

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

Sylvain Pérignon

Fiche 1

DU POS AU PLU : LA REMISE EN CAUSE DU COS

Le règlement du plan local d'urbanisme peut édicter facultativement, comme pouvait le faire le plan d'occupation des sols, une règle de densité exprimée par le coefficient d'occupation du sol, rapport exprimant le nombre de mètres carrés hors œuvre nette ou le nombre de mètres cubes susceptibles d'être construits par mètre carré de sol (art. R. 123-10).

Il apparaît toutefois que le COS n'est plus considéré comme un élément essentiel du règlement. Constituant le « noyau dur » du plan d'occupation des sols (1), la règle de densité a subi de nombreuses critiques (2), qui ont trouvé leur aboutissement dans une certaine dévalorisation du COS (3) par le nouveau dispositif de planification urbaine institué par la loi SRU du 13 décembre 2000.

1. LE COS, « NOYAU DUR » DU POS

La possibilité, pour un document d'urbanisme, d'édicter une règle de densité exprimée par un coefficient a été introduite par l'article 4 du décret n° 62-460 du 13 avril 1962, aux termes duquel « Les possibilités maximums d'occupation du sol peuvent, dans certains secteurs d'un territoire faisant l'objet d'un plan d'urbanisme, être fixées à l'aide de deux coefficients :

- a) Le coefficient d'emprise, qui est égal au rapport de la surface de terrain occupée par la construction à la surface de la parcelle ;
- b) Le coefficient d'utilisation, qui est défini soit par le rapport de la surface cumulée des planchers, comptée hors œuvre, à la surface de la parcelle, soit par le rapport du volume des bâtiments à la surface de la parcelle. »

Mais c'est la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 qui met le coefficient d'utilisation, rebaptisé « coefficient d'occupation du sol », au cœur du dispositif réglementaire du plan d'occupation des sols, document qui va se substituer aux plans d'urbanisme élaborés dans le cadre du décret n° 58-1463 du 31 décembre 1958.

Cette prééminence du COS est attestée par l'architecture de l'article 13 du code de l'urbanisme et de l'habitation, issu de l'article 1^{er} de la LOF : « *Les plans d'occupation des sols fixent [...] les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols. [...] En particulier :*

1° Ils délimitent des zones d'urbanisation... ;

2° Ils déterminent des zones d'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées ;

3° Ils fixent, pour chaque zone d'affectation ou chaque partie de zone, **en fonction notamment de la capacité des équipements collectifs existants ou en cours de réalisation, un coefficient d'occupation du sol qui détermine la densité de construction qui y est admise ;**

[...]. »

Viennent ensuite les 4°, 5°, 6° et 7° relatifs à divers pouvoirs normatifs du POS. C'est *in fine*, à l'alinéa 7°, qu'il est précisé que les POS « définissent les règles concernant le droit d'implanter des constructions, leur destination, leur nature, leur aspect extérieur, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords ».

Les COS définissent donc un plafond maximum de densité, en fonction de divers critères, ce que sous-entend le « notamment » de l'alinéa précité, mais dont un seul est explicité et de ce fait privilégié : la capacité des équipements collectifs existants ou en cours de réalisation. C'est dans l'enveloppe de densité définie par le COS que les constructions pourront être réalisées, en respectant les règles de volumétrie définies par ailleurs par le règlement.

Toutefois, la fixation d'un COS reste facultative, le dernier alinéa de l'article 13 du CUH disposant que les POS peuvent ne contenir qu'une partie des éléments énumérés dans cet article. Par ailleurs, le même article 13 précise que « les règles mentionnées au 7° ci-dessus peuvent prévoir des normes de constructions différentes de celles qui résultent de l'application du coefficient d'occupation du sol, soit en raison de prescriptions d'urbanisme ou d'architecture, soit en raison de l'existence de projets tendant à renforcer la capacité des équipements collectifs ».

L'article 21 du CUH, issu de l'article 1^{er} de la LOF, prévoit que lorsque l'application des règles mentionnées au 7° de l'article 13 permet la réalisation d'une construction qui dépasse la norme résultant de l'application du COS ou impose le respect de servitudes ou obligations impliquant un dépassement de cette norme, le constructeur est tenu de verser une participation. « Toutefois, la participation n'est pas due lorsque le dépassement est justifié par des prescriptions d'urbanisme ou d'architecture et que, avec l'accord de l'autorité administrative, les propriétaires des parcelles voisines acceptent de réduire leurs possibilités de construction d'une quantité équivalente au dépassement en cause » (art. 21, I, al. 2).

Le décret n° 70-1016 du 28 octobre 1970 relatif aux plans d'occupation des sols précise, en son article 19, que le règlement fixe le ou les coefficients d'occupation des sols de chaque zone ou partie de zone, et les conditions dans lesquelles ces coefficients peuvent être éventuellement dépassés en application des articles 13 et 21 du CUH. L'article 20 du même décret donne une définition du COS, comme étant « le rapport exprimant le nombre de mètres carrés de plancher hors œuvre susceptibles d'être construits par mètre carré de sol », et indique que « pour une même zone ou partie de zone, des coefficients différents peuvent être fixés suivant la nature, la destination et les modalités de l'occupation ou de l'utilisation du sol ».

Ainsi, le COS, qui s'applique à la superficie du terrain qui fait l'objet de la demande d'autorisation de construire, permet de fixer une surface maximum de plancher hors œuvre susceptible d'être édifiée, mais « sous réserve des autres règles du plan d'occupation des sols et des servitudes grevant l'utilisation du sol » (art. 20).

Une autre disposition de la LOF vient éclairer cette volonté de faire du COS la pierre angulaire du nouveau dispositif réglementaire. L'article 3 de la LOF ouvrait la possibilité de fixer des « *coefficients provisoires d'occupation du sol* », après délibération prise par les conseils municipaux des communes intéressées, en attendant que soient rendus opposables aux tiers les plans d'occupation des sols. La réalisation d'une construction dépassant la norme résultant d'un COS provisoire était soumise au versement de la participation prévue à l'article 21 du CUH. La durée maximum de validité de ces COS provisoires a expiré le 30 décembre 1973. Il est significatif que le législateur ait permis, fut-ce pendant une période transitoire, la fixation de COS censée réguler l'urbanisation, alors même que n'était pas encore défini par un POS l'ensemble des règles de morphologie urbaine.

Le système défini par la LOF a perduré pendant plus de trente ans, les différentes modifications apportées aux textes relatifs à la fixation de la densité n'ayant pas bouleversé les grandes lignes du dispositif, ainsi qu'en témoigne la rédaction des articles L. 123-1 et R. 123-22 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction antérieure au 1^{er} avril 2001, date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi SRU relatives à la planification urbaine.

La loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière avait cependant apporté une modification substantielle au système de gestion de la règle de densité. Le 6° de l'article 20 du décret du 28 octobre 1970 relatif aux POS précisait que « *lorsqu'une construction a été édifiée sur un terrain, le propriétaire ou ses ayants droit ne peuvent réaliser sur les parties non bâties de ce terrain que des constructions correspondant aux possibilités de construire résiduelles au regard des possibilités offertes par l'application du coefficient d'occupation des sols au terrain considéré* ». La volonté de faire échec au contournement de cette règle par des divisions foncières créant de nouveaux « terrains » sur lesquels s'appliquait le COS sans aucune prise en compte des constructions déjà réalisées sur le reliquat bâti a amené le législateur à insérer dans le code de l'urbanisme le célèbre article L. 111-5, issu de l'article 22 de la loi précitée du 31 décembre 1975. Cet article exigeait la production d'un certificat d'urbanisme avant toute cession d'un terrain issu d'une unité foncière déjà bâtie, afin que la constructibilité du terrain détaché soit cantonnée dans la limite des droits de construire non encore utilisés.

L'article 11 de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 avait enfin institué un système de transfert des possibilités de construction définies par le COS dans les zones ND du POS, zones naturelles à protéger en raison de la qualité de leurs paysages. Ce transfert pouvait être opéré dans un ou plusieurs secteurs de la zone considérée, secteurs dont la constructibilité maximum était fixée par le POS (voir fiche 4, « Le transfert des possibilités de construction résultant du COS »).

Le COS apparaissait donc comme une norme privilégiée, la fixation d'une densité et la gestion de cette densité étant une dimension essentielle du droit des sols. Il n'est que de se reporter à l'étude publiée en 1980 par l'administration (Ministère de l'environnement et du cadre de vie, Direction de l'urbanisme et des paysages, *Plan d'occupation des sols*, tome 4, *Le coefficient d'occupation des sols*, 1980) pour y voir, au-delà de l'apport technique de cette publication, une véritable célébration des diverses fonctions du COS :

- Fonction d'ordre urbanistique (liaison entre niveau d'équipement et constructibilité, incitation ou dissuasion de l'urbanisation) ;

- Fonction d'ordre économique (élément objectif du prix foncier, indépendant de la topographie et de la topologie des terrains) ;
- Fonction d'ordre pratique (unité de mesure simple et compréhensible, facilitant les arrangements entre voisins dans les zones urbaines, par la possibilité de transférer des possibilités de construire dans ces zones, ce transfert étant un substitut de la participation pour surdensité lorsque l'article 15 du règlement du POS autorisait le dépassement de COS).

Ce plaidoyer en faveur du COS se concluait sur une mise en garde : « *Éliminer du POS, de ses zones urbaines notamment, le COS, c'est ouvrir la porte à l'arbitraire et aux dérogations, c'est se priver d'un moyen d'incitation ou de dissuasion, c'est s'enlever un moyen de trouver des solutions à des problèmes entre terrains voisins, c'est introduire des incertitudes sur les constructibilités résiduelles, c'est renoncer à maîtriser l'évolution du prix du sol par un moyen que tout le monde comprend* ».

Cette survalorisation du COS doit être replacée dans le contexte de l'urbanisme de zonage des années 1970-1980, l'urgence étant alors de distinguer zones urbaines ou à urbaniser et zones agricoles ou naturelles, et de fixer les droits à construire en zone constructible. Elle doit être également replacée dans un contexte de démarche technicienne où l'application des « grilles d'équipements » nécessitait un chiffrage de la population à desservir, à partir d'une densité fixée par le COS.

Dans un nouveau contexte, celui de la progressive émergence d'un urbanisme de projet, il était logique que la règle de densité exprimée par la fixation d'un COS suscite de nombreuses critiques, qui ont entraîné une véritable remise en cause de l'opportunité et de l'intérêt d'une expression quantifiée de la norme de densité.

2. Critique de la règle de densité

« Faut-il supprimer le COS ? »¹, « De l'inutilité du COS »² : Les titres de ces deux études sont révélateurs des interrogations des praticiens et acteurs du droit de l'urbanisme sur le bien-fondé de l'édiction d'une norme quantitative relative à la densité.

Trois types de densité doivent être distingués :

- La densité de fait du tissu urbain existant, dont l'expression chiffrée dépend bien évidemment du périmètre choisi pour calculer le rapport surface du sol / surface bâtie ;
- La densité découlant indirectement de l'ensemble des règles d'implantation et de hauteur fixées par le document d'urbanisme et déterminant une volumétrie et la morphologie urbaine à préserver ou à promouvoir ;
- La densité résultant directement de l'application du COS au terrain d'assiette d'une opération de construction.

¹ Bruno Schmit, « Faut-il supprimer le COS ? », *Diagonal* n° 122, déc. 1996, p. 48.

² Dominique Larralde, « De l'inutilité du COS », *Constr.-Urb.* avr. 1998, p. 5.

La relation entre ces trois densités est apparue complexe, souvent mal maîtrisée et génératrice d'effets pervers.

Le COS pouvait être sous-estimé, par rapport aux deux autres densités, bloquant ainsi toute évolution du bâti existant. Cette sous-estimation pouvait résulter d'une insuffisante analyse, ou d'une volonté de figer un secteur donné. Mais elle pouvait aussi résulter d'un véritable dévoiement du système de gestion de la densité, l'article 14 fixant volontairement des COS trop bas et l'article 15 autorisant systématiquement le dépassement du COS, moyennant versement de la participation pour dépassement de COS, sauf justification d'un transfert de COS en zone urbaine. Le juge administratif a condamné les excès les plus criants du système, en exigeant une stricte justification des projets tendant à renforcer la capacité des équipements collectifs ou des motifs d'urbanisme et d'architecture qui pouvaient fonder le recours à la technique du dépassement de COS³, et en rappelant que l'article 15 devait en tout état de cause fixer un plafond à ce dépassement⁴. Il n'en restait pas moins que la finalité fiscale des articles 14 et 15 de nombreux POS prévalait sur leur finalité urbanistique.

Le COS pouvait être surestimé par rapport à la densité générée indirectement par l'application des règles déterminant une volumétrie. Dès lors que la densité théorique générée par le COS ne pouvait trouver une traduction concrète, du fait d'une densité plus restrictive induite indirectement par les autres règles, la justification du COS comme mesure objective de la valeur d'un terrain n'avait plus de fondement.

Ces interrogations se sont accompagnées d'un certain scepticisme quant au lien théorique entre la fixation des COS et la capacité des équipements existants ou en cours de réalisation. C'est à l'ensemble du projet d'aménagement, du parti d'aménagement qui en résulte et du règlement qui le traduit de devoir prendre en compte ce lien, en tirant toutes les conséquences du classement en zone urbaine, zone à urbaniser ou zone naturelle et en mettant en œuvre les différents dispositifs de financement des équipements collectifs.

Les praticiens ont également mis en lumière la diversité des effets d'une même règle de densité en fonction des caractéristiques de la trame parcellaire, notamment lorsque cette dernière est hétérogène. Le cas des parcelles d'angle en tissu urbain, d'une superficie moindre que celles avoisinantes, est fréquemment cité comme l'illustration des effets néfaste d'un COS.

Enfin, la fixation de COS trop faibles a été dénoncée en ce qu'elle imposait indirectement des superficies relativement importantes pour pouvoir construire, ne serait-ce qu'une maison individuelle.

La critique du COS s'est doublée d'une critique de la complexité du système de gestion de la densité. Reports de COS, transferts de COS, dépassements de COS, prise en compte des droits à construire résiduels en cas de division foncière, répartition conventionnelle de la SHON par le lotisseur ou le titulaire d'un permis « groupé », l'ensemble de ces mécanismes posait de redoutables problèmes de maîtrise dans le temps, notamment lorsque la modification des documents d'urbanisme entraînait une augmentation ou une diminution des COS.

³ CE 7 oct. 1988, Commune de Saint-Romain-de-Popey, req. n° 79309.

⁴ CE 30 janv. 1991, Commune de Moulins, req. n° 110578 – CE 2 déc. 1991, M. et Mme Souillé, req. n° 86736.

D'une façon plus générale, le COS était devenu le symbole d'un document d'urbanisme centré sur la distribution de « droits à construire », plus ou moins déconnectée d'une réflexion approfondie sur les formes urbaines à promouvoir. Il était également considéré comme pouvant être un frein à l'évolution du tissu urbain et notamment à sa densification, effet démultiplié par le mécanisme de l'ancien article L. 111-5. Enfin, la volonté de renouvellement urbain et d'utilisation optimale des secteurs déjà équipés et urbanisés s'accommodait mal d'un mécanisme de taxation de la surdensité, le COS apparaissant comme un plafond local de densité et suscitant les mêmes critiques que le plafond légal de densité de l'ancien article L. 112-1.

Jugée soit inutile, soit néfaste, la fixation d'un COS par le POS avait été abandonnée par bon nombre de villes, au profit d'une valorisation d'autres normes, telles les règles d'emprise, de hauteur et d'implantation. Le développement des POS « qualitatifs », expression en vogue dans les années quatre-vingt-dix, illustre ce phénomène. C'est dans ce contexte que le législateur a organisé non pas la suppression du COS, mais sa discrète dévalorisation.

3. La dévalorisation du COS

Le projet de loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains⁵ cantonnait la possibilité de fixer un ou des COS dans trois cas de figure :

- dans les zones à urbaniser ;
- dans les zones urbaines pour différencier la constructibilité en fonction de la destination des constructions ;
- dans les zones à protéger en raison de la qualité de leur paysage pour permettre des transferts de constructibilité en vue de favoriser un regroupement des constructions.

Dès lors qu'en zone urbaine il n'était pas prévu de différencier la constructibilité en fonction de diverses destinations possibles, l'édiction d'un COS était donc prohibée.

Le législateur a amendé ce texte et a rétabli la possibilité de fixer un ou des coefficients d'occupation des sols dans les zones urbaines ou à urbaniser et dans les zones naturelles à protéger où était organisé un système de transfert de COS.

Par contre, toute référence à la capacité des équipements collectifs comme critère de détermination du COS était abandonnée. Le COS devenait un des outils réglementaires à la disposition des concepteurs de PLU, mais sans aucun statut privilégié.

Mais la dévalorisation du COS découle principalement de la suppression du dispositif de contrôle de la constructibilité résiduelle en cas de division foncière institué par l'ancien article L. 111-5. En effet, du fait de la suppression de la règle de fond énoncée par cet article L. 111-5, lorsque les droits de construire avaient été totalement ou partiellement utilisés sur une unité foncière, il pouvait néanmoins être construit sur la partie détachée sans tenir compte des droits de construire déjà consommés. La constructibilité d'un terrain détaché était calculée

⁵ Doc. AN n° 2131, 2 févr. 2000.

en fonction de sa seule configuration, et ne pouvait être pénalisée du fait du bâti existant sur le reliquat. L'objectif était de favoriser le renouvellement urbain et l'utilisation économe de l'espace, par la densification des secteurs déjà bâtis et équipés.

On sait que de nombreux élus avaient réagi contre cette dévalorisation de la règle de densité et qu'un dispositif de contrôle de la constructibilité résiduelle a été rétabli par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, les PLU pouvant instituer facultativement ce dispositif prévu par le nouvel article L. 123-1-1⁶, **devenu article L. 123-1-11 depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010**. Toutefois, les effets de cette limitation des droits à construire en cas de division d'un terrain bâti sont limités dans le temps, puisqu'à l'expiration d'un délai de dix ans suivant la division, la parcelle détachée retrouve une constructibilité normale, ne pouvant plus être pénalisée par la prise en compte des droits à construire déjà utilisés sur le reliquat.

Les concepteurs d'un PLU qui choisissent de fixer un COS doivent donc également faire le choix d'instituer ou non le mécanisme de l'article L. 123-1-11.

Enfin, dans un contexte d'abandon de toute fiscalité assise sur la densification, la loi SRU a supprimé à la fois la possibilité de prévoir dans le PLU un dépassement du COS et l'article L. 332-1 instituant une participation pour dépassement du COS.

Par contre est maintenue la possibilité pour le PLU de « *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 [fixation de COS], et fixer la destination principale des îlots ou immeubles à restaurer ou à réhabiliter* », la rédaction du 5° du nouvel article L. 123-1-5 reprenant quasiment à l'identique la rédaction du 5° du troisième alinéa de l'ancien article L. 123-1, **dans sa rédaction antérieure à la loi du 12 juillet 2010** (ce dépassement de la norme résultant de l'application du COS échappait déjà au versement de la participation pour dépassement de COS en application de l'ancien article L. 332-1).

Le dépassement de COS reste également possible, lors de la reconstruction à l'identique d'un immeuble régulièrement édifié et qui, depuis moins de dix ans, a été détruit par un sinistre ou, depuis la modification de l'article L. 111-3 par l'article 9 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009, a été démoli volontairement. Dès lors que la carte communale ou le PLU n'en dispose pas autrement, en écartant explicitement l'application de l'article L. 111-3, ce droit à une reconstruction à l'identique doit être autorisé « *nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire* »⁷. Le COS de fait du bâtiment détruit l'emporte alors sur le COS fixé par le PLU.

⁶ Art. L. 123-1-1, al. 1^{er} : « *Dans les zones où ont été fixés un ou des coefficients d'occupation des sols, le plan local d'urbanisme peut prévoir que, si une partie a été détachée depuis moins de dix ans d'un terrain dont les droits à construire résultant de l'application du coefficient d'occupation des sols ont été utilisés partiellement ou en totalité, il ne peut plus être construit que dans la limite des droits qui n'ont pas déjà été utilisés* ».

⁷ Sous réserve des limitations jurisprudentielles apportées à ce principe lorsque le bâtiment reconstruit exposerait ses occupants à un risque certain et prévisible de nature à mettre gravement en danger leur sécurité.

Tel était le contexte dans lequel s'inscrivait la prise en compte de la densité par les concepteurs de l'élaboration d'un PLU ou les responsables de la transformation d'un POS en PLU.

Mais ce contexte a été modifié par l'apparition et le développement de nouvelles possibilités d'augmentation, de bonification, de dépassement ou de majoration du COS, cependant que la notion de densité minimale va transformer le COS de « plafond » en « plancher » de densité.