d'occupation des sols (POS) qui avait été créé par la loi d'orientation foncière de 1967.

- **La loi Urbanisme et Habitat (UH) du 2 juillet 2003 :**

La loi UH est venue compléter la loi SRU en simplifiant et en clarifiant certaines de ses dispositions dans le domaine de l'urbanisme et en confirmant le rôle de clé de voûte dans les PLU du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) introduit par la loi SRU et dont l'objet est de définir un projet portant sur les années à venir.

- **La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 :**

La loi Grenelle 2 a traduit la volonté des pouvoirs publics de mettre le Code de l'urbanisme au service du développement et de l'aménagement durables, de prendre en compte la question de la protection de l'environnement dans les documents d'urbanisme, de préciser et de compléter les objectifs de la planification : la lutte contre le réchauffement climatique, la réduction des gaz à effet de serre, la lutte contre l'étalement urbain, l'aménagement économe de l'espace et des ressources, et la préservation et restauration de la biodiversité et des continuités écologiques.

- **La loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) du 24 mars 2014 :**

Dans un contexte de crise du logement la loi ALUR traduit la volonté de l'Etat de construire plus et mieux en engageant la transition écologique des territoires. Elle clarifie la hiérarchie des normes dans les documents d'urbanisme. Le SCoT s'affirme comme le document garantissant la cohérence des politiques publiques à l'échelle du bassin de vie, son contenu est renforcé afin de mieux encadrer l'urbanisme commercial et limiter l'étalement urbain.

- **La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN :**

La loi ELAN a apporté des modifications aux dispositions du Code de l'urbanisme en matière d'aménagement et d'urbanisme. Elle poursuit une triple ambition :

- améliorer l'accès au logement
- améliorer le cadre de vie en dynamisant l'aménagement des territoires
- simplifier les normes et faciliter la construction.

Pour y parvenir, la loi ELAN édicte diverses mesures relatives aux procédures d'urbanisme et aux documents de planification, aux règles d'urbanisme et à celles relatives au littoral ainsi qu'aux autorisations d'urbanisme.

Ce PLUi intègre, comme le permet la loi ELAN, la possibilité en zone agricole, naturelle et forestière d'autoriser les constructions destinées à la transformation et à la commercialisation de produits agricoles.

1-2- Les raisons qui ont conduit la collectivité à élaborer un document d'urbanisme intercommunal

L'intercommunalité au travers de sa montée en compétences (protection et mise en valeur de l'environnement, assainissement, tourisme, …), vise une plus grande cohérence entre les politiques publiques. Dans ce cadre, en 2014, elle prend à sa charge une analyse de la compatibilité entre les documents de planification communaux en vigueur et le programme local de l'habitat (PLH). Le résultat des échanges politiques conduit dès 2015, l'intercommunalité à engager l'élaboration d'un PLUI.

Elaborer un projet de PLU commun doit permettre d'établir les conditions d'aménagement du territoire permettant de mettre en œuvre le projet de territoire et d'atteindre les objectifs de ses politiques sectorielles, de manière harmonisée et synchronisée sur l'ensemble du territoire, en collaboration avec ses communes.

La démarche s'appuie sur un contexte législatif qui promeut le PLUi comme la règle de droit commun en matière de document d'urbanisme (loi ALUR de 2014).

La loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014, relative à la simplification de la vie des entreprises, prévoit que l'engagement d'une procédure d'élaboration d'un PLUi avant le 31 décembre 2015 suspend les dates et délais prévus en matière de « grenellisation », de mise en compatibilité avec le SCoT et de transformation des POS en PLU. Une double condition doit toutefois être respectée : le débat sur le PADD doit avoir lieu au sein de l'organe délibérant de l'EPCI avant le 27 mars 2017 ; et le PLUi doit être approuvé avant le 31 décembre 2020.

2- Articulation PLUi – PLH

2-1- Prescription initiale – un PLUi-H

2-1-1- Mettre en œuvre le Programme Local de l'Habitat

En 2014, l'ex-communauté d'agglomération Loire Forez a engagé des diagnostics de compatibilité entre son PLH, adopté en 2013, et les documents de planification communaux en vigueur. Sur les 45 communes membres de la communauté, 40 avaient alors un document de planification. Pour 22 d'entre elles, ce document était relativement ancien, c'est à dire approuvé en 1999 et 2010, avant l'adoption des lois SRU et Grenelle 2.

Sur les 22 POS, PLU et cartes communales analysés, 19 ont été jugés incompatibles avec le PLH : surfaces potentiellement constructibles trop importantes au regard des objectifs chiffrés du PLH, absence d'outils de programmation de mixité sociale, de formes urbaines diversifiées, d'intégration paysagère et environnementale. Cette incompatibilité avec le PLH, induisait de fait une incompatibilité sur le volet habitat avec le SCoT Sud Loire, adopté en décembre 2013.

Parallèlement la Communauté d'agglomération élaborait son projet de territoire, adopté en 2014. La volonté d'élaborer un plan local d'urbanisme intercommunal s'inscrivait naturellement dans le prolongement de la dynamique pour permettre de traduire, de manière très opérationnelle, les

ambitions fixées par le projet de territoire pouvant trouver une résonnance au travers de ce type de document de planification.

La nécessité de travailler de façon coordonnée les documents **d'urbanisme pour permettre une mise en œuvre efficiente et intégrée du nouveau PLH est alors apparue.**

2-1-2- Vers une compétence PLU communautaire et le lancement de l'élaboration d'un PLUI-H

En mars 2015, la question du transfert de compétence PLU et de la prescription d'un PLUi-H a été abordée à l'occasion d'une première conférence des Maires.
Au printemps, la concertation avec les communes membres s'est déroulée, au travers de trois réunions territoriales et d'une vingtaine de séances en communes.
En mai 2015, une seconde conférence des Maires a été organisée pour présenter les conclusions de ce travail.

Au Conseil communautaire du 7 juillet 2015, le transfert de la compétence « plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale » a été adopté. Ce transfert a ensuite été acté par arrêté préfectoral du 16 octobre 2015.

Dès la rentrée de septembre, un groupe de travail politique constitué de 14 représentants communaux et piloté par les Vice-Présidents en charge de l'urbanisme, de l'habitat, et des transports et de la mobilité a travaillé sur :

- la décision de prescrire un PLUi valant programme local de l'habitat, sans qu'il n'ait une valeur de plan de déplacements urbains,
- les modalités de collaboration avec les communes,
- les objectifs inscrits dans la délibération de prescription du PLUi-H,
- ainsi que sur la définition des modalités de concertation avec la population et les associations.

De nouvelles réunions territoriales ont été organisées, pour associer à la concertation les communes non représentées au sein du bureau communautaire. Les trois élus désignés au sein du bureau pour assurer le lien avec ces communes étaient intégrés dès le début au groupe de travail.

Le 15 décembre 2015, le conseil communautaire a pris trois délibérations :

- **la première prescrivant l'élaboration du PLUiH**, en définissant les objectifs, ainsi que les modalités de concertation
- **la seconde définissant les modalités de collaboration** avec les communes,
- **La troisième adoptant la charge de gouvernance établie pour ce dossier.**

2-2- La séparation des procédures PLUi (45 communes) et PLH (87 communes)

2-2-1- L'obligation réglementaire du PLH à 87 communes

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) fixe le cadre législatif des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale. L'arrêté préfectoral du 29 septembre 2016 porte fusion-extension et crée la nouvelle entité : Loire Forez agglomération. Le territoire intercommunal comporte alors 88 communes.

Le code de la construction et de l'habitation impose de conduire un PLH à l'échelle du nouveau périmètre et de le rendre exécutoire avant le 1er janvier 2019.

Le conseil communautaire décide alors de distinguer les deux démarches :

- poursuivre le PLUi engagé sur les 45 communes de l'ancienne communauté d'agglomération Loire Forez ;

- élaborer un PLH sur les 88 communes (aujourd'hui 87 suite à la création le 1er janvier 2019 de la commune nouvelle de Vêtre-sur-Anzon suite à la fusion de Saint-Thurin et Saint-Julien-la-Vêtre).

Il délibère en ce sens le 21 mars 2017. C'est dans ce nouveau cadre que la procédure s'est poursuivie jusqu'à ce jour.

2-2-2- Maintenir une articulation entre les démarches PLH et PLUi

Le diagnostic et l'armature du projet d'aménagement et de développement durables ont donc été conduites de façon intégrée, en collaboration avec les communes, sur l'année 2016.

Après la fusion du 1er janvier 2017, les élus communautaires se sont organisés pour que, malgré la délibération du 21 mars 2017, les deux démarches, désormais disjointes du PLH et du PLUi soient parfaitement coordonnées. Pour le PLH, les acquis du diagnostic et la définition des enjeux de l'ex-volet H du PLUi ont été pris en considération, complétés par les données des 43 autres communes. Le PLUi (sans volet H) s'est poursuivi sur son périmètre initial.

Deux grands principes pour garantir une bonne articulation entre les deux démarches :

- des vice-Présidents qui continuent de travailler ensemble et de porter de façon conjointe les deux démarches dans les instances politiques,
- des services et des prestataires qui croisent leurs résultats, notamment sur l'opérationnalité des outils du PLUi en fonction du marché immobilier étudié dans le PLH.

D'ailleurs d'autres politiques publiques ont fait l'objet des mêmes précautions. Elles ont été menées à l'échelle des 87 communes et ont été articulées avec le PLUi : plan climat air énergie territorial, schéma d'assainissement, eau potable, schéma d'accueil des entreprises.

2

Mode d'emploi du PLUi

1-Un PLUi, pourquoi et pour qui ?

L'essentiel des activités quotidiennes des habitants se déploie aujourd'hui au-delà des frontières communales (activités commerciales et récréatives, déplacements domicile-travail, etc…).

Un plan local d'urbanisme à l'échelon intercommunal permet donc de :

- gérer les besoins de manière plus complète
- concilier les différents enjeux de territoire
- valoriser les complémentarités entre communes
- éviter la concurrence entre communes
- optimiser l'utilisation du foncier
- assurer une équité de traitement entre concitoyens de deux communes distinctes mais dans un quartier commun, ou aux problématiques similaires.

Le plan local d'urbanisme intercommunal intéresse donc tout porteur de projet, privé et public.

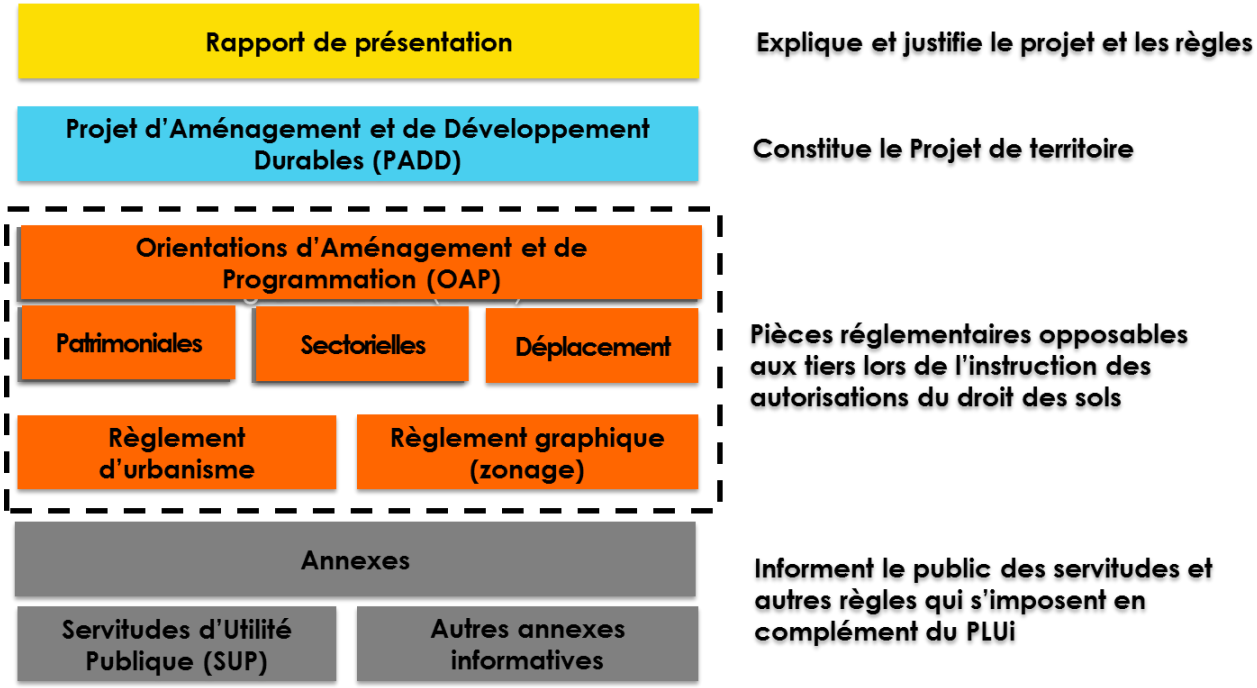
En effet, un plan local d'urbanisme, qu'il soit communal ou intercommunal, fixe les possibilités de construction et d'aménagement ainsi que les règles applicables à chaque zone (qu'elle soit constructible ou non).

Ainsi, chaque acteur du territoire est concerné lors de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal :

- Un habitant, qui souhaite construire ou agrandir son logement, démolir une construction, construire une annexe, réaménager son portail ou sa clôture…
- Un chef d'entreprise qui souhaite s'implanter ou faire évoluer ses locaux d'activités.
- Un bailleur social ou un promoteur immobilier qui souhaite développer son parc de logements et ses projets.
- Un agriculteur ou maraicher pour garantir la protection et la valorisation des terres agricoles.
- Une collectivité qui investit dans les équipements publics ou le réaménagement des espaces publics.

Le PLUi permet également d'articuler l'urbanisme avec les politiques liées à l'habitat (PLH), au développement économique, à la mobilité, à l'environnement (respect de la trame verte et bleue, évaluation environnementale).

2- Le contenu du PLUi



Le rapport de présentation

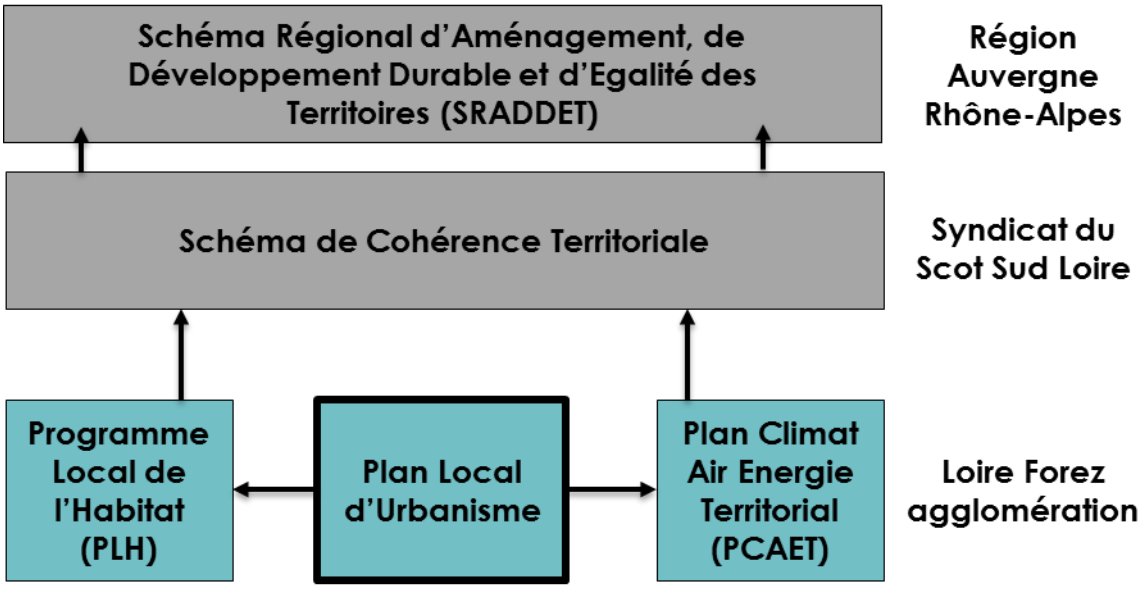
Tome 1 - Le rapport de présentation s'appuie sur un **diagnostic** établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'environnement, d'aménagement de l'espace, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services.

En zone de montagne, ce diagnostic est établi également au regard des besoins en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'unités touristiques nouvelles.

Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. **Il expose les dispositions qui favorisent la densification** de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers.

Tome 2 - **Il analyse l'état initial de l'environnement.**

Tome 3 – articulation aux documents supérieurs au titre de l'évaluation environnementale, il décrit **l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes** avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte.



Tome 4 – justifications du projet - **Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace** et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. **Il explique les choix retenus** pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement (écrit et graphique).

Tome 5 – **Il présente la démarche d'évaluation environnementale** qui a pour objectifs :

- de préserver l'environnement et limiter les incidences environnementales ;
- d'aider à la décision pour définir un meilleur projet du point de vue des enjeux environnementaux ;
- de rendre compte des effets potentiels ou avérés du PLUi sur l'environnement.

Le rapport de présentation permet d'éclairer le contenu du PADD, des OAP et du règlement (écrit et graphique) mais n'est pas directement opposables aux autorisations d'urbanisme.

Le PADD

Le projet d'aménagement et de développement durables définit :

- Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;
- Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale.
- Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Le PADD expose le projet en matière d'aménagement du territoire. **C'est le socle de référence du PLUi sur lequel les procédures d'évolution du dossier se baseront**, **il n'est pas directement opposable aux autorisations d'urbanisme.**

Les OAP

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et l'environnement (traitement paysager, bioclimatisme, gestion de l'eau…).

Le contenu des OAP est opposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme dans un rapport de compatibilité. Cette compatibilité s'apprécie lors de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme. Il ne doit exister aucune contradiction majeure entre le projet envisagé et l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) définie sur ce même secteur. Le projet ne doit pas remettre en cause les objectifs et principes de l'OAP.

Ce PLUi comporte trois types d'OAP :

- Des OAP patrimoniales sur les bourgs des villages des Mont du Forez et sur le bourg de Saint-Just Saint-Rambert (côté Saint Rambert), pour encadrer la réhabilitation des bâtiments, l'aménagement et le développement de ces lieux avec un fort caractère patrimonial ;
- Des OAP sectorielles dans chaque commune du territoire couvertes par le PLUi, pour encadrer l'aménagement et l'urbanisation de tènements délimités au règlement graphique (zonage) ;
- Des OAP transport et déplacement : sur les quartiers de gare pour garantir une cohérence des projets et assurer une densification des fonctions ; des orientations permettant de mailler le territoire en matière de modes actifs (piétons, vélos) et pour faciliter une diversification des modes de déplacement du quotidien.

Le règlement et ses annexes

Le règlement se compose :

- D'un règlement écrit et d'annexes qui apportent des précisions sur certaines dispositions écrites ou graphiques ;
- D'un règlement graphique comprenant les plans de zonage et les plans thématiques.

Il édicte des règles en matière :

- D'usage des sols et de destination des constructions (habitat, commerce, agriculture, industrie, …),
- De production de logements locatifs sociaux (règles de mixité sociale),
- De caractéristiques des constructions et du traitement de leurs abords (hauteurs, implantations, traitement paysager et environnemental des abords, stationnement …),
- De desserte par les réseaux.

Le contenu du règlement écrit, de ses annexes et du règlement graphique est opposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme dans un rapport de conformité. Cette conformité s'apprécie lors de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme. Il ne peut exister aucune différence entre le projet et la règle, seules des adaptations mineures peuvent être, sous conditions, tolérées (Cf dispositions générales du règlement écrit).

Les annexes du dossier

Les annexes du PLUi comprennent un certain nombre de documents écrits et/ou graphiques dont certains s'imposent à l'acte de construire, à l'exemple des **servitudes d'utilité publique** et **d'autres revêtent un caractère informatif.**

Loire Forez Agglo

epures
Agence d'urbanisme de la région stéphanoise