

>> **PLU ET ZAC**

Xavier Couton

PLU ET SURFACE DE PLANCHER

La procédure de ZAC permet de fixer dans le règlement du PLU 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 (C. urb., art. L. 151-27 – Fiche 2).

La détermination d'une surface de plancher globale permet non seulement de contrôler la forme urbaine du projet tel qu'il a été défini par la personne publique qui a pris l'initiative du projet et la nature des constructions, mais également l'adéquation entre la capacité des équipements publics qui seront réalisés et les constructions qui seront édifiées.

Le recours à cette possibilité permettait par ailleurs de ne pas appliquer le coefficient d'occupation des sols (COS) dans le périmètre de la ZAC, et donc d'apprécier la gestion de la densité sans application de règles mathématiques, par dérogation. L'abrogation du COS par la loi ALUR a fait régresser l'intérêt de fixer une surface de plancher ; la pratique tend néanmoins à perdurer.

La détermination et la répartition de la surface de plancher constituent indéniablement, avec la problématique de la portée du cahier des charges de cession de terrains (CCCT), l'élément le plus complexe concernant l'articulation entre PLU et ZAC, notamment dans les ZAC à maîtrise foncière partielle par l'aménageur.

À titre liminaire, il convient de rappeler :

- que la surface de plancher qui pourrait être mentionnée dans les dossiers de création et de réalisation de la ZAC ne présente pas un caractère réglementaire et n'est pas opposable aux autorisations d'urbanisme¹ ;
- que si, à l'instar des permis d'aménager un lotissement, l'aménageur définit librement la constructibilité attachée aux terrains qu'il cède, il n'est nullement « propriétaire » de cette surface de plancher² ; se pose alors la question de la constructibilité attachée aux terrains non acquis de l'aménageur, ce dernier ne disposant d'aucun fondement juridique pour leur affecter de la surface de plancher ;
- que l'aménageur ne « cède » pas de la surface de plancher, contrairement à l'expression habituellement utilisée ; le droit de construire est attaché à la propriété du terrain ou résulte d'un droit réel immobilier, et le règlement d'urbanisme ne constitue pas un titre de propriété ; de ce fait, ce n'est que par la cession de terrains ou de droits réels immobiliers, et donc par l'existence d'un lien contractuel avec le constructeur, que l'aménageur est en mesure de

¹ CAA Versailles, 29 avril 2014, 13VE00746 - CAA Marseille, 21 déc. 2018, n° 17MA02206.

² Voir en ce sens S. Pérignon, La constructibilité du terrain non acquis de l'aménageur, *Constr.-Urb.* avr. 2000, p. 5.

définir les limitations au droit de propriété qu'il entend imposer sur le terrain en cause.

1. Impacts de la réforme relative à la surface de plancher pour les ZAC créées avant le 1^{er} mars 2012

L'ordonnance n°2011-1539 du 16 novembre 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme et le décret n°2011-2054 du 29 décembre 2011 pris pour son application ont substitué depuis le 1^{er} mars 2012 la surface de plancher à la SHON, sans pour autant que les incidences de cette substitution soient organisées.

Cette redéfinition de la surface de référence en matière d'urbanisme pose question dans les ZAC en cours, tant au niveau du règlement du PLU que des CCCT déjà approuvés. Si les PLU antérieurs à cette réforme sont de moins en moins nombreux, certains subsistent encore.

La réforme prévoit qu'à défaut d'avoir modifié ces mentions par le biais d'une procédure de modification simplifiée avant le 1^{er} mars 2012, les valeurs exprimées en SHON et en SHOB dans les documents d'urbanisme s'entendent, à compter de cette date, en surface de plancher.

Ainsi, les règlements de zone applicables dans les ZAC faisant référence à une SHON globale, comme cela était prévu par l'ancien article R. 123-9 14 ° du code de l'urbanisme, ont vu les valeurs de mètres carrés de surface de plancher se substituer aux valeurs de mètres carrés de SHON qui y figuraient antérieurement.

Dans la même logique, les valeurs exprimées en SHON ou en SHOB dans les CCCT signés avant le 1^{er} mars 2012, qui perdurent, doivent s'entendre, à compter de cette date, en valeurs exprimées en surface de plancher. Il est toutefois prévu par l'article 5 de l'ordonnance du 16 novembre 2011 précitée que lorsque les droits à construire résultant du calcul en surface de plancher sont inférieurs aux droits à construire résultant du calcul en SHON, l'acquéreur peut demander, dans le dossier de demande de l'autorisation de construire, à bénéficier d'un droit à construire correspondant au calcul en SHON.

Par contre, aucune disposition n'est prévue ni pour ce qui concerne les surfaces mentionnées dans les dossiers de création et de réalisation de la ZAC, ni *a fortiori* pour les documents de nature contractuelle telle que la concession d'aménagement lorsque la ZAC est réalisée par ce biais.

2. Caractère obligatoire ou non de la définition dans le PLU d'une surface de plancher applicable au sein de la ZAC

Le débat quant à l'obligation de fixer une surface de plancher globale dans le règlement du PLU n'a plus lieu d'être.

L'article L. 151-27 du code de l'urbanisme prévoit qu'il ne s'agit que d'une faculté, nullement d'une obligation.

Tel était déjà le cas sous l'empire de l'ancien article R. 123-9 du code de l'urbanisme qui laissait la possibilité pour les auteurs du PLU – comme l'avait d'ailleurs déjà admis le juge avant l'intervention de cet article³ - de déterminer la constructibilité des terrains par le biais d'un COS ou d'une surface de plancher. Pour mémoire,

³ CE 25 févr. 1998, Commune de Jouy-en-Josas, req. n°159253.

cet article était rédigé comme suit : « *Le règlement peut comprendre tout ou partie des règles suivantes [...] 14° Le coefficient d'occupation du sol défini par l'article R. 123-10 et, le cas échéant, dans les zones d'aménagement concerté, la surface de plancher développée nette dont la construction est autorisée dans chaque îlot* ».

3. La notion d'îlot

L'article L. 151-27 du code de l'urbanisme précédemment rappelé prévoit la possibilité de répartir la surface de plancher entre les différents îlots de la ZAC. Pour autant, cette notion d'îlot – qui figurait déjà sous l'ancien article L. 123-3 et antérieurement sous l'ancien article R. 311-10-3 dans sa rédaction applicable avant l'entrée en vigueur du décret n°2001-261 du 27 mars 2001 – ne trouve pas de définition dans le code de l'urbanisme⁴.

La doctrine opère une analogie avec la notion de zonage du PLU⁵, le juge pour sa part semblant effectivement utiliser indifféremment pour les anciens PAZ la terminologie « îlot » ou « zone »⁶. Pour autant, le Conseil d'État a admis que des règles spécifiques puissent être édictées à l'échelle de « sous-secteurs »⁷. Sur le fondement de l'ancien article R. 311-10-3 du code de l'urbanisme, le juge avait admis que la ZAC puisse ne comprendre qu'un seul îlot⁸, donc ne pas comprendre d'îlot⁹. La rédaction de l'article L. 151-27 comme auparavant celle de l'ancien article L. 123-3 étant, sur le point des îlots, similaire à celle de l'ancien article R. 311-10-3, la doctrine du Conseil d'État doit en toute logique et sur ce point pouvoir être transposée aux PLU. Il faut noter par ailleurs que cette notion d'îlot ne figure dans la réglementation de la procédure de ZAC que sous les articles L. 151-27.

En l'absence de définition, la détermination des différents îlots de la ZAC résulte du pouvoir discrétionnaire de la personne publique compétente en matière de PLU.

4. Les transferts de surface de plancher entre îlots

Sous l'empire des PAZ, le Conseil d'État avait admis que le document d'urbanisme pouvait déterminer une SHON globale dès lors que les documents graphiques comprenaient des prévisions suffisantes pour qu'il soit procédé à cette évaluation¹⁰. Dans la même logique, il était admis que le PAZ pouvait autoriser le transfert de SHON entre les îlots¹¹.

⁴ Y. Jégouzo, ZAC et règlement d'urbanisme, *Droit et ville* n°36, p. 84.

⁵ J. Courrech, *Zones d'aménagement concerté*, Delmas, 1997, p. 118

⁶ CE 9 oct. 1991, Association de défense des habitants du centre à l'Hay, req. n°81792 – CE 11 juin 1993, Association de défense de la colline des Baumettes, req. n°118417

⁷ CE 20 nov. 1995, Association Victor Schoelcher, req. n°150310

⁸ Trib. adm. Nice 20 juin 1991, Association de défense de Juan-les-Pins

⁹ CE 23 mars 1994, Syndicat des copropriétaires du groupe d'immeubles du rond-point Mirabeau, req. n°67086

¹⁰ CE 9 oct. 1991, Association de défense des habitants du centre à l'Hay, *op. cit*

¹¹ CE 20 nov. 1995, Association Victor Schoelcher, req. n°150310 : « *Considérant que si les quatre "secteurs" que le plan d'aménagement de zone a distingués, et pour chacun desquels il a fixé la surface de plancher développée hors œuvre nette dont la construction y était autorisée, doivent comme le soutient l'association requérante, être regardés, au sens et pour l'application des dispositions précitées de l'article R. 311-10-3, comme des "îlots", le conseil municipal n'a méconnu ces dispositions ni en autorisant, dans la limite de 20 % de surface hors œuvre nette ainsi fixée pour chacun des deux îlots ZA et ZB, des transferts de surface autorisée entre ces deux îlots, ni en prévoyant que les règles mentionnées, par renvoi à l'article R. 123-21 (1° et 2°) du code de l'urbanisme, au "a" de l'article R. 311-10-3 précité, ne seraient pas fixées de façon uniforme pour chacun des quatre îlots précités mais le serait d'une façon différente selon les divers "sous secteurs" distingués par le plan à l'intérieur de chaque îlot* »

De tels transferts ne peuvent désormais être admis que dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages (c. urb., art. L. 151-25). Il en résulte que la possibilité de prévoir dans le règlement du PLU des transferts de surface de plancher, entre îlots n'est désormais plus autorisée.

5. La nature et la destination des bâtiments

Ainsi qu'il l'a été rappelé précédemment, l'article L. 151-27 indique que la surface de plancher peut être distinguée selon la nature et la destination des bâtiments.

S'agissant du règlement du PLU, les auteurs du PLU doivent respecter les destinations et sous-destinations prévues respectivement par les articles R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme.

6. La distinction surface de plancher nouvelle et surface de plancher existante

Dès lors que le périmètre de la ZAC englobe des immeubles bâtis, se pose la question de savoir si la surface de plancher dont la construction est autorisée englobe celle déjà existante ou si elle est distincte de cette surface de plancher, qui viendrait alors en sus de la surface totale mentionnée dans le règlement du PLU.

La question présente un caractère essentiel dans la mesure où il s'agit de déterminer si, en cas de reconstruction après démolition d'un immeuble existant avant la création de la ZAC, la surface de plancher dont la construction est autorisée doit ou non être déduite de celle prévue par le règlement d'urbanisme.

Plusieurs cas de figures peuvent se rencontrer.

Dans la plupart des cas, les règlements des PLU dans le périmètre d'une ZAC ne prévoient aucune disposition spécifique concernant la surface de plancher existante dans la zone. L'article R. 311-2 du code de l'urbanisme dispose que le rapport de présentation du dossier de création « *indique le programme global prévisionnel des constructions à édifier dans la zone* ». L'article R. 311-7 du même code dispose pour sa part que le dossier de réalisation comprend notamment « *le projet de programme global des constructions à réaliser dans la zone* ».

S'agissant d'un programme de construction à réaliser, la surface de plancher globale figurant dans le règlement d'urbanisme et qui se doit d'être la traduction réglementaire de ce programme ne prend de ce fait pas en considération la surface de plancher des bâtiments existants. Il serait d'ailleurs vraisemblablement d'un point de vue matériel difficile pour l'auteur du PLU de déterminer avec précision cette surface de plancher.

En l'absence de précision dans le PLU, force est de considérer que la surface de plancher d'un immeuble reconstruit après démolition devrait venir de ce fait en déduction de la surface de plancher globale de la ZAC.

Certains PLU prévoient toutefois cette situation en précisant explicitement que la surface de plancher correspondant à la reconstruction de bâtiments existants au jour de la création de la ZAC ne vient pas en déduction de la surface de plancher prévue par le règlement du PLU ; il s'agit par voie de conséquence d'une sorte de « surface de plancher de fait », facilitant par ailleurs la mise en œuvre de l'article

L. 111-15 du code de l'urbanisme relatif à la reconstruction des immeubles détruits ou démolis.

Dans cette hypothèse, en cas de reconstruction d'un immeuble excédant la surface de plancher initiale, seule viendra en déduction de la surface de plancher de l'îlot, celle excédant la surface de plancher initiale de l'immeuble démoli.

7. La répartition de la surface de plancher dans les ZAC à maîtrise foncière partielle et traduction dans le PLU

La procédure de ZAC n'imposant pas la maîtrise par la collectivité qui en est à l'initiative ou son aménageur de l'ensemble des terrains et immeubles compris dans son périmètre, se pose la question de la détermination de la constructibilité des terrains qui n'ont pas été acquis de l'aménageur.

Le fait qu'un terrain n'ait pas transité par le patrimoine de la collectivité qui est à l'initiative de la ZAC ou son aménageur n'exclut nullement que le propriétaire réalise des constructions sur son terrain, dès lors que le terrain est desservi et que la demande est conforme aux règles d'urbanisme. Cette possibilité résulte expressément :

- non seulement du dernier alinéa de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme qui prévoit la participation de ces constructeurs au coût des équipements de la zone par le biais d'une convention de participation conclue entre la commune et le constructeur ;
- mais également de l'article R. 431-23 *b* du même code qui dispose que « *lorsque les travaux projetés portent sur une construction à édifier dans une zone d'aménagement concerté, la demande est accompagnée, [...] lorsque le terrain n'a pas fait l'objet d'une cession, location ou concession d'usage par l'aménageur de la zone, de la convention prévue par le quatrième alinéa de l'article L. 311-4* ».

La personne publique à l'initiative de la zone ou son aménageur n'étant pas « propriétaire » de la surface de plancher dont la construction est autorisée dans le périmètre de la ZAC, mais cette constructibilité résultant des règles d'urbanisme elles-mêmes, la convention de participation prévue au dernier alinéa de l'article L. 311-4 ne permet en aucun cas de définir la surface de plancher dont la construction est autorisée pour le propriétaire du terrain non acquis auprès de l'aménageur¹².

Dès lors, deux hypothèses doivent être analysées :

- soit l'auteur du PLU a décidé de ne pas définir de surface de plancher dans le règlement du PLU ;
- soit la constructibilité dans le périmètre de la ZAC a été définie par le biais d'une surface de plancher.

Dans le premier cas, la constructibilité résultant directement de la superficie du terrain objet de la demande, aucune difficulté particulière ne se pose.

Dans le second cas, il convient de s'interroger sur la détermination de la constructibilité du terrain.

Les PLU sont traditionnellement muets sur ce point. Certains PLU prévoient indirectement une forme de répartition en n'autorisant, pour les constructions existantes, que les extensions qui n'excèdent pas 10 % de la surface de plancher

¹² Voir en ce sens circulaire DU/16 n°2001-56 du 27 juillet 2001 relative à la réforme des contributions d'urbanisme issue de la loi n°2000-1 208 du 13 décembre 2000

du bâtiment existant. Au-delà de la légalité de ce dispositif qui paraît quelque peu discutable, une telle rédaction ne permet de gérer que le cas des extensions des constructions existantes, nullement celui des constructions nouvelles sur un terrain nu et n'ayant pas transité par le patrimoine de l'aménageur.

La surface de plancher dont la construction sera autorisée sur un terrain non acquis de l'aménageur viendra en déduction de la surface de plancher de l'îlot dans lequel se trouve le terrain concerné. Par ailleurs, la constructibilité ne pourra en aucun cas excéder la surface de plancher totale dont la constructibilité est prévue dans l'îlot au regard du règlement du PLU.

Plusieurs théories sont envisageables, devant en toute logique conduire à appréhender différemment l'écriture des règles du PLU dans les ZAC, en retenant comme postulat que l'aménageur n'est pas en droit d'affecter la surface de plancher sur les terrains dont il n'est pas le cédant.

La première théorie consiste à considérer que la surface de plancher dont la construction est autorisée dans l'îlot peut être utilisée indifféremment par l'aménageur et par les constructeurs n'ayant pas acquis leur terrain de l'aménageur. Ainsi, la surface de plancher serait utilisable par le premier demandeur d'un permis de construire, dans le respect des autres règles du PLU (hauteur, recul, implantation par rapport aux limites séparatives...). Cette théorie du « premier arrivé – premier servi », si elle a le mérite de la simplicité, est cependant contestable au regard du droit de la propriété.

Le droit de l'urbanisme constituant une restriction au droit de construire qui trouve son fondement dans l'article 544 du code civil, il paraît difficile de considérer que ces restrictions résultent non pas du règlement d'urbanisme lui-même mais de la temporalité des constructions. Par ailleurs, si une telle théorie devait être retenue, on pourrait légitimement s'interroger sur la portée d'un certificat d'urbanisme qu'aurait obtenu le propriétaire d'un terrain n'ayant pas transité par le patrimoine de l'aménageur. Le simple fait d'obtenir un tel certificat d'urbanisme aurait-il pour effet de « geler » la surface de plancher et indirectement de restreindre la constructibilité sur les autres parcelles de l'îlot concerné ?

La seconde théorie consiste à considérer que le quantum de surface de plancher affectée aux terrains non acquis de l'aménageur ne peut être calculé qu'au prorata de la superficie des terrains concernés¹³. Même s'il ne semble pas que cette théorie soit mise en œuvre à l'heure actuelle, certains arguments conduisent à considérer qu'elle présente davantage de garanties pour le propriétaire que la théorie du « premier arrivé – premier servi ».

Il est en effet possible de considérer que la détermination d'une surface de plancher globale pour la ZAC, répartie entre îlots, ne constitue que la traduction à la ZAC des principes de l'article R. 151-21 qui permet dans les lotissements de globaliser la surface de plancher de l'ensemble du tènement faisant l'objet du permis d'aménager. À la différence près qu'en matière de lotissement, la surface de plancher dont la construction est autorisée par le permis d'aménager résulte d'une application mathématique du PLU, alors qu'en ZAC, c'est le règlement du PLU lui-même qui la définit.

Dès lors, et toujours dans la mesure où l'utilisation de la surface de plancher dont la construction est autorisée dans la ZAC résulte de la propriété du foncier et non pas de la qualité d'aménageur, on devrait considérer que l'aménageur de la ZAC ne peut répartir librement que la surface de plancher correspondant au prorata des terrains qu'il maîtrise. Et à l'inverse, la constructibilité des terrains qui n'ont pas

¹³ S. Pérignon, La constructibilité du terrain non acquis de l'aménageur, *Constr.-Urb.* avr. 2000, p. 5.

transité par son patrimoine devrait être calculée au prorata de leur superficie au regard de l'ensemble de l'îlot.

Une troisième voie consisterait pour l'aménageur à conclure une convention d'association sur le fondement du second alinéa de l'article L. 311-5 du code de l'urbanisme. Outre son caractère purement facultatif et l'absence de pouvoir coercitif pour l'imposer à un constructeur qui n'a pas acquis son terrain de l'aménageur, cette convention est dépourvue de valeur réglementaire ; en l'état actuel du droit, elle ne pourrait en tout état de cause pas servir de base à l'instruction des demandes de permis de construire ou d'aménager.

Afin de faciliter la gestion de la constructibilité dans le périmètre de la ZAC, on pourrait s'interroger sur la possibilité de ne fixer une surface de plancher que pour les terrains cédés par l'aménageur.

8. Les bonus de constructibilité en ZAC

L'article L. 151-28 code de l'urbanisme prévoit un certain nombre de « bonus de constructibilité ». Le règlement du PLU peut prévoir :

1° Des secteurs situés dans les zones urbaines à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol 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 ;

2° 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 ;

3° Dans les zones urbaines ou à urbaniser, un dépassement des règles relatives au gabarit qui peut être modulé mais ne peut excéder 30 %, pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive. La limitation en hauteur des bâtiments ne peut avoir pour effet d'introduire une limitation du nombre d'étages plus contraignante d'un système constructif à l'autre ;

4° Des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements intermédiaires, définis à l'[article L. 302-16 du code de la construction et de l'habitation](#), bénéficie d'une majoration du volume constructible qui résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol. Cette majoration, fixée pour chaque secteur, ne peut excéder 30 %. Pour chaque opération, elle ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements intermédiaires et le nombre total de logements de l'opération.

L'application de ces « bonus de constructibilité » soulève certaines interrogations en ZAC :

- pour les terrains cédés par l'aménageur de la ZAC, la demande de permis de construire doit être accompagnée des dispositions du CCCT relatives à la surface de plancher ; dès lors que le CCCT présente un caractère réglementaire,

on peut s'interroger sur la hiérarchie de dispositions de même nature juridique : convient-il de faire primer le CCCT sur la délibération du conseil municipal autorisant le dépassement de certaines règles, auquel cas le dépassement de surface de plancher ne serait pas envisageable, ou bien cette délibération prime-t-elle sur le CCCT ?

- par ailleurs, et à supposer que le dépassement des règles d'urbanisme soit envisageable, le dépassement de surface de plancher dont la construction est autorisée vient-il en déduction de la surface de plancher totale de la ZAC ou bien est-elle complémentaire ?