

Aménagement, nature

MINISTÈRE DU LOGEMENT
ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature

**Instruction du Gouvernement du 28 mai 2014 relative au développement de la construction
de logements par dérogation aux règles d'urbanisme et de la construction**

NOR : ETL1400077C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Date de mise en application : dès publication.

Résumé : la présente instruction précise les modalités d'application de l'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement et de son décret d'application n° 2013-891 du 3 octobre 2013 visant à favoriser la construction de logements, qui ont pour objectif le développement de la construction de logements par dérogation aux règles d'urbanisme et de la construction. À cette fin, elle apporte des précisions sur la définition des termes de cette nouvelle réglementation et sur leur impact en matière d'application du droit des sols.

Catégorie : directives adressées par la ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles.

Domaine : urbanisme, logement, construction.

Mots clés liste fermée : Logement, urbanisme, droit des sols, développement durable, construction, dérogations, permis de construire.

Mots clés libres : création de logements – surélévation – construction des dents creuses – densification – changement de destination – stationnement – desserte en transports en commun – développement durable.

Références :

Articles L. 111-4-1, L. 111-7-1, L. 111-9, L. 111-11, L. 302-5 et R. 111-1-2 du code de la construction et de l'habitation ;

Article 232 du code général des impôts ;

Articles L. 123-5-1, L. 425-13, R.* 423-2, R.* 423-13-1, R.* 423-24, R.* 423-25, R.* 423-69-2, R.* 424-15, R.* 424-2 et R.* 431-31-1 du code de l'urbanisme ;

Loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction ;

Ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement ;

Décret n° 2013-891 du 3 octobre 2013 visant à favoriser la construction de logements.

*La ministre du logement et de l'égalité des territoires aux préfets de région
et aux préfets de département (pour exécution).*

Dans le cadre du plan d'investissement pour le logement, la loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013 habilitait le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction. En vertu de cette loi, l'ordonnance n° 2013-889 a été adoptée. Elle vise à favoriser la création de logements dans les secteurs où la demande est la plus forte, en levant les difficultés inhérentes à certains projets de construction.

Elle accompagne la lutte contre l'étalement urbain et l'objectif de diminution de la dépendance à la voiture, en créant les conditions favorables à l'optimisation de l'utilisation des ressources foncières disponibles en ville.

Elle permet de réinvestir des bureaux obsolètes et vides depuis des années, d'ajouter des étages à un immeuble bas et d'exploiter les gisements fonciers contraints.

Elle répond donc aux préoccupations des constructeurs, des bailleurs sociaux et des élus dans les zones soumises à une croissance démographique importante et où les possibilités de réalisation de nouvelles constructions de logements sont particulièrement contraintes.

Ces dispositions s'appliquent dans 1 158 communes :

1 151 communes comprises dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants (décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts) ;

Sept communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique (annexe II du décret n° 2013-671 du 24 juillet 2013 déterminant la liste des agglomérations, des établissements publics de coopération intercommunale et des communes mentionnés à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation).

En vertu de ces nouvelles dispositions, l'autorité chargée de délivrer le permis de construire pourra déroger, au cas par cas, à certaines règles du plan local d'urbanisme relatives au gabarit, à la densité, à la hauteur des constructions et aux exigences en termes de places de stationnement, ainsi qu'à certaines dispositions du code de la construction et de l'habitat.

L'objectif poursuivi est en effet d'offrir la possibilité de déroger à certaines règles sans avoir à recourir à une procédure de modification des documents d'urbanisme.

Les dérogations prévues au nouvel article L. 123-5-1 du code de l'urbanisme s'inscrivent ainsi, non pas comme une alternative, mais comme un dispositif complémentaire à la réflexion menée par les communes et les intercommunalités sur l'évolution de leur document d'urbanisme, en faveur notamment du développement d'une offre de logements par densification du tissu urbain existant.

I. – L'ORDONNANCE PERMETTRA DES OPÉRATIONS DE DENSIFICATION LOCALISÉES À TRAVERS QUATRE CAS DE DÉROGATION AUX RÈGLES DU PLU

1. L'optimisation du foncier existant

Déroger aux règles relatives au gabarit et à la densité (1) pour autoriser une construction, destinée principalement à l'habitation, à dépasser la hauteur maximale prévue par le règlement, sans pouvoir dépasser la hauteur de la construction contiguë existante calculée à son faitage et sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant.

Ce premier cas de dérogation s'applique pour un projet de construction sur un terrain non bâti ou une « dent creuse » en contiguïté avec au moins une construction existante qui dépasserait la hauteur autorisée par le règlement d'urbanisme.

L'autorité compétente pourra accepter de déroger à la règle de hauteur, dans la limite de la hauteur au faitage du bâtiment contigu, dès lors que les conditions d'une bonne intégration architecturale et urbaine sont réunies. Le dépassement de la hauteur limite, prévue par le règlement ou des règles de gabarit, entraîne de fait un dépassement des règles définissant le volume constructible attaché aux constructions.

2. La valorisation du bâti existant par surélévation

Déroger aux règles relatives à la densité (2) et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la surélévation d'une construction achevée depuis plus de deux ans, lorsque la surélévation a pour objet la création de logements.

Cette dérogation est ouverte pour les projets de construction de logements par surélévation d'une construction existante, dès lors que les conditions d'une bonne intégration architecturale et urbaine sont réunies.

Si la surélévation s'appuie sur un bâtiment contigu dépassant la hauteur maximale autorisée par le PLU, elle pourra également accorder une dérogation aux règles de hauteur dans la limite de la hauteur au faitage du bâtiment contigu et à certaines règles de gabarit.

Le permis de construire délivré pourra également adapter les obligations de réalisation d'aires de stationnement si les obligations résultant de l'application du PLU apparaissent inadéquates.

(1) Les dispositions de l'article 158 de la loi ALUR supprimant le coefficient d'occupation des sols dès la promulgation de la loi vous permettront d'accorder ces dérogations sans qu'il soit nécessaire de prévoir de déroger aux règles de densité qui seront alors écartées. Toutefois, le COS restera opposable aux demandes de permis déposées avant la promulgation de la loi ainsi qu'aux demandes déposées après cette date dans une commune régie par un POS. Il pourra donc faire l'objet de dérogation dans ces cas.

(2) *Idem*.

3. Le changement d'usage de locaux obsolètes avec la possibilité de reconstruction dans le volume existant

Déroger aux règles relatives à la densité (1) et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite du gabarit de l'immeuble existant.

Cette dérogation est ouverte pour les projets de transformation, ou démolition/reconstruction d'immeubles existants de tous types, en immeubles à destination principale d'habitation, dès lors que la zone dans laquelle ils se situent autorise les constructions à usage d'habitation.

Dans ces cas, l'autorité qui délivre le permis de construire pourra déroger aux règles qui concourent au gabarit dès lors que le projet s'inscrit dans les limites du volume de l'immeuble existant avant travaux et que les conditions d'une bonne intégration architecturale et urbaine sont réunies.

Le permis de construire délivré pourra également adapter les obligations de réalisation d'aires de stationnement si les obligations résultant de l'application du PLU apparaissent inadaptées.

4. L'allègement des règles de création d'aires de stationnement des projets de logements situés dans un rayon de 500 m d'une desserte de proximité en transport en commun de qualité

Déroger en tout ou partie aux obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements lorsque le projet de construction de logements est situé à moins de 500 m d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre, en tenant compte de la qualité de la desserte, de la densité urbaine ou des besoins propres au projet au regard des capacités de stationnement existantes à proximité.

L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire pourra adapter les obligations en matière d'aires de stationnement pour n'exiger que le nombre de places strictement nécessaire au regard de critères liés aux conditions réelles de desserte et donc d'accessibilité aux zones d'emplois et aux équipements, aux caractéristiques du tissu urbain existant, aux possibilités de stationnement dans le quartier et aux besoins générés par le projet lui-même.

Pour ces différentes situations soumises à dérogations, les services de l'État peuvent être amenés à instruire :

- les demandes de permis de construire des secteurs dans lesquels ils assurent l'instruction, au nom de l'État ou lorsque le service est mis à disposition. Les services concernés devront alors sensibiliser les maires sur les opportunités de création de logements en zone dense offertes par l'ordonnance et organiser un suivi de son application. Il pourra être utile d'organiser pour ce faire des conférences associant en tant que besoin les architectes des Bâtiments de France, en particulier lorsque le projet se situe en secteur sauvegardé ;
- les demandes de dérogation aux règles du code de la construction et de l'habitat dans le cadre de la surélévation d'un bâtiment achevé depuis moins de deux ans. Elles sont jointes aux demandes de permis de construire, puis sont instruites par les services de l'État compétents et sont accordées ou refusées par les préfets de département.

II. – LES DEMANDES DE DÉROGATIONS AUX RÈGLES DE CONSTRUCTION : L'ALLÈGEMENT DES RÈGLES DE CONSTRUCTION POURRA S'AVÉRER NÉCESSAIRE POUR PERMETTRE LA SURÉLEVATION D'UN IMMEUBLE ACHÉVÉ DEPUIS PLUS DE DEUX ANS

Pour un projet de surélévation d'immeuble achevé depuis plus de deux ans et répondant aux conditions du premier alinéa de l'article L. 123-5-1 du code de l'urbanisme, le préfet peut accorder des dérogations pour l'application des articles L. 111-4 en ce qui concerne les dispositions relatives à l'isolation acoustique, aux brancards, aux ascenseurs, à l'aération, à la protection des personnes contre l'incendie, et aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique, L. 111-7-1, L. 111-9 et L. 111-11 lorsque :

- eu égard à la structure et la configuration de la partie existante, la mise en œuvre des règles définies aux articles susmentionnés ne permet pas de satisfaire les objectifs poursuivis ;
- les caractéristiques, notamment structurelles ou liées aux matériaux en place, du bâtiment à surélever ne permettent pas d'atteindre les objectifs définis à ces mêmes articles ;
- le projet de surélévation ne dégrade pas les caractéristiques, notamment en matière de sécurité et d'aération, des logements de la partie existante du bâtiment.

La décision accordant la dérogation peut être assortie de prescriptions particulières et imposer des mesures compensatoires au maître d'ouvrage.

(1) Les dispositions de l'article 158 de la loi ALUR supprimant le coefficient d'occupation des sols dès la promulgation de la loi vous permettront d'accorder ces dérogations sans qu'il soit nécessaire de prévoir de déroger aux règles de densité qui seront alors écartées. Toutefois, le COS restera opposable aux demandes de permis déposées avant la promulgation de la loi ainsi qu'aux demandes déposées après cette date dans une commune régie par un POS. Il pourra donc faire l'objet de dérogation dans ces cas.

Dans le cas d'une demande de dérogation aux règles de la construction pour des raisons de configurations architecturales ou techniques restreignant la surélévation du bâtiment, le demandeur doit préciser :

- les obligations constructives qu'il demande de lever ;
- les raisons et impossibilités techniques qui expliquent que le projet ne peut respecter ces règles spécifiques ;
- le cas échéant, les mesures compensatoires qu'il propose (aménagement, mesures techniques ou d'exploitation).

1. Le champ d'application de ces dispositions

Les demandes pourront concerner, par exemple, les ascenseurs : l'obligation d'installation d'un ascenseur ne s'imposant qu'au-delà du troisième étage n'a de sens que si les niveaux existants disposent déjà d'un tel équipement.

Il en est de même en matière de sécurité incendie, et notamment l'obligation d'« enclousonnement des escaliers ». S'il est techniquement possible d'enclousonner les escaliers des étages nouvellement créés, l'objectif d'être isolés des fumées peut s'avérer impossible à atteindre dans les étages inférieurs existants.

Les possibilités de dérogations aux règles relatives à la sécurité incendie peuvent donc concerner des exigences techniques et de moyens de la réglementation, mais ne peuvent porter sur le principe de celle-ci. Elles ne doivent pas conduire à une dégradation des caractéristiques et du niveau de protection de la partie existante. En compensation, des mesures pourront être proposées par le demandeur ou lui seront imposées pour permettre une amélioration globale du niveau de protection de la partie existante.

En matière de réglementation thermique, la surélévation sera réalisée en tenant compte de la configuration et des matériaux existants ; des exigences telles que la conception bioclimatique, les équipements de chauffage ou de surface minimale de surface vitrée seront nécessairement conditionnées par l'existant et le projet n'aura pas tous les degrés de liberté pour atteindre l'exigence de 50 kWh/m² par an, ce qui peut justifier une dérogation.

Concernant l'isolation acoustique, les difficultés sont similaires à celles de la réglementation thermique : le son se propageant par tous les canaux et matériaux de manière distincte, le bruit, même venant de l'extérieur, pourra être transmis par les étages existants. Là aussi, il peut être opportun d'accorder une dérogation afin de permettre, malgré cela, à un projet d'aboutir.

2. La procédure d'instruction

Afin de permettre l'instruction de la demande par le préfet de département, un exemplaire supplémentaire du dossier de demande de permis doit être fourni en cas de dérogation aux règles de la construction.

La demande de permis de construire doit être transmise par le maire au préfet dans un délai d'une semaine à compter de son dépôt dès lors qu'elle comporte une demande de dérogation(s) aux règles de la construction. Le préfet a alors trois mois pour se prononcer sur cette demande de dérogation.

L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire ne peut pas accorder l'autorisation d'urbanisme avant l'obtention de la dérogation aux règles constructives.

L'absence de réponse expresse du préfet transmise à l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire à l'issue du délai de trois mois précité vaut acceptation de la demande de dérogation(s) au code de la construction et de l'habitation.

Vous veillerez toutefois, s'agissant des dérogations en matière de sécurité incendie, à ce que chaque demande fasse l'objet d'une décision expresse.

Le préfet consulte pour avis les commissions et services compétents en fonction de la nature des dérogations demandées par le porteur de projet :

- commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité ;
- service départemental d'incendie et de secours (SDIS) ;
- centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

Dans les huit jours de la délivrance du permis, l'autorité compétente en matière de droit des sols est tenue de publier l'intégralité de l'arrêté motivant les dérogations.

*
* *

L'ensemble du dispositif mis en place vise à encourager la production de logements dans une période où l'offre reste très en deçà des besoins, en levant ponctuellement certaines contraintes

réglementaires, dans le respect de la qualité architecturale et urbaine. Afin qu'il produise ses effets, il est indispensable que les services de l'État se mobilisent, d'une part pour en expliquer aux collectivités compétentes l'intérêt et les modalités d'application, d'autre part pour mettre en œuvre les dispositions permettant de déroger au code de la construction ou au code de l'urbanisme quand les autorisations d'urbanisme sont délivrées au nom de l'État.

Vous pourrez pour ce faire vous appuyer sur cette circulaire et sur les fiches techniques disponibles sur le site Internet du MLET à l'adresse suivante : <http://www.territoires.gouv.fr/Droit-de-l-urbanisme>, dont je vous demande d'assurer la communication rapide à l'ensemble des communes et des acteurs de la construction.

Chaque dérogation fait l'objet d'une fiche technique apportant des précisions et recommandations sur l'interprétation de l'ordonnance. Elles ont pour objectif de faciliter l'appropriation de la réforme, et par conséquent la sécurité juridique des projets, et les conditions d'une égalité de traitement des constructeurs.

Je demande aux préfets de département de relayer cette information auprès des maires, des autorités compétentes en matière de plan local d'urbanisme et de tous les acteurs de la construction, en organisant en tant que de besoin des réunions pour les informer des opportunités offertes par cette ordonnance, et les inciter à en faire usage dans l'objectif de contribuer à l'indispensable relance de la construction de logements.

Il convient également que vous organisiez le suivi de la mise en œuvre de ces dérogations pour permettre à terme une évaluation du dispositif.

Je vous demande donc de faire un retour, sous la forme d'une réponse au questionnaire joint, pour le 30 septembre 2014.

Vous me saisissez, sous le timbre DHUP/QV3, de toutes les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la présente circulaire, qui sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère du logement et de l'égalité des territoires.

Fait le 28 mai 2014.

SYLVIA PINEL

QUESTIONNAIRE SUR L'APPLICATION
DE L'ORDONNANCE N° 2013-889 DU 3 OCTOBRE 2013

Retour attendu pour le 30 septembre 2014 au bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie, METL/DHUP/sous-direction de la qualité du cadre de vie, Arche paroi Sud, 92055 La Défense Cedex, ou à l'adresse : qv3.qv.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr.

Identification du département

Préfecture.....		
Identification : services et agents affectés au conseil et à l'instruction (nom, adresse, mail et poste téléphonique de l'agent référent).	Aux missions liées aux dérogations aux documents d'urbanisme : - contrôle de légalité ; - services instructeurs PC État ou mise à disposition.	
	Aux missions liées aux dérogations au code de la construction.	

Dispositif de diffusion et suivi de l'ordonnance

Actions de conseil aux collectivités locales

Est-ce que les services sont fréquemment sollicités sur des questions relatives à l'application de l'ordonnance ?	
Quelles actions ont permis de promouvoir et accompagner l'ordonnance ?	
Comment sont perçues ces actions ?	
Quels sont les sujets les plus fréquemment évoqués ?	
Quelles sont les suites données à vos recommandations ?	
Est-ce que l'architecte-conseil est associé à vos actions ?	

Collaboration avec les autres services de l'État sur les questions de mise en œuvre de l'ordonnance

Des rencontres régulières avec les ABF et les services de l'Autorité environnementale sont-elles mises en place ?	
Une évaluation commune de l'application des dérogations est-elle mise en place ?	

Bilan d'application qualitative et quantitative à réaliser sur la base des PC instruits et d'exemples repérés dans le département

Instruction des dérogations

Est-ce que des outils spécifiques (grille ou fiche de contrôle) ont été conçus localement pour l'instruction ?	
Quelles sont les difficultés rencontrées ?	

Type de projet

Présenter quelques projets représentatifs ayant utilisé les dispositions de l'ordonnance pour répondre à ses objectifs : <ul style="list-style-type: none">- programme ;- localisation ;- dérogations demandées ;- surfaces construites et surfaces gagnées grâce à l'ordonnance ;- nombre de logements construits ;- qualité architecturale des constructions ;- insertion urbaine.	
--	--

Application locale

Est-ce que vous avez rencontré des cas où les demandes de dérogations ont fait émerger un besoin de remise en cause du document d'urbanisme par les élus ou les acteurs de la planification ?	
---	--