

**QUELQUES QUESTIONS SUR
LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DU PLU
OPEREES PAR LA LOI ALUR DU 24 MARS 2014**

Yves JEGOUZO, Soazic MARIE, François PRIET

En dépit de sa longueur et de son aspect disparate, la loi ALUR du 24 mars 2014 répond à certaines lignes stratégiques s'inscrivant d'ailleurs dans la continuité des lois SRU du 13 décembre 2000 et Grenelle II du 12 juillet 2010 : il s'agit, tout d'abord, de contenir l'étalement urbain et, pour cela, de favoriser l'utilisation optimale des territoires déjà urbanisés, ce qui passe en premier lieu par la densification. Il s'agit, par ailleurs, de lutter contre le changement climatique (c'est d'ailleurs également une des cibles de la lutte contre l'étalement urbain) en favorisant les économies d'énergie, les énergies renouvelables et les transports propres. Il s'agit enfin, de moderniser, de rationaliser et, si possible, de simplifier le droit de l'aménagement.

Ce sont ces objectifs qui sont à l'origine des principaux changements apportés par la loi au régime des plans locaux d'urbanisme à savoir, outre l'affirmation de la compétence de principe des établissements publics de coopération intercommunale en matière de PLU :

- l'obligation pour le rapport de présentation du PLU de comporter un diagnostic analysant notamment « la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis », « la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme » et de justifier les objectifs du PADD au regard des objectifs de consommation de l'espace, objectifs devant désormais être chiffrés et s'imposer au règlement et au zonage ;
- la suppression de la possibilité pour le règlement du PLU d'instituer un COS et une superficie minimale de terrain exigible pour construire. Cette réforme prend effet dès la publication de la loi ;

- la remise en ordre de la structure du PLU dans un but de « clarification » et la réorganisation des articles en fonction de trois objectifs : usage du sol et destinations des constructions (L. 123-1-5 II) ; caractéristiques architecturale, urbaine et écologique (L. 123-1-5 III) ; équipement des zones (L. 123-1-5 IV).

La mise en œuvre de cette réforme pose de nombreuses questions qui ne seront résolues qu'après la parution des décrets d'application prévus pour 2015 et ... également quelques années d'application. Une étude réalisée à la demande de la Ville de Paris permet d'en mettre certaines en évidence et ambitionne d'y apporter quelques éléments de réponse¹.

La première concerne l'application dans le temps des dispositions de la loi concernant le contenu du rapport de présentation. Les nouveaux articles L. 123-1-2 et L. 123-1-3 du code de l'urbanisme imposent désormais au rapport de présentation de préciser le chiffrage de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales et de faire l'inventaire des capacités de stationnement des véhicules et des possibilités de mutualisation de ces capacités. A partir de quelle date faut-il mettre en vigueur ces dispositions et, en particulier, comment lire les dispositions transitoires assez obscures figurant à l'article 139 de la loi ALUR modifiée six mois après par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 selon lesquelles « *les articles L. 123-1-2 et L. 123-1-3 nouveaux du code de l'urbanisme entrent en vigueur au lendemain de la publication de la présente loi. Les organes délibérants des établissements publics ayant engagé l'élaboration, la révision ou la modification d'un plan local d'urbanisme avant la publication de la présente loi peuvent toutefois opter pour appliquer les mêmes articles L. 123-1-2 et L. 123-1-3 dans leur rédaction antérieure à la présente loi. Les plans locaux d'urbanisme élaborés ou révisés avant cette date, ainsi que ceux dont la procédure d'élaboration, de modification ou de révision est achevée après cette même date conformément aux dispositions applicables antérieurement à ladite date, sont mis en conformité avec lesdits articles L. 123-1-2 et L. 123-1-3 dans leur rédaction résultant de la présente loi lors de leur prochaine révision.* » ?

Une seconde série de questions concerne la suppression du COS dont la loi impose l'entrée en vigueur immédiate. Alors que l'objectif de la loi est libérer des droits à construire, cette réforme comporte des incidences indirectes mais certaines sur les politiques de diversification des fonctions urbaines. En effet, plusieurs villes dont la ville de Paris utilisaient le COS « différencié », à savoir la possibilité de répartir les droits à construire en fonction des destinations à la fois pour favoriser la mixité sociale et la diversification des fonctions urbaines objectif que doit poursuivre le PLU en application de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. Existe-t-il des instruments permettant de pallier cette disparition du COS différencié et, notamment en fixant pour chaque destination ou groupe de destinations un maximum par terrain ou par zone exprimé soit en surface de plancher soit en pourcentage ?

¹ Cette étude a été réalisée à l'occasion d'un Contrat passé entre le GRIDAUH la Direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris, 2014

Une dernière série d'interrogations concerne le règlement de PLU avec une question préalable, celle de son application dans le temps. Dans l'attente des décrets d'application qui pourraient imposer une nouvelle structure du règlement de PLU, est-il possible de conserver la structure formelle par numérotation d'articles (C. urb. art. R 123-9) du règlement actuel alors même qu'une procédure d'évolution du PLU a été engagée après la publication de la loi ALUR ? Par ailleurs, la prise en compte des nouvelles préoccupations s'inscrivant dans la stratégie du développement durable, n'est pas sans poser des questions délicates s'agissant de leur écriture dans le règlement du PLU. Il en va ainsi, notamment, des obligations que le règlement de PLU peut imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière de performances énergétiques et environnementales ou de stationnement des vélos.

I- LE NOUVEAU CONTENU DU RAPPORT DE PRESENTATION

L'objectif de densification porté par la loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014 conduit à enrichir le contenu du rapport de présentation du PLU. Aux termes de l'article L. 123-1-2 du code de l'urbanisme, ce rapport :

« analyse la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. »

Ces nouvelles dispositions soulèvent trois séries d'interrogations. La première porte sur l'entrée en vigueur du nouvel article L. 123-1-2, ainsi que du nouvel article L. 123-1-3 relatif au projet d'aménagement et de développement durables (PADD), le législateur ayant réglé solidairement les conditions de leur entrée en vigueur. La deuxième a trait au contenu même de l'analyse de densification. La troisième concerne la présentation formelle de cette analyse.

A/ Entrée en vigueur des dispositions de la loi ALUR relatives au rapport de présentation et au PADD

L'article 139 de la loi ALUR avait prévu que :

« L'article L. 123-1-2 [...], dans sa rédaction en vigueur antérieurement à la date de publication de la présente loi, demeure applicable aux procédures en cours si le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables a eu lieu avant cette date ou lorsque ce débat n'est pas exigé avant la date de notification aux personnes publiques associées ».

Pour rappel, le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) est exigé dans le cadre des procédures d'élaboration ou de

révision (normale ou simplifiée) des PLU (C. urb., art. L. 123-9 et L. 123-13) mais pas à l'occasion des procédures de modification ou de mise en compatibilité du plan. Il en résultait que :

- Le rapport de présentation devait contenir les nouvelles rubriques prévues par la loi ALUR (notamment l'analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis et l'exposé des dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers) dans le cas :
 - o de procédures d'élaboration ou d'adaptation (révision, modification) d'un PLU engagées postérieurement à la date de publication de la loi ALUR ;
 - o de procédures d'élaboration ou de révision déjà engagées avant cette date mais n'ayant pas encore donné lieu au débat sur les orientations générales du PADD ;
- En revanche, ces nouveaux éléments du contenu du rapport de présentation n'avaient pas à être intégrés :
 - o Si une procédure d'élaboration ou de révision d'un PLU était en cours à la date de publication de la loi ALUR mais que le débat sur les orientations du PADD avait déjà eu lieu ;
 - o Dans le cadre de procédures de modification ou de mise en compatibilité engagées antérieurement à la date de publication de la loi.

L'article 25 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 modifie ces dispositions transitoires. Il prévoit à l'article 139 que :

« 3° Les deux premiers alinéas du II de l'article 139 sont ainsi rédigés : « [...] Les articles L. 123-1-2 et L. 123-1-3 du même code, dans leur rédaction résultant de la présente loi, entrent en vigueur au lendemain de la publication de la présente loi. Les organes délibérants des établissements publics ayant engagé l'élaboration, la révision ou la modification d'un plan local d'urbanisme avant la publication de la présente loi peuvent toutefois opter pour appliquer les mêmes articles L. 123-1-2 et L. 123-1-3 dans leur rédaction antérieure à la présente loi. Les plans locaux d'urbanisme élaborés ou révisés avant cette date, ainsi que ceux dont la procédure d'élaboration, de modification ou de révision est achevée après cette même date conformément aux dispositions applicables antérieurement à ladite date, sont mis en conformité avec lesdits articles L. 123-1-2 et L. 123-1-3 dans leur rédaction résultant de la présente loi lors de leur prochaine révision. »

Ce texte appelle au préalable deux observations.

La première a trait à l'impact de la loi d'avenir pour l'agriculture sur le contenu même des articles L. 123-1-2 et L. 123-1-3. A cet égard, la loi du 13 octobre 2014 n'affecte nullement le contenu de l'article L. 123-1-3 relatif au PADD, et dont la rédaction issue de la loi ALUR est en conséquence inchangée. Quant à l'article L. 123-1-2, la loi d'avenir pour l'agriculture modifie uniquement le deuxième alinéa qui traite du diagnostic territorial sur lequel s'appuie le rapport de présentation, en remplaçant la notion de besoins répertoriés en matière de

« surfaces agricoles » par celle de besoins « de surfaces et de développement agricoles ». Les nouvelles exigences imposées par la loi ALUR en matière d'analyse de la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis, d'exposition des dispositions favorisant la densification ainsi que d'inventaire des capacités de stationnement ne sont pas modifiées.

La deuxième concerne la référence à la « présente loi » dont la date de publication constitue la référence pour l'application des dispositions transitoires. A cet égard, dans la mesure où l'article 25 de la loi d'avenir pour l'agriculture constitue une modification de l'article 139 de la loi ALUR, la « présente loi » doit être comprise comme celle comprenant ledit article 139 ainsi modifié c'est-à-dire la loi ALUR.

Dans ces conditions, les dispositions de l'article 25 doivent être comprises comme :

-posant un principe : celui selon lequel le nouveau contenu du rapport de présentation et du PADD défini par la loi ALUR est entré en vigueur à compter de la date de publication de la loi ALUR à savoir le 26 mars 2014 ;

-mais, de manière transitoire, comme permettant aux PLU dont les procédures d'élaboration, de révision ou de modification ont été engagées avant la date de publication de la loi ALUR d'appliquer les dispositions relatives au rapport de présentation et au PADD en vigueur antérieurement, et donc d'approuver un PLU ne comportant pas dans son rapport de présentation et dans le PADD les nouveaux éléments intégrés par la loi ALUR. Et l'état d'avancement de la procédure est indifférente ; la loi ne distingue en particulier plus, dans le cas d'une élaboration ou d'une révision, selon que le débat sur les orientations générales du PADD a eu, ou non, lieu.

De sorte que les PLU dont l'élaboration ou la révision a été approuvée avant la publication de la loi ALUR ainsi que, si tel a été le choix des organes délibérants, les PLU dont la procédure d'élaboration, de révision ou de modification a été engagée avant cette date et achevée après, pourront continuer de comporter un rapport de présentation et un PADD dont le contenu correspondra aux dispositions des articles L. 123-1-2 et L. 123-1-3 dans leur rédaction antérieure à la loi ALUR. Leur mise en conformité pour l'avenir avec la loi ALUR est néanmoins organisée : l'article 25 de la loi d'avenir pour l'agriculture prévoit qu'elle devra intervenir lors de la prochaine révision du plan.

La loi d'avenir pour l'agriculture ne prévoyant une mise en conformité qu'à l'occasion d'une « révision », **une modification engagée postérieurement à la publication de la loi ALUR n'impose pas d'élaborer un rapport de présentation ni un PADD « version loi ALUR »**, ce quel que soit le contenu de la modification.

Et le texte visant les articles L. 123-1-2 et L. 123-1-3, cette analyse vaut pour l'ensemble des nouveaux éléments intégrés par la loi ALUR au rapport de présentation et au PADD.

Cela étant, la question se pose de savoir si, à l'occasion d'une procédure de modification engagée postérieurement à la publication de la loi ALUR, l'autorité compétente peut compléter le rapport de présentation et le PADD, bien qu'il ne lui en soit pas fait obligation. A priori, rien ne paraît s'y opposer. Ce d'autant moins que, la loi laissant le choix aux auteurs du

PLU de se mettre en conformité avec le nouveau contenu du rapport de présentation quand une procédure de modification a été engagée avant la publication de la loi ALUR, une telle possibilité devrait à plus forte raison être reconnue lorsqu'une telle procédure a été engagée postérieurement à cette date.

En pareil cas, on peut néanmoins s'interroger sur la possibilité d'une mise en conformité partielle, c'est-à-dire ne portant que sur les éléments qui sont impactés par la modification.

En tout état de cause, le dernier alinéa de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme prévoit que : « *En cas de modification, de révision ou de mise en compatibilité [...], le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés* ».

De sorte que, en cas de modification engagée postérieurement au 26 mars 2014, les changements apportés au PLU qui porteraient sur le thème de la densification devraient au minima être explicités dans un exposé des motifs complétant le rapport de présentation, sans toutefois que ces compléments au rapport de présentation n'aient à prendre à la forme de l'analyse de la capacité de densification et de mutation introduite par la loi ALUR.

Pour des raisons de cohérence et de lisibilité du PLU, sans doute un ajout au rapport de présentation sous la forme de l'exposé des motifs prévu à l'article R. 123-2 apparaît-elle plus satisfaisante qu'une mise en conformité partielle conduisant à n'inclure que tout ou partie de l'analyse de la capacité de densification et de mutation sans intégrer, à l'occasion de la modification, les autres nouvelles composantes du rapport de présentation introduites par la loi ALUR.

B/ Contenu de l'analyse

Les dispositions précitées de l'article L.123-1-2 font apparaître deux éléments distincts de l'analyse : l'un, « statique », comprend l'analyse de la capacité de densification et de mutation, et s'apparente à un état des lieux visant à dégager un potentiel de densification et de mutation sur les espaces bâtis. Le deuxième, « dynamique », conduit de manière opérationnelle à présenter les outils réglementaires du PLU permettant d'exploiter ce potentiel, de « favoriser » la densification et la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers.

La portée de l'analyse de densification composée de ces deux volets appelle certaines précisions.

1- L'analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis

Ce premier volet de l'analyse de densification soulève deux questions, l'une portant sur l'identification des espaces sur lesquels porte cette analyse, l'autre relative au contenu même de l'analyse.

1-1 Identification des espaces pouvant offrir des possibilités de densification et de mutation

1-1-1 Document procédant à l'identification des espaces : Scot ou PLU

La loi ALUR a modifié l'article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme, en intégrant un deuxième alinéa aux termes duquel le rapport de présentation du Scot :

« identifie, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation en application de l'article L. 123-1-2 ».

Il en résulte que, lorsque le territoire sur lequel s'applique le PLU est également couvert par un Scot, c'est le Scot qui, dans une approche paysagère, identifie les « espaces » dans lesquels le PLU doit analyser les capacités de densification et de mutation.

Si l'analyse figurant dans le rapport de présentation du PLU doit dans cette hypothèse concerner l'ensemble des espaces délimités par le Scot, rien ne s'oppose a priori à ce qu'elle porte également sur d'autres espaces non pris en compte par le schéma. A plus forte raison dans la mesure où le Scot, s'il peut opérer une délimitation fine des espaces considérés (au quartier ou à l'îlot voire à la parcelle), peut également s'en tenir à une identification souple laissant la place à des ajustements dans le PLU.

En revanche, lorsque le territoire sur lequel s'applique le PLU n'est pas couvert par un Scot, c'est le PLU qui délimitera les espaces offrant des possibilités de densification ou de mutation.

1-1-2 Champ d'application géographique de l'analyse

L'article L. 123-1-2 prévoit que le rapport de présentation procède à l'analyse de la capacité de densification et de mutation « de l'ensemble des espaces bâtis ».

Deux interprétations de cette disposition sont possibles :

- La première conduit à considérer que tous les espaces bâtis doivent faire l'objet de ladite analyse ;
- Selon la deuxième, et aux termes d'un rapprochement avec les dispositions de l'article L. 122-1-2 précitées, cette analyse pourrait ne porter que sur certains des espaces bâtis du PLU, préalablement délimités par le Scot lorsque celui-ci existe. En effet, l'article L. 122-1-2 fait clairement apparaître une démarche en deux temps en prévoyant, lorsqu'un Scot existe, que le Scot procède tout d'abord à la délimitation des espaces où une densification ou une mutation est possible et que, ensuite, le PLU procède à l'analyse exigée au sein uniquement ou pour le moins des espaces délimités par le Scot. Et on pourrait en déduire que, en l'absence de Scot, ce sont les auteurs du PLU

qui procèdent selon cette démarche délimitation des espaces/analyse de la capacité de densification et de mutation.

Le rapprochement entre les dispositions relatives au Scot et celles relatives au PLU ne conduisent toutefois pas nécessairement à adopter cette deuxième interprétation, la combinaison de ces dispositions soulevant des difficultés. On peut ainsi lire, dans le document daté de juin 2014 mis en ligne sur le site internet de l'agence d'urbanisme Rhône Avignon Vaucluse (AURAV) et portant sur « L'intégration des dispositions de la loi ALUR dans les PLU » qu'il existe une « *incohérence dans la loi [ALUR] entre l'objectif donné aux Scot de prioriser cette analyse sur certains sites dans les PLU alors que ces derniers sont tenus de la réaliser sur l'ensemble de leurs espaces bâtis* » (http://www.aurav.org/Ressources/Files/publicationplu_juin2014_web.pdf). Dans le même sens, Jean-Philippe Strebler considère que « *l'identification par le SCoT d'espaces d'analyse par les PLU des capacités de densification et de mutation est donc tout à fait inutile puisque l'ensemble des espaces bâtis doivent, dans le PLU, faire l'objet d'une telle analyse* » (« Changements d'Alur modérés pour les Scot », RDI 2014, p. 300). De même, Pierre Soler-Couteaux relève que, relativement au nouveau contenu du rapport de présentation, il résulte de la loi ALUR « *une exigence lourde puisque l'analyse doit porter sur l'ensemble des espaces bâtis et doit par conséquent couvrir l'intégralité du territoire communautaire lorsque le PLU est élaboré par un EPCI compétent* » (« Le renforcement des outils de lutte contre la consommation foncière et l'étalement urbain », RDI 2014, p. 376).

L'incohérence entre les dispositions de l'article L. 122-1-2 et celles de l'article L. 123-1-2 ne nous paraît toutefois qu'apparente. En effet, la délimitation des espaces pouvant faire l'objet d'une densification ou d'une mutation conduit en elle-même à appréhender l'ensemble des espaces bâtis pour en dégager les secteurs, parcelles, où une densification/mutation est possible.

De sorte que l'article L. 123-1-2, en mentionnant une analyse à l'ensemble des espaces bâtis, fait à notre sens référence à une analyse comportant deux volets (ou à un double degré d'analyse) : un premier volet portant sur la détermination, au sein des espaces bâtis, des espaces pouvant faire l'objet d'une densification ou mutation, un deuxième volet explicitant les modalités selon lesquelles, sur ces espaces, une densification ou mutation est envisageable. Et c'est dans le rapport de présentation du Scot, lorsqu'il existe, que figure le premier volet de cette analyse.

C'est d'ailleurs finalement dans le même sens, qu'après avoir relevé que la loi ALUR fait obligation de réaliser l'étude sur l'ensemble des espaces bâtis de la commune ou de l'intercommunalité, Pierre Soler-Couteaux observe que « *l'analyse ne doit cependant porter sur les espaces concernés que pour autant qu'ils comportent une capacité de densification ou de mutation, et on pourrait ajouter une capacité significative, c'est-à-dire ouvrant une véritable alternative à l'ouverture en étalement d'espaces constructibles* » (op. préc.), cela supposant qu'au préalable aient été identifiés les espaces comportant un potentiel de densification ou de mutation.

1-1-3 Délimitation des espaces comportant un potentiel de densification ou de mutation

Ce premier volet de l'analyse de la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis suppose, dans un premier temps, d'exclure certains espaces bâtis, de façon négative c'est-à-dire à partir de critères restrictifs, pour, dans un deuxième temps, identifier, au sein des espaces restants, ceux offrant un potentiel de densification ou mutation.

Il convient au préalable d'observer que la notion « d'espaces bâtis » n'est pas définie par le code de l'urbanisme. L'étude d'impact de la loi ALUR utilise, quant à elle, l'expression de « zones déjà urbanisées » pour l'identification des potentiels de densification, notion que l'on retrouve notamment à l'article L. 146-4 III relativement aux règles applicables sur le littoral dans la bande de cent mètres à compter du rivage, mais qui est aussi assimilable par ailleurs à celle de « parties actuellement urbanisées de la commune » visée à l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme dans les territoires non couverts par un PLU. Dans les communes couvertes par un PLU, la notion paraît indépendante du classement opéré par le PLU. Si les espaces bâtis seront pour une large majorité situés en zone U, ou dans des zones AU « souples » dont l'urbanisation a été entamée, il n'est pas exclu d'en trouver dans des zones agricoles ou dans des zones naturelles (par exemple les STECAL), même si le principe de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et l'objectif de réduction de la consommation de ces espaces doit conduire à écarter dans ce cas toute hypothèse de densification. En ce qui concerne la ville de Paris, la notion ne devrait pas susciter de problème d'interprétation, l'ensemble du territoire de la ville devant être regardé comme constitué d'espaces bâtis.

➤ *Exclusion des espaces bâtis insusceptibles de densification ou de mutation*

Plusieurs critères peuvent être utilisés pour identifier le foncier non mobilisable pour une densification ou une mutation :

- Des critères tenant aux contraintes juridiques : certaines zones, bien que bâties, ne peuvent être en particulier densifiées en raison de l'existence de certaines règles restreignant ou supprimant toute nouvelle possibilité de constructions ou travaux. Ces contraintes pourront par exemple être liées à l'existence d'un plan d'exposition aux risques, ou à l'application des lois montagne ou littoral, ou à l'application du principe de constructibilité limitée en l'absence de Scot... ; de la même manière, dans les zones agricoles ou naturelles, les STECAL devraient par hypothèse être exclus des espaces susceptibles d'être densifiés, ces secteurs ne pouvant offrir qu'une capacité d'accueil « limitée » ;
- Des critères tenant aux contraintes matérielles (risques naturels ou technologiques même en l'absence de plan de prévention de risques, contraintes du sous-sol liées par exemple à l'existence de carrières, saturation des équipements publics...) ;
- Des critères tenant à des impératifs de protection : protection de la qualité paysagère, protection patrimoniale ou architecturale, maintien des continuités écologiques... ;

➤ *Identification des espaces offrant un potentiel de densification ou de mutation*

La démarche peut consister ici à déterminer, au sein des espaces bâtis restant après exclusion de ceux insusceptibles de densification ou de mutation :

- le foncier encore disponible : dents creuses, secteurs pavillonnaires ; à ce titre, l'analyse pourra comporter un inventaire de l'ensemble des terrains non bâtis insérés dans le tissu constitué, et susceptibles de produire une densification horizontale ;
- le foncier sur lequel des opérations de renouvellement urbain peuvent être menées, dans le sens d'une densification horizontale et verticale : opérations de démolition-reconstruction ou de réappropriation du bâti ;
- le foncier bâti mais pouvant donner à une élévation, générant une densification verticale, à la manière dont l'étude menée sur la région de Bruxelles fixe, à l'aide de documents graphiques, un potentiel d'augmentation de gabarit consistant dans une estimation du nombre de bâtiments auxquels peut être ajouté un niveau (V. l'étude en ligne sur le site <http://urbanisme.irisnet.be/pdf/prdd-1/inventaire-densification>) ;
- éventuellement, pourraient être envisagées des possibilités de densifier en sous-sol, ce qui constituerait une autre forme de densification verticale, à l'image des opérations d'aménagement en sous-sol projetées dans le cadre du Grand Paris autour des futures gares.

Selon les cas, la délimitation pourra être opérée à l'échelle de l'îlot ou du quartier, ou de la parcelle.

1-2 L'analyse de la capacité de densification et de mutation des espaces identifiés

Une fois les espaces offrant des capacités de densification et de mutation identifiés, l'analyse pourra porter sur la capacité réelle de chacun de ces espaces, par l'élaboration de scénarii de densification ou mutation, selon une échelle de la densification (forte, modérée, faible) définie en fonction des contraintes matérielles (par exemple liées aux équipements publics, ou encore au caractère du bâti existant selon que ce dernier est déjà très dense ou au contraire peu dense – par exemple du pavillonnaire - et dont les caractéristiques ne peuvent être modifiées de manière trop importante pour des raisons paysagères ou liées aux formes urbaines) et des priorités politiques à prendre en compte dans la stratégie (par exemple une densification plus importante aux abords des réseaux de transports en commun et en particulier des gares).

On pourrait également envisager ici la production d'un échancier de densification (à la manière dont le rapport de présentation peut comprendre un échancier de l'ouverture à

l'urbanisation) distinguant les espaces à capacité de densification ou de mutation immédiate ou à capacité de densification ou de mutation à moyen ou long terme (en fonction par exemple des exigences de renforcement des équipements publics, ou pour des considérations liées à la maîtrise foncière des espaces concernés).

2- L'exposé des dispositions favorisant la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers

Le contenu de cet exposé devrait varier selon que le rapport de présentation est réalisé dans le cadre d'une procédure d'élaboration d'un PLU ou bien modifié dans le cadre d'une procédure d'adaptation d'un plan existant.

Dans le premier cas, l'exposé mentionnera toutes celles des dispositions du nouveau plan qui participent de l'effort de densification et de mutation.

Dans le deuxième cas, l'exposé conduira à s'interroger sur les capacités de densification déjà offertes par le PLU existant et sur la nécessité de réajuster ou compléter les dispositions de ce plan pour optimiser le potentiel de densification. Aussi on peut imaginer que l'exposé pourra comprendre :

- une étude des droits à bâtir, permettant d'estimer le pourcentage des possibilités résiduelles offertes par le PLU en cours de modification ou de révision, ou en d'autres termes les droits à bâtir non consommés, sous la forme par exemple d'un pourcentage des possibilités qui peuvent encore être mises en œuvre (V. à titre d'exemple l'étude de l'agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise : http://www.fnau.org/File/document/2012-conso_foncier_renov_urbain.pdf).
- un exposé des dispositions du futur PLU qui :
 - o d'un point de vue quantitatif, et si cela apparaît nécessaire (notamment au regard des possibilités offertes par le plan en vigueur), permettent d'augmenter les droits à bâtir ;
 - o d'un point de vue qualitatif, orientent la densification dans un sens donné : par exemple densifier mais pour faire du logement (V. infra Les incidences de la suppression du COS).

3- Portée de l'analyse de densification et de mutation

Si l'analyse des capacités de densification et de mutation figurant dans le rapport de présentation conduit à dresser un inventaire de ces capacités, les auteurs du PLU restent libre de prévoir des dispositions -dans les autres composantes du PLU, en particulier les OAP et le règlement- permettant ou pas d'exploiter ces possibilités et dans la proportion qui leur paraît la plus pertinente. Seules ces dispositions traduisent un choix d'urbanisme, les éléments

figurant dans le rapport de présentation fournissant uniquement les éléments d'information servant de support à la réflexion ayant abouti à ce choix et explicitant les raisons de ce dernier.

Il en résulte, d'une part, que le contrôle exercé par le juge administratif sur les nouveaux éléments du rapport de présentation portera, comme pour l'ensemble des composantes de ce rapport, sur leur existence et leur caractère suffisamment complet. Les dispositions favorisant la densification ou la mutation des espaces bâtis, prises au regard de l'analyse du rapport de présentation, et qui figureront dans les composantes réglementaires du PLU (règlement, OAP) ne pourront, quant à elles faire l'objet que d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, sous réserve de leur compatibilité avec les normes s'imposant au PLU, dont le Scot et les objectifs de l'article L. 121-1, notamment, de ce dernier point de vue, au regard de « la sauvegarde des ensembles urbains et des espaces bâtis remarquables » ou encore de la « qualité urbaine, architecturale et paysagère ». Cela étant, les nouvelles composantes du rapport de présentation constitueront autant de nouveaux éléments que le juge administratif pourra utiliser pour renforcer son contrôle sur le PLU, non seulement du point de vue de la cohérence des règles favorisant la densification avec l'analyse figurant dans le rapport de présentation au regard, mais également, de manière plus générale, au regard des objectifs généraux de l'article L. 121-1 (V. notamment : T. Schellenberger, Encadrer la densité et la consommation foncière dans les SCOT et les PLU – Réflexions sur le rôle et la place des normes en droit de l'urbanisme, Droit et Ville n° 78, déc. 2014, p. 75).

D'autre part, l'analyse de la capacité de densification et de mutation figurant dans le rapport de présentation n'est pas, en elle-même, susceptible d'avoir une incidence sur les orientations du PADD. Seules les dispositions introduites dans le règlement ou les OAP peuvent avoir cet effet, même si elles reposent sur ladite analyse. Aussi, dans le cas de la mise en œuvre d'une procédure d'adaptation du PLU après la publication de la loi ALUR, la reconnaissance d'un changement aux orientations du PADD, imposant de recourir à la procédure de révision, ne pourrait résulter de la seule introduction dans le rapport de présentation des informations relatives à la densification. La révision ne s'imposerait que si, au regard de ces nouvelles informations, les auteurs du PLU décidaient d'ajouter une nouvelle orientation au PADD du plan ou bien remettaient en cause une orientation due PADD ou encore introduisaient dans le règlement ou les OAP des dispositions impactant sur une orientation du PADD. De ce point de vue, la question se posera certainement régulièrement de la confrontation entre de nouvelles dispositions favorisant la densification avec des orientations allant dans le sens de la protection patrimoniale ou environnementale de certains secteurs. Il conviendra alors d'apprécier si ces dispositions sont conciliables avec les impératifs de protection fixés par le PADD. Une telle conciliation est tout fait possible et le législateur y invite d'ailleurs, ne serait-ce qu'au travers de l'article L. 121-1. A titre d'exemple, s'agissant du PLU de Paris, l'introduction, dans le cadre notamment d'une modification, de dispositions allant dans le sens d'une densification ne conduirait pas nécessairement à un changement des orientations du PADD. De telles mesures pourraient tout fait s'accorder avec les objectifs actuels fixés par le PADD, en particulier celui visant à « Améliorer durablement le cadre de vie quotidien de tous les parisiens », décliné sous la forme de deux orientations. La première orientation

visé à « Mettre en valeur le paysage architectural et urbain de Paris » et implique le respect des caractéristiques du paysage parisien tout en prévoyant que « sur les territoires peu ou mal urbanisés, situés notamment au pourtour de Paris, la Ville encouragera, dans les opérations publiques d'aménagement, l'expression de formes urbaines et architecturales nouvelles afin de poursuivre l'histoire déjà très riche de l'architecture de Paris et d'éviter que la ville ne se transforme progressivement en ville musée ». Cette première orientation conduirait donc à orienter géographiquement la densification sur ces territoires pour ne pas affecter de manière significative le tissu urbain constitué. La deuxième orientation entend « Rendre les espaces libres plus agréables et développer la trame verte de Paris et favoriser la biodiversité », notamment par l'incitation aux murs végétalisés, terrasses plantées etc... Subordonner la densification à des aménagements « verts » irait tout à fait dans le sens de cet objectif, et de ceux définis par le législateur d'ailleurs qui entend concilier densification et qualité du cadre de vie. En somme, de nouvelles mesures de densification pourraient tout à fait s'inscrire dans les objectifs du PADD ou, pour le moins, ne pas remettre en cause les orientations de ce PADD, tels qu'elles sont aujourd'hui définies, et être introduites au moyen d'une procédure de modification et de non de révision.

C/ Présentation formelle de l'analyse des capacités de densification et de mutation

Comment intégrer formellement dans le rapport de présentation ces nouveaux éléments ?

Deux méthodes peuvent être envisagées :

- soit ces nouveaux éléments font l'objet de chapitres distincts ;
- soit ils sont intégrés de manière diffuse dans le contenu du rapport de présentation.

Il convient à cet égard de rappeler que, si le code de l'urbanisme définit un contenu obligatoire du rapport de présentation, il n'impose en revanche pas de présentation formelle « type » de ce document. Les auteurs du PLU disposent donc d'une grande liberté pour présenter les différentes informations exigées à l'article L. 123-1-2. Et le juge administratif se montre d'ailleurs libéral quant à la forme de ce document, allant jusqu'à admettre que l'insuffisance du rapport de présentation puisse être palliée par d'autres documents (CE, 9 mars 1990, Stockhausen et Trudelle, req. n° 42563 et 42595, RDI 1990 p. 353). Comme le soulignent P. Soler-Couteaux et E. Carpentier (Droit de l'urbanisme, Dalloz, Hypercours, 5^e éd., 2013, n° 272), « l'essentiel consiste dans l'existence de l'information et non dans sa localisation ».

Cela étant, la présentation formelle du rapport de présentation résulte assez logiquement de la fonction que ce dernier remplit. Cette fonction a été clairement explicitée par les conclusions du commissaire du Gouvernement Bruno Lasserre : le rapport de présentation est « *une exigence comparable, pour les décisions individuelles, à celle de la motivation [...]. Cette obligation constitue une garantie pour les administrés et une discipline pour l'administration qui ont chacune leur importance. Pour les administrés, la lecture du rapport de présentation,*

qui fait partie du dossier soumis à enquête publique, est [...] le moyen de comprendre l'économie générale du plan et de s'assurer que certaines normes ou préoccupations supérieures ont bien été respectées. Pour l'administration, la confection du rapport, qui est soumis à un certain nombre de consultations, est le moyen de contrôler, par avance, le respect d'un certain nombre d'exigences de fond qui s'imposent à elle » (Concl. sous CE, 22 nov. 1985, Daniau, Rec. p. 342). En somme, le rapport de présentation permet, à partir d'un diagnostic, de justifier des choix retenus dans le PLU (objectifs du PADD, règles du règlement...), et de rendre de la sorte lisible et compréhensible la démarche suivie par les auteurs du plan. L'ordre dans lequel l'article L. 123-1-5 énumère les différents éléments obligatoires du rapport de présentation répond d'ailleurs à cette logique : il s'agit en quelque sorte de partir d'un état des lieux pour déterminer les besoins et définir les règles qui vont permettre d'y répondre en fonction des objectifs, des choix politiques, les choix opérés faisant l'objet d'une évaluation environnementale.

La majorité des PLU suit d'ailleurs l'ordre dans lequel le code de l'urbanisme énumère les éléments du rapport de présentation. Tel est le cas du rapport de présentation du PLU de Paris qui comporte quatre grands volets : Diagnostic, Etat initial de l'environnement, Explication des choix retenus et justifications des règles et Evaluation des incidences sur l'environnement.

Dans cette logique, on pourrait imaginer que les éléments du rapport de présentation se rapportant aux perspectives de densification et de mutation soient scindés en deux : l'un, constitué de l'analyse de la capacité de densification et de mutation pourrait être rattaché au diagnostic et y faire l'objet d'un nouveau chapitre, dans la mesure où cette analyse conduit à dresser un état des lieux des espaces susceptibles de densification et de mutation ; l'autre, comprenant l'exposé des dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers serait, quant à lui, logiquement intégré au volet comprenant l'explication des choix retenus et les justifications des règles.

II- LES INCIDENCES DE LA SUPPRESSION DU COS

A/ La réforme opérée par la loi ALUR

La loi ALUR du 24 mars 2014 apporte deux modifications importantes affectant la densité motivées par la volonté du législateur de favoriser le renouvellement urbain, la reconstruction de la ville sur la ville.

La première concerne la possibilité prévue par l'article L123-1-5 du code de l'urbanisme de fixer des superficies minimales de terrains constructibles dans le règlement du PLU. Supprimée par la loi SRU du 13 décembre 2000, puis partiellement rétablie, cette disposition permet au PLU de limiter le droit de construire aux propriétaires de parcelles ayant une

superficie minimale en se fondant soit sur des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif soit sur la préservation de l'urbanisation traditionnelle ou de l'intérêt paysager d'une zone. Cette possibilité est supprimée par la loi ALUR mais cette suppression n'affecte pas le PLU de Paris qui n'utilisait pas cette faculté.

La seconde réforme, d'une toute autre portée, est la suppression du COS (article L 123-1-5). Cette suppression est d'effet immédiat Elle s'applique aux demandes de permis de construire, de permis d'aménager et aux déclarations préalables déposées à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi (soit le 27 mars 2014) ; les demandes antérieures peuvent continuer à être instruites en tenant compte des COS antérieurement en vigueur. Les COS prévus dans les documents d'urbanisme, PLU et plan de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés (les POS étant provisoirement mis à part) existants ne sont plus opposables aux nouveaux projets. Le fait que les documents d'urbanisme n'aient pas été modifiés en ce sens est sans effet. Les dispositions relatives aux COS étant désormais dépourvues de base légale, l'autorité administrative ne peut plus les opposer aux pétitionnaires (V. en ce sens, CE 2 août 2011, Cne de Meyreuil, n° 334287). Les certificats d'urbanisme délivrés ne peuvent non plus faire état des restrictions au droit de construire pouvant résulter de l'existence de COS.

Là réside l'impact principal de la loi ALUR sur un PLU tel que celui de Paris puisque les dispositions de l'article UG 14 fixant des COS ne sont plus applicables sans qu'il y ait lieu de distinguer selon qu'il s'agit d'un COS global ou de COS différenciés.

A terme, il conviendra de supprimer cette disposition dans le PLU actuellement en vigueur (la réforme s'impose évidemment aux PLU en cours d'élaboration) par le jeu de la procédure de modification (C. urb. art. L 123-13-3). Les PSMV doivent également être modifiés s'ils comportent un COS (C. urb. R 313-15).

Il faut noter, enfin, que la suppression du COS comporte toute une série d'effets indirects :

- la suppression du contrôle des divisions des terrains bâtis prévu à l'article L 123-1-11 du code de l'urbanisme ;
- l'impossibilité de se référer au COS pour organiser les transferts de constructibilité prévus par l'article L 123-4 du code de l'urbanisme dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages. Bien que la ville de Paris n'ait pas eu recours à cette procédure, on notera avec intérêt que le nouvel article L 123-4 issu de la loi ALUR dispose que le PLU peut toutefois « *déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de construction résultant des règles qu'il fixe 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* ». Le transfert porte ainsi sur les règles que le PLU fixe pour l'ensemble de la zone mais avec l'obligation pour le règlement du PLU de fixer « *la densité maximale de construction dans ces secteurs est fixée par le règlement du plan* ». Par le

détour complexe qu'impose la loi, on revient ainsi à répartir des superficies constructibles selon un mécanisme très proche de celui du COS ²;

- la suppression des possibilités de « sur-COS » pouvant bénéficier d'une part, à certains programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux (article L 127-1 du code de l'urbanisme), d'autre part à l'agrandissement de certaines constructions à usage d'habitation satisfaisant à des critères de performance énergétique élevés ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération prévus aux articles L 128-1 et 128-3 du code de l'urbanisme. Ce qui conduit, on y reviendra plus loin, à réinventer des mécanismes de substitution faisant indirectement appel à la notion de superficie autorisée.
- Enfin, il ne peut plus être fait référence au COS pour le calcul du seuil minimal de densité utilisé pour le calcul du versement pour sous-densité dans les articles L 331-37 et L 331-40 du code de l'urbanisme ³.

B / Incidences de la loi ALUR sur les politiques d'urbanisme

La suppression du COS et la réforme des procédures concernant la gestion de la densité affectent trois des objectifs que l'article L 121-1 assigne aux documents d'urbanisme !

- accroître la production de logements
- développer la mixité sociale
- maintenir ou accroître la diversité des fonctions urbaines et, notamment, la mixité «habitat- emploi » par un contrôle de la destination des constructions.

C'est au regard de ces trois objectifs qu'il convient d'examiner l'impact de la loi ALUR sur les solutions envisageables

² La suppression du transfert de COS ne s'applique pas aux demandes de permis et aux déclarations préalables accompagnées d'une convention de transfert de COS conclue avant l'entrée en vigueur de la loi ;

³ Le Versement pour sous densité (VSD) institué en application de l'article L.331-36 du code de l'urbanisme reste applicable nonobstant la suppression du COS. En effet, la définition du VSD et de la densité utilisée pour son calcul ne fait pas référence au COS et peut s'appliquer même en l'absence de COS. Si celui-ci a été utilisé pour calculer le VSD antérieurement à la réforme, les rescrits demandés avant le 1^{er} juillet 2014 sur des terrains à COS, pour des raisons physiques ou autres, ne sont pas remis en question. Le rescrit délivré s'appliquera alors même que les conditions de densité ont changé.

1- L'intensification de la production de logements

1-1 – Les effets de la suppression du COS

La loi ALUR conduit indiscutablement à la production de droits à construire plus nombreux. L'exemple du PLU de la ville de Paris illustre bien cet effet de la loi ALUR. On y lit ainsi dans l'exposé des motifs de la délibération engageant la modification du PLU de la ville que : *la disparition du COS général et de la « règle du COS de fait » ouvre des droits à construire complémentaires sur un nombre important de terrains. Sont concernées toutes les parcelles sur lesquelles les règles de densité empêchaient jusque-là de réaliser la totalité des surfaces permises par les règles volumétriques garantes de la conservation des formes urbaines. La libération de ce potentiel supplémentaire de constructibilité pourrait être accompagnée par des adaptations des règles du PLU afin qu'il réponde aux objectifs municipaux, c'est-à-dire, pour l'essentiel, qu'il permette d'augmenter la production de logements ».*

La suppression du COS de fait permettra notamment l'extension au-delà de ce plafond des immeubles existants déjà surdensitaires sous la condition évidente que ceci soit possible au regard des autres règles du PLU (hauteur, prospect, implantation, etc.) le permettent. Mais, les aménagements intérieurs n'étant généralement pas concernés par ces règles, la suppression du COS va permettre la création de superficies nouvelles par exemple par l'aménagement de combles, la création de mezzanines, etc.

Il conviendra toutefois de concilier cette évolution avec la protection du paysage et certains objectifs environnementaux. A priori, les possibilités de réglementer les constructions qu'ouvre le III du L 125-1-5 doivent suffire à garantir la qualité architecturale, paysagère et écologique des constructions réalisées. Il appartient aux auteurs du PLU de vérifier, secteur par secteur, que la densification générée par la réforme de la loi ALUR n'exige pas certaines adaptations réglementaires.

Toutefois, dans l'hypothèse où un constructeur mettrait à profit la suppression du COS pour établir un projet de nature à porter atteinte au caractère des lieux avoisinants ou à l'environnement que le jeu des dispositions du règlement du PLU ne suffit pas à éviter, il reste la possibilité pour les services instructeurs des autorisations d'urbanisme de s'y opposer en invoquant l'article R 111-21, disposition d'ordre public du RNU applicable nonobstant les dispositions du PLU.

La jurisprudence considère en effet qu'il est possible de faire prévaloir l'article R 111-21, sur des dispositions du PLU trop permissives. Ainsi, a été annulé sur la base de l'article R. 111-21 un permis de construire délivré conformément aux dispositions de l'article 11 d'un règlement de POS dès lors que la « construction contribuerait de manière notable à la détérioration de l'harmonie du paysage » (CE, 29 juill. 1983, Virag et al. Rec. CE 1983, tables, p. 911). Dans ce cas, le RNU peut aussi bien être invoqué par l'autorité compétente

pour refuser des autorisations d'urbanisme nonobstant les dispositions d'un PLU qui permettraient la réalisation des projets en cause que par des tiers qui contesteraient les autorisations litigieuses. Par contre, dans l'hypothèse où les exigences du PLU « ne sont pas moindres » que celles qui peuvent être tirées du RNU, ce sera le PLU qui prévaudra (CE, 20 avr. 2005, n° 248233, Sté Bouygues Télécom : AJDA 2005, p. 1191, concl. Aguila ; DAUH 2006, n° 10, p. 367, n° 404, BJDU 2/2005, p. 115, obs. J.C.B.).

1-2 - Quelles sont, par ailleurs, « les adaptations des règles du PLU » qui permettraient d'augmenter la production de logements ?

* Il faut mentionner en premier l'article L 123-1-11, issu du V de l'article 158 de la loi ALUR modifiant lui-même certaines dispositions antérieures instituées, pour l'essentiel, par la loi Grenelle II. Selon ses dispositions, « *Le règlement peut déterminer des secteurs situés dans les zones urbaines délimitées par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu, à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol résultant de l'un de ces documents est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation. Ce dépassement, fixé pour chaque secteur, ne peut excéder 20 % pour chacune des règles concernées. L'application du dépassement ainsi autorisé ne peut conduire à la création d'une surface de plancher supérieure de plus de 20 % à la surface de plancher existante* ».

Si la suppression du COS apporte quelques modifications à cette disposition, elle n'a pas pour effet de la rendre inapplicable puisque l'ancienne rédaction issue de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 prévoyait expressément la possibilité de la mettre en œuvre en l'absence de COS. Ce texte ouvre ainsi un droit au dépassement des règles d'urbanisme dont la limite est définie selon une méthode qui est proche du COS puisque le dépassement autorisé se réfère à une surface de plancher maximale calculée, non plus de manière forfaitaire, mais en fonction de ce que permet le jeu combiné des dépassements autorisés pour les règles de hauteur, d'implantation et d'emprise. Il faut souligner qu'il s'agit ici de secteurs particuliers de dépassement dont l'intérêt n'est pas remis en cause par l'institution par l'ordonnance du 13 septembre 2013 du pouvoir donné à l'autorité administrative d'accorder au cas par cas certaines dérogations. Ces dépassements ne résultent donc pas de dérogations accordées discrétionnairement mais d'un droit à dépassement prévu par le PLU. Il faut également noter que le dépassement autorisé par l'article L 123-1-11 bénéficie « aux bâtiments à usage d'habitation » en général et non aux seuls logements sociaux. Il se différencie en cela des dépassements autorisés par l'article L 127-1 en faveur des seuls programmes comportant des logements sociaux locatifs dont le dernier alinéa de l'article L 125-11 spécifie qu'il ne peut être utilisé cumulativement.

Il conviendra, toutefois, de vérifier la rédaction adoptée par les règlements en cours pour autoriser la majoration de constructibilité. S'il résultait du règlement que la majoration concernait seulement le COS et non les règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol, la suppression du COS (et donc de l'ancienne possibilité de la dépasser) ne permettra

la construction de surfaces supplémentaires que dans les limites autorisées par le jeu des règles d'emprise, de hauteur et de gabarit. En d'autres termes, la création de ces secteurs de dépassement sera alors inutile et ne constituera en rien une incitation à la construction à usage d'habitation.

* L'article L 123-1-5 comporte une autre disposition pouvant favoriser la densification et accroître la production de logements, le 3° de son III disposant que le règlement « peut » (c'est donc une faculté, non une obligation) « *dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés, imposer dans des secteurs qu'il délimite une densité minimale de constructions* ». La mise en œuvre de cette disposition instituée par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 implique que plusieurs conditions soient remplies :

1°) la proximité des transports collectifs (quelle proximité ? quels transports ? Faut-il se référer aux notions de « transports collectifs » et de « proximité » définies par l'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 pour préciser le champ territorial des dérogations prévues par l'article L 123-5-1 du code de l'urbanisme à savoir les secteurs situés « à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre » ? Ou les auteurs du PLU ont-ils une plus grande liberté et peuvent ils se fonder sur la proximité d'autres transports collectifs ?)

2°) la délimitation dans ces zones de « secteurs » soumis à l'obligation de densité minimale ;

3°) la possibilité de réaliser cette densité au regard des autres règles régissant l'occupation des sols.

Si même ces conditions sont remplies, le 3° du III de l'article L 123-1-5 n'est pas sans poser quelques problèmes dans la mesure où elle institue une obligation de construire une certaine densité. On voit difficilement comment imposer celle-ci sans inscrire dans le PLU une disposition définissant la surface hors œuvre minimale au dessous de laquelle les autorisations d'urbanisme doivent être refusées.. La méthode qui doit alors être suivie est peu différente de celle qui résulterait de l'utilisation du COS.

Enfin, quelle peut être sanction du non respect de cette obligation de réaliser une densité minimale ? En principe ce sera le refus d'autorisation. Mais on aboutit alors au résultat inverse de celui que l'on poursuit qui est de construire et de le faire de manière plus dense.

2- Développer la mixité sociale

Les outils permettant au PLU d'atteindre cet objectif sont nombreux et la plupart ne sont pas concernés directement par la suppression du COS.

2-1- Il s'agit en premier lieu de la possibilité pour le règlement « *de délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il*

défini dans le respect des objectifs de mixité sociale » (4° du II de l'article L 123-1-5). Ce texte permet de subordonner dans certains secteurs la délivrance d'autorisations concernant « les programmes de logements » au respect d'un pourcentage donné de logements de certaines catégories. Les catégories de logements et les pourcentages sont définis par le PLU sous la condition expresse que soit respecté l'objectif de mixité sociale.

Par exemple, le règlement de la zone UG du PLU de Paris fait usage de cette possibilité à l'article UG 2.3 définissant les « *conditions particulières relatives à l'habitation et à la création de logements locatifs sociaux* ». Dans son 1 il précise que dans la zone de déficit en logement social délimitée par le PLU « *tout projet entrant dans le champ d'application du permis de construire comportant des surfaces d'habitation doit prévoir d'affecter au logement locatif social au moins 25 ° de la surface hors œuvre nette destinée à l'habitation* ». Il conviendrait de modifier cette disposition, le décret n° 2011-2054 supprimant les anciennes dispositions de l'article R 112-2 relatives à la notion de surface hors œuvre nette. Il conviendrait donc de lui substituer, dans l'article UG 2.3 la notion de surface de plancher telle qu'elle est définie par le nouvel article R 112-2. On peut considérer, par analogie avec ce qui a été jugé à propos de l'article L 123-2 (v. infra) que le pourcentage prévu pourrait être fixé en nombre de logements à réaliser (CE 26 juin 2013, Nicolas, req. n° 353 408, RDI 2013, 490, obs. P. Soler-Couteaux). Pour le surplus, cette disposition ne semble pas affectée par la loi ALUR.

2-2- Il s'agit, par ailleurs de l'article L 123-2 permettant au PLU d'instituer « dans les zones urbaines ou à urbaniser » des « **servitudes consistant** : ... b) à réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit ». Ce texte a été interprété comme permettant aux auteurs du PLU de définir la surface de logements sociaux à construire ainsi que le nombre minimum de logements à réaliser (CE 26 juin 2013, Nicolas, req. n° 353 408, RDI 2013, 490, obs. P. Soler-Couteaux)

Le règlement de PLU peut se fonder sur cette disposition pour délimiter des « emplacements réservés » dans lesquels des pourcentages de la SHON sont réservés soit au logement en général, soit au logement social (Pourcentages allant de 25 % à 100 % selon les périmètres délimités). Par contre-coup sont ainsi définies par soustraction les surfaces pouvant être affectées à d'autres destinations telles que le commerce ou les bureaux.

Dans les deux hypothèses examinées ci-dessus, la suppression du COS par la loi ALUR semble sans impact sur ces possibilités pour le PLU de gérer la mixité sociale. Il conviendra seulement, lors de la modification du PLU de se référer à la surface de plancher des constructions plutôt qu'à la SHON qui n'est plus définie ni par l'article L 112-1 du Code de l'urbanisme ni par l'article R 112-2..

2-3- C'est en fait le **dépassement de COS** dont peuvent bénéficier les programmes de logements comportant « des logements locatifs sociaux au sens de l'article L 302-5 du Code de la construction et de l'habitation » (article L 127-1) qui est le plus concerné par la loi

ALUR. Alors qu'antérieurement, ce texte permettait « 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 », la suppression du COS a conduit à donner au nouvel article L 127-1 la rédaction suivante : « le règlement peut délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux au sens de l'article L 302-5 du code de la construction et de l'habitation bénéficie d'une majoration du volume constructible tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol. Cette majoration, fixée pour chaque secteur, ne peut excéder 50 %. Pour chaque opération, elle ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux et le nombre total des logements de l'opération. ».

De la même manière que pour l'article L 123-1- 11 (voir supra ⁴) c'est désormais par rapport aux seules règles de hauteur, d'implantation et d'emprise au sol que le droit au dépassement sera calculé, la densité ne pouvant plus être prise en compte. La modification apportée par la loi nécessitera que la délibération instituant les secteurs prévus par l'article L 123-7 ⁵ évalue et fixe les dépassements qui sont autorisés pour chacune de ces règles (dans la limite des 50 % prévus par le code) sans disposer de cet instrument global de contrôle que constituait le COS.

L'utilisation de cette procédure doit donc être prudente d'autant plus qu'on peut considérer qu'elle n'institue pas au profit de l'autorité municipale un pouvoir de dérogation mais ouvre au profit des constructeurs un droit à dépassement dans les seules limites fixées par le règlement du PLU.

Cette analyse est transposable à l'article L 128-1 permettant au règlement des zones urbaines ou à urbaniser, « d'autoriser un dépassement des règles relatives au gabarit résultant du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu dans la limite de 30 % et dans le respect des autres règles établies par le document, pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération ».

3 - Maintenir ou accroître la diversité des fonctions urbaines et, notamment la mixité « habitat-emploi » en régulant l'affectation des droits à bâtir par destinations

C'est à ce sujet que la loi ALUR pose les questions les plus délicates dans la mesure où plusieurs PLU avaient principalement utilisé le COS pour gérer la destination des constructions ; le PLU de Paris, notamment, mettait en œuvre le COS différencié pour privilégier le logement dans la zone « protection de l'habitation ») et maintenir ou instaurer la diversité des fonctions urbaines dans les secteurs de « mixité habitat-emploi ».

⁴ Il est à noter que l'application de l'article L 127-1 est exclusive de celle de l'article L 123-1-11.

⁵ Il faut rappeler que dépassement n'est pas de droit : il doit être inscrit dans le règlement par le conseil de Paris et avoir fait l'objet d'une procédure spécifique identique à la modification simplifiée. De même les périmètres où le dépassement est autorisé doivent figurer dans les annexes du PLU (C. urb. art. R 123-13 16°).

La suppression de la possibilité d'utiliser le COS différencié dans sa forme ancienne conduit à faire l'inventaire des instruments de substitution permettant aux auteurs du PLU d'atteindre l'objectif de la « diversité des fonctions urbaines » et à s'interroger sur les évolutions souhaitables.

Pour l'essentiel, les instruments visant à assurer la diversité des fonctions urbaines reposent sur l'institution de périmètres spécifiques au sein desquels peuvent être instaurées des dispositions de nature à assurer – tout au moins partiellement - la diversité des fonctions urbaines et à gérer l'équilibre habitat-emploi (3-1). Par ailleurs, mais dans une moindre mesure, le règlement général de PLU offre certaines possibilités de diversifier l'utilisation du sol (3-2).

3-1- L'instauration de périmètres spécifiques

3-1-1- Zones et secteurs de diversité commerciale

L'article L 123-1-5 II 5° offre la possibilité de maintenir ou favoriser le commerce de détail en disposant que « *Le règlement peut fixer les règles suivantes relatives à l'usage des sols et la destination des constructions : 5° Identifier et délimiter les quartiers, îlots et voies dans lesquels doit être préservée ou développée la **diversité commerciale**, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif* ».

Ce texte donne un fondement juridique à l'inscription dans les articles 1 et 2 du règlement de PLU de dispositions particulières favorisant le commerce. C'est le cas, par exemple, de l'article UG 2.2 du PLU de Paris dont la CAA de Paris a admis la légalité (v. supra).

Mais, l'article L 123-1-5 II 5° permet d'aller plus loin. On peut considérer que parmi les « prescriptions de nature à assurer l'objectif de « diversité commerciale », on peut inclure, non seulement la possibilité de réserver au commerce de détail et de proximité un pourcentage en superficie des constructions ou rénovations pouvant être entreprises mais aussi celle de préciser les catégories de commerce définies comme étant de proximité. Cette disposition est sans doute extensible à la destination artisanat dès lors qu'y est associée une fonction commerciale (cordonneries, laveries, etc.). Ces « prescriptions de nature à préserver ou développer la diversité commerciale » peuvent également consister à réserver au commerce le rez-de-chaussée des immeubles ou à instaurer certaines règles particulières de stationnement.

Ces dispositions particulières concernent, d'évidence, de périmètres précis, des voies ou des îlots qui doivent être délimités dans le PLU lui-même dont ils constituent un sous-zonage. Leur instauration ou leur modification s'effectuent, dès lors, selon les procédures propres au PLU (en principe dans ce cas, la modification simplifiée)

3-1-2- Les secteurs régis par les orientations d'aménagement et de programmation

L'article L 123-1-4, pour sa part, permet d'arrêter des dispositions particulières visant à favoriser la réalisation de « commerces » dans les opérations d'aménagement mais aussi de construction ou de réhabilitation. Depuis le loi du 12 juillet 2010, l'article L 123-1-4, permet aux auteurs du PLU de définir des « *orientations d'aménagement et de programmation* » qui comprennent des dispositions *portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements*.

Dans sa version initiale, l'article L 123-1-4 disposait que les orientations *pouvaient* : « *définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune* ». Elles ne visaient pas principalement les actions visant à assurer l'équilibre activités économiques-habitat.

L'un des apports de la loi ALUR est d'ajouter aux objectifs possibles des secteurs d'OAP la mixité fonctionnelle : Les O.A.P **« peuvent favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces »**.

Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent donc, dans ces secteurs, fixer en pourcentage des superficies réservées au commerce en soulignant que cela ne vise a priori que cette catégorie de destinations et exclut donc celles qui ne sont pas mentionnées telles que la destination « bureaux ». En l'absence de SCOT, les OAP doivent en plus définir les objectifs en matière d'équipement commercial et artisanal du secteur ainsi que les localisations prioritaires de ces équipements.

L'un des intérêts présentés par cet instrument tient à la relative souplesse du dispositif. A la différence des secteurs régis seulement par le règlement du PLU, les autorisations et décisions prises dans le cadre d'une OAP devront seulement être compatibles avec leurs dispositions (C. urb. art. L 123-5) et non pas conformes, relation qui s'impose s'agissant du règlement du PLU.

3-1-3- Les périmètres de ZAC

Sans développer ici le régime des ZAC, il faut souligner que l'article L 123-3 permet de gérer de manière très libre la constructibilité des îlots qui sont délimités à l'intérieur du périmètre. Il dispose, en effet que, « *dans les zones d'aménagement concerté, le plan local d'urbanisme peut également déterminer la surface de plancher dont la construction est autorisée dans chaque îlot, en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments* ». De la formule utilisée qui laisse une grande liberté à l'auteur des normes régissant la ZAC, il résulte, selon nous, que le PLU peut tout aussi bien y gérer globalement la densité constructible que la répartition des droits à bâtir entre les diverses destinations.

S'agissant des destinations des constructions réalisées et de la mise en œuvre de la diversité fonctionnelle du secteur, l'article L 123-3 ne prévoit pas, à priori, de possibilité d'adaptation par rapport au droit commun du PLU. La limitation du nombre de destinations que l'article R 123-9 permet de définir dans le PLU s'applique donc dans les mêmes conditions. Toutefois il faut rappeler qu'il existe des instruments beaucoup plus fins pour assurer la diversité fonctionnelle dans les ZAC, les orientations d'aménagement et de programmation qui généralement les accompagnent et les cahiers des charges de cession de terrains qui permettent de réaliser une répartition précise des utilisations du sol.

3-2- Que permet l'utilisation des articles 1 et 2 du règlement du PLU ?

Les articles 1 et 2 du règlement de PLU relatifs à « l'occupation et à l'utilisation des sols » (aux termes de l'article R 123-9) dans les différentes zones de la commune ouvrent, actuellement, un certain nombre de possibilités permettant de diversifier l'occupation du sol.

3-2-1- Exclusion de certaines catégories d'utilisation du sol

Il est, tout d'abord évident que le règlement peut exclure certaines catégories d'utilisation du sol dans des secteurs donnés.

Fondées sur le 1° de l'article L 123-1 du code de l'urbanisme, ces interdictions peuvent concerner une catégorie d'utilisations prises dans leur ensemble ou ne concerner que certains types d'installations sous réserve que le règlement les énumère avec précision. Ainsi, elles peuvent concerner à titre principal les ICPE soumises à autorisation mais peuvent également concerner certaines catégories installations soumises à déclaration (CAA Douai 1^{er} fev. 2001, Association rurale de l'environnement de Genech, n° 00DA008840).

C'est en utilisant cette faculté que, par exemple, l'actuel UG 1 du PLU de Paris a pu légalement interdire de manière générale:

« a - les installations classées pour la protection de l'environnement¹ soumises à la directive européenne 96/82/CE du 9 décembre 1996 ou présentant un danger grave ou des risques d'insalubrité pour le voisinage » (directive Seveso)

b - les dépôts non couverts de ferraille, de matériaux et de combustibles solides »

Ces interdictions peuvent concerner tout le territoire de la commune ou ne concerner qu'une partie de celles-ci (Le PLU de Paris, par exemple, contient des interdictions limitées à certains secteurs tels que les *Secteurs de Maisons et villas* «où sont prohibées les constructions destinées à l'industrie, à l'artisanat, à l'entrepôt et au bureau »).

Dans toutes les hypothèses, ces interdictions doivent, toutefois, reposer sur un motif d'urbanisme au sens large donné à cette notion par la jurisprudence. En application de la théorie générale de la police administrative, ces interdictions doivent également avoir un

caractère proportionné. Elles doivent par ailleurs prendre en compte la liberté du commerce et de l'industrie, ce qui peut conduire à exclure les interdictions générales et absolues (CE 8 juin 2010, Soc. Immo Concept, n° 317469).. Le Conseil d'Etat a toutefois admis la légalité d'un POS interdisant l'implantation en centre ville de commerces de détail de plus de 500 m2 à Lourdes (CE 7 mai 1986, Sté Guyenne et Gascogne, n° 57902)

3-2-2- Possibilité de fixer des règles propres à certaines catégories d'utilisation du sol

Par ailleurs, sur le double fondement de l'article L 121-1 qui fait de la « diversité des fonctions urbaines » un des objectifs que doivent mettre en oeuvre les documents d'urbanisme et de l'article L 123-1 relatif au contenu possible du PLU, ce document peut adopter des dispositions particulières s'appliquant à telle ou telle catégorie de destinations (ces catégories restant celles définies par l'article R 123-9 du code de l'urbanisme). Ainsi, la Cour Administrative d'Appel de Paris, dans un arrêt du 2 avril 2009, ville de Paris (n° 07PA03868, Droit de l'aménagement, Moniteur, II 500-4), a admis que « l'article UG.2.2 du règlement du PLU de Paris pouvait prévoir les conditions dans lesquelles une autorisation d'urbanisme « serait accordée ou refusée en fonction de la destination commerciale ou artisanale des locaux existants ou de la destination future des locaux concernés par la demande d'autorisation » et qu'elle a considéré que les dispositions du PLU de Paris visant à sauvegarder la diversité commerciale de certains quartiers « répondent ainsi à l'un des objectifs mentionnés à l'article L. 121-1 précité ». La Cour en a déduit qu'en « se référant, pour l'essentiel, à la destination actuelle des locaux, déterminant précisément leurs champs d'application géographique respectifs, l'un par une distinction fine de plusieurs catégories de voies selon leurs vocations et l'autre par la désignation d'une trentaine de parcelles ou ensembles de parcelles, ces dispositions ne peuvent être regardées comme portant au droit de propriété un atteinte disproportionnée ».

Le PLU peut donc sur cette base adopter diverses mesures visant à maintenir les commerces implantés au rez-de-chaussée ou définir certaines voies où la transformation de locaux de commerce ou d'artisanat est interdite ou soumise à autorisation »⁶.

6

UG.2.2.e du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) approuvé par la délibération du Conseil de Paris des 12 et 13 juin 2006 ;

UG.2 du règlement du PLU relatif aux occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières : Les constructions, installations et travaux divers de quelque nature que ce soit, sont soumis aux conditions et restrictions suivantes ./(...)UG.2.2- conditions relatives aux destinations :

/ a- La transformation en habitation de locaux existants en rez-de-chaussée sur rue est admise à condition qu'ils ne soient pas éclairés uniquement par des baies situées en limite de voies et que les logements présentent des conditions d'hygiène, de sécurité et d'éclairage satisfaisantes et répondent aux normes du logement décent définies par décret./ b- En bordure des voies repérées sur le plan de protection du commerce et de l'artisanat sous la légende :

/ b1- voies comportant une protection du commerce et de l'artisanat : la transformation de surfaces de commerce ou d'artisanat à rez-de-chaussée sur rue en une destination autre que le commerce ou l'artisanat est interdite ; cette disposition ne s'applique pas à la création de locaux nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif ; / b2- voies comportant une protection renforcée du commerce et de l'artisanat : / - la transformation de surfaces de commerce ou d'artisanat à rez-de-chaussée sur rue en une destination autre que le commerce ou l'artisanat est interdite ; / - les locaux situés à rez-de-chaussée sur rue doivent, en cas de construction, de reconstruction ou de réhabilitation lourde, être destinés au commerce ou à

3-2-3- Répartition entre les destinations des surfaces constructibles ?

La suppression du COS et, plus encore du COS différencié, par la loi ALUR conduit à se poser une autre question : serait-il possible, à l'intérieur d'une même zone ou d'un même secteur d'affecter à chacune des destinations autorisées un certain pourcentage de la superficie globale qu'autorise le jeu des règles du PLU relatives à la hauteur, l'emprise, l'implantation, le gabarit, etc. ? Ce qui permettrait de retrouver les effets du COS différencié.

Pourrait plaider en ce sens le fait que l'attribution à telle ou telle destination d'un pourcentage donné de la superficie constructible n'a pas le même objet que le COS. Celui-ci avait pour principal objet de limiter la densité et à cet effet définissait un plafond fixe déterminé par rapport à la superficie de la parcelle. Fixer pour chaque destination - ou pour un ensemble de destinations (par exemple, les destinations liées à l'emploi, commerce, bureaux, artisanat, industrie) - un certain pourcentage de la superficie de plancher n'a pas pour effet de limiter la densité de la construction. Or, il faut rappeler que l'objectif poursuivi par la loi ALUR, la volonté affichée par le législateur lors des débats est de permettre la densification de l'espace urbain. Ce qui est conciliable avec la répartition de la densité entre les destinations en vue d'assurer la diversification des fonctions urbaines. Ce qui est également compatible avec un autre objectif du législateur qui est de favoriser la construction de logements dans les zones tendues et, d'accroître le pourcentage de logements sociaux dans les communes déficitaires.

Si elle se révélait réalisable, cette solution serait à mettre en parallèle avec les procédures existantes pour répartir les destinations. Ces procédures sont :

- soit explicitement prévues par les textes (4° du II de l'article L 123-1-5 donnant la possibilité pour le règlement « *de délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale* » ***pour ce qui est de la destination logement***).
- tout au moins implicitement autorisée (cas de l'article L 123-1-5 II 5° permettant d'identifier des « *quartiers, îlots et voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif* »).

l'artisanat (à l'exception des locaux d'accès à l'immeuble) ; cette disposition ne s'applique pas à la création ou à l'extension d'hôtels ou de locaux nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif. / b3- voies comportant une protection particulière de l'artisanat : la transformation de surfaces d'artisanat à rez-de-chaussée sur rue est interdite ; la transformation de surfaces de commerce à rez-de-chaussée sur rue en une autre destination que le commerce ou l'artisanat est interdite (...) / e- Sur les sites de protection de l'artisanat et de l'industrie repérés sur l'atlas général, la transformation de surfaces d'artisanat ou d'industrie en une destination autre que l'artisanat ou l'industrie est interdite ; en cas de reconstruction, la proportion dans la SHON finale de la SHON destinée à l'artisanat ou à l'industrie ne peut être inférieure à la proportion initiale. ;

La répartition en pourcentage des superficies constructibles entre les destinations devrait de toute manière être motivée fortement à la fois dans le rapport de présentation et le PADD à charge pour ces documents de démontrer notamment, qu'elle est nécessaire à la réalisation de l'objectif de diversification des fonctions urbaines.

3-2-4- Définition des catégories de destinations et règles propres à une sous-catégorie d'utilisations ?

Se pose une dernière question, tout aussi complexe, portant sur la définition des catégories de destinations et la détermination des règles applicables à celles-ci compte tenu de l'article R* 123-9 du code de l'urbanisme qui dispose que « *les règles édictées dans le présent article (règles définies 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* ».

Cette question est, en fait double.

3-2-4-1- Elle porte, tout d'abord, sur la possibilité pour le PLU de préciser le contenu des neuf destinations énumérées à l'article R *123-9

Cette solution consistant à préciser dans le PLU lui-même - et plus généralement dans ses dispositions générales ou dans un lexique qui y est annexé - les contours qui sont donnés par les auteurs du document aux neuf destinations distinguées par l'article R *123-9 est mise en œuvre dans un certain nombre de communes. Elle l'est, notamment, par le PLU de la ville de Paris qui, par exemple, définit la destination « commerce » comme celle qui « comprend les locaux affectés à la vente de produits ou de services et directement accessibles à la clientèle, et leurs annexes (à l'exception des locaux relevant de la destination artisanat définie ci-après) » en précisant que « pour être rattachés à cette destination, les locaux d'entreposage ne doivent pas représenter plus de 1/3 de la S.H.O.N totale ».

L'arrêt de principe qui vient d'être rendu par le Conseil d'Etat en ce qui concerne l'interprétation qui doit être donnée à l'article R 123-19 (CE 30 décembre 2014, Société Groupe Patrice Pichet, n° 360 850 ; v. dans le même sens CE 7 oct. 1988, Cne de Saint-Romain-de-Popey, n° 79309 s'agissant d'un POS) reconnaît implicitement cette possibilité en considérant que la commune de Biarritz dont le PLU était en cause « n'a pas en soumettant ... les services aux règles relatives ... à la catégorie bureaux, **précisé le contenu de cette catégorie mais créé une catégorie nouvelle** ». Le Conseil censure ainsi le PLU soumis à son appréciation non pas en ce qu'il précise le contenu d'une des catégories énumérées par l'article R * 123-9 mais en tant qu'il crée une sous-catégorie en appliquant à des restaurants, agences bancaires et bureaux d'assurance (en l'espèce, faisant partie de la catégorie « commerces ») des règles de stationnement prévues pour une autre destination (en l'espèce la catégorie « bureaux »).

A contrario, et sous la réserve expresse, bien soulignée par l'arrêt du 30 décembre 2014, de ne pas dénaturer le contenu donné à une destination, la définition de celle-ci dans le PLU paraît non seulement possible mais aussi souhaitable en ce qu'elle facilite l'application au cas par cas du règlement. Ainsi, la définition donnée dans l'exemple du PLU de Paris de la destination commerce paraît-elle de nature à faciliter la qualification des surfaces d'entreposage. Cette possibilité donnée au PLU de donner dans un lexique sa propre définition d'une catégorie semble d'autant plus souhaitable que les frontières entre certaines catégories ne sont pas toujours bien dessinées (par exemple, entre la destination commerce et la destination artisanat, celle-ci associant souvent des surfaces de vente aux surfaces affectées à la fabrication). Et on peut considérer que le fait que ce soit le PLU qui définisse lui-même les contours d'une destination présente l'avantage par rapport à des définitions qui seraient faites à l'échelon national non seulement de laisser une certaine marge d'appréciation au pouvoir réglementaire local mais aussi de permettre la prise en compte des circonstances locales (par exemple, la prise en compte de l'importance de la pluriactivité dans les zones rurales).

Etant intégré au règlement, ce lexique peut être considéré comme ayant la même portée juridique (v. en ce sens GRIDAUH, La dimension juridique de l'écriture du PLU, Documentation française, 2013, p.32). Ces définitions propres ne valent – il faut le souligner à nouveau - que sous le contrôle du juge qui peut requalifier telle ou telle destination.

3-2-4-2- Il en va différemment s'agissant de la possibilité pour le PLU de définir, au sein d'une des catégories énumérées par l'article R * 123-9, des règles différentes selon telle ou telle destination ? Ce qui peut résulter soit de la définition au sein d'une catégorie de sous-catégories dotées, pour partie au moins, de règles particulières, soit (c'est ce qu'a eu à connaître dernièrement le Conseil d'Etat), de l'application de règles propres à une destination donnée à certains types de constructions dépendant d'une autre catégorie

Cette question a longtemps été discutée, d'autant plus que la base légale de l'article R * 123-9 n'est pas totalement évidente. Et le Conseil d'Etat, contrairement à ce que préconisait la doctrine administrative, avait semblé admettre la possibilité de soumettre à l'intérieur d'une catégorie, certaines utilisations du sol à des prescriptions se différenciant de celles qui s'appliquaient aux autres activités entrant dans la même catégorie (CE 8 juin 2010, Soc. Immo Concept, n° 317469).

Cet arrêt n'était toutefois pas déterminant dans la mesure où le Conseil d'Etat admettait bien qu'un PLU pouvait « interdire toute nouvelle implantation de bureaux ou de services en rez-de-chaussée » dans une avenue de la commune de Maisons Lafitte en vue « d'assurer l'objectif de protection des commerces traditionnels dans le centre ville », mais n'opérait pas de manière explicite une distinction au sein de la catégorie commerce et ne précisait pas, notamment, la notion de « commerces traditionnels »

Ce qui faisait débat jusqu'à l'arrêt précité du Conseil d'Etat du 30 décembre 2014, Société Groupe Patrice Pichet (préc.), semble réglé depuis. Pour le Conseil d'Etat, l'article R * 123-9 « fixe de manière limitative les catégories de destinations pouvant être soumises à des règles différentes au sein d'une même zone » et un PLU ne peut donc, sans méconnaître cette disposition, créer une catégorie nouvelle (le code étant présumé avoir englobé toutes les formes d'utilisation du sol) ou, au sein d'une même catégorie, une sous-catégorie régie par des dispositions particulières.

Quelle est la portée de cette décision ?

C'est évidemment, l'interdiction pour un PLU de soumettre une sous-catégorie d'occupations du sol non seulement à des règles particulières concernant les places de stationnement à réaliser mais aussi, comme le précise le rapporteur public Aladjidi, sur l'arrêt du 20 décembre 2014, les « autres prescriptions figurant dans le règlement du PLU » (aspect, hauteur, desserte par des équipements, etc.).

Par contre, la solution rendue par le Conseil d'Etat n'exclut pas que le règlement interdise certaines occupations du sol alors même qu'elles entreraient dans une catégorie autorisée. Ainsi, le règlement peut, à l'intérieur d'une zone où est autorisé l'artisanat, exclure les ICPE soumises à autorisation, voire certaines catégories d'ICPE soumises à déclaration. Elle ne semble pas, non plus, remettre en cause, la possibilité pour le règlement (CE 7 mai 1986, Soc. Guyenne et Gascogne préc.) de réserver une zone de centre ville aux commerces dont la surface de vente ne dépasserait pas un certain seuil. Ce qui correspond approximativement aux notions de commerce de détail, ou de commerce de proximité ou encore de commerce traditionnel.

Malgré ces exceptions, la solution de principe rendue par le Conseil d'Etat n'est pas sans limiter sérieusement la possibilité pour les PLU de réguler l'occupation des sols et d'organiser la mixité des fonctions urbaines. Elle interdit, notamment, d'assurer un traitement particulier aux résidences universitaires, aux maisons de retraite, aux foyers logements, etc. Une évolution semble donc nécessaire que, d'ailleurs, prévoit la loi ALUR.

3-3- Evolutions

Le VI de l'article 157 de la loi ALUR prévoit qu'un « décret en Conseil d'Etat fixe la liste des destinations des constructions que les règles édictées par les plans locaux d'urbanisme peuvent prendre en compte. Cette liste permet de distinguer la destination des bâtiments, dans un objectif de mixité fonctionnelle ».

Ce texte appelle deux remarques préalables.

Tout d'abord, il donne une base légale à la limitation du nombre de destinations qu'un PLU peut affecter à tel ou tel secteur de la commune. Par ailleurs, il fixe un objectif à la réforme qui doit résulter du décret au Conseil d'Etat : celle-ci doit permettre la mixité fonctionnelle.

Il devrait en résulter, normalement, une plus grande liberté donnée aux auteurs du PLU pour 1°) répartir les droits à construire entre diverses destinations 2°) préciser, en fonction des objectifs affichés par le PADD les destinations d'une zone donnée et, éventuellement, fixer des règles variables selon des sous-catégories de destinations.

Il serait évidemment nécessaire d'encadrer ces possibilités nouvelles données aux auteurs du PLU. Elle le sera de toute manière par la nécessité pour toute disposition du règlement du PLU d'être fondée sur un motif d'urbanisme au sens de la jurisprudence et sur l'objectif affiché à l'article L 121-1 du code (et réaffirmé par la loi ALUR) d'assurer la diversité urbaine.

Faut-il aller plus loin et énumérer dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme les diverses sous catégories qui pourraient être prévues par les règlements de PLU, commerce de détail, résidence de tourisme, résidence universitaire, etc. Cela n'est pas certain et ne devrait, de toute manière qu'être indicatif et non limitatif.

III- LES AUTRES MODIFICATIONS CONCERNANT LE REGLEMENT

A/ La réorganisation de la structure du règlement du PLU

1. La structure du règlement du PLU a été abordée par les textes d'une manière jusqu'ici un peu désordonnée.

Le remplacement (certes très aménagé dans le temps) de la procédure de POS par celle de PLU n'a tout d'abord jamais conduit à abroger officiellement l'article A. 123-2 C. urb. pris pour l'application d'un article R. 123-21 relatif au POS dont le contenu a été transféré, *mutatis mutandis*, à l'article R. 123-9 par le décret n°2001-260 du 27 mars 2001, ce dernier décret ayant été pris pour l'application de la loi SRU. Mais les pouvoirs publics ont manifestement estimé qu'il n'était pas souhaitable d'avoir une structure-type de règlement du PLU à l'instar de ce qui était prévu pour les POS. L'actuel article R. 123-9, pris pour l'application des textes législatifs antérieurs à la loi ALUR du 24 mars 2014, se contente d'énumérer les types de règles que le PLU a la faculté de fixer, sans prendre parti pour une quelconque structure formelle.

2. Le contenu du règlement du PLU tel que la loi l'avait fixé à l'ancien article L. 123-1 pour tenir compte de la création des PLU par la loi SRU a fait l'objet de deux modifications récentes. Celles-ci figurent désormais à l'article L. 123-1-5.

a) La première est issue de la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010. Elle est surtout remarquable d'un point de vue formel puisque toute la partie relative au contenu du PLU qui figurait dans l'ancien article L. 123-1 est désormais regroupée dans un article autonome. Les innovations de fond ne sont pas si nombreuses même si celles-ci entendent traduire l'une des idées-forces de la loi, celle du développement durable, essentiellement dans sa composante environnementale.

b) La loi ALUR s'inscrit évidemment dans la continuité de la loi ENE. La réécriture de l'article L. 123-1-5 entend rendre plus lisible le contenu du règlement de PLU dans le but (on citera l'extrait de l'étude d'impact du projet de loi) de « renforcer les outils de lutte contre la consommation d'espace et favoriser le développement de la ville sur elle-même ». A cette fin, la réorganisation du contenu autour de trois rubriques (usage des sols et destination des constructions/ caractéristiques architecturale, urbaine et écologique/ équipement des zones) a surtout, en forçant à peine le trait, une fonction de « communication ». Comme le dit l'étude d'impact précitée, « sa nouvelle rédaction vise à le rendre globalement plus lisible pour mettre en valeur la panoplie des possibilités offertes aux auteurs du PLU pour traduire dans le règlement les ambitions de leur projet de territoire. La nouvelle présentation du règlement du PLU contribue également à une meilleure identification des enjeux de la biodiversité ».

c) Cette dernière phrase signale l'existence de quelques nouveautés. Outre la suppression, sur laquelle il n'y a pas lieu ici de s'appesantir, du COS, des transferts de COS, et de la règle de superficie minimale des terrains, on doit noter que le règlement du PLU peut :

- déterminer des règles concernant l'aspect extérieur, les dimensions, l'implantation non seulement des constructions neuves, mais aussi des constructions rénovées ou réhabilitées, afin de contribuer tant à la qualité architecturale et paysagère qu'à la performance énergétique (L. 123-1-5 III 1°) ;
- imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables (idem) ;
- identifier des éléments de paysage pour des motifs écologiques que la loi ALUR précise : « la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques ». C'est cet objectif qui peut fonder par ailleurs la localisation dans les zones urbaines de terrains cultivés et d'espaces non bâtis (L. 123-1-5 III 2° et 5°), et la délimitation d'emplacements réservés (L. 123-1-5 V).

3. De cette présentation d'ensemble des origines et du contenu de l'article L. 123-1-5, il résulte plusieurs conséquences :

- Le contenu du règlement de PLU conserve le caractère fondamental qu'il a depuis la loi SRU, c'est-à-dire un caractère facultatif⁷. En dehors du minimum qui s'impose aux

⁷ Et qu'il avait même à l'époque des POS puisque l'art. L. 123-1 dans la version de 1973 du code de l'urbanisme disposait déjà en son dernier alinéa : « Les plans d'occupation des sols peuvent ne contenir qu'une partie des éléments énumérés dans le présent article ».

auteurs du PLU, et qui est fixé par le I de l'article L. 123-1-5, tout le reste est optionnel, avant comme après la loi ALUR. Ce caractère apparaît également dans la rédaction de l'article R. 123-9, lequel, à notre sens, fixe plus une liste de rubriques qu'une structuration formelle par numérotation d'articles ;

- L'important est que le contenu du règlement du PLU permette d'être en harmonie avec les objectifs du développement durable tels qu'ils sont fixés par l'art. L. 121-1 C. urb. En conséquence, il ne paraît pas opportun de bouleverser la présentation du règlement à l'occasion d'une procédure de modification, et ce d'autant plus qu'un décret en préparation doit apporter les modifications induites par la nouvelle rédaction de l'article L. 123-1-5.

B/ L'article 15 du règlement de PLU

1- L'articulation entre les articles L. 123-1-5 et R. 123-9

Le 15° de l'art. R. 123-9 prévoit que le règlement du PLU peut fixer des obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière de performances énergétiques et environnementales. Cette disposition est un peu moins précise que celle dont elle assure l'application, à savoir le 14° de l'art. L. 123-1-5, devenu, à la suite de la réécriture de l'article par la loi ALUR, le 6° du III. Celui-ci dispose que le règlement peut « imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit ».

C'est, hiérarchie des normes oblige, la rédaction de l'art. L. 123-1-5 III 6° qu'il convient d'appliquer.

2- La notion de renforcement

La difficulté d'interprétation de l'art. L. 123-1-5 III 6° réside dans le fait qu'il a nécessairement pour effet de remettre en cause assez frontalement l'indépendance entre la législation de l'urbanisme et celle de la construction, affirmée sauf rares exceptions depuis la loi du 30 décembre 1967. C'est là une conséquence de l'importance que les considérations environnementales acquièrent au sein de la norme plus générale du développement durable, laquelle est intrinsèquement une norme de conciliation, mais selon des modalités que la loi, constitutionnelle ou ordinaire, n'entend pas définir a priori.

Si l'on veut donner un effet utile à la loi, on doit considérer que la notion de performances « renforcées » s'entend par rapport à la réglementation nationale qui s'impose aux constructeurs, telle qu'elle résulte de l'article R. 111-20 CCH résultant du décret n° 2010-1269 du 26 octobre 2010. Cette interprétation est confortée par l'article 7, toujours en vigueur, de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du

Grenelle de l'environnement, qui dispose que « Le droit de l'urbanisme devra prendre en compte les objectifs suivants, dans un délai d'un an suivant la publication de la présente loi : (...) Lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, ainsi que permettre la revitalisation des centres-villes, les collectivités territoriales disposant désormais, ou étant dotées dans l'année qui suit l'adoption de la présente loi, d'outils leur permettant en particulier de conditionner la création de nouveaux quartiers, d'opérations d'aménagement à dominante d'habitat ou de bureaux à la création ou au renforcement correspondant des infrastructures de transport, *ainsi que de prescrire, dans certaines zones, des seuils minimaux de densité ou des performances énergétiques supérieures à la réglementation* ».

En d'autres termes, il faut considérer que l'article L. 123-1-5 III 6°, éclairé par l'article 7 de la loi Grenelle I, est une norme habilitatrice permettant aux autorités locales d'édicter des règles de construction dans le domaine énergétique, si, et seulement si, il s'agit de prescriptions renforcées par rapport à la réglementation nationale.

On peut toutefois se demander dans quelle mesure les autorités locales sont à même, dans cette hypothèse particulière, de contrôler les règles prévues par le PLU lors de la délivrance du permis de construire. Certes le *i* de l'art. R. 431-16 C. urb. prévoit que « lorsque le projet est tenu de respecter les dispositions mentionnées à l'article R. 111-20 CCH », le dossier joint à la demande comprend « un document établi par le maître d'ouvrage attestant la prise en compte de la réglementation thermique, en application de l'article R. 111-20-1 de ce code ». Compte tenu des nouvelles relations entre l'administration et les pétitionnaires fixées par la réforme des autorisations d'urbanisme, l'administration ne contrôle donc pas elle-même le respect des règles de construction. Une modification du code de l'urbanisme mériterait d'être étudiée pour tirer les conséquences de l'art. L. 123-1-5 III 6°.

3- Les secteurs de réglementation énergétique

L'article L. 123-1-5 III 6° ouvre aux auteurs d'un PLU trois possibilités en matière de normes de performance énergétique et environnementale : soit n'en fixer aucune ; soit en fixer sur l'ensemble du territoire couvert par le PLU, soit en limiter l'application à certains secteurs, « notamment » dans ceux que le règlement du PLU ouvre à l'urbanisation.

Comme l'avait déjà souligné J.-Ph. Brouant dans sa fiche consacrée à « la prise en compte par le règlement de la performance énergétique et des énergies renouvelables »⁸, la « sectorisation » des règles applicables fait difficulté au regard du principe d'égalité. Seules des situations différentes vis-à-vis des questions d'ordre énergétique peuvent justifier des règles différentes. Or au regard de l'objectif de lutte contre les gaz à effet de serre et le réchauffement climatique, il faudrait pouvoir considérer que certains types de construction, pour des raisons d'ordre scientifique, supposent de se voir appliquer des règles distinctes

⁸ In La dimension juridique de l'écriture du plan local d'urbanisme : Les Cahiers du GRIDAUH 2012, n° 23, notamment pp. 620-621.

(habitat individuel/habitat collectif ; exposition ou non à l'ensoleillement...). Au-delà, et là encore de manière très classique, seul un motif d'intérêt général est de nature à justifier légalement un traitement différent. On pourrait suggérer, et naturellement sous le contrôle du juge, qu'une différence entre les travaux sur les constructions existantes et les constructions neuves correspondrait à un tel motif, ou encore un motif tiré de la protection du patrimoine. Encore convient-il de veiller dans les deux cas – c'est-à-dire pour une différence de traitement, ou pour un motif d'intérêt général –, que la discrimination soit en rapport avec l'objet du texte qui la justifie, et donc au regard de l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique.

4- Le problème des « recommandations »

La formulation des « règles » en matière de performances énergétiques et environnementales n'est, au regard de l'article L. 123-1-5 III 6°, et comme on l'a rappelé plus haut, qu'une faculté. La question de savoir si les auteurs d'un PLU pourraient leur substituer de simples « recommandations » appelle une distinction.

4-1 Juridiquement, ces « recommandations » ne pourraient pas avoir la valeur de « lignes directrices » selon la dénomination actuelle qui se substitue au terme de « directives » au sens de la jurisprudence *Crédit de France*⁹, tout en conservant un régime juridique inchangé.

La jurisprudence administrative est plus explicite sur les caractéristiques du « pouvoir d'orientation » conféré à l'administration par des lignes directrices que sur le fondement lato sensu d'un tel pouvoir. Toutes les fois que le juge a identifié une directive, pour utiliser l'ancien vocable, il l'a fait en considérant qu'un texte avait conféré un large pouvoir d'appréciation à l'administration (pour accorder notamment certains avantages, etc.), et que faute précisément d'un pouvoir réglementaire dévolu légalement à l'autorité administrative, celle-ci pouvait *proprio motu* se doter d'une ligne de conduite afin d'encadrer son pouvoir d'appréciation et lui conférer ainsi une plus grande objectivité. L'administration peut donc légalement s'appuyer sur une « ligne directrice » pour justifier sa décision, à condition ni de méconnaître les textes ainsi appliqués (CE 1^{er} oct. 1993, *Messenger* : Rec. CE, p. 254), ni de commettre une erreur de droit (CE 29 juill. 1994, *Ministre de l'éducation nationale c/ M. et Mme Gentilhomme* : Rec. CE, p. 371).

Or, et a contrario, les autorités locales disposent d'un pouvoir réglementaire qui leur est conféré par la loi, à savoir l'article L. 123-1-5 III 6°. Il paraît donc difficile que des « recommandations » ayant la valeur de « lignes directrices » puissent s'y substituer. Certes, la doctrine administrative en matière de ZPPAUP avait pu préconiser¹⁰ que les « prescriptions » de la zone (le décret n° 84-304 du 25 avril 1984, aujourd'hui abrogé, ne mentionnait que « l'énoncé des règles générales et particulières applicables ») pouvaient le cas

⁹ CE 19 sept. 2014, *M. Jousselin* : AJDA 2014, p. 2262, concl. G. Dumortier.

¹⁰ Circulaire n° 85-45 du 1^{er} juill. 1985, § 2.4.

échéant prendre la forme de « recommandations ayant la valeur de directives »), mais cette position apparaît juridiquement fragile et n'a pas jusqu'ici donné lieu à jurisprudence.

4-2 Des recommandations pourraient tout au plus expliciter le règlement du PLU, en prenant soin de préciser expressément qu'elles n'ont pas de valeur réglementaire et qu'elles n'ont pas, par conséquent, vocation à le compléter et a fortiori à le contredire. Les deux décisions de cours administratives d'appel citées dans la fiche précitée montrent que le juge ne fait jouer à de telles recommandations :

- qu'un rôle de précision et de définition des dispositions du règlement ;
- ... et à condition qu'elles ne fixent par elles-mêmes aucune règle.

D'un point de vue formel, la fiche précitée suggère soit de placer de telles recommandations dans le rapport de présentation, pour éviter toute confusion avec le règlement, soit de les insérer dans un « cahier de recommandations » joint au PLU, cette dernière solution étant sans doute préférable afin de distinguer clairement cette annexe du reste du dossier de PLU tel qu'il est fixé par le code de l'urbanisme.

5- L'articulation entre l'article 15 du règlement et l'article L. 128-1

L'article L. 128-1 du code de l'urbanisme et l'article 15 du règlement de PLU (ou plus précisément l'article L. 123-1-5 III 6° qui constitue le fondement de ce dernier) ne sont pas reliés l'un à l'autre. On sait que le premier est issu de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, et qu'il a été modifié à plusieurs reprises. Or, lorsqu'il a été modifié par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, on n'a pas profité de la création par cette même loi de l'article L. 123-1-5 (en particulier s'agissant de son 14°) pour mieux articuler les deux dispositions. Si celles-ci ont en commun d'avoir un caractère facultatif (on retrouve la même formule : « le règlement peut »), pour le reste elles ont des champs d'application et un régime autonome :

- l'article L. 128-1 n'est applicable que dans les zones U et AU délimitées par un PLU, alors que l'article L. 123-1-5 III 6° est censé avoir une portée générale (même si en pratique il n'a vocation qu'à s'appliquer dans les zones U et AU) ;
- tandis que l'article L. 123-1-5 III 6° a pour seul objet de fixer des règles de fond en matière de construction énergétique, l'article L. 128-1 a pour objet d'attribuer un bonus de constructibilité pour des constructions soit satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée, soit alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération. Trois différences sont à noter : d'une part, au titre de l'article L. 123-1-5 III 6°, il ne s'agit pas seulement de performances énergétiques et environnementales, mais de performances *renforcées*, et ce au regard de la réglementation nationale (cf. observations au point 2 ci-dessus), alors que l'article L. 128-1 vise seulement des « constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique », mais dans le cadre de la réglementation nationale, ainsi qu'il résulte de l'avant-dernier alinéa de l'article

(Un décret en Conseil d'Etat détermine les critères de performance et les équipements pris en compte) ; d'autre part, l'article L. 128-1 vise également l'alimentation des constructions à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération ; enfin le bonus de constructibilité a un champ d'application modulé puisqu'il est réduit à 20 % dans les espaces protégés.

Compte tenu des objets distincts des deux mécanismes, il semble possible de fixer dans un article 15 du PLU des règles de performance énergétique plus exigeante que la réglementation nationale sans prévoir de contrepartie en terme de bonus de constructibilité, dès lors que les auteurs du PLU ont bien entendu appliquer le seul article L. 123-1-5 III 6°. Par contre le choix d'instituer de manière simultanée les deux mécanismes conduirait à accorder un bonus de constructibilité au titre de l'article L. 128-1 pour des constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique, sans qu'il soit nécessaire que ces constructions satisfassent des critères de performance énergétique « renforcée » si les auteurs du règlement du PLU avaient fait le choix de ce mécanisme.

6- Le choix des prescriptions en matière de performance énergétique

Toutes les mesures suggérées en matière de performance énergétique (mesures relatives aux caractéristiques thermiques et énergétiques des constructions, mesures en faveur de la qualité environnementale et renouvelable des matériaux, végétalisation du bâti) ne peuvent être fixées par le PLU que sur le fondement d'une habilitation législative, en l'espèce l'article L. 123-1-5 III.

- Les mesures en faveur de la qualité environnementale et renouvelable des matériaux, ainsi que celles concernant la végétalisation du bâti, peuvent trouver leur fondement dans le 1° du III de l'article L. 123-1-5. Cet article habilite les auteurs de PLU à fixer des règles relatives à l'aspect extérieur des constructions (neuves ou existantes) afin de contribuer notamment à la performance énergétique. Mais il conviendra tout particulièrement d'expliquer l'édiction de telles règles dans le rapport de présentation, conformément aux exigences de l'article R. 123-2 3° du code de l'urbanisme.

- La possibilité de fixer des mesures, sans normes chiffrées, relatives aux caractéristiques thermiques et énergétiques des constructions, notamment en faveur du confort d'hiver et d'été, paraît plus douteuse. Comme on l'a vu au point 2 ci-dessus, le règlement du PLU n'est habilité à édicter des règles de construction touchant la performance énergétique que s'il s'agit de « performances renforcées », supérieures à la réglementation nationale. Le droit de l'urbanisme, au moins dans l'esprit de la loi Grenelle I précitée, n'est appelé à jouer qu'un rôle de complément, et il ne paraît pas envisageable de fixer de telles prescriptions.

- Enfin la mutualisation des contraintes ne paraît concevable que dans l'hypothèse où un projet serait présenté le cas échéant par plusieurs maîtres d'ouvrage sur plusieurs terrains, conformément aux possibilités ouvertes par le a de l'article R. 423-1 issu du décret du 5

janvier 2007. Quant à la compensation sur une parcelle A des contraintes imposées par l'article 15 du règlement de PLU par davantage de contraintes sur une parcelle B, elle apparaît contraire au principe d'égalité, sauf à imaginer, sur habilitation législative, un mécanisme inspiré des servitudes dites de cours communes.

La nouvelle rédaction envisagée du 6° du III de l'article L. 123-1-5, adoptée le 14 octobre 2014 par l'Assemblée nationale dans le cadre du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte (et non modifiée par le Sénat le 3 mars 2015), change en partie les pouvoirs des auteurs du PLU. Selon la nouvelle rédaction proposée, le règlement pourra « définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit. À ce titre, il peut imposer une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci ». De cette rédaction, il ressort :

- que, dès lors que les auteurs du PLU décident d'utiliser la faculté ouverte par cette disposition, la sectorisation devient obligatoire, ce qui pose les mêmes difficultés au regard du principe d'égalité, ainsi qu'il a été exposé au point 3 ci-dessus ;
- que l'exigence de « production minimale d'énergie renouvelable » pourrait être satisfaite a minima par la fixation d'un pourcentage par rapport à l'énergie classique. Mais l'article introduit ou permet d'introduire une dissociation entre le terrain d'assiette du projet et la localisation de la source de production d'énergie renouvelable, puisqu'elle pourrait être localisée éventuellement « dans le même secteur ou à proximité de celui-ci ».

C/ Dispositions relatives aux espaces réservés au stationnement des vélos

Le problème d'écriture par le PLU de la règle relative aux caractéristiques des espaces destinés au stationnement des vélos tient à une articulation incertaine entre le code de l'urbanisme, le code de la construction et de l'habitation (CCH) et le code des transports.

L'exigence d'un « espace réservé au stationnement sécurisé des vélos » n'est prévue que par le CCH, et elle ne concerne que les bâtiments neufs, à usage d'habitation (CCH, art. R. 111-14-4), ou de bureaux (art. R. 111-14-5), et à condition que ces bâtiments comprennent un parc de stationnement dont l'accès est réservé aux occupants ou aux salariés.

Dès lors de telles exigences ne paraissent pas en elles-mêmes opposables aux demandes d'autorisations de construire, qui ne sont tenues, sauf rares exceptions, qu'au respect des règles d'urbanisme. Le fait que, selon une interprétation raisonnable du texte tel qu'il est rédigé par le CCH, les espaces concernés doivent être nécessairement intégrés dans le corps des bâtiments eux-mêmes, lorsqu'il s'agit de bâtiments neufs, est sans incidence. On remarquera par ailleurs que l'art. L. 123-1-12 C. urb. prévoit seulement que « le règlement (du PLU) fixe les *obligations minimales* en matière de stationnement pour les vélos, pour les immeubles d'habitation et de bureaux, dans le respect des conditions prévues au II de l'art. L.

111-5-2 CCH ». Cette dernière disposition n'évoque en ce qui la concerne que la nécessité pour les constructeurs de prévoir « des infrastructures permettant le stationnement sécurisé des vélos ». Il ne convient donc pas qu'un PLU prévoise d'exigences plus précises, même si la pratique montre que certains règlements de PLU peuvent être particulièrement exigeants en la matière¹¹.

La question est plus délicate lorsque c'est cette fois le plan de déplacements urbains d'Ile-de-France qui prévoit une règle de ce type. Le PDUIF recommande en effet que « l'espace nécessaire au stationnement des vélos [...] (soit) intégré au bâtiment ou constitue une entité indépendante ». En effet, dans ces conditions, le PDUIF, qui s'impose au PLU par le biais d'un rapport de compatibilité (C. transports, art. L. 1214-10 alin. 2), paraît déroger au principe d'indépendance des législations puisqu'il conduit, ou conduirait, à rendre opposable au PLU, et partant aux autorisations d'urbanisme, une règle dont l'origine *ratione materiae* figure dans le CCH. La rédaction du PDUIF n'est pas sans ambiguïté puisque le point 3 de l'action 4.2 (« Favoriser le stationnement des vélos ») est ainsi rédigé : « Prévoir un espace dédié au stationnement vélo dans les constructions nouvelles »/ « Intégrer dans l'article 12 des PLU les normes et recommandations suivantes ». Dans la suite du point 3 ne sont plus évoquées que des « recommandations » (l'expression « normes » disparaît par la suite, mais réapparaît dans une cartouche intitulée « normes » qui laisse entendre que les recommandations qui sont mentionnées par le PDUIF sont en réalité des normes). Au-delà de ces incertitudes, il apparaît que les « recommandations » reprennent largement les dispositions du CCH. Cette rédaction du PDUIF pose plusieurs problèmes :

- d'une part, la rédaction du point 3 paraît imposer une véritable obligation de conformité là où la loi n'impose qu'un rapport de compatibilité du PDU avec les documents d'urbanisme ;

- d'autre part, les dispositions législatives du code des transports relatives au PDU ne paraissent pas habiliter ce dernier à fixer des prescriptions trop détaillées : art. L. 1214-1 : « Le plan de déplacements urbains *détermine les principes* régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le périmètre de transports urbains ». Art. L.1214-4 : « *Le plan de déplacements urbains délimite les périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées par les PLU et les PSMV en matière de réalisation d'aires de stationnement, notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux, ou à l'intérieur desquels les documents d'urbanisme fixent un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à usage autre que d'habitation. Il précise, en fonction, notamment, de la desserte en transports*

¹¹ L'article 12 du règlement du PLU de Perpignan impose des obligations en matière de stationnement des vélos : « au moins un espace de stationnement pour les deux roues non motorisés devra être aménagé pour les constructions à usage d'habitat collectif. Il sera exigé 1 m² minimum par logement avec une surface minimum de 5 m² sauf pour les constructions existantes ou en cas d'impossibilité technique ou architecturale. Pour les constructions à usage d'activités (bureaux, services, commerce, artisanat), il sera exigé une place de stationnement de vélo pour 5 salariés » : exemple cité par J.-Ph. Brouant, Fiche 4 sur PLU et déplacements.

publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments, les limites des obligations imposées par les PLU et les PSMV en matière de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et les minima des obligations de stationnement pour les véhicules non motorisés ». De son côté, l'art. L. 123-1-12 alin. 4 C. urb. reprend des dispositions analogues lorsque le PLU tient lieu de PDU : « le règlement fixe les *obligations minimales en matière de stationnement pour les véhicules non motorisés*, en tenant compte notamment de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, de la destination des bâtiments, dans le respect des conditions prévues au même II.

D/ Les possibilités de dérogation ouvertes par l'art. L. 123-5-1

Afin de favoriser la construction de logements dans les zones dites tendues, l'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 insère dans le code de l'urbanisme un nouvel article L. 123-5-1.

L'économie générale du dispositif peut être présentée de la manière suivante :

- le pouvoir de déroger relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative (L. 123-5-1 alin. 2), même si la loi a prévu une obligation de motivation ;
- la loi fixe des conditions générales applicables à toutes les dérogations : d'une part, la nature des règles auxquelles la loi autorise à déroger varie en fonction de la nature des projets concernés. Autrement dit, la loi établit une liaison systématique entre la nature des règles dérogeables et la nature du projet ; d'autre part il faut que les dérogations soient accordées dans un objectif de mixité sociale (L. 123-5-1 alin. 1) ;
- les règles dérogeables varient selon qu'il s'agit d'autoriser une construction, autoriser une surélévation d'une construction existante, ou autoriser la transformation d'une construction existante (L. 123-5-1 1° à 3°) ;
- enfin lorsqu'il s'agit d'autoriser un projet de construction de logements (on le suppose : qu'il s'agisse d'un projet ex nihilo, de la surélévation d'une construction existante, ou de la transformation d'une construction existante), une dérogation est possible aux obligations prévues par le PLU en matière de création d'aires de stationnement en raison de la proximité du projet avec une gare ou une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre.

Ce dispositif entraîne au moins deux séries de difficultés :

- il fait problème au regard du principe d'égalité puisque l'autorité administrative peut assez librement décider ou non de déroger aux règles du PLU énumérées par la loi, et donc d'accorder ou de refuser le permis de construire. Elle doit en effet prendre en compte « la nature du projet », sa « zone d'implantation », et l'« objectif de mixité sociale ». La loi est muette sur la façon d'appliquer cet objectif : au regard du projet par rapport aux immeubles voisins, ou en distinguant, au sein du projet, les parties qui contribuent à cet objectif. Ce dispositif est donc sensiblement différent de celui visé à l'article L. 123-1-11 alin. 2 dont la mise en œuvre repose sur un mécanisme de sectorisation.
- les règles dérogeables ne sont pas toujours les mêmes selon la nature des travaux envisagés. Au moins deux types de règles appellent des observations particulières :

- en matière de construction destinée principalement à l'habitation (une partie résiduelle du projet pourrait donc comporter des commerces ou des activités de service), seul le dépassement de la *hauteur maximale* prévue par le règlement du PLU est prévu. Il en est de même en cas de surélévation d'une construction achevée depuis plus de deux ans si le projet est contigu à une autre construction (ce qui n'est pas exclusif d'un éventuel décrochement entre deux constructions). En matière également de construction destinée principalement à l'habitation, la *notion de faîtage* de la construction contiguë existante constitue la limite pour calculer le dépassement de hauteur ainsi autorisé.
- Le pouvoir de dérogation ne peut donc être utilisé que si une hauteur maximale, et non relative, a été fixé par le règlement du PLU. De même, si, compte tenu de son architecture, la construction contiguë ne comprend pas de faîtage, le calcul de l'étendue de la dérogation devient impossible.

* *
*

TABLE DES MATIERES

I-	LE NOUVEAU CONTENU DU RAPPORT DE PRESENTATION.....	3
	A/ Entrée en vigueur des dispositions de la loi ALUR relatives au rapport de présentation et au PADD	3
	B/ Contenu de l'analyse	6
	1- L'analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis... 6	
	1-1 Identification des espaces pouvant offrir des possibilités de densification et de mutation 7	
	1-1-1 Document procédant à l'identification des espaces : Scot ou PLU..... 7	
	1-1-2 Champ d'application géographique de l'analyse..... 7	
	1-1-3 Délimitation des espaces comportant un potentiel de densification ou de mutation.. 9	
	1-2 L'analyse de la capacité de densification et de mutation des espaces identifiés..... 10	
	2- L'exposé des dispositions favorisant la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers..... 11	
	3- Portée de l'analyse de densification et de mutation	11
	C/ Présentation formelle de l'analyse des capacités de densification et de mutation.....	13
II-	LES INCIDENCES DE LA SUPPRESSION DU COS.....	14
	A/ La réforme opérée par la loi ALUR	14
	B / Incidences de la loi ALUR sur les politiques d'urbanisme.....	16
	1- L'intensification de la production de logements..... 17	
	1-1 – Les effets de la suppression du COS..... 17	
	1-2 - Quelles sont, par ailleurs, « les adaptations des règles du PLU » qui permettraient d'augmenter la production de logements ?..... 18	
	2- Développer la mixité sociale	19
	3 - Maintenir ou accroître la diversité des fonctions urbaines et, notamment la mixité « habitat-emploi » en régulant l'affectation des droits à bâtir par destinations..... 21	
	3-1- L'instauration de périmètres spécifiques..... 22	
	3-1-1- Zones et secteurs de diversité commerciale	22
	3-1-2- Les secteurs régis par les orientations d'aménagement et de programmation..... 23	
	3-1-3- Les périmètres de ZAC	23
	3-2- Que permet l'utilisation des articles 1 et 2 du règlement du PLU ?	24
	3-2-1- Exclusion de certaines catégories d'utilisation du sol	24
	3-2-2- Possibilité de fixer des règles propres à certaines catégories d'utilisation du sol 25	

3-2-3- Répartition entre les destinations des surfaces constructibles ?	26
3-2-4- Définition des catégories de destinations et règles propres à une sous-catégorie d'utilisations ?	27
3-3- Evolutions.....	29
III- LES AUTRES MODIFICATIONS CONCERNANT LE REGLEMENT	30
A/ La réorganisation de la structure du règlement du PLU.....	30
B/ L'article 15 du règlement de PLU	32
1- L'articulation entre les articles L. 123-1-5 et R. 123-9.....	32
2- La notion de renforcement	32
3- Les secteurs de réglementation énergétique.....	33
4- Le problème des « recommandations ».....	34
5- L'articulation entre l'article 15 du règlement et l'article L. 128-1	35
6- Le choix des prescriptions en matière de performance énergétique	36
C/ Dispositions relatives aux espaces réservés au stationnement des vélos.....	37
D/ Les possibilités de dérogation ouvertes par l'art. L. 123-5-1	39