

>> **PLU ET ÉNERGIE**

Jean-Philippe Brouant

Fiche 4

LES BONIFICATIONS DE DENSITÉ

Sur le même modèle que ce que prévoit l'article L. 127-1 du code de l'urbanisme en faveur du logement social, la loi du 13 juillet 2005 a autorisé des dépassements de coefficient d'occupation des sols (COS), dans la limite de 20 %, pour les « constructions remplissant des critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable » sur simple délibération du conseil municipal.

Cette disposition vise à faciliter la réalisation des travaux d'isolation thermique ou d'équipement en énergie renouvelable, de façon à ce que les volumes et surfaces nécessaires à l'isolation des parois ne viennent pas restreindre les surfaces habitables.

La loi du 12 juillet 2010 a renforcé et étendu ce dispositif de bonification de densité. L'article L. 128-1 du code de l'urbanisme fait désormais référence aux « constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération ».

1. **PLU et bonification de densité**

En premier lieu, il convient de préciser que ce dispositif est « déconnecté » du PLU en ce sens que l'article L. 123-1-5¹³, qui précise que « le règlement du PLU fixe un ou des coefficients d'occupation des sols qui déterminent la densité de construction admise », n'autorise pas directement à définir dans le règlement du PLU les bonifications de densité destinées à la promotion des énergies renouvelables et de la performance énergétique.

À ce titre posent un certain nombre de difficultés les PLU examinés qui, dans leur règlement, autorisent par exemple un dépassement du COS dans la limite de 10 % pour les structures solaires ou, de manière plus générale, « pour les constructions remplissant des critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable ». Le règlement du PLU peut certes rappeler, à titre d'information, que la commune concernée a adopté le mécanisme de bonification de densité prévu à l'article L. 128-1 du code de l'urbanisme, mais ce n'est pas lui qui, en tant que tel, autorise des dépassements de COS.

Les conditions d'application de l'article L. 128-1 sont précisées par l'article R. 111-21 du code de la construction et de l'habitation, qui indique que « pour pouvoir bénéficier du dépassement du coefficient d'occupation des sols prévu à l'article L. 128-1 du code de l'urbanisme, le pétitionnaire du permis de construire doit justifier que la construction projetée respecte les critères de performance énergétique définis par le label haute performance énergétique » ou « s'engage

à installer des équipements de production d'énergie renouvelable de nature à couvrir une part minimale de la consommation conventionnelle d'énergie du bâtiment ».

2. Champ d'application de la bonification

On peut tout d'abord s'interroger sur les constructions pouvant bénéficier de cette bonification. En effet, l'article L. 128-1 est inclus dans un chapitre VIII intitulé « *Dispositions favorisant la performance énergétique et les énergies renouvelables dans l'habitat* ». Faut-il en déduire que seules les constructions ayant pour destination l'habitation peuvent bénéficier de ce dispositif ? Outre qu'il faut rappeler que les intitulés des titres et chapitres du code n'ont pas de portée normative, les mesures d'application de cette disposition visent les constructions de manière générale et ne comportent pas de restrictions au bénéfice de l'habitat.

L'article R. 111-21 du code de la construction et de l'habitation renvoie à un arrêté ministériel pour la définition des critères permettant de bénéficier de la bonification de densité.

La mesure s'applique à toute « *construction de bâtiment* » quelles qu'en soient la nature ou la destination. En revanche, seuls les bâtiments existants à usage d'habitation peuvent bénéficier du dispositif en cas d'extension.

Il est à noter que les textes n'envisagent que les travaux soumis à permis de construire et non ceux relevant du régime de la déclaration de travaux.

Pour justifier du respect des critères, le demandeur du permis de construire doit fournir une attestation établie par un organe de certification. Ce document doit être produit lors de la demande de permis¹.

Cette procédure conditionne les collectivités territoriales dans la mise en œuvre du dispositif de bonification. En effet, une collectivité ne peut se soustraire aux conditions fixées par arrêté ministériel et décider d'un agrément « local ».

Pour ce qui est du champ d'application territorial, l'article L. 128-1 du code de l'urbanisme évoque uniquement les « *zones urbaines ou à urbaniser* », ce qui exclut par conséquent l'instauration de ce dispositif dans les zones A et N.

La bonification accordée peut aller jusqu'à 30 %. En revanche, la limite est de 20 % dans un certain nombre de zones bénéficiant de protections : secteurs sauvegardés, ZPPAUP, périmètre d'un immeuble classé ou inscrit, etc.

Les secteurs bénéficiant d'une bonification de densité doivent apparaître sur le document graphique (cf. c. urb., art. R. 123-13).

3. Les modulations de bonification de densité

En premier lieu, l'article L. 128-1 du code de l'urbanisme autorise un dépassement du coefficient d'occupation des sols « *dans la limite de 30 %* ». En conséquence, il ne s'agit que d'un plafond et l'autorité locale est parfaitement en droit

¹ Art. R. 421-7-2 et R. 431-18 du code de l'urbanisme.

de prévoir une bonification moindre. Il faut rappeler de plus que ce dépassement est autorisé « *dans le respect des autres règles du plan local d'urbanisme* », en particulier les règles de hauteur du bâtiment, qui peuvent amoindrir la portée effective de la bonification.

On peut s'interroger sur la possibilité éventuelle de faire varier cette bonification en fonction de la destination des bâtiments. On sait que le COS peut être différent dans une même zone en fonction des destinations mentionnées à l'article R. 123-9 du code. Peut-on, dans le but d'inciter à la réalisation de constructions à usage d'habitation, prévoir une bonification supérieure pour cette destination et inférieure, voire inexistante pour les autres ? **Les textes ne semblent pas s'y opposer.**

Par ailleurs, l'article L. 128-2 autorise une modulation du dépassement sur tout ou partie du territoire sous réserve de respecter un délai de « stabilité » de deux ans. Enfin l'autorité délibérante peut décider de supprimer ce dépassement, dans des secteurs limités, sous réserve d'une justification spéciale motivée par la protection du patrimoine bâti, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines.

4. Le contrôle du respect des conditions prévues

Il n'existe pas, *a priori*, de contrôle des autorités administratives sur cette procédure. En effet, à la suite de la réforme des autorisations d'urbanisme opérée par le décret du 5 janvier 2007, le demandeur du permis de construire n'a qu'à produire une pièce garantissant la validité de sa démarche².

En l'occurrence, un certain nombre de difficultés peuvent surgir lors de la phase « chantier » : le sondage effectué *in situ* par l'organisme certificateur peut, en raison de la non-conformité ou de la mauvaise mise en œuvre des matériaux, conduire l'organisme à retirer le label décerné au vu du projet. Que se passe-t-il alors sur le plan juridique ? La construction projetée a bénéficié d'une bonification de densité sans pour autant répondre aux exigences posées par les textes.

Certes l'article R. 111-21-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le fait pour le titulaire du permis de construire qui a bénéficié des dispositions de l'article L. 128-1 du code de l'urbanisme de ne pas réaliser une construction satisfaisant aux critères de performance est puni de la peine d'amende prévue pour les contraventions de la 5^e classe. Mais cette sanction paraît loin d'être dissuasive.

² Y. Jégouzo, Les opérations soumises à une autorisation prévue par une législation étrangère à l'urbanisme, *AJDA* n°5/2007, p. 249.