

Monsieur le Commissaire enquêteur
Espace Saint-Marc
5 place du 6 juin 1944
45000 Orléans

Le 18 avril 2024

Par email : plum@orleans-metropole.fr

Objet : Observations Projet de modification n° 2 du Plan Local d'Urbanisme Métropolitain : Notion de bande de constructibilité et règles d'implantation des constructions

Monsieur le Commissaire enquêteur,

1. Dans le cadre de son projet de « Régénération urbaine » lié au départ de ses équipes de Recherche & Développement de son site historique d'Orléans, la société ARTS ET TECHNIQUES DU PROGRÈS (Groupe SERVIER) prépare les dépôts de demandes de Permis de Construire pour un programme immobilier en plusieurs phases sur les parcelles cadastrales section BS numéros 81, 82, 86, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 344, 357, 546, 565 et 579 situées 25-27 rue Eugène Vignat, 35-41 et 53 Boulevard Guy Marie Riobé, 94 rue Emile Zola et 86 impasse Emile Zola à Orléans (45000).

Ces parcelles sont localisées dans la zone UB du Plan local d'urbanisme Métropolitain (Ci-après « PLUM »). Ce zonage demeure inchangé dans le cadre de la Procédure de modification n°2.

Elles sont également comprises dans l'orientation d'aménagement et de programmation « Bel Air – Beau Cèdre » (Ci-après « l'OAP « Bel Air – Beau Cèdre ») dont le zonage intégrera désormais l'intégralité du site dans le cadre de cette modification n° 2 du PLUM.

2. En revanche, le nouveau projet de Règlement écrit modifie la définition de « Bande de constructibilité » ce qui suscite des difficultés nouvelles pour la réalisation d'un projet au sein de l'OAP. Après avoir rappelé les modifications apportées à cette notion (1.), il sera souligné que ces nouvelles règles et leurs conséquences iraient à l'encontre des objectifs ayant guidés la rédaction du projet de modification n°2 du PLUM (2.) ce qui implique leur nécessaire modification (3.) dans le cadre soit d'une modification globale du projet de PLU soit d'un aménagement spécifique à l'OAP « Bel Air – Beau Cèdre ».

1. **CONDITIONS ET MODIFICATIONS DE LA NOTION DE « BANDE DE CONSTRUCTIBILITE »**

Pour rappel, celle-ci est actuellement définie comme :

>> Bande de constructibilité

Les bandes de constructibilité correspondent aux portions de terrain délimitées à partir des emprises publiques et des voies suivant une profondeur fixée par le règlement de chaque zone. Afin de limiter l'urbanisation en 2^e ou 3^e rang des voies, la constructibilité peut être réduite au-delà de ces bandes. Un projet situé de part et d'autre de la limite d'une bande de constructibilité doit être conforme aux règles applicables de part et d'autre de cette limite. Les modalités d'application des bandes de constructibilité sont précisées par l'article DC-1.7 des dispositions communes à toutes les zones.

Extrait PLUM actuel, Règlement, Lexique, page 16

Tandis que le projet de modification n° 2 envisage de modifier cette définition de la manière suivante :

>> Bande de constructibilité

Les bandes de constructibilité correspondent aux portions de terrain délimitées à partir des emprises publiques et des voies suivant une profondeur fixée par le règlement de chaque zone. Afin de limiter l'urbanisation en 2^e ou 3^e rang des voies, la constructibilité peut être réduite au-delà de ces bandes. Un projet situé de part et d'autre de la limite d'une bande de constructibilité doit être conforme aux règles applicables de part et d'autre de cette limite. Les modalités d'application des bandes de constructibilité sont précisées par l'article DC-1.7 des dispositions communes à toutes les zones.

*Extrait PLU Modification n° 2,
Règlement, Lexique, suppression indiquée en rouge barrée, page 19*

Ainsi, il résulte de la nouvelle définition des « bandes de constructibilité » que **les « emprises publiques » ne seront plus génératrices de constructibilité, mais que seules les « voies » le seront.**

3. Pourtant, la notion d' « emprise publique » (qui ne sera plus intégrée dans cette définition et ne générera plus de « bande de constructibilité ») englobe actuellement un large ensemble d'espaces dont peuvent être décomptés ces « bandes de constructibilités » :

>> Emprise publique

L'emprise publique correspond aux espaces extérieurs ouverts au public qui ne répondent pas à la notion de voie ni d'équipement public (ex. rue piétonne, etc.).

Extrait PLUM actuel, Règlement, Lexique, page 18

4. En revanche, le projet de Lexique de la modification n° 2 supprime cette définition en l'intitulant désormais « Autres emprises publiques » qui correspondra désormais aux voies « ne répondant pas à la notion de voie » au sens de la voirie routière publique » mais également aux « jardins et parcs publics » :

>> ~~Autres~~ emprises publiques

Les autres emprises publiques correspondent aux espaces extérieurs publics qui ne répondent pas à la notion de voie, au sens de la voirie routière publique, ~~ni d'équipement public (ex. rue piétonne, etc.)~~ telles que les voies ferrées, les cours d'eau domaniaux, les canaux, les jardins et parcs publics, les parkings, terrains supportant les équipements publics (écoles, bâtiments administratifs...).

*Extrait PLU Modification n° 2, Règlement, Lexique,
suppressions indiquées en rouge barré et ajout
et changement d'emplacement en orange, page 19*

5. Le projet de modification n° 2 envisage également de modifier la notion de « voie » :

>> Voie

Espace ouvert et aménagé pour accueillir la ~~circulation générale des véhicules légers~~. La voie comprend la partie roulante, mais aussi ses aménagements tels que trottoirs, pistes cyclables, mobilier urbain, stationnement en voirie (le long d'une rue, d'un quai...). Son statut peut être privé, sauf s'il comporte un système de fermeture (barrières, portail, interdiction d'entrer, etc.). Au sens du présent règlement, les termes de rues, ~~espaces publics, voies, voies~~ publiques se rapportent tous aux ~~voies~~ de circulation, telles que précédemment définies. Les parkings de surface en nappe ou ils soient publics ou privés ne font pas partie de la voie.

*Extrait PLUM Modification n° 2, Règlement, Lexique,
suppressions indiquées en rouge barré et ajout
et changement d'emplacement en orange, page 19*

6. Cette nouvelle définition des « bandes de constructibilité » et ses conséquences sont motivées de la manière suivante :

L'objet de la présente modification est de préciser les types de voies à partir desquelles sont fixées les règles d'implantation, par la redéfinition et l'apport de précisions dans certaines définitions du lexique.

Il est donc proposé de supprimer la notion d'emprise publique (autres que les voies) dans les définitions d'alignement et de bandes de constructibilité, permettant ainsi de générer ces bandes uniquement à partir des voies et non à partir d'autres emprises publiques, telles que les parcs et jardins publics, équipements publics (écoles, administrations...).

Il est également proposé de préciser que les voies générant ces bandes sont uniquement les voies ouvertes à la circulation générale, afin d'exclure les voies d'accès aux petits lotissements et certaines venelles.

La notion de voie est ici précisée par rapport à son usage : la circulation générale. C'est-à-dire qu'une voie n'ayant pas les caractéristiques d'une voirie routière publique n'est pas considérée comme une voie au sens du présent règlement. De ce fait, les voies de desserte en calcaire ou juste composées d'une bande roulante bitumée et destinées à desservir uniquement des petits lotissements ou opérations groupées ne généreront pas de bande d'implantation ou de constructibilité.

Extrait PLUM Modification n° 2, Notice explicative modification n° 2, page 18

2. LES CONSEQUENCES DE LA MODIFICATION DE LA NOTION DE « BANDE DE CONSTRUCTIBILITE »

7. Le projet de modification n° 2 du PLUM redéfinit la notion de « bande de constructibilité » dont découle une série de règles.
8. En effet, cette bande de constructibilité détermine les occupations des sols dans leur profondeur (Art. DC-1.7 du Projet de Règlement du PLUM Modification n° 2).

Ainsi, si auparavant la profondeur des bandes de constructibilité était calculée perpendiculairement à partir notamment de la « limite d'emprise publique ou de voie existante ouverte à la circulation générale des véhicules légers » (Art. DC-1.7 du PLUM actuel), cette profondeur ne pourra désormais n'être décomptée que depuis les « voies » et non plus depuis les « emprises publiques ».

9. Cette modification impacte directement les règles relatives à l'implantation des constructions dans les différentes zones :

ARTICLE [NOM DE LA ZONE]-2.3 / IMPLANTATION DES CONSTRUCTIONS ET DES INSTALLATIONS PAR RAPPORT AUX ~~EMPRISES PUBLIQUES ET VOIES~~

[...]

ARTICLE [NOM DE LA ZONE]-2.4 / IMPLANTATION DES CONSTRUCTIONS ET DES INSTALLATIONS PAR RAPPORT AUX ~~LIMITES SÉPARATIVES~~ OU AUTRES EMPRISES PUBLIQUES

*Extrait PLUM Modification n° 2, Notice explicative modification n° 2
suppressions indiquées en rouge barré et ajout
et changement d'emplacement en orange, page 21*

10. C'est notamment le cas de l'article UB-2.1. du PLUM qui prévoit désormais que **l'implantation des constructions et installations se fera exclusivement par rapport aux « voies » et non plus également depuis les « emprises publiques »** :

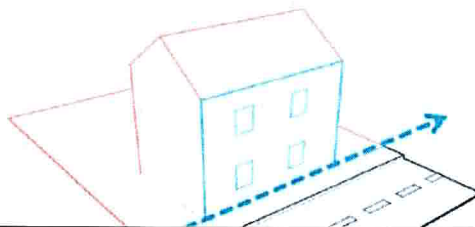
■ ARTICLE UB-2.1 / IMPLANTATION DES CONSTRUCTIONS ET DES INSTALLATIONS PAR RAPPORT AUX VOIES

Dans la zone UB, en compatibilité avec les orientations d'aménagement et de programmation, et sous réserve de l'application de l'article DC-2.1.2 et DC-2.1.3, les constructions et les installations doivent être implantées dans les conditions suivantes.

1 Les constructions et installations doivent être implantées à l'alignement des voies existantes, à modifier ou à créer.

2 Cette règle ne s'applique pas aux éléments de modénature de façades ou de toitures limités tels que les attiques, loggia, balcons, garde-corps, reculs et débords, ponctuels, lucarnes, cheminées, bandeaux, garde-corps, etc., ainsi qu'aux extensions et

Fig. 2 - Implantation à l'alignement de la voie



Extrait PLUM Modification n° 2, Notice explicative modification n° 2, page 97

11. En revanche, en présence d' « emprise publique », ce sera désormais l'article UB-2.2. *relatif à l'implantation des constructions et des installations par rapport aux limites séparatives et/ou autres emprises publiques* qui aura vocation à s'appliquer. Cet article prévoit deux alternatives :

- Dans une bande d'implantation de 18 m à compter de l'alignement de voie : une implantation **sur les limites séparatives et/ou autres emprises publiques** ou en **retrait** déterminé par des conditions particulières ;
- Au-delà d'une bande d'implantation de 18 m à compter de l'alignement de voie : une implantation **en retrait** des limites séparatives et/ou autres emprises publiques déterminé par des conditions particulières.

12. Or, l'article UB-2.1.1. précise que c'est l'implantation des constructions en fonction de l'alignement des « voies » qui conditionne les règles de hauteur des constructions. En effet, l'article UB-2.5. qui demeure inchangé précise que :

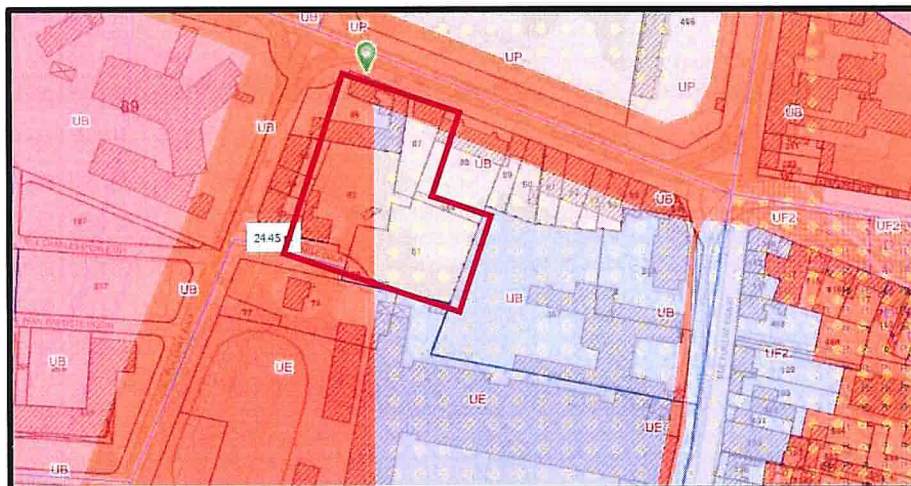
Dans la zone UB, la hauteur maximale des constructions est fixée selon les dispositions de l'article DC-2.6 commun à toutes les zones et complétée par les dispositions suivantes.

>> ARTICLE UB-2.5.1 / HAUTEURS DANS LA PROFONDEUR DES PARCELLES

- | | |
|---|--|
| 1. Au-delà de la bande d'implantation fixée à l'article UB-2.2.1, la hauteur maximale des <u>constructions</u> ne doit pas excéder 7 m à l' <u>acrotère</u> en cas de toiture-terrasse et 8.50 m au <u>faîçage</u> au cas de toiture à pente. | 2. Dans le périmètre du Plan de Prévention du Risque d'Inondation de la Vallée de la Loire, cette hauteur maximale est majorée d'1 m, sans pouvoir excéder la hauteur maximale fixée par le plan des hauteurs. |
|---|--|

Extrait PLUM Modification n° 2, Règlement modification n° 2, page 99

13. Pour le projet envisagé au sein de l'OAP « Bel Air – Beau Cèdre », cela limiterait considérablement la constructibilité notamment pour la phase 2 du projet dont une partie des parcelles se situe au-delà de la bande d'implantation de 18 m à compter de l'alignement de voie Emile Zola à l'Ouest du projet :



Extrait vue aérienne Géoportail de l'urbanisme avec prise de mesure depuis la rue Emile Zola, Forme rouge ajoutée identifiant approximativement la Phase 2

14. Or, deux alternatives pourraient se présenter :

- Construire un bloc de constructions allant de la rue Emile Zola vers l'Est,
- Prévoir des constructions aérées et espacées entre elles avec un bâtiment édifié le long de l'impasse Emile Zola et un autre plus éloigné sur les parcelles numéros 81 et 82 qui seront desservies par l'impasse Emile Zola et accolés à une place privée ouverte au public, dont, outre l'ouverture aux piétons, une voie permettrait un accès à certains véhicules tels que ceux des résidents pour accéder aux stationnements ainsi que ceux dédiés au ramassage des déchets ou encore des véhicules de secours.

Toutefois, cette seconde alternative ne serait désormais plus envisageable au regard du projet de modification n° 2 qui entraîne ainsi une densification plus forte le long des voies.

3. LES NECESSAIRES MODIFICATIONS DU PLUM

15. Deux options sont envisageables : la modification du règlement (3.1.) ou celle de l'OAP (3.2.).

3.1. Une modification du règlement

16. La notice explicative du projet de modification n° 2 justifie la redéfinition de la notion de « bande de constructibilité » par des difficultés d'interprétation et d'application de cette notion qui auraient été rencontrées lors de l'instruction des autorisations d'urbanisme et compte tenu du fait que certaines voies et emprises publiques généreraient des bandes de constructibilité et d'implantation « *allant à l'encontre du principe souhaité de préservation des fonds de parcelles et des formes urbaines existantes (ex. : emprises publiques autres que les voies, voie en impasse dans des petits lotissements en dents creuses, projet de densification...)* ».

17. Le Rapport de présentation explique également que ces bandes de constructibilité poursuivent l'objectif exprimé par le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (ci-après le « PADD ») de « *garantir une intégration harmonieuse des nouvelles constructions dans leur environnement urbain* » et de « *s'enrichir de la diversité des territoires pour proposer une offre d'habitat adaptée et bien intégrée à son environnement urbain, et ainsi répondre aux parcours résidentiels de tous les habitants* » (Rapport de présentation Modification n° 2, Tome 3, Justifications des choix et évaluation environnementale, page 236). Les règles en résultant sont justifiées de la manière suivante :

L'instauration de bandes de constructibilité limitant les implantations dans la profondeur des unités foncières poursuit l'objectif d'une organisation des nouvelles implantations, en particulier pour favoriser le maintien des jardins et du caractère végétal des cœurs d'îlots, au profit notamment de la valorisation des îlots de fraîcheur en milieu urbain. Les dispositions de bandes de constructibilité favorisent également une concentration des constructions à proximité de la voie, valorisant de fait le caractère paysager des cœurs d'îlots verts et espaces de jardins à l'arrière des parcelles, au profit de la qualité de vie des habitants. Ces dispositions permettent également d'empêcher la construction de nouvelles constructions principales, générant potentiellement des covisibilités avec les jardins et constructions avoisinants.

Extrait du Rapport de présentation, Tome 3, Justifications des choix et évaluation environnementale, page 236, PLUM Modification n° 2

18. Toutefois, cette restriction de la notion de « bande de constructibilité », notamment au regard de ses conséquences sur les règles de hauteur des constructions, pourrait conduire à des comportements contraires à cet objectif de limitation de la constructibilité et de préservation des formes urbaines existantes.
19. En effet, ceci pourrait notamment impliquer que les porteurs de projets construisent au maximum le long des voies, au risque de dénaturer les formes urbaines existantes, dont la préservation est recherchée dans cette modification :

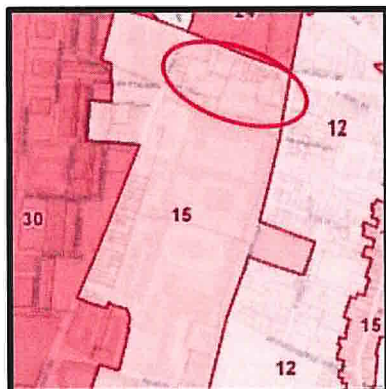
Cependant, des difficultés d'interprétation et d'application de ces bandes de constructibilité et d'implantation sont apparues lors de l'instruction des autorisations d'urbanisme. En effet, il s'avère que certaines voies et emprises publiques génèrent des bandes de constructibilités et d'implantations allant à l'encontre du principe souhaité de préservation des fonds de parcelles et des formes urbaines existantes (ex. : emprises publiques autres que les voies, voies en impasse dans des petits lotissements en dents creuses, projets en densification...).

*Extrait PLUM Modification n° 2, Notice explicative modification n° 2, page 18
(souligné par l'auteur)*

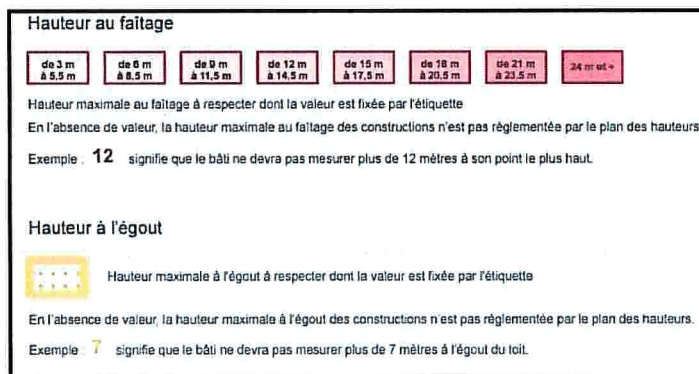
A l'inverse, s'il était possible de décompter cette bande de constructibilité depuis des espaces tels que des places privées ouvertes au public desservies par des voies privées notamment, pour maintenir les formes urbaines existantes.

20. Par ailleurs, ces règles vont à l'encontre d'une harmonisation des hauteurs des constructions se trouvant dans un même environnement, harmonisation qui est par ailleurs déjà prévue par le PLUM.

C'est notamment le cas de la zone dans laquelle se situe les parcelles en cause dans laquelle la hauteur au faitage est actuellement fixée à 15 mètres dans le PLUM, hauteur qui demeure inchangée par le projet de modification n° 2 :



Projet de PLUM Modification n° 2, Plan des hauteurs au 5000^e. Planche n° 6



Légende de la Planche

Ainsi, la nouvelle définition de « bande de constructibilité » qui vise à protéger les fonds de parcelles va en réalité à l'encontre de l'orientation du PADD de prendre en compte la diversité des territoires pour proposer une offre d'habitat adaptée et bien intégrée à son environnement urbain.

21. Par conséquent, pour répondre à ces difficultés, il pourrait être envisagé, dans le respect des objectifs du PADD, que la notion de « voie » recouvre également des voies internes à des projets tel que des voies piétonnes ou encore places privées ouvertes au public desservies par des voies privées sans que cela n'englobe les « *voies de desserte en calcaire ou juste composées d'une bande roulante bitumée et destinées à desservir uniquement des petits lotissement ou opérations groupées* »¹ (Reprise de la définition de « Voie » dans le projet de modification n° 2 avec des ajouts en rouge) :

*« Espace ouvert et aménagé pour accueillir la circulation générale. La voie comprend la partie roulante **ou piétonne**, mais aussi ses aménagements tels que trottoirs, pistes cyclables, mobilier urbain, stationnement en voirie (le long d'une rue, d'un quai...) **et les places privées ouvertes au public qu'elles desservent**. Son statut peut être privée, sauf s'il comporte un système de fermeture (barrières, portail, interdiction d'entrer, etc). Au sens du présent règlement, les termes de rues, voies, voies publiques se rapportent tous aux voies de circulation telles que précédemment définies. Les parkings de surface en nappe qu'ils soient publics ou privés ne font pas partie de la voie ».*

Ceci impliquerait par ailleurs de restreindre la définition d'« autres emprises publiques » de la manière suivante (Reprise de la définition de « Voie » dans le projet de modification n° 2 avec des modifications en rouge):

*« Les autres emprises publiques correspondent aux espaces extérieurs publics qui ne répondent pas à la notion de voie, au sens de la voirie routière publique telles que les voies ferrées, les cours d'eau domaniaux, les canaux, les jardins et parcs publics **sauf lorsqu'il s'agit de places privées ouvertes au public desservies par des voies**, les parkings, terrains supportant les équipements publics (écoles, bâtiments administratifs...). ».*

3.2. Une modification des règles applicables à l'OAP

22. A défaut d'une telle modification, de telles règles dérogatoires aux « bandes de constructibilité » pourraient être prévues spécifiquement au sein de l'OAP « Bel Air – Beau Cèdre ».
23. En effet, l'outil que constitue l'OAP permet de prévoir un traitement spécifique à cette zone notamment pour la hauteur.
24. Pour mémoire, les objectifs de l'OAP sont les suivants :

La mutation des sites « Beau Cèdre » et « Bel Air » est envisagée dans cette OAP par la création d'axes de circulations internes au site, ainsi que l'instauration d'axes visuels : entre la cité ouvrière « Emile Zola » et le cœur du site « Beau Cèdre », et entre les deux sites Servier « Beau Cèdre » et « Bel Air ».

Extrait de la Notice explicative, PLUM Modification n° 2, page 92

Cet OAP repose d'ailleurs sur la création d'axes de circulations internes et d'axes visuels, portant ainsi une attention particulière aux mobilités.

¹ Notice explicative de la modification n° 2, Clarification de la notion de bandes de constructibilité et d'implantation

Ainsi, la prise en compte, d'éventuelles emprises² ouvertes au public desservies par des voies privées ou de voies piétonnes ouvertes à la circulation du public dans la notion de « bande de constructibilité » serait conforme à la volonté de créer des axes de circulations internes et des axes visuels dans les orientations.

Pour le dire autrement, des règles spécifiques à l'OAP permettrait ainsi de réaliser des constructions en recul de la bande de constructibilité, telle que modifiée, en harmonie avec le parc.

Il s'agirait alors de modifier :

- le document graphique en précisant pour la trame verte où il est prévu d' « *inclure les constructions dans des espaces verts privés des résidences* » que ces espaces de l'OAP doivent être traités comme des voies au sens de l'article UB 2-1 du règlement modifié,
- l'article UB 2-1 du règlement modifié afin de reprendre cette dérogation prévue dans l'OAP.

--oOo--

Je vous remercie de l'attention que vous porterez à la présente demande.

Je vous prie de croire, Monsieur le Commissaire enquêteur, à l'assurance de ma considération distinguée.



Nicolas MANIÈRE

Directeur de l'ASSET MANAGEMENT

² La notion d'emprise définie dans les « autres emprises publiques » recouvrant les parcs, il serait logique que les emprises ouvertes recouvrent les parcs non publics (au sens domanial).

