



Communauté de Communes
Pays de Lapalisse

MEMOIRE EN REPONSE
AU COMMISSAIRE ENQUETEUR

PLAN
LOCAL
D'URBANISME
INTERCOMMUNAL

ARRÊTÉ : Le 2 juillet 2025

APPROUVÉ :



SOMMAIRE

REPONSES AUX QUESTIONS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR.....	3
REPONSES AUX REQUÊTES	11

REPPONSES AUX QUESTIONS DU COMMISSAIRE-ENQUETEUR

Généralités sur le projet

Question 1 :

L'actualisation des chiffres est nécessaire pour une estimation plus précise des besoins en logements et pour valider la cohérence entre le projet et le nécessaire. Ainsi, les données « Logement » étant parfois ambiguës dans les documents, est-il possible de refaire le point actualisé du nombre de logements, en précisant le nombre de logements vacants, le nombre de logements pouvant être réhabilités, le nombre de logements aménageables sur des bâtiments pouvant faire l'objet d'un changement de destination, le nombre de logements neufs possibles en densification, le nombre de logements attendus et enfin du nombre de logements neufs prévus dans les OAP secteurs ?

Réponse du porteur de projet :

En matière de logements, les objectifs sont les suivants :

> la création d'environ 300 logements neufs (objectif théorique inscrit dans le PADD) dont 40% sur le pôle Lapalisse et 60% dans les 13 autres communes.

> Au total, ce sont 332 logements neufs qui sont envisagés dans les pièces réglementaires, 170 sont prévus en densification (soit 51%) et 162 en extension (dont 107 dans les secteurs comportant des Orientations d'Aménagement et de Programmation).

> En plus de ces logements neufs, le PLUi prévoit la remise sur le marché de 5 logements vacants par an (soit 50 logements sur 10 ans). A noter, qu'un diagnostic fin sur la base des fichiers LOVAC a été mené en 2024 par la communauté de communes pour identifier les logements vacants et leurs propriétaires. En 2024, 355 logements vacants étaient dénombrés sur l'ensemble du territoire.

Cette remise sur le marché de 50 logements vacants d'ici 2035 est complexe et cet objectif est ambitieux mais reste cohérent avec les démarches en cours par la communauté de communes en concertation avec l'ADIL de l'Allier (faisant suite au diagnostic de 2024) :

- des contacts avec les propriétaires sont établis pour connaître les causes de la vacance,

- une aide à la remise sur le marché locatif de logements vacants au profit des propriétaires bailleurs qui s'engagent avec l'ANAH dans le cadre d'une convention avec travaux a été mise en place.

> Concernant les potentiels changements de destination, l'hypothèse qui a été faite est qu'un certain nombre de bâtiments se transformera en logement mais que ces changements de destination ne compenseront pas encore la disparition de logements existants (exemples : deux petits logements qui se transforment en un grand, un logement ancien dans une ferme qui n'en est plus un, démolition d'un logement, etc.). Au regard du nombre de bâtiments repérés comme pouvant potentiellement changer de destination (273 dans le projet de PLUi arrêté), la communauté de communes avait fait le choix d'une division par 2 du taux de renouvellement urbain par rapport à celui enregistré entre 2015 et 2021.

> Ces 330 logements neufs et 50 logements vacants remis sur le marché permettent :

- de maintenir la population déjà en place en lien avec le desserrement des ménages,
- de compenser le renouvellement du parc de logements et la transformation de résidences secondaires en principales
- de répondre à l'objectif démographique que la collectivité s'est fixée (+0,3%/an).

Environnement et paysage

Question 2 :

L'axe transversal du PLUi souhaite mettre en avant « le paysage comme support de développement, demain ». Comment « la veille sur la qualité des constructions et des aménagements perceptibles dans les cônes de vue emblématique » sera déclinée pratiquement, notamment face au développement de ce type de structures (bâtiments agricoles photovoltaïques) ? Comment l'évaluation de l'atteinte au paysage d'un bâtiment privé peut être envisagée ?

Réponse du porteur de projet :

Les bâtiments agricoles photovoltaïques relèvent de la sous-destination « Exploitation agricole » ; dès lors, en zone A particulièrement, que cette sous-destination est autorisée, ce type de bâtiment l'est.

Néanmoins, la communauté de communes a souhaité limiter le déploiement de ces constructions sur le territoire afin de ne pas nuire aux paysages. Pour cela, dans le règlement écrit de la zone A, la prescription suivante a été rédigée : « *pour les constructions relevant de la sous-destination « Exploitation agricole » intégrant des installations photovoltaïques en toiture, elles devront s'intégrer à un ensemble bâti agricole composé d'au moins une construction existante à la date d'approbation du PLUi. Sur une même unité foncière, la distance entre les nouvelles constructions agricoles (hors extension) et les bâtiments existants ne devra pas être supérieure à 50 mètres, sauf en cas de contraintes topographiques ou techniques ne permettant pas l'application de la règle* ». Il est également demandé que « *pour les toitures photovoltaïques, il est recommandé des panneaux à cadres noirs non réfléchissants recouvrant la totalité du versant* ».

Ces règles évitent l'implantation isolée d'un bâtiment agricole photovoltaïque et son impact paysager.

Question 3 :

Les données de consommation d'espace figurent au chapitre 4.1.2.2 du document « Justifications du projet », et pourtant, l'interprétation de ces services va à des conclusions opposées ! Comment ces organismes en sont-ils arrivés à des conclusions différentes ? Qu'est-il prévu pour palier ces écarts d'interprétations ?

Réponse du porteur de projet :

L'examen des données sur la période 2011-2021 a, en effet, mis en évidence une consommation d'espace importante sur la commune de Saint-Pierre-Laval (anomalie également mise en exergue par la DDT lors des échanges ayant eu lieu durant la révision du PLUi). Il a donc été proposé de réajuster le chiffre ; sans cet ajustement, le volume de consommation d'espace pour la période 2021-2031 aurait été plus important. Aujourd'hui, la base nationale pour le calcul de la consommation d'espace est celle du Cerema ; la communauté de communes n'a pas de rôle dans la méthodologie de cet organisme.

Question 4 :

Est-il possible d'avoir les cartes complètes des zones humides en superposition des cartes des zonages pour bien visualiser les projets d'urbanisation par rapport aux zones humides, y compris chevelu des cours d'eau ?

Réponse du porteur de projet :

Les zones humides dont l'inventaire a été validée par la Commission Locale de l'Eau ainsi que les cours d'eau identifiés par le SANDRE ont d'ores-et-déjà été repérés sur le document graphique.

A noter que les zones humides sont celles identifiées dans le cadre de l'inventaire des zones humides du SAGE Allier Aval sur les communes de Périgny, Billezois, Isserpent, Saint-Christophe-en-Bourbonnais, Saint-Etienne-de-Vicq et issu de l'inventaire réalisé par le Conservatoire d'Espaces Naturels (CEN) sur la commune de Saint-Pierre-Laval. A ce jour, aucun inventaire exhaustif supplémentaire n'est finalisé (leur finalisation est prévu à horizon 3 ans).

Question 5 :

Par ailleurs, pour les OAP, il est le plus souvent indiqué « secteur non soumis à aménagement d'ensemble » alors que pour l'OAP thématique Trame Verte et Bleue, il est indiqué que cette OAP s'applique sur l'ensemble du territoire (p6 du PADD). Qu'en est-il ?

Réponse du porteur de projet :

L'indication « secteur non soumis à aménagement d'ensemble » concerne uniquement les OAP sectorielles, c'est-à-dire celles qui portent sur un périmètre géographique délimité et qui peuvent, le cas échéant, être assorties d'une obligation d'aménagement d'ensemble lorsque cela est pertinent. Dans beaucoup de secteurs, cette obligation n'est pas justifiée et la mention « non soumis à aménagement d'ensemble » vise simplement à l'expliciter.

L'OAP thématique « Trame Verte et Bleue » relève d'une logique transversale : elle ne définit pas un secteur à aménager mais fixe des principes de préservation et de continuité écologique applicables à l'échelle de l'ensemble du territoire intercommunal. En tant qu'OAP thématique, elle n'a donc aucun lien avec la question d'une mise en aménagement d'ensemble, qui ne concerne que les OAP sectorielles à vocation opérationnelle.

Ainsi, les deux formulations ne sont pas contradictoires :

- Les OAP sectorielles indiquent si elles relèvent ou non d'une obligation d'aménagement d'ensemble ;
- Les OAP thématiques, dont celle de la Trame Verte et Bleue, définissent des orientations transversales valables pour tout le territoire et ne peuvent pas, par nature, être soumises à une telle obligation.

Patrimoine

Question 6 :

Le Pays de Lapalisse peut-il prendre en compte l'ensemble de ces éléments dans le PLUi afin de permettre la protection de ce patrimoine ?

Réponse du porteur de projet :

La communauté de communes et les communes ont étudié ces demandes de compléments et d'ajouts ; certaines propositions pourront être prises en compte dans le PLUi (règles concernant la réhabilitation des éléments patrimoniaux et repérage d'un certain nombre de constructions d'intérêt patrimonial/architectural).

Question 7 :

Les services d'Etat disposent-ils de critères objectifs pour que, au moment de la demande de changement de destination, puisque les situations de ce type évoluent particulièrement rapidement, la bonne intégration de nouvelles habitations, en milieu rural, puisse être fluide ?

Réponse du porteur de projet :

Concernant les changements de destination, en zone A, c'est la CDPENAF qui donne un avis conforme aux demandes de changement de destination et en zone N, la CDNPS. Les critères fixés dans le projet de PLUi concernant les changements de destination ont été définis sur la base des échanges avec la Chambre d'agriculture et la DDT ayant eu lieu tout au long de la procédure de révision.

Si des situations évoluent, notamment la présence ou non d'une activité agricole à proximité immédiate du bâtiment concerné par une demande de changement de destination, le PLUi évoluera (procédure de modification). Le PLUi est défini pour une «durée de vie» de 10 ans mais pendant ces 10 ans, des procédures de modification sont souvent régulières pour faire évoluer certaines règles en fonction des projets (méconnus lors de l'élaboration du nouveau PLUi).

Zonage

Question 8 :

Le respect des articles R151-22 et R151-24 du code de l'urbanisme a dû être vérifié pour l'ensemble des parcelles qui ont changé de zonage dans le projet de PLUi. Est-ce le cas ? Ou est-ce qu'il y pu y avoir des oubliés ou d'autres justifications qui permettrait de passer outre ces articles ? Ou s'agit-il d'une mauvaise appréciation des personnes ?

Réponse du porteur de projet :

Concernant les habitations isolées, il a été décidé (en accord avec les textes législatifs et réglementaires) d'interdire le mitage dans l'espace rural (éparpillement des constructions au sein des espaces à dominante agricole ou naturelle). Ainsi, tous les groupements bâti (un groupement bâti correspond à des constructions agglomérées, c'est-à-dire distantes de moins de 50 mètres les unes des autres) n'ont pas fait l'objet d'un classement en zone urbaine car ils n'avaient pas tous vocation à accueillir de nouveaux logements. Cette volonté va dans le sens de l'application de la loi ALUR, qui en permettant l'évolution des habitations existantes au sein des zones A et N limite fortement le micro-pastillage. Ainsi, certaines habitations isolées se retrouvent classées en zone A ou N.

Pour les habitations classées en zone Urbaine qui ont leurs jardins classés en zone A ou N, il est, en revanche, proposé de délimiter ces derniers dans un secteur Nj correspondant aux fonds de jardin afin d'améliorer la lisibilité des administrés.

Question 9 :

Comment prenez-vous en compte l'historique de ce type de dossier où parfois les personnes, avec les accords des élus et de l'administration qui ont validé le droit à construire, ont engagé des frais de division de parcelles, bornage, et même

parfois d'installation de tabourets d'assainissement, plans de construction (Obs 16,24, 28, 29, 49, 54,..) ?

Réponse du porteur de projet :

1. Le PLUi doit se fonder sur l'état actuel du territoire et les objectifs d'aménagement.

La révision d'un document d'urbanisme implique d'actualiser :

- les diagnostics (risques, environnement, consommation foncière, besoins en logements),
- la cohérence avec les lois et schémas supérieurs,
- la vocation réelle des secteurs (agricole, naturelle, urbaine).

Ainsi, certaines parcelles historiquement classées constructibles peuvent être reclassées en zone A ou N lorsque :

- leur urbanisation serait contraire aux objectifs de sobriété foncière,
- elles se situent dans des espaces agricoles fonctionnels ou continus,
- elles relèvent de corridors écologiques,
- elles sont en dehors des enveloppes urbaines existantes (et non pas des zones urbaines dans le PLUi existant),
- ou lorsque leurs caractéristiques techniques ne permettent pas un développement cohérent.

Ces décisions s'appuient sur des critères objectifs, et non sur le seul historique des situations individuelles.

2. Les situations engagées avant le PLUi sont examinées, mais ne créent pas un droit acquis à construire.

L'historique des démarches engagées par les propriétaires (divisions, bornage, études, installation de tabourets d'assainissement, esquisses de construction...) est entendu et légitime sur le plan humain.

Cependant, juridiquement :

- les dépenses engagées ne valent pas obtention d'un permis de construire,
- seules les autorisations d'urbanisme formellement délivrées créent des droits acquis,
- un classement ancien en zone constructible n'est pas un droit perpétuel : il peut évoluer à chaque révision pour répondre à l'intérêt général.

Une collectivité ne peut maintenir constructible un secteur uniquement pour tenir compte d'un projet individuel si cela est incompatible avec les objectifs du PLUi.

3. Dans l'élaboration du nouveau PLUi :

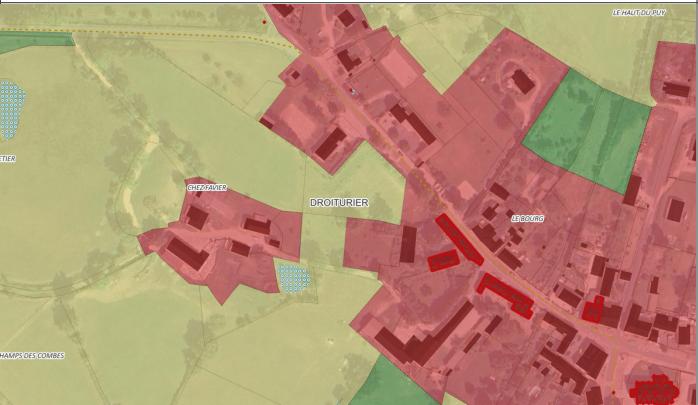
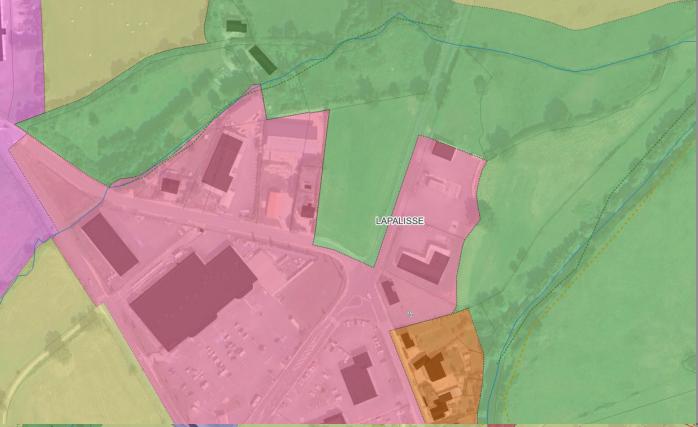
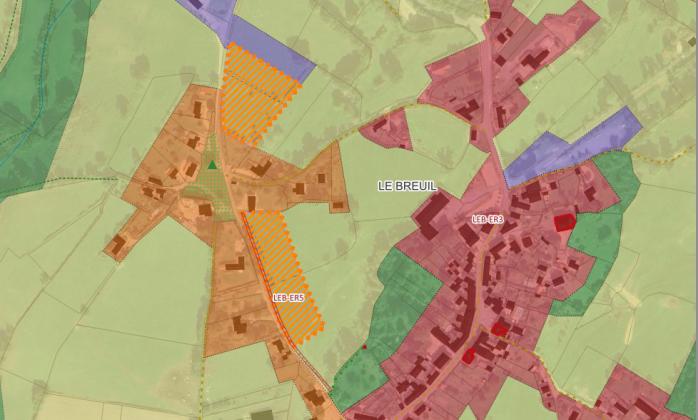
- les cas ayant fait l'objet de démarches avancées ont été identifiés et analysés,
- les élus ont examiné au cas par cas si un maintien en zone constructible est cohérent avec :
 - > la morphologie du bourg,
 - > les capacités d'assainissement,
 - > les accès,
 - > la trame verte et bleue,
 - > les objectifs de sobriété foncière.

Lorsque cela n'est pas possible sans remettre en cause la cohérence du document, le reclassement en A ou N est maintenu, mais toujours motivé par des éléments d'intérêt général.

Question 10 :

Sans remettre en cause ces différents zonages, est-il possible d'avoir des justifications sur les classements suivants ?

Cas cités par le commissaire-enquêteur :	Réponse du porteur de projet :
	Il s'agit de l'accès à la parcelle agricole située à l'arrière. Son classement en zone Agricole permet d'éviter son enclavement.

Cas cités par le commissaire-enquêteur :	Réponse du porteur de projet :
	<p>Les terrains classés en zone A couvrent une superficie d'environ 3800 m². Il s'agit d'une grande propriété, en cours de rénovation, et aucune volonté de construire de nouveaux logements dans cet espace jardiné arboré n'a été émise, c'est pourquoi, cet espace n'a pas été intégré à la zone Urbaine. En revanche, il peut être envisagé un classement en Nj pour afficher sa vocation « jardin ».</p>
	<p>La communauté de communes ne souhaite pas l'implantation d'un nouveau logement à proximité immédiate de l'entreprise « L'huilerie de Lapalisse », c'est pourquoi, ce fond de jardin a été laissé en zone A. Cependant, il peut être envisagé un classement en Nj pour afficher sa vocation « jardin ».</p>
	<p>Cette parcelle constitue aujourd'hui une prairie. Constructible depuis 2009 (année d'approbation du PLUi actuellement en vigueur), elle n'a fait l'objet d'aucun projet à destination commerciale depuis cette date. De plus, un aménagement de ce terrain nécessiterait la réalisation de fouilles archéologiques générant un coût important pour le porteur de projet. Dans le cadre de sa stratégie de développement économique et dans le respect de la réduction de la consommation d'espace, la communauté de communes a donc privilégié d'autres terrains.</p>
	<p>Concernant les secteurs de projet, le choix s'est porté sur ces deux zones 1AUh au regard de la topographie et de l'accessibilité de la parcelle citée dans la question.</p>

Cas cités par le commissaire-enquêteur :	Réponse du porteur de projet :
	Ce terrain couvre une superficie de 5000 m ² , soit 5 logements (en appliquant une densité de 10 logements/hectare). La commune souhaite conserver les extensions délimitées dans le projet de PLUi arrêté ; l'intégration de ce terrain en zone urbaine accroîtrait le nombre de logements à créer.
	Le terrain au centre est marqué par un relief important et un sous-sol rocheux ne facilitant pas la constructibilité, c'est pourquoi, il a été classé en zone Agricole.

Question 11 :

Est-il possible d'avoir le détail des superficies des zonages, à la fois dans les bourgs et sur la commune de Lapalisse, en comparaison de l'ancien PLUi et du projet ? Cela permettrait aussi d'avoir une meilleure appréciation de certaines observations.

Réponse du porteur de projet :

Un tableau comparatif des superficies des zonages entre le PLUi actuellement en vigueur et le PLUi révisé sera intégré au rapport de justifications.

Zone	Superficie dans le PLUi avant la révision		Superficie suite à la révision (en ha)	
	En ha	En %	En ha	En %
URBAINE	814,56	2,4	736,74	2,2
A URBANISER	176,36	0,5	16,34	0,05
AGRICOLE	25 802,49	77,1	23 055,92	68,6
NATURELLE ET FORESTIERE	6702,03	20	9791,61	29,2
TOTAL	33 495	100	33 495	100

Question 12 :

Est-il possible d'avoir la carte des zonages en superposition de la carte des servitudes pour bien visualiser les projets d'urbanisation par rapport aux servitudes ?

Réponse du porteur de projet :

La représentation graphique des Servitudes d'Utilité Publique n'a pas à être affichée sur le document graphique du PLUi et cela rendrait la lecture des plans très difficile. C'est l'article L151-43 du code de l'urbanisme qui impose que « *les plans locaux d'urbanisme comportent en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et figurant sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat* ».

La superposition peut être faite à l'aide de l'outil informatique (comme c'est le cas sur le géoportail de l'urbanisme).

Question 13 :

Pour ce qui concerne la zone d'extension 1AUh n°1 de la zone urbaine à Servilly, sachant que 10 logements peuvent être réalisés en densification sur le bourg, que la zone 1AUh n°2 peut recevoir 2 logements, comment justifiez-vous la nécessité d'avoir cet autre site qui empiète sur une zone agricole, sachant que la surface de la commune de Servilly représente environ la moitié de la surface moyenne des communes du Pays de Lapalisse ?

Réponse du porteur de projet :

Lors de la répartition de l'objectif en logements, environ 10 logements étaient programmés à Servilly. Cet objectif est légèrement dépassé en raison des potentielles difficultés à mobiliser le foncier en densification et des demandes en logements sur cette commune (attractivité car proche de Lapalisse et des grands axes vers Vichy). Si c'est le hameau des Brosses au nord de la commune qui s'est fortement développé ces dernières années, le choix s'est porté vers le hameau des champs Villards en raison de la dangerosité du hameau des Brosses (traversé par une route départementale et plusieurs accidents graves y sont à déplorer).

Règlement

Question 14 :

La question de l'atteinte aux paysages a déjà été abordée dans le paragraphe 1-5. Comment pensez-vous répondre à ces demandes de dérogation qui concernent particulièrement le paysage, axe majeur du projet de PLUi ? Comment envisagez-vous le travail des exploitants forestiers dans les massifs de + de 1 ha ? Sous quelles conditions l'exploitation forestière pourrait être autorisée dans ces massifs ?

Réponse du porteur de projet :

Certains espaces boisés, notamment à Périgny, font, en effet, l'objet d'une prescription au titre de l'article L151-23 du code de l'urbanisme. Le maintien des arbres est imposé.

Des échanges sont en cours avec la commune de Périgny.

A noter que la gestion forestière n'est pas interdite au sein des zones N et Np ; c'est la constructibilité que le PLUi encadre.

Question 15 :

Comment met-on en place des coefficients de biotope dans les zones à urbaniser ? Quel en est le coût ? Est-ce envisageable pour le Pays de Lapalisse ?

Réponse du porteur de projet :

Il n'est pas envisagé la mise en place de coefficient de biotope dans le règlement écrit. En effet, c'est un coefficient de pleine terre qui a été privilégié, plus en adéquation avec les enjeux d'un territoire rural. Ces coefficients, qu'ils soient de biotope ou de pleine terre n'ont aucun coût pour la collectivité ; il s'agit d'une prescription intégrée dans le règlement écrit du PLUi et qui s'impose de manière conforme aux demandes d'autorisation d'urbanisme.

REPPONSES AUX REQUETES

L'ensemble des réponses de la communauté de communes aux requêtes est présenté dans le tableur excel.