

Urbanisme et Construction Les défis de la Loi ALUR

Intervention dans le cadre du Colloque du 2 Décembre 2016 Compagnie d'Expert CETAN – Europe

□ Préambule

Pour mémoire, conformément au Code de l'urbanisme en vigueur à la veille de la promulgation de la Loi ALUR:

Les Zones définies dans un P.L.U. sont :

Zones U (déclinées en UA, UB, UC, UD, UE etc...) – Zones Urbaines
Zones AU (déclinées en AU1, AU2 ... AUE etc...) – Zones à Urbaniser
Zones A – Zones Agricoles
Zones N – Zones Naturelles

Le Règlement d'un Plan Local d'Urbanisme est constitué de 14 articles déclinés à l'intérieur de chacune des zones précitées:

Article 1 – Occupations et Utilisations du Sol interdites
Article 2 – Occupations et Utilisations du Sol autorisées
Article 3 – Conditions de desserte des terrains par les voies publiques
Article 4 – Conditions de desserte des terrains par les réseaux publics d'eau, d'électricité...
Article 5 – Superficie minimale des Terrains
Article 6 – Implantation des Constructions par rapport aux voies
Article 7 – Implantation des Constructions par rapport aux limites séparatives
Article 8 – Implantation des Constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété
Article 9 – Emprise au Sol des Constructions
Article 10 – Hauteur maximale des Constructions
Article 11 – Aspect extérieur des Constructions
Article 12 – Stationnement des Véhicules
Article 13 – Espaces libres, aires de jeux et de loisirs, plantations
Article 14 – Coefficient d'Occupation du Sol

□ L'application de la Loi ALUR / Les nouvelles dispositions réglementaires des P.L.U.

• L'abrogation de l'article 5 – Superficie minimale des Terrains

Avant la Loi ALUR, le Règlement des différentes zones d'un Plan Local d'Urbanisme prévoyait dans son article 5, une superficie minimale des terrains qui conditionnait la constructibilité de ceux-ci.

La superficie minimale variait selon le zonage ; elle pouvait être modulée selon les communes.

L'article 5 pouvait être réglementé ou non selon les objectifs de chaque zone considérée ; par exemple une Zone UD (Zone Urbaine discontinue) pouvait être définie « constructible » pour les terrains d'une superficie minimale de 1000 m².

L'expression passée dans le langage courant qui évoquait alors un « terrain à 1000 » correspondait à cette notion selon laquelle un terrain était constructible sur une surface minimale de 1000 m².

Ce seuil fixant une surface minimale de constructibilité pour un terrain est supprimé par la Loi ALUR.

Avec la Loi ALUR tout terrain devient constructible quelle que soit sa superficie (à condition que celui-ci se situe dans une Zone Constructible / U – AU).

• L'abrogation de l'article 14 – Coefficient d'Occupation du Sol

Avant la Loi ALUR, le Règlement des différentes zones d'un Plan Local d'Urbanisme prévoyait dans son

article 14 un Coefficient d'Occupation du Sol (C.O.S.) qui s'appliquait à la superficie d'une parcelle de terrain donnée afin d'en déterminer la surface maximale constructible.

Ce coefficient était variable selon le zonage ; il pouvait être modulé selon les communes.

L'article 14 régulaient en principal la densité du foncier avec des coefficients susceptibles de varier de 0,05 à 1 et au-delà selon les zones considérées (U, AU...) et les secteurs géographiques spécifiques répartis sur le territoire d'une commune.

Avec la Loi ALUR le C.O.S. disparaît. Il n'y a plus de frein à la densité de la construction en dehors du respect des exigences de prospect (distance par rapport aux limites / hauteur de la construction...)

□ Les conditions de mise en œuvre de la Loi

• La mise en application immédiate

La Loi ALUR, loi n°2014-366 du 24 Mars 2014 est promulguée le 26 Mars suivant. A cette date, les dispositions modifiées des P.L.U. sont immédiatement applicables. Les articles 5 et 14 sont supprimés ; ils sont réputés « *Sans Objet* » à la date de promulgation de la Loi.

• Les politiques communales face à la Loi entre 2014 et 2016

La modification des documents d'urbanisme relève pour les communes d'une procédure spécifique dite de « modification de P.L.U. » nécessitant la mise à l'ordre du jour de l'agenda municipal de cette procédure, la réalisation d'études préalables et la tenue d'une Enquête Publique conformément aux termes de la loi Bouchardeau, soit une procédure assez lourde, longue, coûteuse en terme de temps à y consacrer et de budget pour des communes débordées par ailleurs par les contingences courantes des affaires municipales et la gestion des urgences ponctuelles.

De fait entre 2014 et 2016, le plupart des communes, notamment au niveau des petites et moyennes communes sont demeurées totalement passives ; elles n'ont engagé aucune démarche de régularisation administrative de leur document d'urbanisme en sorte que la libération du droit des sols est demeurée non maîtrisée pendant près de deux ans.

□ Les effets immédiats de la Loi en Urbanisme

• La surdensité de construction

La libération brutale et non maîtrisée du droit des Sols découlant de la Loi ALUR a généré une augmentation très rapide de la densité de construction dans certains secteurs géographiques des communes; sans réaction des collectivités locales, cette libération portait les germes d'une explosion du foncier.

A titre d'exemple sur une commune déterminée du département des Bouches du Rhône, à défaut de mesures d'accompagnement à prendre dans le cadre de la révision du P.L.U. la communauté Urbaine de Marseille MPM avance la statistique suivante : « *avec la disparition des C.O.S. les surfaces de plancher pourraient être multipliées par 1,6 à 10 selon les zones du P.L.U. et notamment pour les zones UD1 et UD2 (Zones d'Agglomération discontinue) et AUH (Zone d'Urbanisation future).* »

• La sous-capacité des réseaux publics d'infrastructure

La sur-densification du bâti a pour incidence directe de précipiter la saturation d'équipements existants tels que les réseaux publics d'infrastructure que sont l'assainissement, la voirie, la distribution d'eau et d'énergie.

La saturation des réseaux exige à brève échéance une mise en adéquation des équipements avec les besoins nouveaux au risque d'engager les communes dans la spirale non programmée de l'augmentation des dépenses publiques, de la dette et des impôts locaux.

• La spéculation foncière

Le potentiel de nouveaux droits à bâtir sur le foncier va renchérir la valeur intrinsèque de terrains dont le rendement financier est accru.

La suppression de leur superficie minimale rend constructibles de nouveaux terrains, mettant ainsi sur le marché des biens jusqu'alors gelés en leur conférant une valeur nouvelle.

La loi ALUR crée de fait une spéculation foncière significative avec la libération de ces nouveaux marchés. Les promoteurs et investisseurs sont incités à acquérir davantage de foncier à fort potentiel.

L'acquisition de parcelles de taille importante permet la réalisation d'opérations d'ensemble à l'intérieur desquelles est imposée une part réglementée de logements sociaux ; on s'inscrit là dans l'un des objectifs de la Loi ALUR, c'est l'un des effets vertueux de la Loi.

En revanche l'acquisition de parcelles plus réduites favorise le développement d'opérations individuelles avec le morcellement des terrains et la revente de parcelles de plus en plus petites avec une constructibilité maximale ; il s'agit là de l'un des effets pervers de la Loi ALUR.

L'effet corollaire de cette spéculation est notamment le tarissement du foncier sur le marché indépendant de la Maison Individuelle avec la raréfaction progressive de l'offre en dehors du réseau Promoteur/Constructeur.

Par ces incidences matérielles et économiques, il est aisément compréhensible que ces différents phénomènes ont pour effet de remettre en cause l'équilibre des P.L.U. et des Projets d'Aménagement et de Développement Durable (P.A.D.D.) des communes.

□ Les moyens de rééquilibrer les effets pervers de la Loi dans la rédaction des P.L.U.

• La réécriture de l'article 9 – Emprise au Sol

L'article 9 – Emprise au Sol, du Règlement d'un Plan Local d'Urbanisme prévoit un coefficient d'emprise au sol du bâti destiné à réglementer le développement au sol de l'ensemble des surfaces bâties sur une parcelle donnée.

Il est à noter que cette emprise au sol (surfaces considérées sur un plan, celui du sol) doit être totalement différenciée du coefficient d'occupation du sol (C.O.S.) (cumul de l'ensemble des surfaces développées des différents plans superposés de construction).

La collectivité qui ne réglementait pas systématiquement l'emprise au sol des constructions ou qui la réglementait modérément, dispose avec cet article d'un outil pour limiter significativement la densité de la construction par rapport à la superficie d'une parcelle de terrain donnée au travers de l'augmentation de ce coefficient d'emprise.

Cela trouve sa traduction dans l'exemple concret qui va être présenté ci-dessous.

• La réécriture de l'article 10 – Hauteur des Constructions

L'article 10 – Hauteur des Constructions, du Règlement d'un Plan Local d'Urbanisme permet de définir la hauteur admissible des constructions. De même que pour l'article 9, cet article est un outil de régulation de la densité (ici en volume). Dans un souci de maîtrise et d'encadrement des droits à bâtir, la collectivité est en capacité de réviser la hauteur des constructions afin de réguler les surfaces à bâtir au travers de leur dimensionnement en volume.

• La réécriture de l'article 13 – Espaces libres, aires de jeux et de loisirs, plantations

L'article 13 – Espaces libres, aires de jeux et de loisirs, plantations, du Règlement d'un Plan Local d'Urbanisme permet de définir un coefficient d'emprise minimale des espaces végétalisés en pleine terre. Ces espaces naturels sont, par définition, exclusifs de toute construction.

Cet article est un outil supplémentaire de régulation de la densité du bâti par la proportion instillée d'espaces végétalisés visant à restreindre de facto les emprises au sol des constructions.

La collectivité va ainsi définir un coefficient d'emprise minimale de ces espaces végétalisés en pleine terre dans une proportion susceptible d'atteindre 50 % de la surface des terrains selon les zones ; il est

l'un des garde-fous à la surdensité du bâti.

▲ La mise en place progressive de ces dispositifs adaptés « accompagne » la loi ALUR et permet d'en corriger pour partie les effets pervers ainsi que cela peut être illustré par le Cas Pratique suivant :

Cas Pratique :

Un terrain de 1000 m² situé en Zone UD2, secteur d'agglomération discontinue, de type pavillonnaire :

◆ Avant la Loi ALUR :

La rédaction du Règlement du P.L.U. est la suivante pour les points essentiels des articles qui nous intéressent :

Article 5 - Superficie minimale des Terrains :

En Zone UD2, les constructions à usage d'habitation devront être implantées sur des terrains d'une surface supérieure à 1000 m²

Article 9 - Emprise au Sol:

Non Réglementé

Article 10 – Hauteur des Constructions:

La hauteur des Constructions ne doit pas excéder 7 mètres pour la hauteur en façade.

Article 12 - Stationnement:

Le stationnement des véhicules correspondant aux besoins des constructions et installations doit être assuré en dehors des voies publiques sur des emplacements prévus à cet effet.

Le nombre de places de stationnement ne doit pas être inférieur à :

Habitat : 2 places de stationnement par tranche de 40 m² entamé de surface de plancher ou si le nombre de logements est déterminé dans le projet architectural, 2 places par logement.

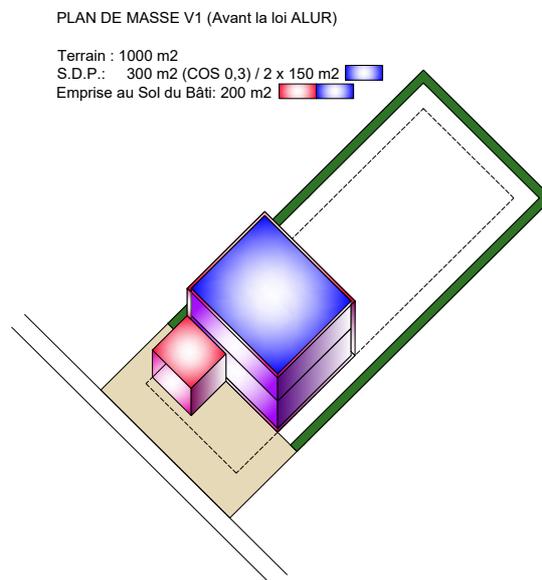
Article 13 - Espaces libres, aires de jeux et de loisirs, plantations:

Les espaces libres doivent être aménagés en espaces verts et il doit être planté un arbre de haute tige pour 4 Places de stationnement extérieures.

Article 14 – Coefficient d'Occupation du Sol:

Le coefficient d'occupation du sol est fixé à :

En zone UD2 : 0,30 pour l'habitat ; 0,45 pour les autres usages



◆ En phase transitoire, à partir de la promulgation de la Loi ALUR :

La rédaction du Règlement du P.L.U. est la suivante pour les points essentiels des articles qui nous intéressent :

Article 5 - Superficie minimale des Terrains :

Sans Objet

Article 9 - Emprise au Sol:

Non Réglementé

Article 10 – Hauteur des Constructions:

La hauteur des Constructions ne doit pas excéder 7 mètres pour la hauteur en façade.

Article 12 - Stationnement:

Le stationnement des véhicules correspondant aux besoins des constructions et installations doit être assuré en dehors des voies publiques sur des emplacements prévus à cet effet.

Le nombre de places de stationnement ne doit pas être inférieur à :

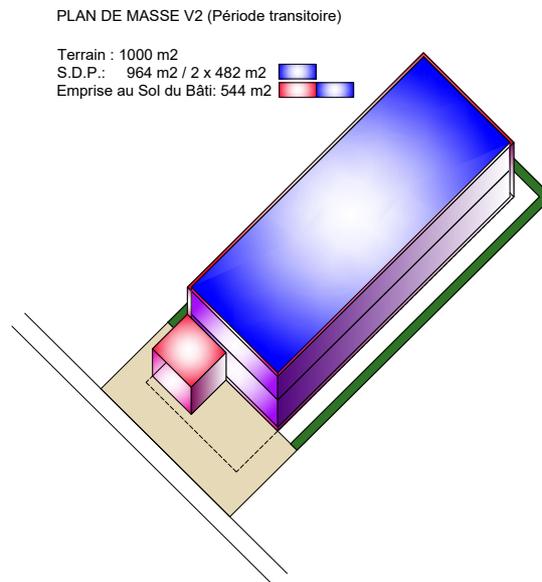
Habitat : 2 places de stationnement par tranche de 40 m² entamé de surface de plancher ou si le nombre de logements est déterminé dans le projet architectural, 2 places par logement.

Article 13 - Espaces libres, aires de jeux et de loisirs, plantations:

Les espaces libres doivent être aménagés en espaces verts et il doit être planté un arbre de haute tige pour 4 Places de stationnement extérieures.

Article 14 – Coefficient d’Occupation du Sol:

Sans Objet



◆ Après la Loi ALUR / Après modification du P.L.U.:

La rédaction du Règlement du P.L.U. est la suivante pour les points essentiels des articles qui nous intéressent :

Article 5 - Superficie minimale des Terrains :

Sans Objet

Article 9 - Emprise au Sol:

Dans le secteur UD2, l’emprise au sol est limitée à Trente pour Cent (30%)

Article 10 – Hauteur des Constructions:

La hauteur des Constructions ne doit pas excéder 7 mètres pour la hauteur en façade.

Article 12 - Stationnement:

Le stationnement des véhicules correspondant aux besoins des constructions et installations doit être assuré en dehors des voies publiques sur des emplacements prévus à cet effet.

Le nombre de places de stationnement ne doit pas être inférieur à :

Habitat : 2 places de stationnement par tranche de 40 m² entamé de surface de plancher ou si le nombre de logements est déterminé dans le projet architectural, 2 places par logement.

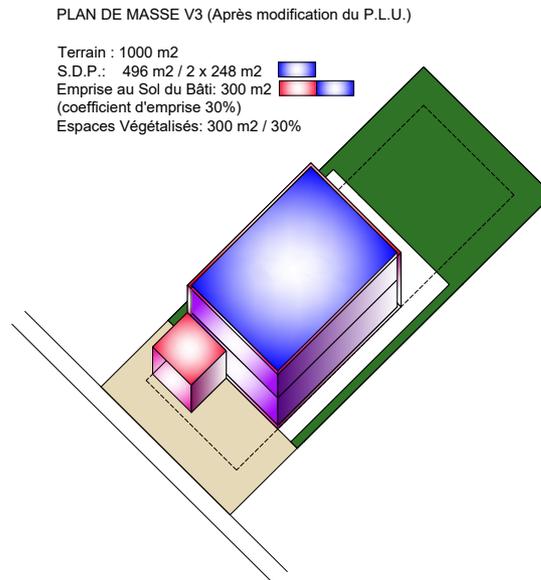
Article 13 - Espaces libres, aires de jeux et de loisirs, plantations:

Les espaces libres doivent être aménagés en espaces verts et il doit être planté un arbre de haute tige pour 4 Places de stationnement extérieures.

En Zone UD2, au moins 30% de la surface du terrain d'assiette est affectée à des espaces végétalisés de pleine terre ;

Article 14 – Coefficient d'Occupation du Sol:

Sans Objet



□ Conclusion / L'avenir de la Loi ALUR dans les documents d'Urbanisme

Si dans l'absolu l'augmentation de la densité des constructions est avérée et le demeurera dans la délivrance courante des Permis de Construire et Permis d'Aménager à venir en application de la Loi ; la proportion de cette augmentation est progressivement ramenée à un seuil acceptable par la mise en place d'une rédaction adaptée de différents articles réglementaires du P.L.U. applicables à l'issue de la procédure de modification de ces documents d'urbanisme. Les déséquilibres patents qui découlaient d'une période transitoire non maîtrisée pour les raisons précédemment évoquées sont peu à peu réduits.

On peut penser qu'à terme avec les révisions progressives des P.L.U. et la mise en place des P.L.U.i (P.L.U. Intercommunaux) ces contraintes découlant de la Loi ALUR associées aux différentes mesures correctives intégrées dans les nouvelles études qui vont présider à l'élaboration des prochains documents d'urbanisme permettront de retrouver un équilibre dans le développement des communes. Le flux de foncier va se réguler et les principaux effets pervers de la loi pourront être ainsi estompés.

S. CARATINI
Architecte D.P.L.G.