

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

Sylvain Pérignon

Fiche 4

LE TRANSFERT DES POSSIBILITÉS DE CONSTRUCTION RÉSULTANT DU COS

Dans un contexte marqué par une forte revendication en faveur d'une péréquation des valeurs foncières, l'article L. 123-2, issu de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976, autorisait les POS à instituer, dans les zones naturelles de protection paysagère, un système de transfert des possibilités de construction résultant du COS en vue de favoriser le regroupement des constructions dans certains secteurs. Le principe était que tous les propriétaires ont un droit de construire attaché à leur terrain, mais que certains seulement peuvent utiliser, les autres ne pouvant que le négociier.

La rédaction de cet ancien article L. 123-2, reprise quasiment sans modifications, se trouve codifiée, depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, à l'article L. 123-4, aux termes duquel : « *Dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, le plan local d'urbanisme peut déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de construction résultant du coefficient d'occupation du sol fixé pour l'ensemble de la zone pourront être transférées en vue de favoriser un regroupement des constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone.*

Dans ces secteurs, les constructions ne sont autorisées qu'après de tels transferts, les possibilités de construire propres aux terrains situés dans ces secteurs s'ajoutant alors aux possibilités transférées ; la densité maximale de construction dans ces secteurs est fixée par le règlement du plan.

En cas de transfert, la totalité du terrain dont les possibilités de construction sont transférées est frappée de plein droit d'une servitude administrative d'interdiction de construire constatée par un acte authentique publié au bureau des hypothèques. Cette servitude ne peut être levée que par décret pris sur avis conforme du Conseil d'État. »

La mise en œuvre de ce dispositif est restée relativement limitée, compte tenu de la complexité des « réglages » à opérer pour que le système puisse fonctionner et qu'un véritable « marché » puisse s'organiser. On peut toutefois souligner son heureuse utilisation sur le territoire de stations touristiques de montagne, où il est apparu particulièrement adapté compte tenu des spécificités de ces territoires. Le mécanisme du transfert de COS devrait connaître un regain d'actualité, pour régler en certains cas les problèmes posés par la nécessaire disparition des zones NB, lors du passage du POS au PLU.

1. La délimitation de la zone émettrice

La zone « émettrice », où les propriétaires pourront accepter le transfert des possibilités virtuelles de construction attachées à leurs terrains, sans jamais pouvoir les mettre en œuvre sur ces derniers, ne peut être qu'une zone ND délimitée par un POS ou une zone N, délimitée par un PLU. Ne peuvent donc être concernées les zones agricoles protégées à ce titre, zones NC des POS ou A des PLU. Par exception au principe selon lequel un COS ne peut être fixé qu'en zone U ou AU, un COS applicable soit à l'ensemble de la zone N, soit à un ou plusieurs secteurs « émetteurs » délimités dans une zone N¹, est fixé par le règlement, en application de l'article R. 123-10 qui se réfère à « *l'ensemble des terrains inclus dans le périmètre délimité pour le calcul des transferts* »². Ce COS doit être fixé à un niveau suffisant pour que son transfert corresponde à une réalité pratique, mais doit être cohérent avec la capacité d'accueil fixée dans les secteurs « récepteurs ».

2. La délimitation des secteurs récepteurs

Concomitamment à la fixation d'un COS de base dans le périmètre émetteur, le PLU doit délimiter le ou les secteurs « récepteurs », à l'intérieur desquels s'effectue le transfert des possibilités de construire. En application de l'article R. 123-8, ne peuvent être inclus dans ces secteurs « *les terrains présentant un intérêt pour le développement des exploitations agricoles et forestières* ».

Le règlement doit fixer, aux termes de l'article R. 123-10, un COS spécifique au secteur récepteur, définissant la densité maximale des constructions pouvant être implantées dans ce secteur.

En application de l'article R. 123-12, les documents graphiques font apparaître « *3° dans les zones N :*

Les secteurs protégés en raison de la qualité de leur paysage où est applicable le transfert des possibilités de construction prévu à l'article L. 123-4. »

Ces secteurs « récepteurs » ont un statut spécifique et ne doivent pas être confondus avec les « *secteurs de taille et de capacité limitées* » qui peuvent être délimités en zone N en application du dernier alinéa de l'article R. 123-8³. Dans ces derniers secteurs, l'article R. 123-9 précise que le règlement prévoit « *les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant*

¹ Une réponse ministérielle n° 64912 (JOAN 20 sept. 2005, p. 8816) admet la possibilité de délimiter, à l'intérieur d'une zone N, un ou plusieurs secteurs émetteurs où toute construction est interdite.

² Art. R. 123-10, dernier al. : « *Lorsque dans la zone N a été délimité un périmètre pour effectuer les transferts des possibilités de construction prévus à l'article L. 123-4, le règlement fixe deux coefficients d'occupation des sols, l'un applicable à l'ensemble des terrains inclus dans le périmètre délimité pour le calcul des transferts et l'autre définissant la densité maximale des constructions du secteur dans lequel celles-ci peuvent être implantées* ».

³ Art. R. 123-8, dernier al. : « *En dehors des périmètres définis à l'alinéa précédent [secteurs « récepteurs »] des constructions peuvent être autorisées dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages* ». Voir également Rép. min. n° 56480, JOAN 26 avr. 2005, p. 4294.

d'assurer l'insertion de ces constructions dans l'environnement et compatibles avec le maintien du caractère naturel de la zone ». Mais cet article ne permet pas de déroger à l'interdiction législative de fixer des COS en zone naturelle édictée par l'article L. 123-1-5, 13°, sauf « *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* ».

3. La réalisation du transfert

On rappellera que l'édification d'une construction dans le secteur récepteur est subordonnée à un transfert des possibilités de construction résultant du COS « de base », nonobstant la fixation d'un COS spécifique au secteur récepteur. La mise en œuvre du transfert de COS n'est donc pas une simple possibilité, mais une obligation.

En effet, aux termes de l'article L. 123-4, « *dans ces secteurs, les constructions ne sont autorisées qu'après de tels transferts, les possibilités de construire propres aux terrains situés dans ces secteurs s'ajoutant alors aux possibilités transférées* ».

Soit une zone émettrice où a été fixé un COS de base de 0,005. Dans cette zone, un secteur récepteur est doté d'un COS égal à 0,3. Le propriétaire d'un terrain de 600 m² situé dans ce secteur récepteur peut construire 180 m² de **surface de plancher** (600 x 0,3), à la condition d'obtenir le transfert de droits à construire correspondant à 177 m² de **surface de plancher**, différence entre la **surface de plancher** résultant du COS de base appliqué à 600 m² et la **surface** résultant du COS spécifique de 0,3 appliqué à 600 m². Il doit donc obtenir le transfert des droits à construire d'un terrain d'une superficie de **35 400 m²** (35 0400 x 0,005 = 177 m²).

Il convient donc que le propriétaire d'une telle superficie située en zone émettrice accepte que son terrain soit frappé d'une « servitude administrative d'interdiction de construire », constatée par acte authentique publiée au fichier immobilier, et qui est la contrepartie de ce qui est souvent qualifié de « cession de SHON » permettant le « transfert des possibilités de constructions ». Il s'agit en fait moins d'une « cession » qu'un contrat où l'acceptation de la servitude administrative a pour contrepartie le droit de se prévaloir de cette institution pour bénéficier du COS spécifique du secteur récepteur.

Il peut y avoir signature de plusieurs contrats s'il s'avère nécessaire de transférer les possibilités de construction de plusieurs terrains émetteurs pour que le terrain récepteur puisse atteindre sa constructibilité maximale.

L'administration n'intervient plus dans ce processus depuis l'abrogation de l'ancien article R. 332-13⁴ par le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007. Le conseil

⁴ Art. R. 332-13 (abrogé par le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 - art. 13 (V), JORF 6 janv. 2007 en vigueur le 1^{er} octobre 2007) : « *Le constructeur qui demande à bénéficier des dispositions de l'article L. 332-1 (alinéa 2, b et c) doit apporter à l'appui de sa demande, l'accord écrit d'un ou plusieurs propriétaires de parcelles situées dans la zone soumise aux mêmes prescriptions d'urbanisme ou d'architecture prévues à l'article L. 123-1 (7°) à l'institution d'une servitude qui réduit les possibilités de construire, sur sa ou leurs parcelles, d'une quantité équivalente au dépassement en cause.*

municipal n'a plus à délibérer pour fixer les nouveaux COS et ne peut donc s'opposer à la mise en œuvre du transfert de COS.

4. Les effets du transfert

S'agissant du terrain émetteur, il est frappé d'une servitude administrative d'interdiction de construire publiée au fichier immobilier. Cette servitude reste opposable, même dans l'hypothèse où une évolution ultérieure du PLU viendrait à modifier le zonage et les règles édictées, dans un sens favorable à la construction. Cette servitude ne peut être levée que par décret pris sur avis conforme du Conseil d'État, en application de l'article L. 123-4.

S'agissant du terrain récepteur, il appartiendra au propriétaire ou à la personne ayant son accord pour y construire de compléter la demande de permis de construire par les documents exigés par l'article R. 431-33, aux termes duquel : « *Lorsque l'édification des constructions est subordonnée, en application de l'article L. 123-4, à un transfert des possibilités de construction résultant du coefficient d'occupation des sols, la demande est accompagnée des contrats ayant procédé à ces transferts* ».

C'est donc à ce moment que l'administration prend connaissance de l'opération de transfert de COS et en tire les conséquences.

La constitution de cette servitude fait l'objet d'une délibération du conseil municipal notifiée à tous les propriétaires intéressés par la modification des possibilités de construction. Cette délibération, qui vaut autorisation de dépassement, fixe, sous la condition suspensive de la passation de l'acte notarié mentionné à l'alinéa suivant, les nouveaux coefficients d'occupation du sol applicables aux parcelles en cause.

L'accord des propriétaires est alors constaté par un acte notarié qui précise pour chacune des parcelles le coefficient d'occupation du sol désormais applicable. L'acte est publié au bureau des hypothèques en même temps qu'une ampliation ou copie certifiée conforme de la délibération du conseil municipal et dans le délai prévu à l'article 33 C du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955. Lorsque sur un terrain considéré, un dépassement du coefficient d'occupation du sol est autorisé par le plan d'occupation du sol, jusqu'à une densité qui est supérieure au plafond légal, le transfert de coefficient d'occupation du sol ne peut être autorisé qu'à concurrence des possibilités de construire comprises entre le coefficient d'occupation du sol et la densité à partir de laquelle le versement prévu à l'article L. 112-2 est dû. »