

## « Urbanisme de projet » - Fiche mesure 7

### DES PLU AU SERVICE DES PROJETS

La présente fiche est divisée en trois parties :

1. Modification de l'architecture du règlement PLU
2. Dérogation stationnement
3. Création de secteurs de projets

#### 1. 1<sup>ère</sup> sous-mesure, modification de l'architecture du règlement PLU :

##### 1.1. Présentation et description de la sous-mesure :

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| <p><b>Constat / Enjeux</b></p> | <p><b><u>Les articles du règlement :</u></b></p> <p>Le règlement comporte actuellement 12 articles facultatifs et 2 articles obligatoires</p> <p><b><u>Limites :</u></b></p> <p>En l'état actuel du droit, l'orientation d'aménagement et de programmation est souple dans son écriture et son application. Elle demande d'anticiper sur le projet en en définissant les grandes lignes en termes d'aménagement mais pas de contenu qui est du niveau du règlement (art 1 et 2). Elles ne traitent pas non plus, d'implantation, de volumétrie.</p> <p>Pour des raisons de facilité et de sécurisation juridique, le règlement est précisé dans tous les documents d'urbanisme. Or c'est précisément le plus souvent ce règlement qui peut faire obstacle à certains aspects du projet alors que la collectivité en souhaite la réalisation. La mise en œuvre du projet nécessite alors une évolution du PLU.</p> |
| <p><b>Propositions</b></p>     | <p><b><u>Supprimer certains articles du règlement du PLU</u></b></p> <p>La question se pose de garder dans les PLU les 14 articles actuels qui sont repris généralement malgré le caractère facultatif de 12 d'entre eux. De plus, ils sont parfois contraires aux objectifs du Grenelle. Ainsi l'article 5 sur la taille minimale des parcelles peut être considéré comme étant de nature à alimenter une sur-consommation d'espace qui n'est pas toujours justifiée, en revanche cette règle est admissible dans le cas précis où la superficie minimale est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif.</p>  |

|                |  |
|----------------|--|
|                | <p>Certains articles s'ils subsistent peuvent être réécrits pour une application plus souple.</p> <p><b><u>Toilettter et compléter les dérogations à l'application des règles du PLU</u></b></p> <p>Prévoir explicitement que le règlement du PLU peut contenir des dérogations aux règles qu'il édicte</p>  |
| <b>Vecteur</b> | Loi ad hoc   |
| <b>Impacts</b> | <p><b><u>Avantages :</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Densification et renouvellement urbain ;</li> <li>• Règlement du PLU d'application plus souple et plus intelligente ;</li> <li>• Règlement du PLU accompagnant des politiques volontaristes de production de logements ;</li> <li>• Règlement facilitant l'émergence des projets dans le cadre des PLU.</li> </ul> <p><b><u>Coûts :</u></b></p> <p>L'ingénierie pour l'élaboration des PLU doit être développée afin que l'écriture de ces documents ne soit pas de simples « copier-coller » ou n'aboutit pas un ensemble de règles uniquement quantitatives au détriment d'objectifs de qualité.</p> |

## 1.2. Comparaison de l'existant avec les propositions de la sous-mesure :

### « Proposition de modifications des 14 articles du PLU »

|                                    | Définition   | Proposition d'évolution  |
|------------------------------------|--|--|
| <b>Article 1</b>                   | Occupations et utilisations du sol interdites  | N/A  |
| <b>Article 2</b>                   | Occupations et utilisations du sol (admises mais) soumises à des conditions particulières  | N/A  |
| <b>Article 3</b>                   | Conditions de desserte des terrains par les voies publiques ou privées et d'accès aux voies ouvertes au public   | <p>Pas de véritable gain à supprimer cet article sans rendre plus complexe le document d'urbanisme.</p> <p>Possibilité de faire un article global sur l'ensemble des « réseaux » y compris les réseaux électroniques (fibre optique) et aussi d'y mettre les prescriptions relatives aux superficies minimale si assainissement individuel</p> <p>A fusionner avec 4</p> |
| <b>Article 4</b>                   | Conditions de desserte des terrains par les réseaux, ainsi que, dans les zones relevant de l'assainissement non collectif délimitées en application de l'article L.2224-10 du code général des collectivités territoriales, les conditions de réalisation d'un assainissement individuel | <p>A fusionner avec 3</p> <p>Idem pour observations.</p>   |
| <b>Article 5</b>                   | La superficie minimale des terrains constructibles   | A supprimer  |
| <b>Article 6 et 7 OBLIGATOIRES</b> | Implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques (article 6) et limites séparatives (article 7)  | <p>A conserver mais fusionner , car ces règles participent à la définition du gabarit des constructions</p> <p>Ne plus les rendre obligatoires</p>   |
| <b>Article 8</b>                   | Implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété  | A supprimer  |

|                   |   |   |
|-------------------|---|---|
| <b>Article 9</b>  | Emprise au sol  | A conserver car ces règles participent à la définition du gabarit des constructions                 |
| <b>Article 10</b> | Règle de hauteur maximale des constructions   | A conserver   |
| <b>Article 11</b> | Aspect extérieur des constructions et aménagement de leurs abords ainsi que, éventuellement, les prescriptions de nature à assurer la protection des éléments de paysage                                    | A faire évoluer en lien avec une évolution de l'article R 111-21 et avec un cahier de prescriptions |
| <b>Article 12</b> | Obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement pour véhicules motorisés ou non motorisés   | A faire évoluer en y incluant les dérogations et limitations des obligations imposées               |
| <b>Article 13</b> | Obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'espaces libres, d'aires de jeux et de loisirs, et de plantations et la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques | A fusionner avec article 9  |
| <b>Article 14</b> | Réglementation du coefficient d'occupation du sol (COS)   | A supprimer   |

### 1.3. Illustrations:

#### Illustration 1

#### **Exemple de communes en PLU insatisfaisantes sur le sujet de la densité urbaine :**

- : Objectifs peu ambitieux, pas de valorisation du T4. La ville est en cours d'élaboration du CDT;
- : Objectifs peu ambitieux. Volonté de la nouvelle municipalité de densifier en logements mais opposition des riverains. La ville est en cours d'élaboration du CDT. Un PLH est en cours ;
- : Objectif du PLU : 80 logements/an contre un objectif Etat de 170 logements/an. Hauteurs assez faibles (13 mètres en majorité pour l'habitat) à l'exception de quelques sous secteurs. Maintien du COS. La ville a cependant approuvé deux modifications en 2010 et 2011 pour augmenter les droits à construire.

## 2. 2<sup>ème</sup> sous-mesure, dérogation stationnement :

### 2.1. Présentation et description de la sous-mesure:

|                         |  |
|-------------------------|--|
| <b>Constat / Enjeux</b> | <p><b><u>Les dérogations/adaptations à l'application des règles du PLU</u></b></p> <p>De nombreuses dispositions du code de l'urbanisme instituent des « dérogations » à l'application des règles du PLU dont certaines sont de création récente. Ci-après sont présentées les dérogations existantes :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• dispositifs, procédés de construction et matériaux performants sur le plan énergétique (L.111-6-2) ;</li><li>• adaptations mineures (L.123-1-9) ;</li><li>• aire de stationnement par logement lors de la construction de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'Etat (L123-1-13) ;</li><li>• reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle (L123-5) ;</li><li>• la restauration ou la reconstruction d'immeubles protégés au titre de la législation sur les monuments historiques (L123-5) ;</li><li>• autoriser des travaux nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées à un logement existant (L123-5)</li><li>• dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols résultant du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu (L. 123-1-1, L. 127-1, L.128-1)</li></ul> <p>Ces dérogations ont été créées dans des circonstances différentes et sont codifiées à des emplacements différents dans le code, n'entraînant pas une cohérence et une bonne lisibilité. Par ailleurs, la réforme de la surface va rendre certaines de ces dérogations caduques : procédé et matériaux à performance énergétique, accessibilité handicapé.</p> |
| <b>Propositions</b>     | <p>Un sujet important concerne les dérogations portant sur les obligations en termes de nombre de places de stationnement. Ces dérogations supplémentaires, dans le cadre du Grenelle notamment, pourraient être les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• L'obligation d'aires de stationnement ne peut être supérieure à 1 place/logement dès lors que ces derniers se situent à moins de 500 m d'un arrêt de transport en commun lourd : RER, métro, tramway bus en site propre ou une demi place si logement social</li><li>• Mutualisation des places de stationnement entre des bâtiments dont la destination entraîne des fréquentations à des moments différents de la journée.</li></ul>  |

|                |  |
|----------------|--|
| <b>Vecteur</b> | Loi ad hoc   |
| <b>Impacts</b> | <p><b>Avantages :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Favoriser le développement d'opérations de logement et de renouvellement urbain dense et répondant aux objectifs de développement durable inscrits dans les PADD des PLU ;</li> <li>• Augmenter l'utilisation des transports en commun ;</li> <li>• Réduire les émissions de gaz à effet de serre.</li> </ul> |

## 2.2. Comparaison de l'existant avec les propositions de la sous-mesure:

N/A

## 2.3. Illustrations :

### Illustration 1 - Evolution simplification des règlements PLU « Exemple stationnement »



#### Densification dent creuse et difficulté de produire du stationnement

- Réalisation de 9 logements avec des stationnements en sous-sol obligatoire car pas de place en aérien sur la parcelle.
- Mais étant donné la superficie de la parcelle et l'impossibilité pour construire une rampe d'accès au parking sous terrain, il faut donc créer un ascenseur à voiture.
- Si la règle de stationnement est de deux par logement, obligation de passer à deux niveaux de sous- sol avec un impact financier très important sur le prix de revient des logements.

### 3. 3<sup>ème</sup> sous-mesure, secteurs de projets :

#### 3.1. Présentation et description de la sous-mesure :

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| <b>Constat /<br/>Enjeux</b> | <p><b><u>La notion de « secteurs de projet » actuellement dans le code de l'urbanisme.</u></b></p> <p>Actuellement les PLU peuvent prévoir plusieurs types d'outils permettant de favoriser l'émergence et la mise en œuvre de projet :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Les secteurs en zone U ou AU dans lesquels sont interdites, sous réserve d'une justification particulière et pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement ; les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes sont toutefois autorisés (article L.123-2 a)).</li><li>• Les zones à urbaniser I AU qui à la différence des zones II AU peuvent disposer d'orientations d'aménagement et d'un règlement, et sont donc constructibles sous réserve de réalisation d'équipements internes.</li></ul> <p>En zone U, les secteurs délimités en application des dispositions de l'article L.123-2 a) sont plutôt assimilables à des périmètres d'étude de futurs projets ou de « gel » qu'à de réels périmètres de projet.</p> <p><b><u>Les OAP actuellement dans le code de l'urbanisme :</u></b></p> <p>En application des dispositions de l'article L.123-1-4, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) définissent les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. A noter que les orientations d'aménagement et de programmation sont opposables par compatibilité.</p> <p><b><u>Etat actuel des dates de références :</u></b></p> <p>Les plus-values immobilières et foncières doivent être récupérées par la collectivité en fonction des investissements publics qui les génèrent. C'est un principe inscrit en filigrane dans le code de l'expropriation et dont le respect détermine la capacité des collectivités à financer un développement urbain durable. Dans les secteurs de projet (ZAC, ZAD,</p> |
|-----------------------------|--|

|                       |   |
|-----------------------|---|
|                       | etc.) en particulier, il importe donc de limiter la spéculation.  |
| <b>Proposition(s)</b> | <p>En zone U et I AU : il est proposé d’instaurer des secteurs de projet dans lesquels, afin de donner de la souplesse au concepteur pour obtenir le meilleur projet, l’idée consiste à privilégier <b>l’orientation d’aménagement et de programmation qui définit les principes de l’urbanisation</b> par rapport au règlement.</p> <p>Il s’agit de faire évoluer les possibilités de l’OAP pour en faire le vecteur privilégié de secteurs de projet dédiés ; cette évolution consisterait à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rajouter dans le contenu possible de l’OAP la notion de projet d’aménagement</li> <li>• compléter leur objet par des objectifs à atteindre en terme de gabarit, de densité et de nature de types d’occupation prioritairement attendus ainsi que des objectifs qualitatifs (écoquartier), ce qui permettrait de n’avoir aucun article de règlement.</li> </ul> <p>Dans ces secteurs, le PLU ne comprend pas de règlement.</p> <p>Dans les secteurs de projet, il est proposé également de prévoir un cadre de négociation entre l’Etat et le porteur du projet concernant les normes figurant au code de la construction et de l’habitation (CCH), du code civil sous réserve du respect des grands objectifs qui président à ces normes : passer de la définition de normes à respecter à la définition d’objectifs à atteindre, avec la possibilité d’équilibrer entre elles les mesures en faveur de différents handicaps. Dans tous les cas, la procédure devra prévoir que c’est l’Etat qui donnera l’accord nécessaire pour permettre cette nouvelle définition. Il est aussi proposé d’améliorer le cadre sur les dérogations déjà existantes notamment pour le CCH. La déclaration de projet (nouvelle procédure) pourra être utilement utilisée dans un second temps pour permettre la modification de servitudes d’utilité publique.</p> <p>Les secteurs de projet seront institués soit lors de l’élaboration d’un PLU, soit lors d’une procédure d’évolution de ce dernier .</p> <p><b><u>Dates de référence.</u></b></p> <p>La proposition du groupe est donc que soit associé aux secteurs de projet un droit de préemption spécifique, du type de la ZAD actuelle, et ayant vocation à être ouvertement utilisé à des fins anti-spéculatives. Ce droit de préemption spécifique devra permettre la préemption à révision de prix, c’est-à-dire la possibilité pour le titulaire du DP de renoncer à l’acquisition après fixation judiciaire du prix, le vendeur restant tenu par le prix fixé par le juge.</p> |

|                |  |
|----------------|--|
|                | <p>La date de référence de ce nouveau droit en préemption en secteur de projet serait de « un an avant la date à laquelle est devenu opposable au tiers l'acte rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le PLU et créant le secteur de projet dans lequel est situé le bien ». Par ailleurs, cette date de référence prévaudrait dans tous les cas de fixation judiciaire de prix portant sur des terrains situés dans ces secteurs.</p> <p>Il s'agirait ainsi d'un outil à la disposition des collectivités qui serait automatiquement instauré à chaque fois qu'un secteur de projets est créé.</p>   |
| <b>Vecteur</b> | Loi ad hoc   |
| <b>Impacts</b> | <p><b><u>Avantages :</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gain de temps et meilleure sécurité juridique due au fait que dans ces secteurs il n'y aura pas de procédure d'évolution du PLU à mettre en œuvre ;</li> <li>• Emergence et maturation simplifiée des projets : les projets, intégrés au projet de la collectivité déterminé par les OAP, pourront émerger sans nécessité de faire évoluer le document d'urbanisme au coup par coup ;</li> <li>• Le nombre de procédures à mener pour faire évoluer les PLU diminuer</li> <li>• Gain de temps et de meilleure sécurité juridique car la généralisation du R111-16 va créer des "jurisprudences" sur la mise en œuvre d'alternatives techniques pour la performance thermique : serres bioclimatiques collectives, ventilation à la demande (et non en continu), ventilation des logements par puits canadien et/ou provençaux...</li> <li>• Gain en terme économique sur les prix de sortie des opérations de petites tailles en privilégiant la préparation de l'adaptation des logement à la mise en accessibilité stricte de tous les logements. On ne fait peser le surcoût qu'en cas de demande et de besoin, mais l'adaptation est prévue "à moindre coût" dès la conception.</li> <li>• Gain en terme de densification (passer de moins de 15 logements/ha à plus de 25) en levant l'obligation de mise en accessibilité de TOUS les logements au profit d'une adaptabilité permettant aux opérations de petites tailles une meilleure équation économique tout en répondant à la demande sociale de logement individualisé.</li> </ul> |

## 3.2. Comparaison de l'existant avec les propositions de la sous-mesure :

### Les outils « projet » dans les PLU

| TYPE DE ZONE                      | Outils   | Définition  |
|-----------------------------------|--|---|
| <b>Zone U</b>                     | Zone de gel  | <b>Article R.123-5 du CU</b><br>La zone urbaine (U) sont « les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter ».  |
| <b>Zone AU</b>                    | Si desserte suffisante (Zone I AU)                       | <b>Art R.123-6 du CU</b><br>La zone à urbaniser (IAU) qui dispose d'orientations d'aménagement et d'un règlement, constructible mais dont les équipements internes sont à compléter.  |
|                                   | Si desserte insuffisante (Zone II AU)                    | <b>Art R.123-6 du CU</b><br>La zone à urbaniser « stricte » (IIAU), non constructible et non équipée, qui ne pourra être urbanisée qu'après modification ou révision du PLU pour la rendre constructible en vue d'un projet d'aménagement.  |
| <b>Totalité des Zones U et AU</b> | Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) | <b>Art L.123-1-4 du CU</b><br>-Définit les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune.<br>- Peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.<br>- Peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager.<br>- Peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.   |
|                                   | Dérogations à l'application des règles du PLU            | -Dispositifs, procédés de construction et matériaux performants sur le plan énergétique ( <b>L.111-6-2</b> )<br>- Adaptations mineures ( <b>L.123-1-9</b> )<br>- Aire de stationnement par logement lors de la construction de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'Etat ( <b>L.123-1-13</b> )<br>- Reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle ( <b>L.123-5</b> )<br>- La restauration ou la reconstruction d'immeubles protégés au titre de la législation sur les monuments historiques ( <b>L.123-5</b> )<br>- Autoriser des travaux nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées à un logement existant ( <b>L.123-5</b> )<br>- Dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols résultant du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu ( <b>L.128-1, L.128-2, L.128-3</b> ) |

| CHAMPS D'APPLICATION DE LA MESURE | Outils            | Définition  |
|-----------------------------------|-------------------|---|
| <b>Zone U et 1 AU</b>             | Secteur de projet | <p>- <b>Donner aux Orientations d'aménagement et de programmation, une dimension projet</b> en complétant leur définition par des objectifs à atteindre en terme de gabarit, de densité et de nature d'occupation attendue, ainsi que les mesures d'accompagnement et de compensation.</p> <p>-<b>En remplacement des zones de gel, créer un secteur de projet en zone U qui permette :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Soit de prévoir, dès l'élaboration du PLU initial, un changement d'affectation et de règlement dans un délai de 5 ans sous condition de ZAC ou de signature de convention de PUP permettant de réaliser l'OAP.</li> <li>- Soit de prévoir uniquement une OAP sans règlement. Alors après modification éventuelle du PLU le projet répondant à l'OAP peut être mis en œuvre</li> </ul> <p>- <b>Deux types de secteur de projet en zone I AU :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Soit OAP, alors après modification du PLU le projet répondant à l'OAP peut être mis en œuvre</li> <li>-Soit OAP et règlement, alors les permis de construire peuvent être obtenus à condition qu'il y ait une ZAC ou une convention de PUP, permettant de réaliser l'OAP.</li> </ul> <p>- <b>Dans les secteurs de projet, des dérogations aux normes en matière de construction</b> sous réserve du respect des grands objectifs qui président à ces normes.</p> |

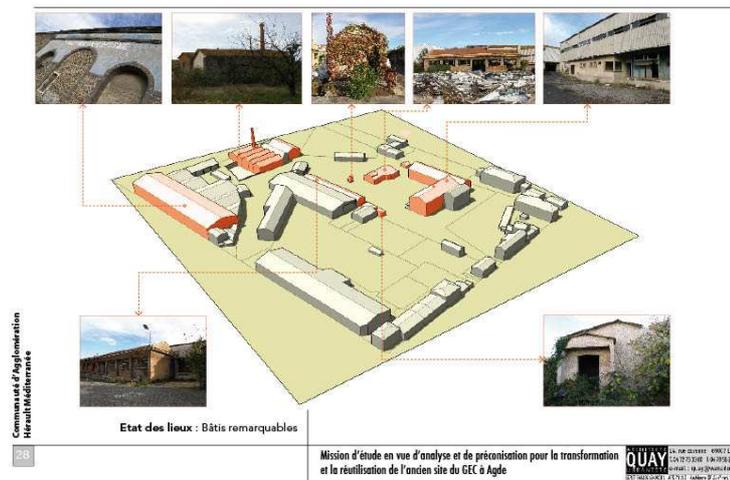
### En lien avec

|                                  |   |   |
|----------------------------------|---|---|
| <b>Totalité des Zone U et AU</b> | - Simplification et élargissement des dérogations justifiées par l'intérêt général      | <b>Nouvelles dérogations justifiées par l'intérêt général :</b><br>- Nombre de place de stationnement pour résidence personnes âgées et résidences étudiantes limité à 1 places maximum pour 50 m <sup>2</sup> de SHON.<br>- Dans les villes de plus de 40 000 habitant, obligations de place de stationnement limitée à 1,5 places/logement<br>- L'obligation d'aires de stationnement ne peut être supérieure à 1 place/logement dès lors que ces derniers se situent à moins de 400 m d'un arrêt de transport en commun lourd : RER, métro, tramway bus en site propre |
| <b>PLU</b>                       | - Modification simplifiée, modification, révision simplifiée et révision                | - Simplification du régime d'application de chaque procédure.   |
| <b>PLU</b>                       | - Modification de la définition et de l'application des articles des règlements des PLU | - Faciliter la réalisation de projet en donnant de la souplesse aux articles des règlements des PLU par une modification de la définition et de l'application de ces articles.  |

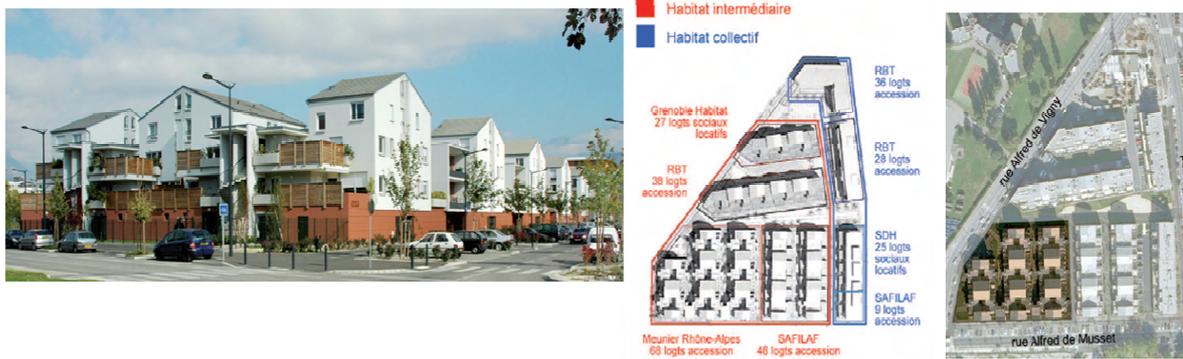
### 3.3. Illustrations :

#### Illustration 1 - Exemple de friche

Le secteur de projet permet de prévoir à travers une orientation d'aménagement et de programmation, la réalisation d'un projet de renouvellement de la friche : possibilité de « sortir » de l'affectation et du règlement initial (zone industrielle avec règlement spécifique vers zone mixte dense) et de stabiliser la valeur du foncier à une valeur Zone industrielle.



## Illustration 2 - Négociation sur accessibilité pour un flot au sein d'une ZAC



- Commune de Grenoble (38) – Renouvellement urbain sur friche industrielle en centre urbain dense
- 68 logements intermédiaires (dans une ZAC de 280 logements 8000 m<sup>2</sup> tertiaire)
- Accession privé



- Garage et local vélo en RDC
- Desserte par venelles intérieures
- Accès aux logements en R+1 ou R+2
- Chaque logement dispose d'un ou deux terrasses
- Assure une cohérence urbaine avec le contexte
- Répond à des exigences de densité dans un contexte de

marché immobilier tendu

### Illustration 3 - Améliorer le cadre de dérogation existant

**Création d'une serre collective pour une optimisation énergétique (confort d'hiver et d'été) :**

**Difficultés rencontrées:**

- Statut de la serre non envisagé dans la réglementation
- Problématique d'aération des logements sur un espace considéré comme intérieur

**Propositions :**

- Considérer la serre comme une partie commune intérieure, à l'instar d'un couloir, et non comme un espace extérieur, avec toutefois des exigences minimales d'aération
- Améliorer le cadre déjà existant sur les dérogations conjointes DHUP – DGS pour favoriser l'expérimentation (art R 111-16 du CCH)

