

## >> L'ÉCRITURE DE L'ARTICLE 14 DU RÈGLEMENT DES PLU (coefficient d'occupation du sol)

Sylvain Pérignon

### Fiche 2

#### DE L'AUGMENTATION DES SEUILS MAXIMAUX DE DENSITÉ A LA PRESCRIPTION DE SEUILS MINIMAUX

L'évolution récente du droit de l'urbanisme n'a pas remis à l'honneur le COS, mais a facilité son augmentation (1), permet de majorer la règle pour favoriser le logement social (2) ou plus largement pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments d'habitation (3), et fait de la bonification de densité une récompense à la conception de bâtiments particulièrement performants en matière énergétique (4). Le législateur a dû régler le problème de la combinaison de ces divers dispositifs (5). Enfin, cette politique d'augmentation des plafonds de densité va bientôt s'accompagner de la possibilité de prescrire des seuils minimaux de densité (6).

### 1. La procédure simplifiée d'augmentation du COS

L'article L. 123-13 du code de l'urbanisme a été modifié par la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 afin d'introduire dans les divers modes de transformation des PLU une procédure de « *modification simplifiée* », ne pouvant porter que sur la rectification d'une erreur matérielle ou sur des éléments mineurs dont la liste a été fixée par l'article R. 123-20-1, issu du décret n° 2009-722 du 18 juin 2009. Dans ce cas, l'enquête publique est remplacée par une procédure allégée d'information du public faisant connaître le projet de modification, l'exposé de ses motifs, l'organe délibérant compétent approuvant la modification après recueil des observations du public sur le registre mis à sa disposition pendant un délai d'un mois.

Le nouvel article R. 123-20-1 retient, parmi les éléments « mineurs » justifiant le recours à cette procédure de modification simplifiée, le fait de :

« *b) Augmenter, dans la limite de 20 %, le coefficient d'emprise au sol, le coefficient d'occupation des sols ou la hauteur maximale des constructions, ainsi que les plafonds dans lesquels peut être autorisée l'extension limitée des constructions existantes ;*

*c) Diminuer les obligations de recul des constructions par rapport aux limites de leur terrain d'assiette ou par rapport aux autres constructions situées sur le même terrain ;*

*d) Diminuer, dans la limite de 20 %, la superficie minimale des terrains constructibles ; [...]. »*

Si la procédure de modification simplifiée est utilisée pour procéder simultanément aux augmentations prévues aux a et b de l'article R. 123-20-1 et à la

diminution prévue au *d* du même article, on peut s'interroger sur le caractère « mineur » de la densification ainsi induite.

L'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 relative aux procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme crée trois articles régissant les procédures de modification des PLU, qui entreront en vigueur à une date déterminée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2013. La procédure simplifiée, sans enquête publique, régie par le nouvel article L. 123-13-3, pourra être utilisée si le projet de modification n'a pas pour effet de majorer de plus de 20 % les possibilités de construction résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan. Elle pourra également être utilisée dans le cas des majorations de construire prévues par les articles L. 123-1-11, L. 127-1 et L. 128-1 (voir *infra*).

## 2. La majoration de densité favorisant la diversité de l'habitat

La loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat avait introduit dans le code de l'urbanisme un article L. 127-1 permettant à la commune d'instituer, par simple délibération du conseil municipal, la possibilité de dépasser la norme résultant de l'application du COS, dans la limite de 20 %, dans le respect des autres règles du POS. Ce dépassement était autorisé sous réserve que la SHON en dépassement corresponde à des logements locatifs sociaux et que le coût foncier imputé à ces logements n'excède pas un montant fixé et modulé selon des zones géographiques par les articles R. 127-2 et R. 127-3. Il s'agissait donc d'une modification des conditions d'application du COS selon une procédure distincte de la modification ou révision du POS ou du PLU.

Ce mécanisme de dépassement de COS, qui n'était évidemment applicable que si un COS avait été fixé, n'avait d'utilité que dans le cas de figure où un COS trop faible empêchait de réaliser le volume constructible tel qu'il découlait des autres règles d'urbanisme. C'est pourquoi l'article L. 127-1 a été réécrit par l'article 40-II de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Cet article permet désormais à l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de PLU, sous réserve de ne pas porter atteinte à l'économie générale du POS ou au projet d'aménagement et de développement durable du PLU, de délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes comportant des logements locatifs sociaux<sup>1</sup> bénéficiera d'une majoration du volume constructible tel qu'il résulte du COS ou des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol.

Cette majoration, fixée pour chaque secteur, ne peut excéder 50 %, la majoration étant identique pour l'ensemble des règles volumétriques<sup>2</sup>. S'il n'existe pas de COS, la majoration fixée touchera uniquement les règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol.

Il n'est plus imposé que les programmes de logements pouvant bénéficier de la majoration comportent 50 % de logements sociaux. Mais, pour chaque opération,

<sup>1</sup> Au sens de l'article L. 302-5 du CCH.

<sup>2</sup> Voir G. Godfrin, Le plan local d'urbanisme victime des politiques anticrise, *Constr.-Urb.* mai 2009, n° 5, p. 5.

la majoration ne pourra être supérieure au taux des logements sociaux du programme, soit le rapport entre le nombre de logements sociaux et le nombre total des logements de l'opération. Ainsi, la réalisation d'un programme de 100 logements, pourra bénéficier d'une majoration de 50 %, si telle est la majoration fixée par la délibération institutive, mais uniquement s'il comprend 50 logements locatifs sociaux. S'il n'en comprend que 30, il ne bénéficiera que d'une majoration de 30 % des règles concernées, et ne pourra donc bénéficier de la majoration maximale de 50 % fixée pour le secteur. Ce mécanisme peut connaître des distorsions si les logements sociaux prévus sont de petite taille, la majoration de SHON profitant davantage aux logements non sociaux prévus.

Si le programme n'est pas mixte et ne comprend que des logements locatifs sociaux, il bénéficiera du maximum de la majoration fixée, qui ne peut excéder 50 %<sup>3</sup>.

Ce mécanisme permet d'inciter à la réalisation de programmes mixtes ou de programmes ne comprenant que des logements locatifs sociaux, et de pallier ainsi l'impossibilité pour le PLU de différencier les règles édictées selon le mode de financement des logements à construire<sup>4</sup>.

L'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012, qui entrera en vigueur à une date déterminée en Conseil d'État et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2013, prévoit que ce dispositif devra apparaître dans le règlement du PLU, qui déterminera lui-même les secteurs de bonification de densité, à l'occasion de l'élaboration du PLU, de sa révision ou de sa modification.

### **3. L'autorisation de dépassement de densité pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments d'habitation**

Pour favoriser l'optimisation du foncier bâti, en permettant d'ajouter une pièce aux maisons individuelles, voire un étage aux immeubles collectifs, l'article 40-I de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 ajoute trois alinéas à l'article L. 123-1-11, relatifs à un nouveau dispositif de dépassement des règles volumétriques du PLU.

L'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI peut ainsi, par délibération motivée prise après recueil des observations du public sur le projet, déterminer des secteurs à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit<sup>5</sup>, à la hauteur, à l'emprise au sol et au coefficient d'occupation des sols est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Voir le rapport fait au nom de la commission des affaires économiques par M. Dominique Braye, Doc. Sénat n° 8, 8 oct. 2008.

<sup>4</sup> En application de l'article 40-V de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, les délibérations prises sur le fondement de l'article L. 127-1 dans sa rédaction antérieure restent applicables.

<sup>5</sup> Le « gabarit » est défini comme correspondant à « la hauteur autorisée en fonction de la largeur de la rue » : rapport précité, Doc. Sénat, n° 8, p. 120.

<sup>6</sup> Ce qui semble exclure les changements de destination, qui ne modifient pas la volumétrie du bâtiment, mais peuvent avoir pour effet de soumettre le bâtiment à une nouvelle norme en cas de COS différenciés.

Ces secteurs doivent obligatoirement être situés dans des zones urbaines délimitées par un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu, POS, PSMV, PAZ encore en vigueur. Mais le dispositif n'est pas applicable dans les zones A, B et C des plans d'exposition au bruit des aérodromes, ainsi que dans les « zones de dangers » ou les « zones de précaution » délimitées par les plans de prévention des risques naturels prévisibles.

La délibération fixe pour chaque secteur le dépassement, « *qui ne peut excéder 20 % pour chacune des règles concernées* », ce qui laisse entendre que le dépassement peut être modulé pour chacune des règles concernées, sous réserve d'un objectif de cohérence quant au résultat de ces majorations.

Si le document d'urbanisme ne fixe pas de COS, la délibération institutive ne pourra autoriser que le dépassement des règles de gabarit, de hauteur et d'emprise au sol, mais l'article L. 123-1-11 précise qu'en ce cas « *l'application du dépassement autorisé ne peut conduire à la création d'une surface de plancher supérieure de plus de 20 % à la surface de plancher existante* ». Cette rédaction implique qu'en l'absence de COS, le dépassement ne peut concerner que l'agrandissement d'un bâti existant, et non la construction d'un bâtiment à usage d'habitation.

En application de l'article L. 123-12-1, l'évaluation triennale du PLU doit amener le conseil municipal à délibérer notamment sur l'opportunité d'une application des possibilités ouvertes par ce nouveau dispositif de dépassement des règles volumétriques.

L'ordonnance précitée du 5 janvier 2012 prévoit qu'à son entrée en vigueur, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2013, ce sera le règlement du PLU qui déterminera les secteurs de bonification de densité au titre de l'article L. 123-1-11.

La loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 avait porté à 30 % le dépassement prévu par l'article L. 123-1-11 et avait introduit dans le code de l'urbanisme une majoration légale de 30 % des droits à construire résultant des règles de gabarit, de hauteur, d'emprise ou de COS, pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation, sauf à ce que les communes mettent en œuvre une procédure complexe et coûteuse pour s'opposer à cette majoration légale. Cette loi a été abrogée par la loi n° 2012-955 du 6 août 2012.

#### **4. La bonification de densité favorisant la performance énergétique et les énergies renouvelables dans les constructions**

L'article 30 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique a introduit dans le code de l'urbanisme les articles L. 128-1 et L. 128-2, permettant à la commune de rendre applicable, par décision du conseil municipal, la possibilité d'un dépassement de COS, dans la limite de 20 % et dans le respect des autres règles d'urbanisme, pour les constructions remplissant des critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Nonobstant l'intitulé du chapitre VIII « Dispositions favorisant la performance énergétique et les énergies renouvelables dans l'habitat » dans lequel figurent les articles L. 128-1 et L. 128-2, ces dispositions sont applicables à l'ensemble des constructions, et non aux seules constructions à usage d'habitation (voir Rép. min. n° 52643, JOAN 29 sept. 2009, p. 9246).

Ce dépassement est autorisé par le permis de construire lorsque le pétitionnaire complète sa demande, en application de l'article R. 431-18, par le document prévu par l'article R. 111-21 du CCH<sup>8</sup>.

Le dispositif a été profondément réaménagé par l'article 20 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, puis corrigé par l'article 19 de la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011.

Le dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité résultant du PLU ou du document d'urbanisme en tenant lieu (POS, PAZ, PSMV), éventuellement modulé ou supprimé en certains secteurs, est désormais limité à 30 %, les autres règles établies par le document d'urbanisme devant être respectées.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 disposait que ce dispositif n'était pas applicable dans un certain nombre de périmètres, ainsi qu'à certains travaux.

Étaient exclus de ce dispositif les travaux envisagés dans un secteur sauvegardé, dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager créée en application de l'article L. 642-1 du code du patrimoine (devenue aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine), dans le périmètre de protection d'un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques défini par l'article L. 621-30-1 du même code, dans un site inscrit ou classé en application des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement, à l'intérieur du cœur d'un parc national délimité en application de l'article L. 331-2 du même code, ainsi que les travaux portant sur un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques ou adossé à un immeuble classé, ou sur un immeuble protégé en application du 7° de l'article L. 123-1 du présent code.

L'article 19 de la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 a supprimé l'exclusion du dispositif de l'article L. 128-1 pour ces divers travaux et périmètres et l'a remplacé par une atténuation du dépassement, qui ne peut être supérieur à 20 %.

Lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012, qui interviendra au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2013, c'est le règlement du PLU qui déterminera lui-même les secteurs de bonification de densité.

## 5. La combinaison des dispositifs de majoration, dépassement ou bonification de densité

Le problème s'est posé du cumul, par un constructeur, des dépassements autorisés par l'article L. 127-1 en faveur de la diversité de l'habitat, par l'article L. 123-1-11 en faveur des bâtiments d'habitation et par l'article L. 128-1 en faveur des bâtiments particulièrement performants en matière énergétique.

---

<sup>8</sup> Art. R. 111-21 CCH, 3<sup>e</sup> al. : « Le demandeur joint au dossier du permis de construire soit un document établi par un organisme habilité à délivrer le label "haute performance énergétique" attestant que le projet respecte les critères de performance requis, soit son engagement d'installer les équipements de production d'énergie renouvelable, assorti d'un document établi par une personne répondant aux conditions de l'article L. 271-6 et attestant que ces équipements satisfont aux prescriptions du présent article et de l'arrêté pris pour son application ».

Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion<sup>9</sup> prévoyait une impossibilité de tout cumul, un article L. 123-1-4 disposant que « *L'application des dispositions relatives au dépassement et à la majoration du coefficient d'occupation des sols de l'un des articles L. 123-1-1, L. 127-1 et L. 128-1 est exclusive de l'application des dispositions prévues aux deux autres articles* ».

Le législateur a adopté une position moins rigoureuse. Aux termes de l'article L. 123-1-11, l'application du dépassement que cet article organise est exclusive de celle des articles L. 123-7 et L. 128-1. L'article L. 128-3 prévoit que l'application combinée des articles L. 127-1 et L. 128-1 **ne peut conduire à autoriser un dépassement de plus de 50 % de la densité autorisée par le COS ou du volume autorisé par le gabarit.**

## 6. La prescription de seuils minimaux de densité

L'idée d'accompagner ou de remplacer la fixation de seuils maximaux de densité, assortis de diverses possibilités de dépassement, par la fixation de seuils minimaux de densité a tracé son chemin dans le contexte d'une réflexion sur les effets positifs de la densification<sup>10</sup>.

La loi n° 209-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « Grenelle I », prend en compte cette thématique. Son article 7 assigne divers objectifs au droit de l'urbanisme, dont la lutte contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, ainsi que la revitalisation des centres-villes. Pour ce faire, les collectivités territoriales seront dotées d'outils leur permettant notamment « *de prescrire, dans certaines zones, des seuils minimaux de densité* ».

L'article 17 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », crée les outils permettant de prescrire une densité minimale de construction.

En application de l'article L. 122-1-5 VIII, le document d'orientation et d'objectifs du SCOT peut fixer des normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols définissant un plancher de densité, c'est-à-dire un minimum à la densité maximale, dans des secteurs délimités en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs et l'existence d'équipements collectifs, mais aussi en respectant les protections environnementales et agricoles.

Ce plancher de densité s'impose au PLU. Les règles du PLU qui seraient contraires aux normes édictées par le SCOT cessent de s'appliquer après un délai de deux ans à compter de l'édition des normes plancher par le SCOT, et ne pourront plus justifier un refus d'autorisation d'urbanisme. Toutefois, rien n'oblige les projets de construction à atteindre la densité maximale, quel que soit le niveau plancher de cette densité maximale. Si le SCOT précise que dans tel secteur le COS ne peut être inférieur à 2, alors qu'il est fixé à 0,5 par le PLU, le PLU doit, dans un délai de deux ans, porter le COS à un minimum de 2. S'il ne le

<sup>9</sup> Doc. Sénat, n° 497, 28 juill. 2008.

<sup>10</sup> Voir les travaux de Vincent Fouchier, et notamment l'étude « Vers des planchers de densité ? », *Études foncières* 1998-1999, n° 81, p. 24-29.

fait pas, les projets de construction, passé ce délai, ne pourront être refusés parce qu'ils dépassent le COS de 0,5. Mais rien n'oblige le constructeur à réaliser un projet d'une densité égale à 2.

Il n'en est pas de même lorsque le SCOT, en application de l'article L. 122-1-5 IX, définit des secteurs, dont la délimitation est particulièrement justifiée par le document d'orientation et d'objectifs et qui sont situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction. Dans ce cas, les règles plancher de densité minimale, exprimées par un COS plancher et/ou des règles minimales d'emprise, de hauteur, de gabarit, doivent être respectées par le projet de construction, qui par exemple ne peut présenter une densité inférieure à un COS plancher de 2.

Enfin, L'article L. 123-1-5 13° bis permet au PLU d'imposer une densité minimale dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, même en l'absence de SCOT ou de prescription d'un SCOT rendant obligatoire cette densité minimale, sous réserve d'une incompatibilité avec les dispositions de ce SCOT.

Dans les secteurs de densité minimale imposée, le COS est donc devenu un plancher exprimant le nombre minimum de mètres carrés de plancher qu'il convient de construire par mètre carré de sol.

On rappellera enfin que la sous-utilisation des possibilités de construire peut être fiscalement sanctionnée si la commune ou l'EPCI compétent institue, dans les zones urbaines ou à urbaniser délimitées par un PLU, un seuil minimal de densité en deçà duquel un versement pour sous-densité est dû par le constructeur dont le projet n'atteint pas ce seuil. En application de l'article L. 331-37, pour chaque secteur concerné, le seuil minimal de densité ne peut être inférieur à la moitié ni supérieur aux trois quarts de la densité maximale autorisée par les règles définies dans le plan local d'urbanisme.