

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

Sylvain Pérignon

Fiche 3

LA FIXATION DU COS

1. Le cadre légal et réglementaire

Aux termes de l'article L. 123-1-5, le règlement du PLU peut « 13° fixer un ou des coefficients d'occupation des sols qui déterminent la densité de construction admise :

- dans les zones urbaines et à urbaniser ;
- dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages et de leurs écosystèmes pour permettre, dans les conditions précisées par l'article L. 123-4, des transferts de constructibilité en vue de favoriser un regroupement des constructions. »

L'article R. 123-9 rappelle que « le règlement peut comprendre tout ou partie des règles suivantes : [...] 14° le coefficient d'occupation des sols défini par l'article R. 123-10 et, le cas échéant, dans les zones d'aménagement concerté, la surface de plancher développée hors œuvre nette dont la construction est autorisée dans chaque îlot ».

Le COS est défini par l'article R. 123-10 comme « le rapport exprimant le nombre de mètres carrés de surface de plancher ou le nombre de mètres cubes susceptibles d'être construits par mètre carré de sol ».

En application des articles R. 123-9 et R. 123-10, les COS fixés par le règlement peuvent être différenciés (voir *infra*, point 3).

Ces divers textes encadrent donc le pouvoir normatif du PLU en matière de quantification de la densité admise :

- La fixation d'un COS est facultative, mais le PLU ne peut définir les possibilités maximales d'occupation du sol que par l'utilisation du COS. Est illégale la disposition d'un règlement de PLU qui impose un nombre maximum de logements sur une zone donnée¹.
- La fixation d'un COS n'est possible qu'en zones U et AU. Il ne peut donc être fixé de COS en zone agricole (zone A). En zone naturelle, la fixation d'un COS n'est possible que dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif résultant de l'article L. 123-4 (voir Fiche 4, « Le transfert des possibilités de construction résultant du COS »).

¹ CE 11 déc. 1998, req. n° 155143 – CAA Paris, 12 oct. 2004, req. n° 02PA01835. Voir Rép. min n° 19288, JOAN 1^{er} juill. 2008, p. 5681 – Rép. min. n° 34053, JOAN 7 avr. 2009, p. 3283.

- Dans le périmètre d'une ZAC, le règlement du PLU peut soit n'édicter que des règles d'implantation et de volumétrie, soit déterminer un quantum de **surface de plancher** par îlot, soit fixer un COS. Cette dernière faculté avait d'ailleurs été admise par la jurisprudence, avant même la nouvelle rédaction de l'article R. 123-9².
- Le règlement du PLU ne peut modifier la définition réglementaire de la **surface de plancher**³.
- Si le choix de fixer un COS et la détermination de la valeur de ce COS peuvent poser des problèmes complexes d'appréciation, les modalités d'écriture de la règle n'en posent guère, consistant en l'édiction pure et simple d'un chiffre exprimant le rapport entre la surface du terrain d'assiette de l'opération et la **surface de plancher** susceptible d'être édifiée. Toutefois, l'article R. 123-10 ouvre la possibilité d'exprimer la règle de densité sous forme d'un nombre de mètres cubes susceptibles d'être construits par mètre carré de sol. Cette faculté d'édicter un COS exprimé en volume n'est utilisée que rarement, le plus souvent en zone d'activité industrielle ou artisanale, où sont admises des constructions importantes, mais ne comprenant qu'un seul niveau : hangars, ateliers, entrepôts⁴.

2. Les critères de fixation du COS

La fixation d'un COS étant facultative, de nombreux PLU ont fait le choix de ne définir une densité qu'indirectement, par l'effet combiné des règles d'implantation, de hauteur, de prospect, déterminant une volumétrie et une morphologie. Dans ce cas, il est souvent indiqué à l'article 14 que « *le coefficient d'occupation des sols n'est pas réglementé* ».

Certains PLU préfèrent néanmoins « doubler » ces règles par la fixation d'un COS donnant un plafond maximum aux possibilités d'occupation du sol. La référence à la « capacité des équipements collectifs existants ou en cours de réalisation » comme critère privilégié de fixation du COS a disparu de l'ordonnancement juridique. Cette capacité continue à devoir être prise en compte, mais par l'ensemble des choix opérés en matière de zonage, de réglementation et de mise en place d'instruments de financement de l'aménagement (PAE, PVR, PUP...).

La fixation de COS peut apparaître nécessaire, pour pouvoir user des possibilités d'incitation ou de dissuasion offertes par la fixation de COS différenciés en fonction de la destination des constructions (voir *infra*). Elle peut apparaître nécessaire si la commune entend pouvoir lisser l'effet de densification résultant de divisions de terrains bâtis, par la mise en place du dispositif de limitation des droits à construire prévu par l'article L. 123-1-11.

² CE 25 févr. 1998, req. n° 159253.

³ Cette définition est donnée par les articles L. 112-1 et R. 112-2 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction entrée en vigueur le 1^{er} mars 2012. La surface de plancher remplace l'ancienne surface hors œuvre nette (SHON).

⁴ Si une construction existante excède le COS exprimé en volume, en l'espèce 5 m³ par mètre carré de terrain, la création d'une mezzanine peut néanmoins être autorisée, ces travaux ne modifiant pas le volume de la construction et étant donc étrangers à la règle d'urbanisme méconnue (CAA Paris, 20 janv. 2000, req. n° 98PA02743 et n° 98PA03176).

L'impératif principal commandant la fixation d'un COS est un impératif de cohérence :

- Cohérence avec la densité de fait du tissu urbain, afin de ne pas bloquer, par un COS trop faible, toute évolution des constructions existantes.
- Cohérence avec les règles définissant une volumétrie et une morphologie. Le dépassement de COS n'étant plus admis, il convient de ne pas fixer un COS trop faible qui interdirait de réaliser les volumes bâtis définis par les autres règles. Inversement, il est inutile de fixer un COS relativement élevé si les autres règles ne permettent pratiquement pas d'atteindre la densité maximale autorisée par le COS. Le COS ne doit pas être un objectif en soi, mais un outil d'accompagnement constituant un garde-fou.
- Cohérence avec la vocation générale de la zone et les objectifs définis par le projet d'aménagement. La fixation d'un COS trop faible est contradictoire avec un classement en zone urbaine et de ce fait est illégale⁵.
- Cohérence avec la prise en compte de zones de risque : l'augmentation du COS d'une zone urbaine est illégale si elle accroît la vulnérabilité au risque d'inondation analysé dans le rapport de présentation du PLU⁶.
- Cohérence avec des normes supérieures, telles les dispositions de l'article L. 146-4, relatives à l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage, et qui s'opposent à une densification sensible de ces espaces⁷.

La fixation ou la réévaluation d'un COS doit enfin tenir compte de l'utilisation passée ou future de l'un ou de plusieurs des dispositifs de majoration de densité prévus par les articles L. 123-1-1, L. 127-1 et L. 128-1.

⁵ Un des motifs d'annulation du PLU de l'Île d'Yeu est fondé sur la contradiction entre un COS de 0,06 et le classement en zone urbaine d'une ancienne zone NB : « *Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article R. 123-5 du code de l'urbanisme : « Les zones urbaines sont dites "zones U". Peuvent être classés en zone urbaine les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter » ; qu'il ressort des pièces du dossier que le secteur Unc, défini comme un secteur « d'urbanisation existante diffuse », dans lequel sont partiellement incluses les parcelles du requérant, est affecté d'un coefficient d'occupation des sols (COS) de 0,06 ; que, dans ce secteur, le règlement du plan local d'urbanisme, qui n'édicte aucune règle de superficie minimale, n'interdit ni ne soumet à des conditions particulières l'édification de constructions nouvelles ; qu'ainsi un tel COS ne peut que favoriser une urbanisation dispersée sur de grandes parcelles, alors que les auteurs du plan local d'urbanisme ont exprimé dans le rapport de présentation la volonté très ferme de maîtriser le développement urbain de la commune et d'empêcher « une urbanisation diffuse très consommatrice d'espace » ; que cet objectif aurait dû logiquement conduire la commune à opter pour un classement du secteur considéré en zone Nm où ne sont autorisés que les abris de jardin d'une surface inférieure à 12 m² et les extensions des habitations existantes dans la limite de 20 m² supplémentaires au-delà de l'emprise au sol existante ; que, dès lors, la circonstance qu'un COS de 0,06 ait été fixé en secteur Unc entache de contradiction et, par suite, d'illégalité la délibération attaquée » (TA Nantes, 20 juill. 2009, req. n° 075653).*

⁶ TA Nice, 6 oct. 2005, req. n° 0201402.

⁷ CE 14 nov. 2003, req. n° 228098.

3. Les COS différenciés en fonction de la destination des constructions

Aux termes de l'avant-dernier alinéa de l'article R. 123-9, les règles édictées par le règlement du PLU « *peuvent être différentes, dans une même zone, selon que les constructions sont destinées à l'habitation, à l'hébergement hôtelier, aux bureaux, au commerce, à l'artisanat, à l'industrie, à l'exploitation agricole ou forestière ou à la fonction d'entrepôt. En outre, des règles particulières peuvent être applicables aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif* ».

L'article R. 123-10 réaffirme cette possibilité à propos du seul COS, rappelant que dans les zones ou parties de zones U et AU, le règlement « *peut fixer des coefficients différents suivant les catégories de destination des constructions définies à l'avant-dernier alinéa de l'article R. 123-9* ».

Cette possibilité donne aux auteurs du règlement un puissant levier pour favoriser ou dissuader tel type de destination et veiller à une certaine mixité fonctionnelle, la modulation du COS par destination devant être cohérente avec les autres règles et celles-ci devant elles aussi être éventuellement différenciées en fonction des mêmes critères et des mêmes objectifs.

Il est fréquemment indiqué un COS, dit « global » ou « de droit commun », applicable à toutes les catégories de destinations pour lesquelles n'est pas indiqué un COS spécifique, lequel peut être inférieur ou supérieur à la valeur « de droit commun ». Le COS spécifique peut être commun à plusieurs destinations voisines, liées par exemple à l'emploi, mais l'écriture du règlement doit faire apparaître expressément quelles sont les destinations concernées, en reprenant la typologie de l'article R. 123-9.

En tout état de cause, le COS ne peut être différencié en fonction de la nature des constructions ou de tout critère autre que les catégories de destinations définies par l'article R. 123-9 : serait illégale la fixation de COS différents pour l'habitat individuel, collectif ou intermédiaire, ce qui reviendrait à « *créer des sous-catégories de destination et à traiter différemment des constructions qui ont la même destination : l'habitation* »⁸. De même ne peut être légalement admise une différenciation « *en fonction des bâtiments existants et des bâtiments nouveaux ou selon qu'il s'agit de terrains bâtis ou à bâtir ou encore de terrains familiaux ou non* »⁹.

Le règlement du PLU ne peut non plus édicter des COS différenciés en fonction du mode de financement des logements à construire (logements sociaux ou logements non aidés). Cet objectif de majoration de densité pour favoriser la diversité sociale ne peut être atteint que par la procédure prévue par l'article L. 127-1 (voir *supra*).

La faculté de différencier les règles, dont le COS, en application de l'article R. 123-9 et le caractère facultatif de l'édition d'un COS permettent de fixer un COS pour tel ou tel type de destination et de choisir de n'en point fixer pour tel autre. De nombreux PLU font application de cette possibilité, mais l'écriture de la règle semble critiquable lorsqu'il est formulé par exemple que « le COS ne s'applique pas » à telle destination ou, ce qui est fréquent, « aux équipements

⁸ Rép. min. n° 63325, JOAN 12 juill. 2005, p. 6956.

⁹ Rép. min. n° 5239, JOAN 22 juill. 2008, p. 6391.

publics ou d'intérêt collectif ». Il paraît plus approprié d'écrire que pour tel type de destination, ou pour les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif, « il n'est pas fixé de COS ». Ne pas fixer de COS pour telle catégorie de construction paraît plus compréhensible que de « dispenser de l'application de la règle de densité » cette même catégorie.

4. **Les COS alternatifs**

Sur le fondement de l'ancien article R. 123-22 1°, aux termes duquel « *des coefficients différents peuvent être fixés suivant la nature, la destination et les modalités de l'occupation ou de l'utilisation du sol* », de nombreux règlements de POS avaient fixé des COS dits « alternatifs », consistant à fixer un COS général et un COS plus élevé pour des terrains d'une superficie dépassant une certaine dimension (COS alternatif « progressif ») ou pour la réalisation d'opérations répondant à certaines conditions¹⁰. Plus rarement était employé le système du COS alternatif « dégressif », consistant à fixer des COS élevés sur les petits terrains et à en réduire la valeur sur de grands terrains.

Ce type de rédaction s'appuyait sur une lecture très extensive de l'article R. 123-22 précité. Quoi qu'il en soit, la rédaction de l'actuel article R. 123-10 n'autorise plus la fixation de COS différenciés en fonction de la taille des terrains ou de tout autre critère que la destination des constructions¹¹. Serait ainsi illégale la variation du COS en fonction de la profondeur du terrain et de la situation de la construction par rapport à la voie.

5. **COS et extension des bâtiments existants**

Le problème de l'agrandissement des bâtiments existants se pose de façon récurrente, notamment lorsque des COS trop restrictifs amènent à figer le tissu urbain.

L'impossibilité pour les PLU de prévoir le dépassement du COS pour des raisons d'architecture et d'urbanisme doit en principe amener les concepteurs d'un PLU à fixer des COS à un niveau adapté aux évolutions normales du bâti existant ou à n'en plus fixer.

À défaut, la jurisprudence a condamné les tentatives d'édicter des règles spécifiques tendant à permettre le dépassement du COS, telles que celles prévoyant qu'il ne sera pas fait application du COS pour la construction ou la transformation d'un pavillon n'excédant pas 150 m² de SHON¹². De même, un POS ne peut légalement prévoir la possibilité de majorer de 10 % la surface hors œuvre nette

¹⁰ Pour l'exemple d'un POS autorisant un tel COS majoré, voir CAA Lyon, 22 juin 1999, req. n° 95LY00976 : « *Considérant qu'aux termes de l'article NA 14 du plan d'occupation des sols de la VILLE DE NICE, dans la zone NA/h, dans laquelle doit être implanté le projet litigieux, le coefficient d'occupation des sols est normalement de 0,12, mais : "En cas de composition d'ensemble portant sur des terrains d'au moins 5 000 m² équipés ou facilement équipables notamment en eau et en réseau d'égout, si cette composition revêt un aspect de village, hameau, villas groupées, s'intégrant harmonieusement dans le site, le COS pourra atteindre 0,40" ».*

¹¹ Voir Rép. min. n° 12444, JO Sénat 26 août 2004, p. 1946.

¹² CE 1^{er} déc. 1993, req. n° 128152.

des constructions existantes qui dépassent déjà le COS normalement applicable dans la zone¹³.

En l'attente d'une modification du POS ou du PLU pour fixer des COS adaptés, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent peut délibérer pour mettre en place le nouveau dispositif de dépassement des règles volumétriques et de densité institué par les trois derniers alinéas de l'article L. 123-1-11, issus de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 (voir Fiche 2).

6. Le COS de fait

La règle dite « du COS de fait » a pour fondement les dispositions de l'article L. 123-1-5, aux termes duquel les PLU peuvent : « 5° Délimiter les zones ou parties de zones dans lesquelles la reconstruction ou l'aménagement de bâtiments existants pourrait, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, être imposé ou autorisé avec une densité au plus égale à celle qui était initialement bâtie, nonobstant les règles fixées au 13° ci-dessous, et fixer la destination principale des îlots ou immeubles à restaurer ou à réhabiliter ».

Il s'agit de permettre la reconstruction ou l'aménagement d'une surface de plancher au plus égale à la surface existante sur le terrain, même si la construction était déjà surdensitaire au regard du COS existant. Sont ainsi neutralisés les effets d'une surdensité existante.

L'édiction de cette règle par le PLU n'est légale que si elle s'appuie sur une zone particulière délimitée, si elle est justifiée par des motifs d'architecture et d'urbanisme et si elle s'accompagne de précisions sur la destination principale des îlots ou immeubles concernés¹⁴.

Le COS de fait, comme le COS de droit commun, ne **pouvait** faire l'objet d'un dépassement, même minime, au titre des « adaptations mineures » autorisées dans des cas de figure très spécifiques par l'article L. 123-1-9¹⁵. Mais cette jurisprudence paraît susceptible d'évolution depuis la suppression de la possibilité d'autoriser le dépassement de COS moyennant le versement de la participation pour sur-densité.

Sur le fondement de l'ancien article R. 123-22, qui autorisait la fixation de COS « suivant la nature, la destination et les modalités de l'occupation ou de l'utilisation du sol », le Conseil d'État avait admis la fixation d'un COS de fait exprimé dans les termes suivants : « Le coefficient d'occupation des sols est égal à la valeur de fait telle qu'elle résulte des constructions existant à la date de prise d'effet du présent règlement »¹⁶. L'article R. 123-10 n'ayant pas repris les termes précités de l'article R. 123-22, il convient désormais de se référer au strict respect de l'encadrement du « COS de fait » par l'article L. 123-1-5, 5°.

¹³ CE 21 déc. 2001, req. n° 179211.

¹⁴ L'article UG.14.4 du règlement du PLU de Paris, « dispositions particulières applicables aux terrains sur lesquels le COS global est dépassé par les constructions existantes », fournit une bonne illustration des motifs et conditions pouvant encadrer le mécanisme du COS de fait.

¹⁵ CE 10 juill. 1995, req. n° 97462 – CE 19 juin 2006, req. n° 278361.

¹⁶ CE 18 oct. 2002, req. n° 216736.

Il convient enfin de souligner que la modification de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009¹⁷ généralise le « COS de fait », qui s'applique non seulement aux bâtiments détruits par sinistre, mais aussi aux bâtiments volontairement démolis depuis moins de dix ans, sauf dans l'hypothèse où le PLU écarterait formellement, pour des raisons d'urbanisme justifiées, l'application de cet article L. 111-3.

¹⁷ Art. L. 111-3 : « La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans est autorisée nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale ou le plan local d'urbanisme en dispose autrement, dès lors qu'il a été régulièrement édifié ».