

>> ÉCRITURE DE L'ARTICLE 9 DU PLU

Gilles Pellissier, Maître des requêtes au Conseil d'État

Fiche 1

FINALITÉS ET DÉFINITIONS

L'article 9 du règlement du PLU contient les règles relatives à l'emprise au sol des constructions.

Ces dispositions ont leur base légale à l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut comprendre tout ou partie des règles suivantes : [...]* 9° *L'emprise au sol des constructions* ».

1. Les finalités des règles d'emprise au sol

Les règles d'emprise au sol ont pour finalité de définir la consommation de terrain par la construction. Elles doivent répondre à un objectif précis d'urbanisme, tel que la volonté de faire construire en hauteur sur des terrains vastes dans une zone non soumise à une règle de hauteur, d'aérer le tissu urbain, d'imposer une certaine forme des constructions au sol, de maîtriser l'aménagement des zones d'activité en évitant une implantation anarchique des constructions, d'obtenir une urbanisation le long des voies, de limiter l'imperméabilisation des sols, etc.

La réglementation de l'emprise au sol n'est obligatoire que dans les « *secteurs de taille et de capacité d'accueil limités* ». Ailleurs, elle est facultative et ne doit être prescrite que lorsqu'elle apparaît nécessaire à la mise en œuvre d'un parti pris d'aménagement dans la zone considérée.

Les rédacteurs du plan local d'urbanisme doivent veiller à la cohérence de ces règles avec les autres dispositions du règlement qui concernent également l'implantation des constructions (art. 6, 7 et 8), avec l'article 10 relatif à la hauteur des bâtiments et avec l'article 13 relatif aux espaces libres et aux plantations. Certains objectifs d'urbanisme peuvent être mieux garantis par ces dispositions précises que par une règle d'emprise au sol, qui ne sera alors pas nécessaire. Tel est le cas en zone urbaine, où, en dehors de la poursuite d'un objectif particulier, la superficie des terrains et ces autres dispositions rendent en général peu utile la réglementation de l'emprise au sol. En revanche, elle apparaît plus pertinente en zone non urbaine, où les terrains sont plus vastes, afin de garantir une implantation cohérente des constructions.

2. Définitions

La règle portant sur l'emprise au sol des constructions, ces notions doivent être clairement définies afin que les rédacteurs du plan mesurent bien la portée des règles qu'ils vont poser **et que les propriétaires connaissent l'exacte étendue de leurs droits à construire.**

■ **Emprise au sol**

D'une part, la règle de l'article 9 ne s'appliquera qu'aux projets qui comportent une emprise au sol nouvelle¹. Les sous-sols sont exclus de l'emprise au sol². En revanche, s'ils ne sont que partiellement enterrés en raison de la pente du terrain et ouvrent de plain-pied sur l'aire de dégagement, ils ne peuvent être regardés comme construits en sous-sol³.

D'autre part, la notion d'emprise au sol **n'est pas dépourvue d'ambiguïtés**. Le *Dictionnaire de l'urbanisme*⁴ la définit comme la superficie de sol qu'occupe un bâtiment. **Jusqu'à récemment, il n'en existait aucune définition normative. L'article R*. 420-1, créé par le décret n° 2011-2054 du 29 décembre 2011 (art. 2, 1°) la définit comme la projection verticale du volume de la construction, tous débords et surplombs inclus, ce qui comprend donc l'épaisseur des murs extérieurs, matériaux isolants et revêtements extérieurs compris, les éléments en débord (auvents, acrotères, bandeaux, corniches, marquises...) et en surplomb (balcons, loggias, coursives) de la construction. Cette définition n'est toutefois donnée que pour l'application du livre IV du code de l'urbanisme et ne s'impose donc que pour la détermination de l'autorisation requise ainsi que pour le recours à l'architecte. Elle ne remet pas en cause la définition retenue, le cas échéant, par les documents d'urbanisme pour l'application de leurs règles, notamment pour l'application des coefficients d'emprise au sol ou des règles de prospect⁵.**

Il appartient **donc toujours** aux auteurs du règlement de la définir avec le plus de précision possible, car le choix de la définition peut avoir une incidence sur les droits à construire, notamment lorsque la construction est en forme de pyramide inversée ou lorsque des éléments architecturaux font saillie (balcons, encorbellements, etc.).

En l'absence de définition réglementaire, la jurisprudence n'est pas clairement fixée **sur la prise en compte de ces éléments en saillie** : la cour administrative d'appel de Paris⁶ a retenu, en l'absence de toute définition du règlement, la définition que donne également le dictionnaire précité, qui est aussi la plus favorable au pétitionnaire en ne tenant compte que de « *la superficie qu'occupe la base de la construction* », en application du principe selon lequel, en l'absence de définition réglementaire, la définition permettant l'exercice le plus large du droit de construire doit être adoptée.

Le tribunal administratif de Versailles⁷ a **en revanche** retenu le rapport de la surface occupée par la projection verticale du volume hors œuvre brut du bâtiment à la surface de la parcelle. **Plus récemment, la cour administrative d'appel de Versailles⁸ a inclus dans l'emprise au sol « un balcon en saillie édifié dans le prolongement de la salle de séjour située au premier étage, [...] desservi par un**

¹ CE 24 janv. 1990, Mme Girault, req. n° 91232 : surélévation de l'existant et aménagement d'un garage couvert au sein du bâtiment.

² CE 14 oct. 2002, Commune du Lavandou, req. n° 244714, *BJDU* 5/2002, concl. Goulard, s'agissant de parkings complètement enterrés.

³ CE 7 juill. 2000, Commune de Saint-Tropez, req. n° 189606.

⁴ Groupe Moniteur, 1999.

⁵ **Voir en ce sens la circulaire du 3 février 2012, NOR : DEVL1202266C.**

⁶ CAA Paris, 1^{er} juin 1999, Mme Burgeot, *BJDU* 4/1999, p. 292, concl. B. Phémolant.

⁷ TA Versailles, 6 oct. 1998, M. Leclerc, *BJDU* 1/1999, p. 61.

⁸ **CAA Versailles 8 juill. 2010, Commune de Viroflay, req. n° 09VE02354.**

escalier extérieur donnant sur le jardin », après avoir relevé « que ce balcon maçonné est d'un seul tenant avec le gros œuvre du premier étage et est ancré dans le sol au niveau de la base de l'escalier » et qu'il constitue ainsi « un élément indissociable de la construction ».

Les deux décisions⁹ rendues par le Conseil d'État sur ce sujet adoptent la même position, après avoir à chaque fois constaté que les éléments concernés (perrons et balcons) s'incorporaient au gros œuvre de la construction. Le petit nombre de décisions sur ce sujet et le fait que, s'agissant de la seconde de ces décisions, cette définition de l'emprise au sol résultait des annexes du règlement, ne permettent pas d'en tirer une définition générale de l'emprise au sol.

L'inclusion dans l'emprise au sol des éléments en saillie indissociables du bâtiment rejoint le principe selon lequel la distance par rapport aux limites séparatives doit être calculée à partir des balcons et autres encorbellements lorsqu'il en existe¹⁰. Cette jurisprudence concerne toutefois d'autres dispositions que celles relatives à l'emprise au sol et résulte de la prise en compte de leur finalité propre.

Si aucune définition générale ne ressort de la jurisprudence, il semble cependant possible de dégager une tendance des juridictions à inclure dans l'emprise au sol les éléments saillants du bâtiment lorsqu'ils sont indissociables de ce dernier, ce qui correspond à la nouvelle définition donnée, pour l'application d'autres dispositions, par le code de l'urbanisme et conduit à tenir compte des plus grands développements de la construction, même s'ils ne sont pas au sol (cas des constructions en pyramide inversée ou sur pilotis, ainsi que des balcons et encorbellements).

Les incertitudes **qui demeurent sur ce point** doivent inciter les rédacteurs du plan à être le plus précis possible dans la formulation de la règle, en définissant ce qu'ils entendent par emprise au sol. Une telle précision garantit non seulement la pertinence de la règle posée au regard de l'objectif fixé, mais également la sécurité juridique des constructeurs.

■ **Constructions**

Les remarques précédentes valent aussi quant au champ d'application de la règle : il est souhaitable que l'article 9 précise s'il s'applique à toutes les constructions ou seulement aux bâtiments.

La notion de construction est en effet plus étendue que celle de bâtiment et la règle a vocation à s'appliquer à tous les ouvrages soumis à autorisation d'urbanisme (permis ou déclaration), sauf prescriptions propres à ces ouvrages. Il appartient aux auteurs du règlement de définir plus ou moins précisément le champ d'application de la règle (constructions, bâtiments, superficies exclus, etc.).

Ainsi, en l'absence de prescriptions particulières, la règle s'applique à une piscine non couverte¹¹ ou à une piscine accompagnée d'une terrasse¹².

⁹ CE 23 mars 1986, *Ministre de l'urbanisme c. Époux Tisseyre et Mme Tourette*, req. n° 73256, *Rec. p.* 131 : perrons. – CE 31 janv. 1990, *M. Patrignani*, req. n° 79939 : balcons.

¹⁰ CE 2 déc. 1994, *Flament*, req. n° 131117. – CE 23 mai 2003, *Commune des Allues*, req. n° 234558.

¹¹ CE 2 mars 2008, *Mme Cortes*, req. n° 296239, à paraître aux tables du *Recueil* : « l'édification d'une piscine non couverte, construction qui n'est pas un bâtiment et qui doit donner lieu, en vertu du k) de l'article R. 422-2 du code de l'urbanisme alors en vigueur, à une déclaration de travaux, est soumise au respect des règles d'urbanisme relatives à l'occupation et à l'utilisation des sols,

En revanche, une terrasse qui n'est ni close ni couverte et constitue un simple dégagement pour certaines pièces de la maison n'a pas le caractère d'une surface construite¹³.

Si la règle ne vise que les bâtiments, elle ne s'applique pas aux autres ouvrages ; notamment pas, par exemple, à des bassins de rétention, qui en l'occurrence n'étaient soumis à aucune déclaration de travaux¹⁴.

Voici quelques exemples de rédaction précisant le champ d'application de la règle au regard de la construction projetée :

Exclusion de certaines parties des constructions : article UA9 du POS de Saint-Germain-en-Laye (1992) : « *Pourra être exclue du calcul de l'emprise au sol, la superficie des dalles terrasses de constructions destinées aux aires de stationnement et de livraison, à condition que celles-ci soient inaccessibles, qu'elles soient aménagées en espace vert, qu'elles ne dépassent pas le tiers de la superficie du terrain resté libre* ».

Inclusion expresse de certaines constructions : article UC9 du POS de Saint-Jean-Cap-Ferrat (1985) : « *L'emprise au sol des constructions (y compris les bassins, plans d'eau, piscines ou parties de piscines dont les murs d'encuvement dépassent 0,70 mètre au-dessus du sol naturel) ne doit pas excéder 30 % de la superficie de l'unité foncière* ».

Règle particulière pour les extensions de constructions existantes : « *Considérant que si l'article NB 9 du règlement du plan d'occupation des sols de la commune des Pieux prévoit que, dans la zone NB I où est situé le terrain d'implantation de la construction litigieuse, "l'emprise au sol des constructions ne devra pas excéder 10 % de la superficie totale du terrain, dans la limite de 150 mètres carrés par unité foncière", le deuxième paragraphe de l'article NB 1 dispose que dans la même zone, "l'aménagement, l'extension et le changement de destination des bâtiments existants à la date d'approbation du plan d'occupation des sols pour transformation en habitat" est autorisée "dans la limite de : 20 mètres carrés lorsque l'emprise des constructions est inférieure ou égale à 200 mètres carrés ; 10 % de l'emprise des constructions existantes, lorsque l'emprise totale des constructions existantes est supérieure à 200 mètres carrés" ; que par ces dernières dispositions, les auteurs du plan d'occupation des sols ont édicté des règles spécifiques applicables à l'extension des constructions existantes à la date d'approbation de ce plan et dérogeant aux règles d'emprise figurant à l'article NB 9* »¹⁵.

notamment à celles qui régissent, de manière générale, l'emprise au sol des constructions, sous réserve des prescriptions propres aux piscines non couvertes que prévoit, le cas échéant, le plan d'occupation des sols ou le plan local d'urbanisme ».

¹² CE 23 juill. 1976, SCI Azur.

¹³ CE 31 oct. 1986, Ministre de l'urbanisme c. M. Wastin, req. n° 54427.

¹⁴ CE 30 oct. 1987, Association pour la sauvegarde du littoral de Crach, req. n° 61098, Rec. CE p. 775.

¹⁵ CE 11 janv. 2006, req. n° 271387 (publié au Recueil).