



HAL
open science

Les conséquences de la suppression du coefficient d'occupation des sols par la loi ALUR

Alexia Faba

► **To cite this version:**

Alexia Faba. Les conséquences de la suppression du coefficient d'occupation des sols par la loi ALUR.
Droit. 2017. dumas-01611654

HAL Id: dumas-01611654

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01611654>

Submitted on 7 Dec 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE DE DROIT D'AIX – INSTITUT D'URBANISME ET D'AMENAGEMENT
REGIONAL



MEMOIRE

LES CONSEQUENCES DE LA SUPPRESSION DU COEFFICIENT D'OCCUPATION DES SOLS PAR LA LOI ALUR

Présenté par Alexia FABA

Sous la direction de Mme Françoise ZITOUNI

Les conséquences de la suppression du COS par la loi ALUR

Résumé :

Outil clé des documents d'urbanisme pendant près de 50 ans, le COS s'est vu privé d'effets juridiques depuis l'entrée en vigueur de la loi ALUR en 2014.

Apparu comme un frein dans la mise en œuvre des politiques nationales en matière de lutte contre l'étalement urbain ou de logements, cette suppression est apparue comme une véritable révolution pour tous les professionnels impliqués dans l'urbanisme.

Mais au delà de cet aspect, le COS renvoie à bien d'autres problématiques dont notamment les tensions qui peuvent exister entre gestion de la densité et qualité urbaine.

Table des matières

REMERCIEMENTS	7
INTRODUCTION	9
PARTIE I – LA SUPPRESSION D’UNE MESURE D’URBANISME SYMBOLIQUE AU SERVICE DE NOUVEAUX OBJECTIFS DE DENSIFICATION	13
CHAPITRE I – LA SUPPRESSION DU COS, UNE REVOLUTION URBANISTIQUE DEVENUE INEVITABLE	14
Section I – Le COS, mesure symbolique du plan d’occupation des sols	14
Section II – Une oscillation du COS entre succès et critiques	16
Section III – Une suppression inévitable du COS	22
CHAPITRE II – LA SUPPRESSION DU COS AU SERVICE D’UNE POLITIQUE DE DENSIFICATION ET DE LIMITATION DE LA CONSOMMATION DE L’ESPACE	26
Section I – La nécessité de lutter contre l’étalement urbain	26
Section II – Le COS, un obstacle à la densification ?	31
PARTIE II – L’EXISTENCE D’OUTILS DE SUBSTITUTION AU COS, UNE MEILLEURE ADEQUATION A LA PROBLEMATIQUE DE LA DENSITE ?	39
CHAPITRE I – UNE EXPRESSION NOUVELLE DES REGLES DE DENSITE : VERS UNE MEILLEURE QUALITE DES FORMES URBAINES	40
Section I – L’existence d’outils de substitution au COS, nouvelle expression des règles de densité	40
Section II – La recherche d’un urbanisme plus qualitatif	47
CHAPITRE II – UNE NOUVELLE TRADUCTION DE LA DENSITE, SYNONYME DE FIN DES ECUEILS DU COS ?	53
Section I – La mise en place d’un COS déguisé	53
Section II – Une suppression du COS aux effets limités	58
CONCLUSION	65
BIBLIOGRAPHIE	66
TABLE DES ABREVIATIONS	71
TABLE DES ILLUSTRATIONS	72
TABLE DES MATIERES	73

L'Université d'Aix-Marseille n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce document ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier ma directrice de mémoire, Mme Zitouni, pour son aide précieuse et sa disponibilité.

Je souhaite remercier également l'ensemble de l'équipe enseignante et plus particulièrement M. Ferrand pour son accompagnement dans la méthodologie du mémoire.

Enfin, j'aimerais remercier toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce mémoire.

*« La forme d'une ville change plus vite, hélas ! que le cœur d'un mortel »,
Baudelaire.*

Introduction

La **forme des villes** et leurs densités ont beaucoup évolué au gré de l'histoire. Au fur et à mesure des époques, elles ont ainsi pu renvoyer à des valeurs diverses.

Mais la notion de **densité** continue d'occuper une **place primordiale** dans l'histoire des pratiques urbanistiques et explique en grande majorité l'urbanisme d'aujourd'hui.

Le terme de « densité » apparaît dans les discours du début du **XIX^{ème} siècle**. Les pouvoirs publics l'utilisent afin de mesurer et de pointer du doigt le **phénomène d'entassements** de l'époque, désigné comme étant la cause des mauvaises conditions de vie et de l'insalubrité.

Sous l'influence des théories hygiénistes qui revendiquent la nécessité de faible densité, les fortes densités urbaines sont délaissées.

Pendant près de 200 ans, la densité urbaine a donc fait référence à la promiscuité et à la déficience d'hygiène.

Au **milieu du XX^{ème} siècle**, la notion de densité et son utilisation vont sensiblement évoluer. Réduite à un outil technique, elle sera un simple **instrument de mesure** et d'évaluation au service des grandes opérations.

A la fin de la guerre, son influence et son rôle seront largement renforcés. C'est à ce moment là qu'apparaît le concept de zonage. Mais pour autant, la densité n'est pas une finalité, c'est un simple instrument de rationalisation du territoire. Elle n'est donc qu'un élément parmi d'autres du système réglementaire.

À la **fin des années 1960**, une véritable volonté de rompre avec la logique de modernisation apparaît. Un autre idéal de vie se développe alors : celui de la « **qualité de vie** » (DAGNAUD, 1978) qui implique un certain retour à la nature, à un environnement, à un cadre de vie.

Ce **rejet de l'urbanisme moderne** se traduit par un déplacement des classes moyennes vers les périphéries pavillonnaires avec une véritable prolifération des maisons individuelles. On constate également un net coup d'arrêt des projets de grands ensembles, avec notamment la circulaire Guichard de 1973¹.

¹ La circulaire relative aux formes d'urbanisation dites grands ensembles et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat (dite « Guichard ») a été adoptée par le Ministre de l'équipement et du logement de l'époque, Olivier Guichard, le 21 mars 1973.

Dans le même temps, la **politique de protection de l'environnement** débute. La lutte contre le mitage est beaucoup évoquée, sans pour autant faire référence à la lutte contre l'étalement urbain. Dès lors, cette sensibilité écologique pousse plutôt en faveur d'une politique de « dé-densification » ou du moins de lutte contre la densification.

En effet, à cette époque, la densité reflète une image très négative auprès de la population, elle reste associée à l'urbanisme fonctionnaliste. On considère qu'en diminuant de manière assez forte les densités, on œuvre en faveur de l'amélioration de la qualité et du cadre de vie.

C'est dans ce contexte que la **densité** apparaît comme un **outil de planification urbaine**. Adoptée le 30 décembre 1967, la Loi d'Orientation Foncière (LOF)² prévoit notamment les principaux documents d'urbanisme en faveur de l'aménagement local et apparaît ainsi comme la base du droit de l'urbanisme actuel.

Pour autant, il ne s'agit pas de promouvoir la densité, bien au contraire puisque de nouveaux outils sont soit créés, soit mis en exergue à l'instar du **Coefficient d'Occupation des Sols (COS)**.

Créé en 1962 sous une appellation différente, c'est principalement à partir de la LOF que le COS va devenir la pierre angulaire du document d'urbanisme local de l'époque, le Plan d'Occupation des Sols (POS).

Ainsi, le règlement du POS pouvait édicter une règle de densité exprimée par le COS qui, concrètement, permettait de définir la surface constructible par rapport à la superficie du terrain.

Mais les **années 90** vont marquer un véritable tournant en matière d'urbanisme. C'est à partir de ce moment que la **densité** devient à la fois une notion **porteuse d'enjeux fondamentaux** (réduction des gaz à effet de serre) mais aussi une notion associée à des valeurs socialement reconnues telle que la mixité.

Dans le même sens, le rapport Brundtland³ donne une nouvelle dimension à la protection de l'environnement. On assiste à une consécration de la notion de « **développement durable** », remettant ainsi sous le feu des projecteurs la notion de densité urbaine.

² Loi n°67-1253 dite « d'orientation foncière » (LOF), 30 déc. 1967.

³ Il s'agit du rapport « Notre futur commun », communément connu sous l'appellation de « Rapport Brundtland ». Il est issu des travaux de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, constituée en 1983 au sein des Nations Unies. Ce rapport n'a pas eu de véritable impact au moment de sa parution en 1987. En revanche, il a exercé une grande influence sur les comportements des acteurs, en développant pour la première fois le concept de développement durable.

Progressivement, on passe d'une volonté de revaloriser les centres villes à la lutte contre l'étalement urbain, puis à la mise en place des principes de développement durable au niveau de l'action publique.

Aujourd'hui, la densité a tendance à apparaître comme « *un antidote à la crise environnementale et comme un idéal pour les villes, conduisant ainsi à la promotion des actions de densification* »⁴.

Dès lors, la **question de la survie** de certains outils commence à se poser de plus en plus fréquemment, surtout s'ils sont perçus comme des obstacles à la densification. C'est notamment le cas **du COS** qui, malgré son succès, a toujours fait l'objet de nombreuses discussions.

Déjà, en 2000, lors des débats sur la loi Solidarité et Renouvellement Urbains⁵ (SRU), les critiques sont nombreuses et sa suppression est particulièrement envisagée.

Malgré son maintien, de nombreuses communes ont fait le choix de ne plus fixer de COS dans leur Plan Local d'Urbanisme (PLU) privilégiant ainsi un contrôle de la densité par la combinaison d'autres règles.

Mais en 2014, la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (**ALUR**)⁶ va mettre fin à toutes ces tergiversations en **supprimant le COS**.

Dès lors, plusieurs questions peuvent se poser : quelles sont les conséquences de la suppression du COS sur la gestion de la densité ? Les nouveaux outils mis en place permettent-ils de contrôler la densité tout en traduisant des objectifs de qualité urbaine ?

Il est évident que la suppression du COS se répercute sur l'ensemble des outils qui était ou pouvait être mis en œuvre sur la base du COS : bonus de constructibilité (ou « sur-COS »), versement pour sous densité, répartition de la surface de plancher maximale autorisée sur le périmètre d'un lotissement, etc.

Pour autant, ce mémoire n'a pas pour objet de détailler l'impact de la suppression du COS sur tous ces outils. L'intérêt est de réfléchir aux conséquences de la suppression du COS sur la densité ou plutôt sur les moyens d'exprimer la densité.

⁴ TOUATI A., « L'argument de densité, enquête sur l'histoire d'une notion en vogue », Cités territoires gouvernance, oct. 2015.

⁵ Loi n°2000-1208 relative à la Solidarité et Renouvellement Urbains, 13 déc. 2000.

⁶ Loi n°2014-366 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, 24 mars 2014.

On va se rendre compte que la volonté du législateur transparaît dans la suppression du COS. D'une part, il semblerait que, par la suppression de cette mesure symbolique de l'urbanisme, le législateur témoigne de sa volonté de servir de nouveaux objectifs de densification (**Partie 1**). Mais, par l'intermédiaire des outils qui remplacent le COS, il cherche surtout à établir une meilleure adéquation à la problématique de la densité (**Partie 2**).

Partie I – La suppression d’une mesure d’urbanisme symbolique au service de nouveaux objectifs de densification

Le COS a longtemps été perçu comme une mesure symbolique en matière d’urbanisme et les raisons qui ont conduit à sa suppression ne sont pas si évidentes.

Cher aux maires, il était en revanche une difficulté pour les promoteurs et les propriétaires de terrains, limitant ainsi les projets d’envergure.

Après avoir fait l’objet d’interrogations depuis bon nombre d’années, la possibilité d’édicter un COS, au sein des PLU, a été supprimée. Cette suppression est d’ailleurs regardée comme une véritable révolution pour tous les professionnels impliqués dans son utilisation (**Chapitre 1**).

Toutefois, l’une des raisons les plus évidentes est que le COS a souvent été perçu comme un obstacle à la densification. Cet outil se heurtait donc à la volonté du législateur qui, depuis quelques années, prône une véritable politique de densification et de limitation de la consommation de l’espace (**Chapitre 2**).

Chapitre I – La suppression du COS, une révolution urbanistique devenue inévitable

Le COS est un outil qui, tout au long de son existence, a connu de nombreuses évolutions. Mais dès son origine, il a été considéré comme une mesure symbolique des documents d'urbanisme, notamment du POS (**Section 1**).

Pour autant et malgré cette capacité d'adaptation, cette règle n'a cessé d'osciller entre succès et critiques (**Section 2**), jusqu'à se voir supprimé subitement par la loi ALUR en 2014 (**Section 3**).

Section I – Le COS, mesure symbolique du plan d'occupation des sols

Le décret du 13 avril 1962⁷ a institué, dans son article 5-2, le « coefficient d'utilisation », modifiant ainsi le décret du 31 décembre 1958 relatif aux plans d'urbanisme⁸. Cet article énonçait notamment que :

« Les possibilités maximums d'occupation du sol peuvent, dans certains secteurs d'un territoire faisant l'objet d'un plan d'urbanisme, être fixées à l'aide de deux coefficients :

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

Par la suite, la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 a remplacé la notion de « coefficient d'utilisation » par celle de « coefficient d'occupation des sols », inséré à l'ancien article L. 123-1 13° du Code de l'urbanisme (CU).

A l'époque, la prééminence du COS s'exprimait notamment à l'article 13 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, tel qu'issu de l'article 1^{er} de la LOF :

« Les plans d'occupation des sols fixent [...] les règles générales [...]. En particulier :

⁷ Contrairement à ce qui a été dit dans l'étude d'impact de la loi ALUR, c'est bien le décret du 13 avril 1962 n°62-460) qui a institué le COS et non pas la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967.

⁸ Décret n°58-1463 relatif aux plans d'urbanisme, 31 déc. 1958.

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

L'article 3 de la LOF offrait également la possibilité de fixer des « coefficients provisoires d'occupation du sol », suite à une délibération des conseils municipaux, en attendant que les POS soient rendus opposables aux tiers.

Plus tard, le décret du 28 octobre 1970 concernant les POS est venu rappeler la possibilité pour le règlement de fixer un ou plusieurs coefficients d'occupation des sols pour chaque zone ainsi que les conditions dans lesquelles ces coefficients peuvent être dépassés. L'article 20 énonçait ainsi que « *pour une même zone ou partie de zone, des coefficients différents peuvent être fixés suivant la nature, la destination et les modalités de l'occupation ou de l'utilisation du sol* ».

Le système mis en place par la LOF a ainsi pu perdurer pendant une trentaine d'années puisque les différentes modifications n'ont pas apporté de grandes modifications au dispositif. En témoigne notamment la rédaction des articles L. 123-1 et R. 123-22 du Code de l'urbanisme, antérieurement au 1^{er} avril 2001, date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Mais au moment du projet de loi SRU, la question de l'avenir du COS a été longtemps débattue, engendrant ainsi une certaine dévalorisation de celui-ci. Le projet de loi cantonnait la possibilité de fixer le COS dans seulement trois cas de figure :

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

Finalement, la possibilité pour les rédacteurs de PLU d'avoir recours au COS a été maintenue. Toutefois, deux constats doivent être réalisés. Premièrement, la référence à la capacité des équipements collectifs, comme critère de détermination du COS, n'existe plus. Deuxièmement, le législateur a interdit le dépassement du COS, lui retirant ainsi toute sa souplesse.

Il est à noter tout de même que plusieurs lois sont allées à contre-courant de ce mouvement d'abandon du COS. Le législateur a pu donner de nouvelles vocations au COS, dont notamment celui de favoriser les constructions exemplaires en autorisant un dépassement du COS.

A ce titre, l'ancien article L. 128-1, créé par la loi du 13 juillet 2005, disposait que :

« Le dépassement du coefficient d'occupation des sols est autorisé, dans la limite de 20 % et dans le respect des autres règles du plan local d'urbanisme, pour les constructions remplissant des critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les critères de performance et les équipements pris en compte.

La partie de la construction en dépassement n'est pas assujettie au versement résultant du dépassement du plafond légal de densité »⁹.

Le COS a donc toujours été considéré comme la pierre angulaire des POS. Mais malgré sa capacité d'adaptation et de changement au fur et à mesure des évolutions législatives, le COS a subi une certaine dévalorisation, notamment au moment du passage du POS au PLU.

Section II – Une oscillation du COS entre succès et critiques

Le COS a perduré pendant près de 50 ans. Malgré un succès indéniable pendant les premières années, dû notamment à ses nombreuses fonctions (**Paragraphe 1**), les dérives du COS ont été de plus en plus nombreuses, engendrant ainsi de nombreuses critiques à son égard (**Paragraphe 2**).

Paragraphe I – Les fonctions du COS au service de son succès

Le succès du COS s'explique principalement par les trois fonctions principales de celui-ci, à savoir des fonctions d'ordres urbanistique (A), économique (B) et pratique (C).

⁹ Art. L. 128-1 du Code de l'urbanisme créé par la loi n°2005-781 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, 13 juill. 2005.

A – Les fonctions d'ordre urbanistique

Le COS est un outil qui a été créé pour être au service de la densité. Il permet de fournir une mesure simple en calculant la surface maximale d'une construction par rapport à la surface du terrain sur lequel elle est envisagée. Cette facilité explique en grande partie son succès. Il a fait l'unanimité pendant des années, tant auprès des professionnels liés au marché de la construction (service d'urbanisme, promoteur immobilier, etc.) que des profanes (pétitionnaires, propriétaires ou locataires).

Le COS a pu avoir un autre grand intérêt puisque la capacité des équipements collectifs existants ou en cours de réalisation a été un critère privilégié de la fixation du COS. La notion d'équipements collectifs n'a pas été précisée par le législateur mais elle pouvait faire référence aux équipements d'infrastructure élémentaires ainsi qu'aux équipements de superstructure indispensables à la vie des habitants.

La notion d'équipements collectifs « en cours de réalisation » offrait une plus grande souplesse. Ainsi, un équipement en cours de réalisation était présumé lorsque la collectivité publique était en mesure de s'engager sur cette réalisation, dans un délai connu, que cette réalisation soit entamée ou non.

Par ailleurs, le COS a toujours joué un rôle non négligeable dans le développement urbain et dans la maîtrise de l'urbanisation.

Par exemple, la fixation d'un coefficient faible a souvent pu inciter les propriétaires au remembrement de leurs propriétés afin d'obtenir une constructibilité suffisante, le calcul du COS se faisant sur la superficie de l'ensemble des terrains regroupés.

Inversement, la fixation du COS a pu parfois éviter un certain mitage, ralentir l'évolution de l'urbanisation et laisser le temps à la collectivité d'intervenir afin de maîtriser au mieux les mutations du tissu. Ce fût notamment le cas dans les secteurs proches des zones naturelles où le COS a pu constituer un frein important à l'urbanisation et une véritable protection de ces espaces sensibles.

Cette maîtrise de l'urbanisation a évidemment pu être facilitée par l'existence d'une variante : le COS différencié. L'instauration d'un COS différencié a souvent été de nature à engager la densification du tissu urbain existant tout en permettant une véritable diversification des fonctions urbaines. Il impliquait la possibilité de répartir des droits à construire en fonction

des destinations afin de favoriser la mixité sociale. Particulièrement utilisé dans certaines villes, dont notamment Paris, le COS différencié a longtemps été perçu comme l'une des composantes d'un urbanisme qualitatif et dense.

B – Les fonctions d'ordre économique

Le COS a longtemps été un élément objectif du prix du foncier. Il a ainsi pu être particulièrement utile pour les professionnels de l'immobilier (agents immobiliers, promoteurs) qui l'utilisaient notamment pour déterminer la valeur financière d'un terrain. Plus le COS était élevé, plus le prix du terrain était élevé. Ainsi, lorsqu'un COS était établi, la densité liée au terrain n'était plus entachée d'incertitude ni d'aléa.

Par ailleurs, le COS a toujours eu un aspect financier, notamment dans le cadre du dépassement de COS.

En effet, les rédacteurs des règlements de POS ou de PLU pouvaient fixer le COS, qui traduisait un seuil à ne pas dépasser. Mais le législateur offrait la possibilité de dépasser ce COS, uniquement dans un nombre d'hypothèses limité, à savoir :

- Pour des raisons architecturale ou d'urbanisme, afin de répondre à un objectif qualitatif et à une meilleure expression architecturale ;
- Pour renforcer la capacité des équipements collectifs ;
- Pour mieux protéger certaines zones naturelles.

En cas de dépassement, le constructeur bénéficiaire devait verser une participation pour surdensité, égale à la valeur de la surface supplémentaire de terrain qui aurait été nécessaire pour l'édification de la construction si le COS avait été respecté. Cette dérogation à la rigidité du COS a souvent constitué une raison de son succès.

C – Les fonctions d'ordre pratique

Avant tout, le COS était une unité de mesure simple dont la définition réglementaire était unique. Il permettait de mieux communiquer, était compréhensible par tout le monde et surtout il permettait d'éviter toute source de contentieux ou de malentendus. C'est pour cette raison qu'il a été privilégié à sa création, plutôt qu'une densité exprimée en logements ou en pièces par hectares.

Il a pu également favoriser les arrangements entre voisins en fournissant une base objective à la discussion et à la négociation. En effet, le transfert de COS permettait à un constructeur, ayant épuisé ses droits à construire, d'acquiescer des possibilités de construire à un autre propriétaire d'un terrain voisin ou peu éloigné. Cela favorisait notamment les remembrements de propriété tout en définissant les capacités du terrain en terme de densité, quelque soit sa configuration.

Ainsi, par toutes les fonctions qu'il remplit, le COS a toujours été un instrument essentiel. Evidemment, ce succès doit être replacé dans son contexte. Cette valorisation du COS entre les années 70-80 s'explique principalement par l'urbanisme de zonage de l'époque et par la nécessité de distinguer les différentes zones et de fixer des droits à construire. Mais rapidement l'avenir du COS a été remis en question. Dès 1980, le Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie avait réalisé un rapport concernant cet outil. Ce rapport s'est conclu sur un véritable plaidoyer en faveur du maintien du COS. Il avait été considéré notamment que :

« Eliminer du POS, de ses zones urbaines notamment, le COS, c'est ouvrir la porte à l'arbitraire et aux dérogations, c'est se priver d'un moyen d'incitation ou de dissuasion, c'est enlever un moyen de trouver des solutions à des problèmes entre terrains voisins, c'est introduire des incertitudes sur les constructibilités résiduelles, c'est renoncer à maîtriser l'évolution du prix du sol par un moyen que tout le monde comprend »¹⁰.

Mais depuis quelques années, notamment depuis l'apparition de l'urbanisme de projet, les critiques envers le COS ont été de plus en plus nombreuses, jusqu'au point de fragiliser cet outil qui semblait irremplaçable.

Paragraphe II – Une multiplication des dérives du COS, devenue source de critiques

Fort de son succès, le COS a été énormément utilisé et a conduit, entre 1970 et 1990, à des situations complexes. Mais s'il est devenu un outil alambiqué, c'est avant tout parce qu'on l'a laissé le devenir.

¹⁰ Rapport du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, Direction de l'urbanisme des paysages, Tome 4 du Plan d'occupation des sols, Le coefficient d'occupation des sols, 1980.

En effet, tout d'abord, les urbanistes du Ministère de l'équipement ont sophistiqué « *au-delà du raisonnable la technique du COS, inventant des COS différenciés par nature d'occupation, par dimension du terrain, les majorations de COS, etc.* ». ¹¹

D'autre part, la pratique a montré que l'utilisation du COS pouvait engendrer « *un véritable dévoiement du système de gestion de la densité* »¹². En réalité, il faut distinguer trois types de densité :

« - *La densité de fait du tissu existant, dont l'expression chiffrée dépend du périmètre choisi pour calculer le rapport surface du sol / surface bâtie ;*
- *La densité découlant indirectement de l'ensemble des règles d'implantations et de hauteur ;*
- *La densité résultant directement de l'application du COS au terrain d'assiette d'une opération de construction* »¹³.

Du coup, le lien entre ces densités était difficile à cerner et a souvent entraîné une mauvaise maîtrise des outils. En réalité, on avait deux risques principaux vis-à-vis du COS :

Dans une première hypothèse, celui-ci pouvait être surestimé et, dans ce cas, il ne constituait pas une mesure objective de la valeur d'un terrain.

Dans une seconde hypothèse, on pouvait fixer un COS à une valeur sous-estimée, éloignée de la densité découlant indirectement de l'ensemble des règles d'implantation et de hauteur fixées par le document d'urbanisme et déterminant une volumétrie et la morphologie urbaine à préserver ou à promouvoir. Il pouvait s'agir soit d'une mauvaise appréciation de la situation, soit d'une volonté de paralyser un secteur et d'ainsi limiter la mixité sociale et fonctionnelle.

En pratique, certaines communes déterminaient un COS très bas, afin d'autoriser des dépassements de COS, soumis à participation financière. Or, le dépassement de COS est censé obéir à des conditions de forme et de fond expressément définies, avec une contrepartie financière. Il n'était possible que dans un nombre très limité d'hypothèses : pour des raisons architecturales ou d'urbanisme, afin de répondre à une meilleure qualité architecturale, afin de

¹¹ ROLIN F., « Il ne fallait pas supprimer le coefficient d'occupation des sols... mais le transformer en coefficient minimal de densité », *Actualité juridique droit administratif (AJDA)*, 2015, page 23.

¹² Rapport Assemblée nationale, n°1329, 26 juill. 2013.

¹³ PERIGNON S., « L'écriture de l'article 15 du règlement des PLU (Fiche 1 : Du POS au PLU : la remise en cause du COS) », Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (GRIDAUH), 20 sept. 2012.

renforcer la capacité des équipements collectifs ou encore afin de protéger les zones naturelles de façon accrue.

Le juge administratif a dû mettre fin à cette pratique¹⁴. En l'espèce, la Commune de Saint-Romain-de-Popey a délivré en septembre 1985 un permis de construire, la transformation envisagée portant le COS à 0,78 alors que le maximum autorisé par l'article U 14 du POS n'était que de 0,25. Mais l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme prévoyait que le POS puisse autoriser le dépassement du coefficient dans deux cas :

- Premièrement, au 5° du même article qui disposait que les plans « *délimitent les zones ou parties de zone dans lesquelles la reconstruction sur place ou l'aménagement de bâtiments existants pourra, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, être imposé ou autorisé avec une densité au plus égale à celle qui était initialement bâtie* » ;
- Deuxièmement, à son antépénultième alinéa, aux termes duquel les règles concernant le droit d'implanter des constructions, leur destination, leur nature, leur aspect extérieur, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords « *peuvent prévoir des normes de construction différentes de celles qui résultent de l'application du COS, soit en raison de prescriptions d'urbanisme ou d'architecture, soit en raison de l'existence de projets tendant à renforcer la capacité des équipements collectifs* ».

Or les dispositions du POS de la Commune, prévoyant la possibilité de dépassement du COS maximum, n'étaient fondées ni sur des motifs d'urbanisme ou d'architecture, ni sur des projets tendant à renforcer la capacité des équipements collectifs. Le juge administratif est donc intervenu pour sanctionner la méconnaissance de l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme.

Toujours dans le cadre du dépassement du COS, le juge a dû rappeler l'exigence, pour les rédacteurs des documents d'urbanisme, de fixer un plafond dans le cadre de la participation pour dépassement.

A ce titre, le Conseil d'Etat a pu considérer que « *l'article UB 15 du POS de la Commune de Moulins, qui autorise, sans limitation un dépassement de coefficient d'occupation du sol, dès lors que ce dépassement est justifié par des raisons d'urbanisme ou d'architecture, est, de ce fait, entaché d'illégalité* ». Cela implique, par voie de conséquence, que la décision par

¹⁴ CE, 7 oct. 1988, Commune de Saint-Romain-de-Popey, n°79309.

laquelle le maire de la commune a accordé le permis de construire est entachée d'excès de pouvoir¹⁵.

Ainsi, le constructeur était censé verser une participation pour surdensité « égale à la valeur de la surface supplémentaire de terrain qui aurait été nécessaire pour l'édification de la construction si le COS avait été respecté »¹⁶.

En revanche, la participation n'était pas due en cas de reconstruction à l'identique d'un immeuble après sinistre, de construction de logements locatifs sociaux, de reconstruction sur place ou d'aménagement de bâtiments existants dans certaines zones, etc.

Section III – Une suppression inévitable du COS

Face à cette instabilité du COS, le législateur a décidé de supprimer le COS au sein des documents d'urbanisme, à savoir le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV) et le PLU (**Paragraphe 1**). Restait donc, au moment de l'entrée en vigueur de la loi ALUR, un maintien du COS au sein des POS même si la disparition de ces derniers était déjà programmée (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 – Une suppression du COS au sein des PLU et des PSMV

Lors de son entrée en vigueur, la loi ALUR a modifié l'article L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme et a supprimé le COS. Cette suppression ne concernait toutefois que les PLU et les PSMV et elle ne s'applique donc pas aux POS. Ce principe a pu être confirmé par la Cour de cassation, dans un arrêt rendu le 12 juillet 2016¹⁷.

En l'espèce, des propriétaires d'un hangar, situé sur la commune de Saint-Pierre-de-Chandieu, avaient prévu de le transformer en habitation. Les travaux réalisés leurs ont permis de créer à mi-hauteur de l'immeuble à rénover une dalle en béton couvrant toute la superficie intérieure du bâtiment, en infraction au permis de construire autorisé à l'origine. En effet, les permis délivrés autorisaient la création en étage d'une mezzanine d'une surface hors œuvre nette (SHON)¹⁸ de 17,62 m² alors que la superficie constatée à la fin des travaux était de 196 m².

¹⁵ CE, 30 janv. 1991, Commune de Moulins, n°110578.

¹⁶ FERRETTI S., « Le coefficient d'occupation des sols », Fiche CAUE Haute-Corse (Les fiches du droit de l'urbanisme).

¹⁷ Cass., ch. crim., 12 juill. 2016, n°15-82.876.

¹⁸ Aujourd'hui, la notion de surface de plancher, introduite par une ordonnance du 16 novembre 2011 (n°2011-1539) relative à la définition des surfaces de plancher, remplace celle de SHON. Cela se fait conformément aux objectifs fixés par la loi Grenelle 2.

Poursuivis et condamnés pour construction sans permis et violation du document d'urbanisme en vigueur, les prévenus ont fait appel.

En réalité, les travaux ont été réalisés en méconnaissance de l'article U14b du POS qui fixait un coefficient de 0,25 dans la zone. Ainsi, la surface maximale de 103,50 m² pouvait être créée. La création d'une SHON de 169 m² excédait cette dimension et constituait un non-respect des dispositions du POS.

Entretemps, la loi ALUR a supprimé la notion de COS. Mais, afin de rejeter l'exception tirée par les requérants du caractère plus doux de cette loi et condamner les prévenus, les juges du fond ont rappelé que cette suppression ne concernait que les PLU. La Commune étant dotée d'un POS, les règles relatives au COS restaient pleinement applicables.

La Cour de cassation a pu confirmer la décision de seconde instance en énonçant que :
« Attendu qu'en statuant ainsi, et dès lors que la suppression du COS par la loi ALUR n'affecte que les PLU [...] en sorte que les dispositions de l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme s'applique encore, la cour d'appel, qui s'est assurée conformément à l'article L. 123-19 que le plan d'occupation des sols de ladite commune serait en vigueur pendant trois ans après la promulgation de la loi du 24 mars 2014, et que les prévenus avaient, en connaissance de cause, violé une prescription légale ou réglementaire, a justifié sa décision ».

Les documents d'urbanisme ont pu ou pourront donc intégrer la suppression du COS par le biais d'une modification :

- Pour les PLU, une modification simplifiée est évoquée de l'article L. 153-45 à l'article L. 153-48 du Code de l'urbanisme ;
- Concernant les PSMV, la procédure de modification est prévue par l'article R. 313-15 du Code de l'urbanisme.

La ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité a pu toutefois rappeler que la réforme portée par la loi ALUR n'entraîne pas obligatoirement la modification du PLU dès lors que d'autres règles permettent d'encadrer les constructions (règles d'implantation, de volume, etc.)¹⁹.

¹⁹ Rép. min. n°728 : JOAN Q 26 mai 2015, p. 3981.

Il faut également rappeler qu'aux termes de l'avis Marangio²⁰ il existe un principe général du droit selon lequel l'administration se doit de ne pas appliquer une norme réglementaire qu'elle sait illégale.

Ce principe implique que, même en l'absence de modification du document d'urbanisme par les communes, il appartient évidemment à celles-ci d'écarter l'application du COS afin d'instruire les demandes.

Dans cet arrêt, la révision du POS de la Commune, approuvé en décembre 1995, avait été annulée en 1998 pour insuffisance du rapport de présentation. En conséquence, le POS précédent, approuvé en 1985, était de nouveau en vigueur²¹. Or, ce dernier était également frappé d'illégalité. Le Maire avait donc fait le choix, lorsqu'il a été saisi pour instruire une demande de certificat d'urbanisme, de se fonder sur les dispositions supplétives du règlement national d'urbanisme (RNU), notamment en considérant de la règle dite de « constructibilité limitée ».

Paragraphe II – Une suppression du COS programmée

Au moment de la suppression du COS, celui-ci devait être maintenu au sein des POS. Pour autant, la loi ALUR avait annoncé la disparition des POS au plus tard au 31 décembre 2015.

Une exception existait toutefois pour les POS dont la révision était engagée avant le 31 décembre 2015, à condition que la révision soit achevée au plus tard au 26 mars 2017.

Ainsi, le 26 mars les derniers POS sont tombés et les communes concernées sont désormais soumises au RNU.

Néanmoins, deux tempéraments ont été créés, résultant de textes ultérieurs :

- La loi de simplification de la vie des entreprises²², du 20 décembre 2014 a introduit, au sein du Code de l'urbanisme, un article L. 174-5 qui énonce que :
« Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu a engagé une procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal avant le 31 décembre 2015, les dates et délais prévus aux premier et derniers alinéas

²⁰ CE, avis, 9 mai 2005, n°277.280 : l'autorité administrative ne doit pas appliquer les règlements qu'elle considère comme illégaux.

²¹ Selon le principe d'urbanisme : l'annulation d'un document d'urbanisme local emporte la remise en vigueur du document lui étant immédiatement antérieur.

²² Loi n°2014-1545 dite de simplification de la vie des entreprises, 20 déc. 2014.

de l'article L. 174-1 ne s'appliquent pas aux plans d'occupation des sols applicables sur son territoire, à condition que ce plan local d'urbanisme intercommunal soit approuvé, au plus tard, le 31 décembre 2019 ».

Ces dispositions s'appliquent également sur le territoire des anciennes communautés qui ont engagé une procédure de révision ou d'élaboration d'un PLUi avant le 31 décembre 2015 et dont l'ensemble des communes ont fusionné après l'engagement de ce PLUi ;

- La loi n°2014-1170 d'Avenir pour l'agriculture, du 13 octobre 2014, a introduit une dérogation supplémentaire en énonçant que l'annulation ou la déclaration d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale intervenant après le 31 décembre 2015 peut avoir pour effet de remettre en application le document immédiatement antérieur et éventuellement le POS (L. 174-6 du Code de l'urbanisme).

En conséquence de la suppression du POS, et donc du COS pour les POS qui l'avaient réglementé, c'est le règlement national d'urbanisme qui sera applicable sur l'ensemble du territoire à l'ensemble des aménagements et constructions faisant l'objet d'une autorisation d'urbanisme.

Au delà de la suppression du COS, la caducité du POS fait disparaître le zonage existant. Dès lors, s'y substitue la notion de « partie actuellement urbanisée » (PAU). En dehors des parties urbanisées, la constructibilité est strictement encadrée. La difficulté consistera donc à identifier les parties actuellement urbanisées des parties non urbanisées.

Chapitre II – La suppression du COS au service d’une politique de densification et de limitation de la consommation de l’espace

Depuis quelques années, le législateur n’a de cesse de prôner la nécessité de lutter contre l’étalement urbain (**Section 1**). Or, le COS a souvent été perçu comme un obstacle à la densification, ce qui explique en grande partie sa suppression (**Section 2**).

Section I – La nécessité de lutter contre l’étalement urbain

La nécessité de lutter contre l’étalement urbain s’explique par les enjeux qui y sont liés (**Paragraphe 1**) mais également par les nombreuses injonctions du législateur (**Paragraphe 2**).

Paragraphe I – Les enjeux liés à la lutte contre l’étalement urbain

En Europe, la France apparaît comme l’un des pays les plus ruraux avec plus de 28 millions d’hectares en 2014. Pourtant, l’urbanisation diffuse fait disparaître en moyenne 78 mille hectares de surfaces agricoles par an. L’enjeu de la protection de ces espaces est donc de plus en plus important.

Des études ont montré, qu’en France métropolitaine, la consommation des espaces naturels, forestiers et agricoles a connu deux grandes tendances entre 2000 et 2012. Il en ressort que *« la première, d’ordre général, est une diminution globale des espaces naturels, agricoles et forestiers estimable dans une fourchette allant de 40 000 à 90 000 hectares par an en moyenne. La seconde concerne le rythme de la consommation des espaces qui, après avoir connu une forte hausse sur la période 2000-2008, ralentit clairement depuis 2008 »*²³.

Eric Charmes²⁴, docteur en urbanisme, évalue l’étalement urbain comme le ratio entre la surface urbanisée et le nombre d’habitants de cette surface. Pour autant, il apparaît comme un phénomène complexe qui résulte d’une pluralité de facteurs.

²³ COLLET P., « Artificialisation des sols : la crise économique limite la consommation des terres agricoles », *site actu-environnement.com*, 20 mai 2014.

²⁴ Chercheur en sciences sociales appliquées à l’urbain et directeur du laboratoire de Recherches Interdisciplinaires Ville Espaces société.

Il est évident que, depuis quelques années, le développement démographique semble être l'une des raisons. L'accroissement de la population engendre un espace beaucoup plus restreint en centre qui implique des constructions toujours plus à l'extrémité de la ville.

L'extension urbaine donc n'est pas véritablement problématique dans la mesure où celle-ci s'effectue au rythme de la croissance démographique. Cela implique que l'on ne parle d'étalement urbain que lorsque le rythme de l'extension est plus rapide que celui de la croissance démographique. Il y a donc une corrélation entre croissance démographique et artificialisation du sol.

D'autre part, l'étalement urbain s'explique par le développement d'un habitat qui s'oriente de plus en plus vers le pavillonnaire diffus qui engendre une très forte consommation d'espaces. En effet, les espaces périurbains ont été particulièrement consommateurs de foncier. Ainsi, la différence en terme de logements par hectares est très inférieure à celui constaté pour l'habitat dense. Mais, en réalité, beaucoup considère que c'est le coût du foncier en périphérie qui est une cause essentielle. Ce n'est donc pas forcément synonyme de préférence de la part des français pour la maison individuelle.

Enfin, le véritable problème reste que, au lieu de tenter d'enrayer l'étalement urbain, les pouvoirs publics ont parfois tendance à l'encourager par le biais de divers dispositifs : « la maison à 100 000 euros » ou encore « la maison à 15 euros »²⁵.

Il faut également rajouter que l'étalement urbain engendre des conséquences culturelles puisqu'il s'oppose aux objectifs de mixité sociale, les habitants de maisons individuelles seraient plus individualistes mais également économiques : une ville étalée coûterait plus cher qu'une ville dense.

Mais surtout, il implique une atteinte irréversible aux différents espaces disponibles puisque la croissance de l'espace urbain implique nécessairement l'artificialisation des sols.

Aujourd'hui, il apparaît comme nécessaire de définir des objectifs nationaux afin de réduire de manière considérable la consommation des espaces agricoles et naturels.

En région Provence-Alpes Côte d'Azur (PACA), le constat est sans appel : les surfaces agricoles ne permettraient plus de nourrir sa population. Entre 2006 et 2010, la région aurait perdu plus de l'équivalent de la superficie de Marseille, soit 296 km². La situation se traduit

²⁵ DOMERGUE M., *Alternatives Economiques*, hors-série n°83, 2009.

par une artificialisation toujours plus croissante. En effet, 20 % de surfaces agricoles perdues entre 1970 et 2000, avec une moyenne de moins 7 % tous les 10 ans. Cela s'explique notamment par une croissance démographique plus élevée que dans la plupart des autres régions françaises, par un manque de logements attractifs dans les centres urbains (notamment Marseille, Avignon) ou encore le problème récurrent du tourisme résidentiel²⁶.

Au niveau local, la commune d'Aix-en-Provence rappelle dans le rapport de son PLU adopté en 2015 qu'elle doit « *rompre avec une consommation excessive de ses espaces agricoles et naturels par l'urbanisation* », avant d'ajouter qu'elle « *doit moins consommer pour mieux optimiser ses extensions urbaines* »²⁷.

On se rend compte, qu'avec toutes ces inquiétudes, le législateur s'est orienté vers un encadrement considérable du droit de construire.

Paragraphe II – Consécration et évolutions législatives de la lutte contre l'étalement urbain

Le principe de la gestion économe des sols a été inscrit dans les textes depuis la loi de décentralisation du 7 janvier 1983²⁸, notamment au travers de l'article L. 110 du Code de l'urbanisme.

Il existait même dès le 16 mars 1977 une circulaire²⁹, connue sous l'appellation de circulaire « anti-mitage » qui énonçait notamment que « *les espaces ruraux et les paysages naturels sont menacés par l'urbanisation diffuse et par des installations [...] qui en changent radicalement l'affectation* ».

Toutefois, ce principe n'avait pas de portée effective.

Par la suite, c'est avec la loi d'Orientation pour la Ville³⁰ (LOV) de 1991 que la lutte contre le mitage va être réellement prise en compte dans la politique urbaine. A partir de ce

²⁶ Site France Nature Environnement, Provence-Alpes Côte d'Azur, Rubrique « Les enjeux de l'aménagement durable du territoire et urbanisme ».

²⁷ Rapport de présentation du PLU, Tome 3, page 62.

²⁸ Loi n°83-8 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (dite loi « Defferre »), 7 janv. 1983.

²⁹ Circulaire relative à la sauvegarde des espaces ruraux et naturels (dite circulaire « anti-mitage »), 16 mars 1977.

³⁰ Loi n°91-662 d'Orientation pour la Ville, 13 juill. 1991.

moment là, on commence à comprendre l'intérêt de protéger la limitation de la consommation des espaces.

La loi avait notamment modifié le Code de l'urbanisme avec l'article L. 121-10 qui disposait en conséquence que :

« Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers [...] et, d'autre part, de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général, ainsi que la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat »³¹.

En 2000, la loi SRU a eu l'occasion d'aller plus loin en affirmant que la lutte contre le mitage est une priorité, en inscrivant dans les objectifs fondamentaux de la planification urbaine que :

« Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :

1° L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable [...] »³².

Avec la loi ENE³³, dite loi Grenelle II, le législateur poursuit son action de lutte contre le mitage. Le projet de loi Grenelle II témoigne de deux finalités : d'une part, lutter contre l'étalement urbain, d'autre part, rechercher un aménagement économe de l'espace par la densification.

Aujourd'hui, la préservation de l'environnement et la lutte contre l'artificialisation des terres sont des objectifs fondamentaux repris par la loi ALUR. Or, l'augmentation constante de la population n'a cessé de nécessiter toujours plus de foncier afin de créer davantage de logements.

Une question se pose alors : comment limiter la consommation du foncier ? La loi ALUR propose la densification comme étant une réponse évidente à ce problème. Elle permet notamment de proposer une offre en logements diversifiée, tout en évitant cet étalement urbain.

³¹ Art. L. 121-10 du Code de l'urbanisme en vigueur du 19 juill. 1991 au 1^{er} janv. 1997.

³² Art. L. 121-1 du Code de l'urbanisme en vigueur du 14 déc. 2000 au 5 juin 2004.

³³ Loi n°2010-788 portant Engagement National pour l'Environnement, 12 juill. 2010.

Ainsi, toujours dans son optique de favoriser le renouvellement et de lutter contre l'étalement urbain, le législateur a accompagné la suppression du COS par la suppression des superficies minimales des terrains constructibles. En effet, l'ancien article L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme permettait au rédacteur de PLU de fixer une superficie minimale de terrains constructibles au sein du règlement.

La loi SRU avait déjà supprimé la possibilité de fixer une superficie minimale des terrains constructibles, au sein des PLU, à l'exception de l'hypothèse des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif.

La loi Urbanisme et Habitat³⁴ du 2 juillet 2013 est par la suite revenue partiellement sur cette réforme. Elle a ainsi étendu l'exception à l'hypothèse de la préservation de l'urbanisation traditionnelle ou de l'intérêt paysager d'une zone.

Finalement, la loi ALUR rompt avec cette possibilité d'édicter au sein du PLU une superficie minimale des terrains constructibles.

Cet outil avait toujours fait l'objet d'une utilisation très controversée. Il a souvent été rejeté par les élus des grandes agglomérations en ce qu'il s'oppose au renouvellement des tissus urbains et à l'utilisation optimale des sols. En revanche, il a été largement utilisé par les élus des petites communes afin de favoriser le maintien du parcellaire ou de contrôler son évolution.

Pourtant, son intérêt avait été rappelé au moment d'un débat parlementaire sur l'amendement introduisant la dérogation prévue par la loi Urbanisme et Habitat. Il avait ainsi été considéré que :

« La fixation d'une taille minimale pour construire est un instrument indispensable aux maires pour éviter une urbanisation excessive dans des quartiers où ils ne la souhaitent pas ou dans les communes rurales où le problème de la taille des terrains ne se pose pas dans les mêmes termes que dans les agglomérations denses »³⁵.

³⁴ Loi n°2003-590 Urbanisme et Habitat, 2 juill. 2003.

³⁵ JOAN CR, 28 janv. 2003, p. 613-614.

Section II – Le COS, un obstacle à la densification ?

S'intéresser aux notions de densité et de densification (**Paragraphe 1**) semble indispensable afin de comprendre pourquoi la densité exprimée par le COS a fait l'objet de nombreuses critiques (**Paragraphe 2**).

Mais au delà de l'aspect purement objectif de la notion de densité, il paraît indispensable de se pencher sur les liens qu'entretiennent densité réelle et densité perçue (**Paragraphe 3**).

Paragraphe 1 – Densité et densification

La notion de densité est souvent évoquée sans être véritablement définie. Issue du latin « densus » qui signifie « serré, condensé », elle est difficile à définir en urbanisme. En réalité, elle possède de nombreuses significations selon le mode de calcul choisi.

Dans son ouvrage³⁶, Vincent Fouchier a pu considérer que la densité exprime un rapport théorique entre une quantité ou un indicateur statistique (nombre d'habitants, d'emplois, d'entreprises, de mètres carrés de plancher, etc.) et l'espace occupé (surface de terrain brute ou nette, surface de terrain cessible, ou autre indicateurs de superficie à différentes échelles géographiques).

Elle peut être plus ou moins importante selon qu'il y ait ou non un équilibre entre les différents indicateurs : densité du bâti, espaces verts, espaces publics, concentration de la population, activités, etc.

Dès lors, pour calculer la densification, plusieurs types de densité sont à prendre en compte :

- La densité de population exprime le nombre d'habitants sur une surface de référence ;
- La densité humaine fait référence à la concentration d'habitant et d'emploi sur un territoire ;
- La densité du bâti mesure l'emprise réelle d'une construction sur une parcelle ;
- La densité résidentielle correspond au nombre de logements sur une surface de référence ;
- La densité d'emploi mesure le nombre d'emploi sur une surface de référence.

³⁶ Vincent Fouchier, *Les densités urbaines et le développement durable, le cas de l'Île de France et des villes nouvelles*, 1997.

A la différence du COS, la densité bâtie se calcule par rapport au réel et non pas par rapport à ce qui est possible.

La notion densité est donc est phénomène complexe parce qu'il n'existe pas une densité mais des densités, dont celle exprimée par le COS qui fait l'objet de vives critiques.

Paragraphe II – Une critique à l'égard de la densité exprimée par le COS

Les critiques se sont développées tant à l'égard du le COS (A), qu'à l'égard des outils en lien avec celui-ci, dont notamment le contrôle des divisions des terrains bâtis (B).

A – Une critique à l'égard du COS

Pour beaucoup, le COS se manifeste principalement comme une limite à la densification des espaces déjà bâtis.

Concrètement, un rapport de l'Assemblée Nationale a pu justifier sa suppression en ce que « *son existence pouvait entraver la volonté de construire* » et qu'il a pu se « *révéler sclérosant en figeant certaines situations qui se heurtaient tant aux besoins en termes de constructibilité qu'en terme de mixité sociale* »³⁷.

D'un autre côté, il n'était pas un élément suffisant de lutte contre le mitage. Sur ce point, l'étude d'impact de la loi ALUR a pu relever que les auteurs des PLU n'avaient pas bien utilisé les COS comme instrument de limitation de la constructibilité puisque « *nombre de plans d'occupation des sols élaborés dans les années 70 ou 80 sont source d'étalement urbain ou de mitage en comportant des dispositions très extensives en termes de périmètres de zones constructibles et comportent des prescriptions en termes de surface minimale de terrain ou des coefficients d'occupation des sols bas qui ne permettent pas de densifier le tissu urbain existant* »³⁸.

Depuis la suppression, bon nombre de constructeurs considèrent d'ailleurs que la suppression du COS a eu pour conséquence d'augmenter de manière effective les droits à construire ainsi que l'offre de logements. En effet, le dispositif du COS était jugé par de nombreux professionnels, notamment architectes et juristes, comme obsolète.

³⁷ Rapp. AN, n°1329, 26 juill. 2013.

³⁸ Etude d'impact du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, 25 juin 2013 (section 4 : transformation des plans d'occupation des sols en PLU, art. 62).

Certaines communes ont également réagi favorablement à cette évolution législative, dont notamment celle de Paris, qui a pu considérer :

« La disparition du COS général et de la ‘règle du COS de fait’³⁹ 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 »⁴⁰.

Malgré tout, cet écueil relatif à la densification des espaces déjà bâtis ne semble pas être apprécié de façon universelle par les professionnels. Beaucoup d’entre eux, notamment les maires, restent contrariés par la suppression du COS, se refusant à construire sur leur commune afin de ne pas la densifier. L’association des maires ruraux de France a ainsi pu considérer que :

« Quant à la suppression du COS, cela présente le grand désavantage de priver les élus d’outils intéressants ou d’en compliquer l’exercice. En effet, il en est ainsi du COS différencié, utilisé principalement dans les grandes agglomérations pour assurer une certaine mixité fonctionnelle ou privilégier telle ou telle catégorie de constructions, également le transfert de COS, objet de réflexions dans les zones montagne ou littoral »⁴¹.

B – Une critique à l’égard du contrôle des divisions des terrains bâtis

Il en est de même du contrôle des divisions des terrains bâtis qui avaient pu être mis en place par les auteurs de PLU. Ces derniers, en déterminant un COS, pouvaient en parallèle prévoir un contrôle des divisions de terrains bâtis en vertu de l’ancien article L. 123-1-11 du Code de l’urbanisme.

Ce principe freinait considérablement les divisions foncières et les possibilités de densification des tissus pavillonnaires. En effet, le contrôle des divisions de terrains bâtis permettait aux documents d’urbanisme de prévoir, qu’en cas de détachement de moins de 10

³⁹ La règle dite du « COS de fait » permet de reconstruire un bâtiment à l’identique, même si sa densité dépasse le plafond fixé par le COS. Elle vise à encourager les opérations de rénovation sur les bâtiments existants.

⁴⁰ Dans l’exposé des motifs de la délibération qui a engagé la modification du PLU de la Ville de Paris.

⁴¹ Séance du 26 oct. 2013, Compte rendu intégral des débats.

ans, il ne pouvait être construit sur le terrain détaché que dans la limite des droits à construire qui n'ont pas été consommés par la construction existante sur le terrain, avant sa division. Ainsi, avec la suppression du COS, le dispositif de contrôle de la constructibilité résiduelle prévu au Code de l'urbanisme disparaît, y compris pour les POS.

Les documents d'urbanisme ayant institué un contrôle des divisions des terrains bâtis ont pu intégrer la suppression du dispositif par le biais d'une modification simplifiée. En revanche, les PSMV ne sont pas concernés.

Evidemment, en l'absence de modification, l'autorité chargée de délivrer les autorisations d'urbanisme doit écarter systématiquement l'application du dispositif lors de l'instruction d'un certificat d'urbanisme, d'une déclaration préalable ou d'une demande de permis de construire ou d'aménager.

La suppression du contrôle de la division de la constructibilité semble ainsi faciliter le travail des praticiens qui n'ont plus à s'intéresser à l'historique des divisions du terrain. En effet, la constructibilité de la parcelle détachée ne pourra plus être réduite compte tenu des droits à construire déjà utilisés.

Par ailleurs, il est nécessaire de vérifier que d'autres règles établies dans le règlement et/ou le cahier des charges d'un lotissement ne sont pas de nature à interdire la division projetée ou à rendre impossible l'édification de constructions sur le terrain détaché. En effet, malgré la réforme de la loi ALUR qui a considérablement élargi la caducité d'office de certaines règles du lotissement, la division d'un terrain reste délicate.

Paragraphe III – COS, densité et densité perçue

Le ressenti en matière de densité peut être perçu différemment d'une personne à l'autre et surtout d'une opération à l'autre. En effet, la densité calculée a pu souvent être sans rapport avec la densité perçue.

Cela s'explique notamment par le fait que plusieurs facteurs participent à la perception de la densité d'un quartier : caractéristique architecturale, équipements publics, qualité de l'espace public, organisation des transports (routiers, piétons, etc.), nuisances (pollution, bruit, etc.).

La difficulté des élus à faire accepter par les habitants des projets denses s'explique donc en partie par cet écart entre la densité perçue et la densité réelle. D'autant qu'une étude⁴² a pu mettre en exergue que près de 2/3 des Français pensent que la densité est un phénomène négatif, dont 17 % estiment qu'elle est quelque chose de très négatif.

L'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR)⁴³ a pu faire le même constat en dénonçant que « *La 'densité' a mauvaise presse* »⁴⁴. En effet, celle-ci se nourrit souvent de représentations qui n'ont pas grand chose à voir avec la réalité.

Une étude a été menée par l'APUR portant sur quatre quartiers parisiens, situés dans 4 arrondissements différents :

- Le secteur Falguière dans le 15^{ème} (1,93 de COS net) : quartier touché par l'urbanisme des années 60, il présente des densités assez faibles pour un tissu urbain assez composite ;
- Le secteur Jeanne d'Arc dans le 13^{ème} (3,15 de COS net) : quartier considérablement remanié dans les années 60-70 puis les décennies suivantes ;
- Le secteur de la Roquette dans le 11^{ème} (3,4 de COS net) : quartier caractérisé par un habitat de type faubourien ;
- Le secteur de Rochechouart dans le 9^{ème} (4,5 de COS net) : ce quartier présente les niveaux de densité bâtie et de fréquentation les plus élevés associé à un tissu urbain très ancien.

Pour réaliser cette étude, un total de 227 personnes a été interrogé sur les quatre quartiers. Les adresses des gens interrogés ont été tirées au sort de manière totalement aléatoire.

Le constat est sans appel : dans les secteurs du 13^{ème} et du 15^{ème} une majorité de personnes a évoqué souffrir de trop de densité bâtie. Or, les COS des deux autres arrondissements (9^{ème} et 11^{ème}) sont pourtant beaucoup plus importants.

Cela ne fait que témoigner de la différence qui peut exister entre les mesures de densité objective et le ressenti des usagers.

⁴² Observatoire de la Ville, janv. 2007.

⁴³ Association entre la Ville de Paris, l'Etat, la Région Ile-de-France, la Chambre des commerces et d'Industrie de Paris et la Chambre des Métiers de Paris, la Caisse d'Allocations Familiales de Paris, la Régie Autonome des Transports Parisiens.

⁴⁴ APUR, « Quelle forme urbaine pour quelle densité vécue ? », juin 2003.

L'analyse plus poussée des résultats a permis également de mettre en exergue que la hauteur objective des bâtiments est un critère objectif, déterminant dans la perception de la densité. Ainsi, plus les immeubles sont hauts, plus les gens considèrent que la hauteur des bâtiments est oppressante mais également qu'il y a trop de constructions dans le quartier.

Ce constat renvoie donc à une autre notion, celle de morphologie ou de forme urbaine.

De manière collective, la densité est souvent assimilée à des formes urbaines imposantes tels que des grands ensembles ou des tours. Mais en réalité, densité réelle et forme urbaine ne sont pas directement liées. Dès lors, on peut avoir une même densité réelle sur un tissu de logements individuels que sur une opération de type tour.

On se rend donc compte que les notions de densité, de COS se rapportent à des éléments mesurables mais elles ne définissent que très partiellement la forme bâtie produite à laquelle ils se rattachent. Par exemple, avec une densité bâtie égale à 1, on peut avoir un bâtiment d'un seul niveau, couvrant l'intégralité de la parcelle ou bien un bâtiment de quatre niveaux ne couvrant qu'un quart du terrain.

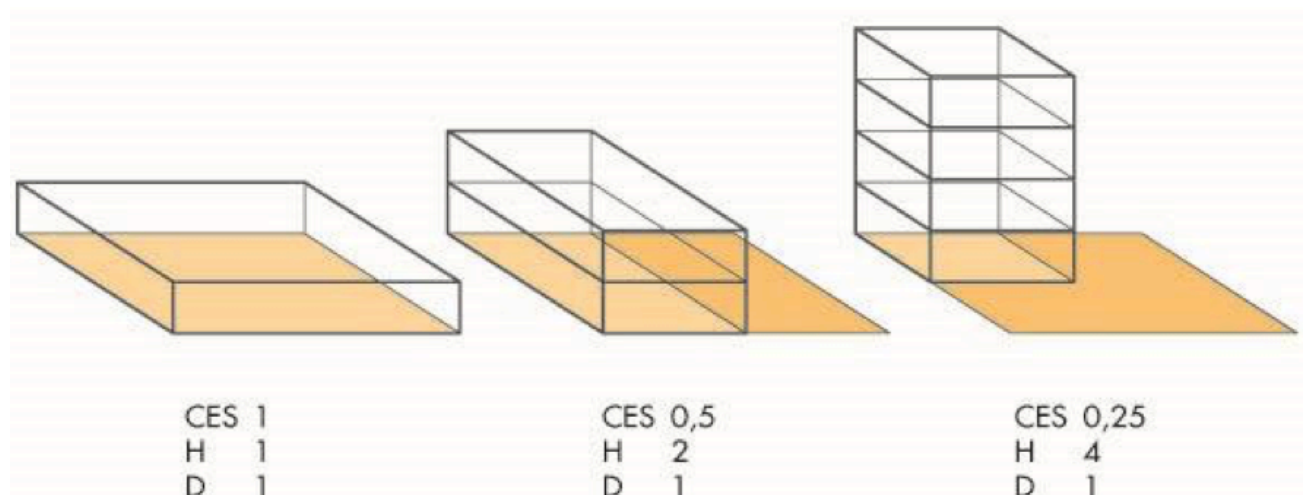


Figure n°1 : Densité et coefficient d'emprise au sol (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Ile-de-France, Note rapide sur l'occupation des sols, n°1, juin 1999).

En réalité, ce qui dérange n'est pas la densité elle-même mais le fait qu'elle se voit. Le problème est, qu'à l'instar de la densité, un même COS peut aboutir à des formes urbaines très différentes. Finalement, c'est le reproche le plus important qui a pu être fait à l'outil qu'est le COS et celui qui explique en grande partie sa suppression.

C'est notamment ce que rappelle l'étude d'impact de la loi ALUR :

« Outil en apparence simple pour approcher les droits à construire, et donc la valeur d'un terrain ou la capacité d'accueil d'un secteur et les besoins en équipement en découlant, le coefficient d'occupation des sols s'est révélé à l'usage comme un outil réducteur et peu adapté à la définition d'un dispositif réglementaire traduisant des objectifs de qualité urbaine.

Le développement du plan local d'urbanisme communautaire, permettant de disposer globalement de moyens d'ingénierie supérieurs pour élaborer des règlements d'urbanisme de qualité, doit permettre de généraliser aujourd'hui cette option.

La possibilité de fixer dans le PLU un coefficient d'occupation des sols est donc supprimée »⁴⁵.

Finalement, en supprimant le COS, le législateur cherche à encourager les rédacteurs des règlements de PLU à utiliser d'autres outils afin de traduire la densité.

Cela s'explique par une véritable volonté de traduire réglementairement des objectifs de meilleure qualité urbaine.

Une nuance doit tout de même être apportée. Il est vrai que le COS était un mauvais outil pour traduire une qualité des formes urbaines. Toutefois, ce n'était pas véritablement son rôle. En 1980, au sein du rapport du Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, relatif au COS, il a pu être rappelé que :

« Les règles de morphologie urbaine (implantations, hauteurs,...) qui figurent dans la deuxième section du règlement de zone définissent une enveloppe dans laquelle vient se loger le COS. Si cette enveloppe, à cause de la forme du terrain, ou de toute autre raison est trop petite pour accueillir la surface de plancher résultant de l'application du COS au terrain, une partie de la densité (du COS) est inutilisable. Elle peut être néanmoins cédée à un voisin.

Ce principe est important. Il répond à l'idée que les règles d'urbanisme prévalent sur la règle de densité lorsqu'elles sont plus restrictives qu'elles »⁴⁶.

⁴⁵ Etude d'impact du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), 25 juin 2013 (section 5 : clarification du règlement du plan local d'urbanisme et autres mesures de densification, art. 73).

En réalité, le législateur avait imaginé une complémentarité entre le COS et les règles de morphologie urbaine, tout en maintenant une certaine souplesse.

Ce n'est donc pas véritablement la mauvaise traduction des formes qualitatives par le COS qui explique sa suppression, mais plutôt le fait que les règles relatives au gabarit permettent à elles seules de définir à la fois la densité et la forme adaptée au contexte, rendant ainsi le COS inutile.

⁴⁶ Rapport du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, Direction de l'urbanisme des paysages, Tome 4 du Plan d'occupation des sols, Le coefficient d'occupation des sols, 1980, p. 19-20.

Partie II – L’existence d’outils de substitution au COS, une meilleure adéquation à la problématique de la densité ?

Depuis la suppression du COS, les rédacteurs de PLU doivent nécessairement avoir recours à d’autres outils afin d’exprimer les nouvelles règles de la densité. Ces outils ne sont pas forcément novateurs mais ils ont l’avantage de privilégier une approche qualitative des formes urbaines, là où le COS exprimait simplement une mesure de la densité, tout en faisant abstraction de la morphologie urbaine (**Chapitre 1**).

D’un autre côté, si le COS a été supprimé, c’est principalement pour que ces écueils disparaissent également. Il est donc légitime de se demander si les nouveaux outils qui expriment la densité permettent d’éviter une certaine complexité qui a valu au COS sa suppression.

Evidemment, la réponse n’est pas évidente parce que la loi ALUR reste récente et que trois ans ne sont pas suffisants pas pour avoir assez de recul. Toutefois, il est possible d’apprécier les premiers résultats mais également les premières limites de la suppression du COS (**Chapitre 2**).

Chapitre I – Une expression nouvelle des règles de densité : vers une meilleure qualité des formes urbaines

Depuis quelques années, les élus locaux et les responsables de service d'urbanisme ont longuement débattus sur la nécessité du COS. Beaucoup considèrent que le COS est un outil inutile et que l'on peut définir les constructions et la densité avec d'autres outils, dont notamment la hauteur, l'implantation et l'emprise au sol. C'est pour cette raison que bien avant la suppression du COS par la loi ALUR, de nombreux documents d'urbanisme ont donc fait le choix de privilégier ces règles gabaritaires. Ces outils apparaissent donc comme une nouvelle expression des règles de densité, en remplacement du COS (**Section 1**).

Par cette nouvelle approche de la densité et des formes urbaines, on se rend compte que le législateur cherche à mettre en place un urbanisme plus qualitatif (**Section 2**).

Section I – L'existence d'outils de substitution au COS, nouvelle expression des règles de densité

Depuis la suppression du COS, les collectivités sont incitées à utiliser ces autres outils de réglementation de la constructibilité. Il s'agit principalement des règles dites « volumétriques », à savoir les règles de gabarit (**Paragraphe 1**), la hauteur (**Paragraphe 2**) et l'emprise au sol des constructions (**Paragraphe 3**).

Paragraphe I – Les règles d'implantation

Concrètement, il existe trois catégories de prescriptions :

- Celles relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ;
- Celles relatives à l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives ;
- Celles relatives à l'implantation des constructions les unes par rapport aux autres, sur une même propriété.

En général, elles se retrouvent respectivement aux articles 6, 7 et 8 des règlements des PLU qui offrent la possibilité d'édicter des prescriptions relatives à l'implantation des constructions. Malgré tout, les rédacteurs de PLU peuvent choisir légalement une numérotation différente.

Ces règles sont dites de « prospects ». A l'origine, elles permettaient de garantir une certaine hygiène en évitant l'entassement des constructions. Désormais, elle permet désormais de participer à la définition de la morphologie urbaine.

A – L'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques

Ces prescriptions ont une finalité purement urbanistique et contribuent à modeler la forme urbaine. Il peut s'agir soit d'implantation en limite de la voie ou de l'emprise publique, soit d'une implantation en retrait de cette limite.

Lorsque l'implantation se fait en alignement, les constructions doivent être implantées en limite de la voie ou de l'emprise publique. L'intérêt est de créer un front bâti continu.

A la différence, l'obligation d'implanter un bâtiment en retrait des voies et emprises publiques a des conséquences directes sur le tissu urbain. Cela permet notamment de libérer des espaces afin de créer des espaces verts entre les voiries et les constructions.

Le règlement peut imposer un retrait qui peut être défini de plusieurs façons. Il peut s'agir soit d'un retrait imposé (la construction doit alors respecter la distance de recul imposée), soit d'un minimum (la construction doit alors s'implanter sur la ligne de recul ou au-delà de celle-ci), soit encore un retrait relatif (en fonction de la hauteur de la construction).

Dans cette dernière hypothèse, le règlement offre la possibilité de prévoir un retrait variable en fonction de la hauteur des constructions.

Evidemment, l'intérêt de définir un recul doit se faire compte tenu des caractéristiques du territoire.

Si le territoire est déjà urbanisé, les rédacteurs du PLU peuvent soit conforter la densification, soit prendre le contre-pied en édictant des prescriptions pour les constructions nouvelles.

A la différence, dans les zones peu urbanisées ou à urbaniser, les rédacteurs peuvent complètement modeler le paysage urbain.

B – L'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives

A la différence des règles relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques, celles relatives à l'implantation des constructions par rapport aux

limites séparatives ont une finalité mixte⁴⁷. Au delà de la finalité urbanistique, elle permet également d'éviter les troubles de voisinage susceptibles d'être provoqués par les conditions d'implantation d'un bâtiment.

De manière générale, les rédacteurs de PLU ont tendance à reprendre le règlement national d'urbanisme en matière de distance aux limites séparatives. Le nouvel article R. 111-17 du Code de l'urbanisme dispose ainsi que :

« A moins que le bâtiment à construire ne jouxte la limite parcellaire, la distance comptée horizontalement de tout point de ce bâtiment au point de la limite parcellaire qui en est le plus rapproché doit être au moins égale à la moitié de la différence d'altitude entre ces deux points, sans pouvoir être inférieure à trois mètres »⁴⁸.

Concernant les limites séparatives, cela implique les limites latérales et les limites de fond de parcelle. Les rédacteurs du règlement peuvent ainsi fixer soit des règles différenciées selon la nature des limites, soit des règles communes. Que l'on impose un retrait par rapport aux limites latérales et/ou aux limites de fond de parcelle, l'objectif est d'aérer le tissu urbain.

Le Conseil d'Etat est venu préciser que :

« Les limites séparatives s'entendent comme les limites entre la propriété constituant le terrain d'assiette de la construction et la ou les propriétés qui la jouxtent ; la limite entre deux propriétés situées en bordure d'une même voie doit être regardée comme une limite séparative aboutissant à cette voie ; la circonstance qu'une telle limite séparative soit constituée de plusieurs segments de droite faisant angle entre eux est sans incidence sur la qualification de limite séparative aboutissant aux voies »⁴⁹.

⁴⁷ A propos de l'art. UH 7.1 du règlement du POS de la ville de Paris, les juges du fond ont pu considérer que « ce texte n'a pas seulement pour objet de fixer des normes d'implantation et de volume des bâtiments à construire par rapport aux limites séparatives mais bien de régler les questions de vues sur les propriétés voisines de manière à préserver l'intimité des propriétaires riverains » (CAA Paris, 31 oct. 2007, SCI Paris Heine Source c/ M. et Mme Lenain, RD imm. 2008, p. 115, obs. P. S.-C.).

⁴⁸ Ancien art. R. 111-18 du Code de l'urbanisme, abrogé et recodifié par le décret n°2015-1783, 28 déc. 2015.

⁴⁹ CE, 30 sept. 2011, M. et Mme Oudot, n°336249.

C – L’implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété

Le recours à des règles d’implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété s’explique par la nécessité de faciliter le passage des engins de secours ainsi que d’assurer l’ensoleillement, l’éclairage des constructions.

Cela implique que le terrain soit destiné à supporter plusieurs constructions⁵⁰. Les prescriptions s’appliquent à l’ensemble des constructions, qu’il s’agisse de bâtiments principaux ou d’annexes (sauf à ce que les auteurs du règlement en décident autrement).

Les rédacteurs du PLU ont la possibilité d’utiliser avec plus ou moins d’ouverture les prescriptions de l’article 8 du règlement. En effet, l’article R. 151-21⁵¹ du Code de l’urbanisme dispose, dans son troisième alinéa, que dans le cadre d’un lotissement, « *les règles édictées par le plan local d’urbanisme sont appréciées au regard de l’ensemble du projet, sauf si le règlement de ce plan s’y oppose* ».

Toutefois, seules les règles régissant l’implantation des constructions par rapport tant aux voies et emprises publiques qu’aux limites séparatives sont obligatoires. Elles revêtent d’ailleurs un caractère impératif.

Paragraphe II – Les règles de hauteur

Les auteurs du règlement du PLU sont autorisés, par le Code de l’urbanisme, à fixer une règle de hauteur des constructions. Le plus souvent, la règle de hauteur permet d’imposer une hauteur maximale aux constructions.

Comme évoqué précédemment, la hauteur joue un rôle important dans la perception de la densité. Patrick Hocreitere disait d’ailleurs que :

« La règle définissant la hauteur maximale des constructions est sans doute l’une des plus importantes du règlement dans la mesure où elle imprime à l’urbanisation une limite dans la troisième dimension. Elle constitue pour l’auteur du PLU un outil indispensable pour

⁵⁰ Une construction en forme de « U » (deux façades qui se font face) ne doit pas être considérée comme plusieurs constructions sur une même propriété. A la différence, deux bâtiments réunis par un simple élément architectural ou un passage couvert sont considérés comme distincts et rentrent donc dans la définition de l’article 8 du règlement.

⁵¹ Ancien art. R. 123-10-1 du Code de l’urbanisme, abrogé et recodifié par le décret n°2015-1783, 28 déc. 2015.

modeler le paysage de la ville, sa silhouette, son aspect général, maintenir le type d'urbanisation existant, susciter un type d'urbanisation homogène, protéger la vue de certains monuments ou sites ». ⁵²

La hauteur peut être fixée réglementairement de diverses manières. Elle est principalement exprimée en mètres (A) ou en niveaux (B).

A – La hauteur exprimée en mètres

Lorsque les auteurs d'un PLU imposent une règle de hauteur, il est important de définir les points permettant de la définir, à savoir les points bas et haut.

❖ Le point bas

De manière générale, le point bas peut correspondre : au sol naturel existant avant les travaux de terrassement ou d'exhaussement nécessaires à la construction ; à la cote NGF⁵³ ; au niveau de la rue ou de l'emprise publique.

La plupart du temps, le point le plus bas pris en compte dans le calcul de la hauteur est le niveau du sol au dessus duquel la construction est visible⁵⁴.

Evidemment, le choix du point bas n'est pas sans conséquence. Par exemple, si les auteurs du règlement font le choix de privilégier le profil sur rue au détriment de la façade arrière, il est préférable de privilégier un point bas fixé par rapport au niveau de la rue.

A la différence, si le point haut est l'égout du toit, le point bas sera considéré comme étant celui à l'aplomb de l'égout du toit, même si un autre point sera situé plus bas⁵⁵.

Il est toutefois déconseillé aux rédacteurs de choisir une fixation de la hauteur par rapport au sol naturel dans les zones urbanisées puisque le sol naturel peut être une plus grande source d'incertitude (recouvrement du sol, travaux d'aménagement du sol avant que le

⁵² GUEGUEN V. et HOCREITERE P., *Le Plan Local d'Urbanisme*, Berger-Levrault, 2004, p. 511.

⁵³ La cote Nivellement Général de la France (NGF) constitue un réseau de repères altimétriques disséminés sur le territoire français métropolitain. On distingue deux réseaux : NGF – IGN69 pour la France métropolitaine ; NGF – IGN78 pour la Corse.

⁵⁴ CE, 14 mars 2011, Commune d'Ajaccio, n° 308987.

⁵⁵ CE, 4 fév. 2004, M. Beule, Commune d'Aiguilles, n° 253855.

permis de construire ne soit demandé, etc.). Malgré tout, en l'absence de précision de la part des rédacteurs, le juge calculera la hauteur à partir du sol naturel⁵⁶.

❖ Le point haut

Les collectivités doivent veiller, afin d'éviter une quelconque difficulté d'interprétation, à définir précisément le point haut de la construction.

Toutefois, en l'absence de précision au sein du règlement, la hauteur sera calculée, de manière générale, à l'égout du toit, sauf si la finalité de la règle conduit à choisir un autre point de référence.

Il peut s'agir de plusieurs points :

- Le faîtage. C'est la ligne de rencontre haute de deux versants d'une toiture, c'est le point le plus haut d'une construction ;
- L'égout du toit permet de définir une hauteur de façade, sauf en cas de débords de toiture important ;
- Le sommet de l'acrotère. Ce point est plus proche de l'égout du toit et permet de favoriser les toitures terrasses. Il favorise également l'aménagement des combles ;
- Le plancher le plus élevé. Il s'agit ici du plancher du dernier étage utilisable du bâtiment⁵⁷. Il est toutefois rarement conseillé d'avoir recourt à ce critère pour définir la hauteur d'une construction, celui-ci était difficilement contrôlable au moment de la délivrance des autorisations d'urbanisme ;
- La hauteur sous pente au droit de la façade. Elle correspond à toute la façade, jusqu'au faîte, combles inclus ;
- La hauteur maximale ou le point le plus élevé du bâtiment. De manière générale, la jurisprudence considère qu'il s'agit de l'égout du toit.

La jurisprudence a toujours été très fluctuante concernant les règles de hauteur. Récemment, le Conseil d'Etat a pu considérer qu'« *il y a lieu de mesurer cette hauteur au faîtage et non à l'égout du toit lorsque la façade, correspondant à un mur pignon, ne comporte pas d'égout du toit face au point le plus rapproché de la limite parcellaire* »⁵⁸.

En l'espèce, l'article UB7 du règlement du POS d'Amiens énonçait qu'« *au delà de la bande d'une profondeur de 12 mètres ou de 15 mètres, l'implantation des bâtiments en limite séparative [...] est autorisée si leur hauteur en limite n'excède pas 3,50 mètres* ».

⁵⁶ CE, 29 avr. 2002, M. Lespinet, n° 239062.

⁵⁷ CE, 9 nov. 1994, Ville de Lyon, n°115828.

⁵⁸ CE, 19 juill. 2011, SCI Cédric, n°331347.

Jusque là, la jurisprudence avait tendance à considérer que la hauteur devait être calculée jusqu'à l'égout du toit et non au faîtage.

B – La hauteur exprimée en niveaux

Cette hauteur est exprimée en nombre de niveaux à partir du rez-de-chaussée. Evidemment, le niveau doit couvrir l'intégralité de la superficie du logement. Dès lors, une mezzanine ne doit en aucun cas être considérée comme un niveau, il s'agit seulement d'un aménagement intérieur.

En revanche, l'aménagement de combles peut constituer un niveau si le règlement le prévoit. Cela signifie qu'il ne constitue pas un étage de droit.

L'expression de la hauteur en niveaux est toutefois déconseillée. Cela s'explique notamment par l'incertitude qui existe au moment de la demande de permis de construire. Elle est difficile à maîtriser dans la mesure où les hauteurs des niveaux, à l'intérieur d'un même bâtiment, peuvent être différents.

Il est également possible de fixer, en plus du nombre de niveaux, une hauteur maximale en mètres puisque les deux règles sont cumulatives.

Il existe évidemment d'autres moyens de définir les règles de hauteur au sein du PLU (par référence au système NGF, par référence à la longueur de la construction, par référence aux bâtiments voisins, par référence à la largeur des voies, etc.) mais l'expression en mètres et/ou en niveaux reste la plus fréquente.

Paragraphe III – L'emprise au sol

Au moment de la suppression du COS, la situation a été délicate pour certaines communes dont le document d'urbanisme ne réglementait pas l'emprise au sol.

Le Code de l'urbanisme, dans son article R. 420-1⁵⁹, définit l'emprise au sol comme la « *projection verticale du volume de la construction, tous débords et surplombs inclus* ».

⁵⁹ Art. R. 420-1 du Code de l'urbanisme ainsi modifié par le décret n°2014-253, 27 fév. 2014.

En revanche, cette définition ne remet pas en cause celle qui pourrait être retenue par les différents documents d'urbanisme pour l'application des règles.

Au niveau des documents d'urbanisme, l'article 9 du PLU est celui qui contient de manière générale les règles relatives à l'emprise au sol des constructions. L'emprise au sol permet de définir la consommation d'un terrain par la construction. Elle doit « *répondre à un objectif précis d'urbanisme, tel que la volonté de faire construire en hauteur sur des terrains vastes dans une zone non soumise à une règle de hauteur, une zone non soumise à une règle de hauteur, d'aérer le tissu urbain, d'imposer une certaine forme des constructions au sol, de maîtriser l'aménagement des zones d'activité en évitant une implantation anarchique des constructions, d'obtenir une urbanisation le long des voies, de limiter l'imperméabilisation des sols, etc.* »⁶⁰.

Toutefois, la réglementation de l'emprise au sol n'est pas obligatoire hormis dans les Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil limitées⁶¹ (STECAL). Dès lors, elle ne doit être prescrite que lorsqu'elle est nécessaire à la mise en œuvre d'un parti pris d'aménagement de la zone considérée.

Section II – La recherche d'un urbanisme plus qualitatif

En combinant les différentes règles morphologiques, le législateur cherche à améliorer les formes urbaines qui ont pu être ignorées avec l'utilisation du COS (**Paragraphe 1**). Il cherche ainsi à passer d'un urbanisme quantitatif à un urbanisme qualitatif (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 – Une combinaison des différentes règles en faveur de formes urbaines plus qualitatives

L'étude d'impact de la loi ALUR rappelle que de nombreux rédacteurs de PLU ont fait le choix d'utiliser des règles d'emprise, de hauteur et d'implantation qui permettrait de mieux

⁶⁰ PELLISSIER G., « L'écriture de l'article 9 du règlement des PLU (Fiche 1 : Finalités et définitions) », Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, 20 sept. 2012.

⁶¹ Conformément au Code de l'urbanisme, les STECAL sont des secteurs pouvant être délimités, à titre exceptionnel, au sein des zones naturelles, agricoles ou forestières au sein desquels peuvent être autorisées : des constructions ; des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés aux gens du voyage ; des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

« traduire les ambitions pour le développement ou la mise en valeur des différents quartiers »⁶².

Il est vrai que, de nos jours, on dispose d'un éventail d'outils réglementaires qui permettent de définir des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords.

Ainsi, on contribue non seulement à la qualité architecturale mais également à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant.

En témoigne ainsi ce schéma de modulations morphologiques de la densité :

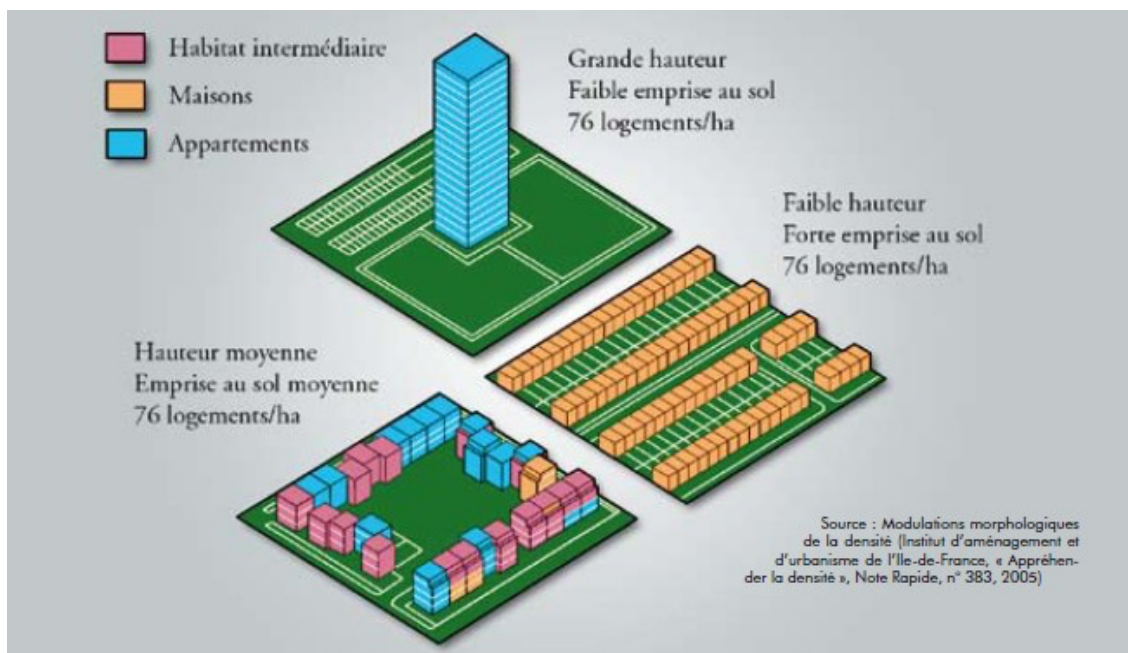


Figure n°2 : Modulations morphologiques de la densité (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Ile-de-France, Note Rapide « Appréhender la densité », n°383, 2005).

On se rend compte que, pour une même densité, la morphologie des constructions peut être complètement différente. Ici, la réglementation de la hauteur pourrait éviter les opérations de type tour. La combinaison avec la réglementation de l'emprise au sol permettrait d'avoir une construction plus ou moins consommatrice d'espaces.

En effet, une construction privilégiant une hauteur et une emprise au sol moyennes permet

⁶² Etude d'impact du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, 25 juin 2013 (section 5 : clarification du règlement du plan local d'urbanisme et autres mesures de densification, art. 73).

d'éviter cette impression de densité. Elle favorise surtout la création d'espaces libres, importants dans la perception de la densité.

Cette combinaison des différentes règles permet donc de témoigner de la forme du bâtiment, ce à quoi se heurtait le COS.

En effet, la forme urbaine est un terme beaucoup plus général, plus vaste. Elle désigne les configurations spatiales de la ville dont l'analyse morphologique a dégagé les éléments constitutifs.

Evidemment, la densité joue un rôle important dans sa définition sans toutefois être exclusive. Mais elle fait également appel à d'autres indicateurs, à d'autres données tels que la qualité architecturale, les équipements, les espaces verts, l'organisation urbaine, l'organisation des transports, etc.

En conséquence, les rédacteurs du PLU doivent veiller à la cohérence des différentes règles entre elles.

Pour autant, la combinaison des trois règles volumétriques ne doit pas être automatique. En effet, certains objectifs d'urbanisme peuvent être parfois mieux garantis par des règles autres que celle relative à l'emprise au sol par exemple qui ne sera pas forcément appropriée.

C'est souvent le cas dans les zones urbaines où, mis à part si la collectivité poursuit un objectif particulier, la superficie des terrains et les autres dispositions gabaritaires rendent peu utile la réglementation de l'emprise au sol.

A la différence, il paraît plus pertinent de l'imposer dans les zones non urbaines afin de garantir une implantation cohérente des constructions sur des terrains en général plus vastes.

Il faut également rajouter que ces trois règles ne sont pas exhaustives. D'autres outils existent, permettant parfois de mieux maîtriser le développement des villes.

C'est le cas notamment du Coefficient de Biotope par Surface (CBS) créé par la loi ALUR. Il permet d'accompagner l'intensification en milieu urbain tout en gérant l'équilibre entre les espaces artificialisés et les espaces végétalisés.

Il a principalement vocation à s'appliquer en milieu urbain. Les grandes villes d'Europe l'utilisent depuis quelques temps, bien que des villes de taille plus modeste s'en saisissent également.

L'article L. 151-22 du Code de l'urbanisme prévoit ainsi que :

« Le règlement peut imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville ».

Paragraphe II – D'un urbanisme quantitatif vers un urbanisme qualitatif

La suppression du COS traduit la volonté du législateur de s'inscrire dans un urbanisme de projet, ou du moins de passer d'un urbanisme de normes à un urbanisme de projet. Il s'agit donc de mettre en avant un projet politique afin que ce soit la norme qui en découle, et non l'inverse.

Il est vrai que depuis la suppression du COS, le législateur incite les collectivités à utiliser les autres outils de réglementation de la constructibilité afin de faire évoluer leur règlement vers une traduction qualitative des objectifs de densité en privilégiant une approche volumétrique de densité.

En effet, les règles volumétriques du PLU constituent une base de calcul des droits à construire mais elles peuvent également être garantes d'une insertion qualitative de la construction dans son environnement.

Par ailleurs, conformément à l'article R. 151-39⁶³ du Code de l'urbanisme, les auteurs du PLU sont libres de choisir les outils de traduction de la densité. Evidemment, une approche volumétrique globale, portant sur l'enveloppe du bâtiment doit être privilégiée, plutôt qu'une approche quantitative.

Cette démarche du législateur se retrouve également dans la nouvelle nomenclature thématique du règlement qui confirme cette volonté de ne pas imposer, en remplacement du COS, un mode de traduction unique de la densité mais plutôt de regrouper les règles définissant la volumétrie constructible d'une parcelle dans un seul et même paragraphe, intitulé « volumétrie et implantation de la construction ». Cette évolution vise une simplification d'utilisation et d'application de la règle en regroupant les anciens articles 6, 7, 8, 9 et 10 du PLU. L'objectif de ce regroupement est de mieux combiner ces différentes règles afin de rendre plus facilement lisible les possibilités de construction d'une parcelle et d'identifier son impact global.

⁶³ Art. R. 151-39 du Code de l'urbanisme, créé par le décret n°2015-1783, 28 déc. 2015.

Cette rédaction a pu être adoptée par de nombreuses collectivités, dont la Métropole de Bordeaux⁶⁴. Dans le règlement du PLU de la Métropole, au sein d'une deuxième partie intitulée « Morphologie urbaine », l'ensemble des règles applicables sont regroupées permettant d'avoir une approche globale des règles de densité.

L'avantage de ces règles volumétriques est qu'elles peuvent s'adapter au contexte. Ainsi, dans un secteur ouvert à une certaine créativité architecturale ou à une variété de formes urbaines, les PLU pourront proposer, au sein du règlement, une combinaison de règles fixes et alternatives qui produit la même surface quelque soit l'aspect, la forme de la construction.

A la différence, dans un secteur plus contraint, les PLU pourront prévoir soit des règles fixes afin de faire respecter des gabarits uniformes, soit des règles alternatives afin d'adapter la volumétrie des constructions à des gabarits existants disparates.

Désormais, en remplacement du COS, les auteurs de PLU peuvent donc combiner différentes règles, à savoir les règles quantitatives, qualitatives et alternatives.

La règle dite quantitative est principalement exprimée sous la forme métrique (hauteur, distance, emprise au sol, etc.). Elle est souvent considérée, parfois à tort, comme plus lisible et plus certaine du fait de l'absence de marge d'interprétation qu'elle laisse. C'est pour cette raison que les collectivités ont tendance à la privilégier malgré une certaine rigidité, parfois susceptible de freiner les projets de construction.

Evidemment, cette rigidité n'est pas forcément synonyme de sécurité juridique. De manière générale, la jurisprudence a tendance à considérer que le plus grand vecteur d'instabilité est le manque de clarté et de précision de la norme, d'où la nécessité de bien définir les règles volumétriques.

Cette règle quantitative s'oppose à la règle qualitative. Elle est une norme qui ne fait que mentionner l'objectif à atteindre, sans imposer de moyens. Son utilisation a tendance à se développer dans les PLU des grandes agglomérations. L'article R. 151-12 du Code de l'urbanisme cherche à sécuriser cette pratique en énonçant que ces règles doivent être justifiées dans le rapport de présentation et formulées de manière suffisamment précise pour entretenir un lien de conformité.

⁶⁴ Le PLU de Bordeaux a été approuvé en 2006 mais a fait l'objet de nombreuses évolutions : 8 modifications, 1 modification simplifiée, 39 révisions simplifiées et 23 mises en compatibilité. Cette nouvelle rédaction réglementaire est issue de sa première révision, approuvée par délibération du 16 oct. 2016.

Par ailleurs, toutes les règles du PLU peuvent être exprimées qualitativement. Le dernier alinéa de l'article R. 151-39 du Code de l'urbanisme va même plus loin en encourageant les rédacteurs de PLU à rédiger des règles qualitatives, notamment pour les règles relatives à la volumétrie et à l'implantation des constructions.

Enfin, la règle peut être « alternative » c'est-à-dire prévoir une ou plusieurs exceptions à une règle générale, sous la forme de règles spécifiques limitées à des situations définies. Elle se distingue de la dérogation puisque cette dernière apparaît comme une mise à l'écart de la règle dans certains cas alors que la règle alternative consiste en une application du règlement. Elle peut être particulièrement adaptée à des règles de hauteur ou d'emprise au sol.

Depuis la loi ALUR, le législateur invite donc les rédacteurs de PLU à s'approprier les différents outils réglementaires afin d'offrir une plus grande flexibilité au règlement, tout en favorisant la diversité des formes urbaines. Cela s'explique par la nécessité toujours grandissante de créer de faire évoluer des PLU vers une meilleure adéquation de la règle avec la diversité des situations et la rédaction de règles plus souples, tout en sécurisant son utilisation.

Chapitre II – Une nouvelle traduction de la densité, synonyme de fin des écueils du COS ?

L'appréciation des conséquences de la suppression du COS semble délicate puisque l'on manque cruellement de recul.

Il semblerait toutefois que cette suppression n'ait pas eu l'effet escompté (**Section 2**), d'autant que des COS déguisés ont pu être mis en place (**Section 1**).

Section I – La mise en place d'un COS déguisé

Suite à la suppression législative du COS par la loi ALUR, on peut se demander si celui-ci a réellement disparu en pratique. En réalité, on se rend compte que des outils similaires au COS peuvent exister (**Paragraphe 1**).

Il semblerait par ailleurs que la nouvelle expression des règles de densité soit génératrice de dérives, tout comme le COS a pu l'être (**Paragraphe 2**).

Paragraphe I – L'existence d'un outil similaire au COS

Le Code de l'urbanisme a pu prévoir un mécanisme très proche de celui du COS. En vertu de l'article L. 151-20 du Code de l'urbanisme, le règlement du PLU peut réglementer la surface de plancher des constructions en fonction de la taille des terrains. L'article dispose notamment que :

« Dans les secteurs bâtis des zones urbaines issus d'une opération d'aménagement d'ensemble d'un domaine boisé, antérieure au XX^e siècle, et ayant conservé leur caractère remarquable de parc, le règlement peut comporter des dispositions réglementant la surface de plancher des constructions en fonction de la taille des terrains si la préservation de la qualité des boisements et espaces verts le justifie »⁶⁵.

Cette possibilité est donc doublement encadrée :

- Elle doit être justifiée par la nécessité de préserver la qualité des boisements et espaces verts ;

⁶⁵ Art. L. 151-20 du Code de l'urbanisme codifié par l'ordonnance n°2015-1174, 23 sept. 2015.

- Ces boisements et espaces verts doivent se situer dans les secteurs bâtis des zones urbaines, issus d'une opération d'aménagement d'ensemble d'un domaine boisé, antérieure au XXème siècle, et ayant conservé leur caractère remarquable de parc.

On se rend compte à la lecture des travaux parlementaires que cet article du Code de l'urbanisme cherche à protéger certains quartiers remarquables, dont notamment celles des « villes-parcs » d'Ile-de-France, telles que Maisons-Laffitte, Le Vésinet et Chantilly.

Cet article résulte d'un amendement⁶⁶ déposé par Messieurs les Députés Myard et Woerth dans le but de protéger le caractère de ces sites remarquables.

Ils considéraient notamment que ces secteurs atypiques, ouverts au public, « *doivent répondre à des règles strictes, et font l'objet de protection au titre des sites inscrits ou classés de la loi du 2 mai 1930 et monuments naturels, ou de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, qui contribuent au caractère remarquable* ».

L'effectivité de cette disposition a pu être confirmée par le juge dans une décision rendue en décembre 2016⁶⁷.

En l'espèce, par un arrêté en date du 8 octobre 2014, le Maire de la Commune du Vésinet s'est opposé à la déclaration déposée par le pétitionnaire pour le compte de sa SARL, en vue de la division en deux lots, dont un à bâtir d'un terrain situé sur le territoire de cette commune. La déclaration préalable avait été déposée le 7 octobre 2014, donc suite à l'entrée en vigueur de la loi ALUR le 24 mars 2014.

A cette époque, le règlement du PLU de la Commune, approuvé le 13 février 2014, disposait que « *la taille minimale des terrains est fixée à 900 m² sauf en secteur UFa où il n'est pas instauré de minimum parcellaire et en secteur Ufb où cette taille minimale est de 700 m²* ».

Ce dernier soutient que le maire ne pouvait pas fonder son refus sur la méconnaissance de l'article UF5 du PLU en tant qu'il fixait à 900 m² la surface minimale de terrain constructible dans le secteur en cause, étant donné que la loi ALUR a supprimé la subordination de la constructibilité d'un terrain à une superficie minimale.

Par cette décision, le tribunal administratif a ainsi pu rappeler que les dispositions de l'article L. 123-1-11 du Code de l'urbanisme permettent d'adapter la surface de plancher constructible

⁶⁶ Amendement n°604 présenté par M. Myard et M. Woerth en 2^{ème} lecture à l'Assemblée Nationale.

⁶⁷ TA Versailles, 3^{ème} ch., 2 déc. 2016, n°1407408.

autorisée en fonction de la surface du terrain. Ainsi, dans certains secteurs, la constructibilité peut être subordonnée à une taille minimale de terrain quand le projet crée de la surface de plancher, malgré la suppression par la loi ALUR du COS et de la superficie minimale des terrains constructibles.

Paragraphe II – Une nouvelle expression de la densité, source de dérives ?

En pratique, cette nouvelle expression des règles de densité a pu avoir des conséquences, parfois synonyme de dérives, tant aux niveaux financiers et immobilier (A) que dans la rédaction réglementaire au sein du PLU (B).

A – Des conséquences aux niveaux financier et immobilier

La suppression du COS a eu des conséquences importantes au niveau financier. Ce constat a pu être réalisé par l'ensemble des professionnels de l'immobilier et les illustrations sont nombreuses⁶⁸.

Par exemple, dès l'entrée en vigueur de la loi ALUR, un promoteur immobilier du Pays d'Aix a acheté pour 320 000 euros un terrain d'une surface de 1 500 m². Après l'avoir divisé en deux et fait construire sur chaque parcelle de 750 m² une villa de 150 m², il les a revendues pour 350 000 euros chacune.

Autre exemple, dans le cadre d'une succession, à Aix-en-Provence, une vieille ferme du 19^{ème} siècle de 250 m², dotée d'un terrain de 4 000 m² constructible a été mise en vente à 450 000 euros. Sur les conseils de l'Agence Aix à Part, les héritiers ont vendu la maison avec 2 000 m² de terrain et 2 000 m² de terrain séparément. Ils ont ainsi pu récupérer deux fois 320 000 euros. Dans le même temps, l'acquéreur du terrain de 2 000 m² n'avait pas à se préoccuper de la superficie du terrain étant donné que la superficie minimale des terrains constructibles a été également supprimée.

Cela implique également des modifications au niveau du marché immobilier. Certains agents immobiliers ont pu remarquer une modification des recherches des clients. A

⁶⁸ BOQUILLON A., « Une mesure attractive pour les propriétaires : la suppression du Coefficient d'occupation des sols (COS) », *L'express*, 28 août 2014.

Colombes par exemple, en région parisienne, il a pu être constaté que « les acheteurs ont nettement ralenti leurs recherches de grandes maisons alors que les « petites maisons » de 2/3 pièces, qui ont un peu de terrain et donc une « capacité constructible », sont très demandées »⁶⁹.

Cela s'explique tout simplement parce que le coût des petites maisons est évidemment inférieur et, qu'avec la suppression du COS, rien n'empêche les acquéreurs de faire des extensions.

B – Des conséquences au sein du règlement du PLU

Face à la suppression du COS, les rédacteurs de PLU ont du définir la densité en combinant les différentes règles évoquées précédemment. Mais certaines communes n'ont pas hésité à se servir des autres règles de densité afin d'instaurer une sorte de COS « déguisé », synonyme de dérives suite à la loi ALUR.

Les exemples sont nombreux mais le plus flagrant est celui de la Commune de Cannes. En effet, dès la suppression du COS, la Commune de Cannes a modifié son PLU afin de lutter contre la densification, en particulier sur les hauteurs du territoire où le COS était très faible.

Désormais, le PLU énonce, pour certaines zones, que :

« Les espaces libres de toute construction doivent être aménagés en espaces verts, faire l'objet d'un traitement paysager de qualité et ne pas être imperméabilisés. A l'exception des terrains supportant ou devant supporter des constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif, ils doivent couvrir au moins 75 % de la superficie du terrain comptabilisés comme espaces verts de pleine terre en secteur URa, 80 % en UFb et 85 % en UFc, et comporter au moins 1 arbre de haute tige par 100 m² d'espaces verts imposés ».

S'ajoute à cela que, toujours à l'exception des terrains supportant ou devant supporter des constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif, « une superficie minimale d'espaces libres est imposée : 15 % en secteur UFa, 10 % en secteurs UFb et UFc ».

Cela implique donc, pour la zone UFc par exemple que 85 % du terrain soit destiné aux espaces verts de pleine terre, 10 % aux espaces libres. Il resterait donc que 5 % de la surface totale disponibles pour l'emprise des bâtiments habitables.

⁶⁹ Constat réalisé par un agent immobilier de l'agence Laforêt. Cf TREGUIER E., « Comment les maires ont torpillé la loi qui devait relancer les constructions », *Challenges*, 8 janv. 2015.

En adoptant cette rédaction, la Commune de Cannes a donc mis en place de nouvelles règles contraignantes qui peuvent s'apparenter à une sorte de COS très faible, tout en contournant la loi ALUR.

Or, la Commune de Cannes n'est pas un cas isolé. De nombreuses communes ont engagé très rapidement des révisions de leurs PLU afin de « limiter la casse » en renforçant les règles gabaritaires, à tel point que construire devient presque plus difficile qu'avant la loi ALUR.

Pourtant, la suppression du COS n'est pas la porte ouverte à des projets de grandes ampleurs. Au delà des autres règles contenues dans le PLU, l'ensemble des articles du RNU, dits « d'ordre public » continue de s'appliquer. Ainsi, dans l'hypothèse où un constructeur souhaiterait mettre à profit la suppression du COS pour établir un projet susceptible de porter atteinte au caractère des lieux ou à l'environnement, les services instructeurs des autorisations d'urbanisme peuvent s'y opposer en invoquant l'article R. 111-27, dispositif d'ordre public du RNU qui permet d'écarter les dispositions du PLU applicables.

La jurisprudence a déjà pu faire prévaloir l'article R. 111-21 du Code de l'urbanisme (ancien article R. 111-27) par rapport à des dispositions de document d'urbanisme trop permissives. Un permis de construire accordé sur la base de l'article 11 d'un règlement de POS a pu être annulé au regard de l'article R. 111-21 du Code dès lors que « *la construction contribuerait de manière notable à la détérioration de l'harmonie du paysage* »⁷⁰.

Il en est de même si le projet est de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement (R. 111-26 du CU) ou s'il est susceptible de porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations (R. 111-2 du CU).

Ces dérives au sein de la rédaction des règlements de PLU ne font que témoigner des limites de la suppression du COS.

⁷⁰ CE, 29 juill. 1983, Mme Virag et a, Leb. T. p. 911.

Section II – Une suppression du COS aux effets limités

Les résultats attendus par le législateur au regard de la suppression du COS ne sont pas ceux constatés. On se rend compte par ailleurs que les acteurs intervenants dans la politique de densification sont trop nombreux et que la seule volonté du législateur semble être insuffisante (**Paragraphe 1**).

Dès lors, la question de l'avenir des outils actuels peut se poser (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 – Une seule volonté du législateur insuffisante

En 2014, l'ancien Premier Ministre, Manuel Valls considérait que « *Ce dont nous avons besoin aujourd'hui, c'est de relancer la construction là où les besoins existent. Pour produire davantage de logements, moins chers, plus vite, il faut simplifier* »⁷¹.

Mais malgré la simplification engendrée par la loi ALUR, le constat est bien loin des promesses annoncées par François Hollande, ancien président de la République. En 2014, seulement 300 000 logements neufs ont été construits contre les 500 000 prévus. Les résultats sont critiques puisque cela traduit une baisse de 10,3 % par rapport à 2013.

Pourtant, beaucoup, dont le législateur, pensait que la suppression du COS aurait pu avoir un effet d'opportunité, notamment pour les villes en pénurie de logements. Concernant Paris, environ 10 % des immeubles ont été identifiés comme ayant un potentiel, c'est-à-dire pouvant être surélevés par exemple, ce qui représenterait environ 40 000 logements.

En pratique, la situation est bien différente et on se rend que les propriétaires n'ont pas sauté sur l'occasion. Potentiellement, beaucoup de propriétaires dotés de grands terrains devraient pouvoir tirer profit de la suppression.

Or les professionnels de l'immobilier sont unanimes. Au mieux, la suppression du COS aura engendré un effet d'opportunité les premiers temps. Mais au quotidien, la mesure n'a pas véritablement engendré d'afflux de projets de construction, ni même d'agrandissement.

Ainsi, la plupart des terrains vendus sont rarement limités en COS et les acquéreurs ou les propriétaires ne font pas d'agrandissement.

⁷¹ Déclaration de politique générale du Premier ministre, le 8 avr. 2014.

Toutefois, même si certains propriétaires veulent tirer profit de la suppression du COS ainsi que de la suppression de la superficie minimale des terrains constructibles, cela ne peut se faire que si les maires ne bloquent pas complètement cette opportunité.

Comme évoqué précédemment, il ne faut pas oublier que si le PLU n'a plus la possibilité d'édicter un COS, d'autres solutions existent pour limiter la constructibilité. Il ne faut donc pas se leurrer, les collectivités et particulièrement des maires récalcitrants peuvent limiter la constructibilité à tel point que la suppression du COS n'aura que très peu d'effets.

Mais au delà des parades trouvées pour contourner réglementairement la suppression du COS, certains maires ont très mal réagis et ont pu aller jusqu'à recourir à des motifs fallacieux pour refuser les demandes⁷².

Par exemple, un permis d'aménager a été déposé pour la construction de trois terrains à bâtir sur une parcelle avec villa. Lors d'un premier dialogue avec le service instructeur de la mairie, le projet a obtenu une validation de principe. Or, deux avis défavorables ont été émis, l'un par le Maire de secteur qui autorisait deux terrains à bâtir, l'autre par l'Architecte des Bâtiments de France, qui n'en autorisait qu'un seul à la place de trois.

Officieusement, le service instructeur a expliqué au pétitionnaire qu'il aurait accordé le permis d'aménager s'il n'y avait eu qu'un seul avis défavorable et non deux. Pourtant, le PLU n'interdisait pas ce type d'opération foncière en zone urbaine. En réalité, ce refus s'expliquait par la volonté politique de ne pas trop urbaniser.

Autre exemple, le pétitionnaire a déposé une déclaration préalable pour la création de trois logements supplémentaires dans un bâtiment existant. Un refus a été opposé à la demande alors que l'opération ne prévoyait aucune modification, ni de la façade, ni du volume, ni de la surface de plancher de la construction existante. Le projet respectait par ailleurs le règlement du PLU qui ne peut aucunement limiter le nombre de logements.

Afin de justifier son refus, la mairie a considéré que le projet était contraire à l'esprit du PLU et a ainsi énoncé que :

« La zone UD correspond à une zone majoritairement résidentielle dont la situation, au regard de l'absence d'assainissement collectif, mais aussi au regard de contraintes paysagères (coteau des massifs forestier) et/ou environnementales, justifie le maintien d'un tissu urbain aéré ».

⁷² Cf TREGUIER E., « Comment les maires ont torpillé la loi qui devait relancer les constructions », *Challenges*, 8 janv. 2015.

Pourtant, le bâtiment était déjà existant, les logements déjà raccordés au système d'assainissement communal et aucun agrandissement ni construction supplémentaire n'étaient prévu.

Ces différents exemples de refus d'autorisation étaient relatifs à des petits projets de production de logement. Mais la méthodologie utilisée par les services d'urbanisme est la même pour les projets de grandes ampleurs qui pourraient engendrer des centaines de logements.

On se rend compte à travers tous ces exemples que les élus locaux sont quelque peu frileux et font l'objet de crispations en matière d'urbanisme, principalement depuis la loi ALUR. Mais ils témoignent aussi « *des visions étriquées de certains maires qui, à l'échelon local, portent atteinte à l'intérêt général défendu par la loi, au seul profit de certains intérêts individuels, voire clientéliste* »⁷³. On assiste ainsi à un véritable décalage entre la volonté étatique et l'échelon municipal.

Cela s'explique par le fait que la densification est l'un des sujets les plus délicats pour les élus locaux. En effet, défendre la densité apparaît aujourd'hui comme l'un des moyens le plus sûr de s'attirer les foudres des habitants. Mais, comme le soulignait Alain Juppé, maire de Bordeaux et ancien Premier Ministre, « *y renoncer revient à se ranger du côté de ceux – et il suffit de constater la dégradation de nos paysages par le mitage de constructions le plus souvent médiocres, pour comprendre qu'ils sont nombreux – qui continuent à permettre un étalement urbain dangereux pour la consommation de nos ressources et la santé de nos finances publiques* »⁷⁴.

Le véritable problème reste que la seule volonté du gouvernement ne suffit pas à relancer ces politiques de construction et de lutte contre l'étalement urbain. Le passage au PLU intercommunal (PLUi) peut être un atout non négligeable dans la réussite de la politique initiée par le législateur, notamment pour éviter les blocages initiés par les maires récalcitrants.

En effet, depuis les lois de décentralisation de 1982, l'échelon intercommunal n'a cessé de monter en puissance afin notamment d'assurer des missions avec une meilleure cohérence.

⁷³ JOUËT S., « Comment les maires sabotent la loi ALUR favorisant la production de logements », *Les échos*, 22 fév. 2015.

⁷⁴ JUPPE A., « Une question à aborder avec pragmatisme » au sein du dossier « Densifier la ville ? », *Constructif*, juin 2013.

L'intérêt de la planification territoriale est de répondre à différentes problématiques : politiques du logement, développement économique, etc. En imposant l'élaboration du PLU au niveau intercommunal, le législateur ouvre de nouvelles perspectives de développement dans le domaine de l'urbanisme.

Il a pu être considéré que :

« Sans conteste, la réforme du plan local d'urbanisme (PLU), le principal document à disposition des élus pour définir leur politique du logement, va apporter une réelle avancée. Il sera désormais obligatoirement élaboré au niveau intercommunal et non plus au niveau communal. Cette mesure est nécessaire pour lutter contre le 'malthusianisme foncier' de certains maires qui préfèrent ne pas élaborer de programmes de logements, de peur de se faire sanctionner aux prochaines élections par leurs administrés car, selon l'adage 'un maire bâtisseur est un maire battu' »⁷⁵.

D'un autre côté, le passage au PLUi pourrait améliorer les réflexions à produire pour la nouvelle définition des règles de densité. Certes, les critiques à l'égard du COS étaient trop nombreuses mais il était un outil simple, qui pouvait servir de base à la morphologie urbaine.

Désormais, le fait de n'exprimer la densité que par le biais des règles morphologiques implique de mener une réflexion plus importante, de développer un certain sens de l'imagination qui ne doit pas être aisé pour toutes les communes. Il paraît désormais nécessaire *« de se projeter sur un espace en trois dimensions à partir des distances, limites et hauteurs sur lesquels il est possible de construire »⁷⁶.*

Le recours à l'architecte semble être de plus en plus indispensable pour rentabiliser au mieux les projets de construction. Cela explique peut être pourquoi le législateur a abaissé le seuil du recours à l'architecte⁷⁷.

Paragraphe II – Une remise en question des outils actuels

Face aux limites évidentes des nouveaux outils mis en place par le législateur, les interrogations ont tendance à se multiplier : le COS va t'il être remis en place ? D'autres

⁷⁵ THEPOT M., « Réforme Duflot : ces mesures dont on ne parle pas mais qui vont tout changer », *La tribune*, 19 sept. 2013.

⁷⁶ Avis d'un géomètre-expert à Viroflay. Cf BERTRAND M., « Urbanisme : les nouvelles règles du jeu pour construire », *Le particulier immobilier*, n°308, mai 2014.

⁷⁷ Décret n°2016-1738 relatif à des dispenses de recours à un architecte, 14 déc. 2016 pris en application de l'art. 82 de la Loi sur la liberté de création, l'architecture et le patrimoine, promulguée le 7 juill. 2016.

outils vont être créés ? Les avis sont partagés, certains prônent le retour du COS quand d'autres plaident en faveur de la création de nouveaux outils.

Depuis la suppression du COS, on se rend compte que la volonté de le remettre en place reste très présente. Il faut d'ailleurs souligner que des tentatives de réapparition du COS ont eu lieu.

Premièrement, au moment des débats concernant l'adoption de la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne⁷⁸, la volonté de remettre en place le COS était très forte.

Après l'article 20, certains députés ont souhaité insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« En zone de montagne, les coefficients d'occupation des sols déterminés par le plan local d'urbanisme en application du 13° de l'article L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction antérieure à la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, sont applicables aux demandes de permis et aux déclarations préalables déposées entre la publication de la présente loi et la première révision ou modification de ce plan approuvée après la publication de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 précitée »⁷⁹.

Cet amendement⁸⁰ visait à rétablir de façon temporairement les COS afin de permettre aux communes de montagne de résister à la pression immobilière qui s'exerce sur leurs territoires depuis la suppression de cet outil. Cela s'explique par le fait que la suppression du COS a eu un effet désastreux dans certaines stations de montagne, en particulier à Chamonix, en accroissant les volumes constructibles.

Approuvé par le Sénat, l'amendement a été retiré par la suite par la Commission Mixte Paritaire. Pourtant, l'ancien Ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, Jean-Michel Baylet, avait eu l'occasion de recevoir le maire de Chamonix. Au cours de cette rencontre, il avait reconnu que les problèmes soulevés au moment de cet amendement étaient justifiés.

⁷⁸ Loi n°2016-1888 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, 28 déc. 2016.

⁷⁹ Amendement n°246 présenté par MM. Savin et Calvet, Mme Lamure, M. Mandelle, Mme Deromedi, MM. Carle, B. Fournier et Darnaud et Saugey, Mme Giudicelli et MM. Chaize et A. Marc.

⁸⁰ Cf. note de bas de page n°84.

Deuxièmement, la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique aborde également la question de la remise en place du COS.

Un amendement a été déposé par M. Pellevat, adopté en séance publique par le Sénat. Il vise de la même manière à rétablir le coefficient d'occupation des sols au sens des dispositions antérieures à la loi ALUR.

Le député s'appuie notamment sur les débats qui ont pu avoir lieu précédemment à l'adoption de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

Le texte adopté par le Sénat en première lecture a abouti à un article 9 BA qui dispose :

« Dans les communes touristiques et stations classées de tourisme, définies aux articles L. 133-13 et R. 133-37 et suivants du Code du tourisme, les coefficients d'occupation des sols déterminés par le plan local d'urbanisme en application de l'article 13° de l'article L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction antérieure à la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, peuvent après délibération de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, être applicables à toutes les demandes de permis et à toutes les demandes de permis et à toutes les déclarations préalables déposées entre une date que ladite délibération fixe et la première révision ou modification de ce plan approuvée après la publication de la présente loi »⁸¹.

Mais le texte adopté suite à la deuxième lecture par l'Assemblée nationale, a supprimé cet article 9 BA. Il a pu être considéré notamment que :

« En termes de cohérence législative, il ne paraît pas de bonne pratique de revenir sur des décisions aussi récentes et clairement débattues. Le 'retour' de cette initiative, dans un cadre de discussion inadapté, consiste à vouloir résoudre des questions concrètes posées en zone de montagne, à l'occasion d'un débat concernant exclusivement les zones littorales »⁸².

Pour d'autres, il est évident qu'après l'avoir supprimé, le législateur n'a aucun intérêt à remettre en place le COS. Malgré tout, les nouveaux outils mis en place semblent clairement limités. Certains prônent alors soit la création de nouveaux outils, soit la mise en avant

⁸¹ Art. 9 BA du texte n°59 adopté le 11 janv. 2017 par le Sénat, en première lecture, concernant la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique

⁸² GOT P., Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi, modifiée par le Sénat, portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, (n°4377), 25 janv. 2017.

d'outils déjà existants afin de palier aux défauts de ceux existants, notamment dans le cadre de la lutte contre l'étalement urbain.

Frédéric Rolin, Professeur de droit public à l'Université Paris-Sud, chercheur associé au SERDEAUT⁸³ et avocat à la Cour partage cette position. Il préconise la création d'un « coefficient minimal de densité » qui « *serait un support pour contraindre les PLU ou PLU intercommunaux à favoriser la constructibilité, soit entre les mains des auteurs des SCOT, soit à un niveau supérieur, dans le cadre du SDRIF ou des documents d'effets équivalents, soit même à un niveau national* »⁸⁴.

Il considère que cet instrument devrait prévaloir sur les autres règles contenues dans les documents d'urbanisme (en particulier les PLU) en offrant un droit à obtenir une dérogation concernant les règles qui empêcheraient la réalisation. La collectivité aurait donc deux possibilités : soit accepter les dérogations, au cas par cas, soit adapter le règlement du PLU afin d'éviter de devoir accepter de telles dérogations.

Certains se demandent par ailleurs pourquoi le législateur ne commence pas par généraliser certains outils tel que le versement pour sous-densité. Destiné à lutter contre l'étalement urbain, il vise à inciter les constructeurs à consommer au maximum la constructibilité d'un terrain. Cela implique qu'en dessous du seuil de densité fixé par la collectivité, le constructeur devra s'acquitter du versement pour sous-densité.

Actuellement, les collectivités sont libres d'instaurer ou non le versement pour sous-densité, il s'agit d'un outil facultatif.

La mise en place systématique du versement pour sous-densité pourrait apparaître comme un moyen efficace de lutter contre l'étalement urbain.

Face à toutes ses interrogations quant à l'efficacité des mesures initiées par le législateur, il semblerait que les pouvoirs publics doivent continuer à réfléchir aux outils qui pourraient permettre à la fois de limiter l'étalement urbain tout en relançant les constructions et en privilégiant une approche qualitative des formes urbaines.

⁸³ Sorbonne Etudes et Recherche en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement, de l'Urbanisme et du Tourisme.

⁸⁴ ROLIN F., « Il ne fallait pas supprimer le coefficient d'occupation des sols... mais il fallait le transformer en coefficient minimal de densité », *AJDA*, 2015, p. 23.

Conclusion

L'augmentation de la population nécessite toujours plus de foncier pour la construction de logements. Mais la prise de conscience des dysfonctionnements générés par l'étalement urbain et la consommation des espaces a remis la notion de densité au centre des débats sur la ville et ses formes urbaines.

Perçu comme un obstacle à la densification et comme un mauvais indicateur de la morphologie urbaine, la suppression du COS traduit un véritable changement de la part du législateur dans son rapport à la densité. En remplaçant le COS, outil quantitatif, par une combinaison d'outils qualitatifs, une nouvelle façon de dessiner la ville semble se profiler.

Mais, malgré un manque de recul évident depuis l'entrée en vigueur de la loi ALUR, les objectifs envisagés par le législateur en supprimant le COS ne sont vraisemblablement pas atteints.

Cela s'explique en grande partie par le fait que la densité est souvent mal perçue et qu'elle a pu aboutir à certains blocages auprès des élus locaux. On se rend compte en réalité que même en combinant densité et qualité urbaine, la densification de la ville comme réponse au problème de l'étalement urbain semble être une idée difficile à admettre.

Evidemment, l'échec de la suppression du COS n'est pas uniquement imputable aux préjugés sur la densité. D'autres facteurs interviennent dans la réussite ou non de cette politique, dont notamment la légitimité des outils substitués au COS.

Il semblerait donc que le législateur doive continuer à réfléchir aux outils à mettre en place afin de gérer à la fois densité et qualité des formes urbaines. Mais une nouvelle évolution législative paraît inutile sans un changement préalable des mentalités et des idées reçues concernant la notion de densité. Il ne faut pas oublier que la ville peut être dense tout en offrant un cadre de vie qualitatif.

Bibliographie

TEXTES NORMATIFS :

Lois

- Loi n°67-1253 d'Orientation foncière (LOF), 30 déc. 1967.
- Loi n°83-8 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dite loi « Defferre », 7 janv. 1983.
- Loi n°91-662 d'Orientation pour la Ville, 13 juill. 1991.
- Loi n°2003-590, Urbanisme et Habitat, 2 juill. 2003.
- Loi n°2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, 3 août 2009 (Grenelle 1).
- Loi n°2010-788 portant Engagement national pour l'Environnement (ENE ou Grenelle II), 12 juill. 2010.
- Loi n°2014-366 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme rénové (ALUR), 24 mars 2014.
- Loi n°2014-1170 d'Avenir pour l'agriculture, 13 oct. 2014.
- Loi n°2014-1545 dite de simplification de la vie des entreprises, 20 déc. 2014.
- Loi n°2016-1888 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, 28 déc. 2016.

Décret

- Décret n°58-1463 relatif aux plans d'urbanisme, 31 déc. 1958.
- Décret n°62-460 portant modification du décret n°58-1463 relatif aux plans d'urbanisme, 13 avr. 1962.
- Décret n°2016-1738 relatif à des dispenses de recours à un architecte, pris en application de l'article 82 de la Loi sur la liberté de création, l'architecture et le patrimoine (promulguée le 7 juillet 2016), 14 déc. 2016.

Ordonnance

- Ordonnance n°2011-1539 relative à la définition des surfaces de plancher, 16 nov. 2011.

Circulaires

- Circulaire relative à la sauvegarde des espaces ruraux et naturels, dite circulaire « anti-mitage », 16 mars 1977.

Autres textes normatifs

- Réponse ministérielle n°728 : JOAN Q 26 mai 2015, p. 3981.
- JO Assemblée nationale CR, 28 janv. 2003, p. 613-614.
- Amendement n°604 de la loi ALUR présenté par M. Myard et M. Woerth en 2^{ème} lecture à l'Assemblée Nationale.

JURISPRUDENCES :

Conseil d'Etat

- CE, 29 juill. 1983, Mme Virag et a, Leb. T. p. 911.
- CE, 7 oct. 1988, Commune de Saint-Romain-de-Popey, n°79309.
- CE, 30 janv. 1991, Commune de Moulins, n°110578.
- CE, 9 nov. 1994, Ville de Lyon, n°115828.
- CE, 29 avr. 2002, M. Lespinet, n° 239062.
- CE, 4 fév. 2004, M. Beule, Commune d'Aiguilles, n° 253855.
- CE, avis, 9 mai 2005, n°277.280.
- CE, 14 mars 2011, Commune d'Ajaccio, n° 308987.
- CE, 19 juill. 2011, SCU Cédric, n°331347.
- CE, 30 sept. 2011, M. et Mme Oudot, n°336249.

Tribunal administratif

- TA Versailles, 3^{ème} ch., 2 déc. 2016, n°1407408.

Cour de cassation

- Cass., ch. crim., 12 juill. 2016, n°15-82.876.

OUVRAGES :

- FOUCHIER V., *Les densités urbaines et le développement durable, le cas de l'Île de France et des villes nouvelles*, 1997.
- GUEGUEN V., et HOCREITERE P., *Le Plan Local d'Urbanisme*, Berger-Levrault, 2004, p. 511.
- SOLER-COUTEAUX P. et CARPENTIER E., *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, Hyper Cours, 2015 (6^{ème} édition), 952 p.

REVUES :

Articles de doctrine

- PERO AUGEREAU-HUE M-H. et BOUDEVILLE O., « La fin du coefficient d'occupation du sol (COS) et de la superficie minimale de terrain constructible (SMTTC) : fin d'une restriction au droit de construire ? », *Construction – Urbanisme*, n°6, juin 2016, étude 8.
- RAUNET M., « Une mesure annoncée depuis 14 ans : la suppression du COS », *Le bulletin de Cheuvreux Notaires*, Edition spéciale, 14 juill. 2014.
- ROBERT J-H., « COS : complication organisationnelle superflue », *JurisClasseur Droit pénal*, n°10, oct. 2016, Comm. 147.
- ROLIN F., « Il ne fallait pas supprimer le coefficient d'occupation des sols... mais il fallait le transformer en coefficient minimal de densité », *Actualité juridique droit administratif*, 2015, p. 23.

- TOUATI A., « Histoire des discours politiques sur la densité » au sein du dossier « La densification en débat – Effet de mode ou solution durable ? », coordonné par Eric Charmes, *Etudes foncières*, n°145, mai-juin 2010.
- WORMSER E., « ALUR : pour qui sonne le glas des COS ? », *Construction – urbanisme*, n°5, mai 2014, dossier 3.

GUIDES – FICHES TECHNIQUES :

- Guide de modernisation du contenu du Plan Local d'Urbanisme, Ministère du logement et de l'habitat durable, avr. 2017.
- Fiche technique « Les principes généraux d'écriture du règlement », réalisée par le Ministère du logement et de l'habitat durable suite au décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 de modernisation du contenu des plans locaux d'urbanisme.
- Fiche explicative du Ministère du Logement et de l'égalité des territoires sur la suppression du COS et de la superficie minimale des terrains constructibles, mars 2014.

MEMOIRE :

- LEFEBVRE M., « Densité et formes urbaines : Vers une meilleure qualité de vie », Mémoire de Master 2 Sciences de l'Immobilier, Université Paris Ouest Nanterre Le Défense (Disponible sur http://www.fondationpalladio.fr/download/SIMI2013_Memoire_Laureat_MeganeLefebvre.pdf ; consulté le 15 juill. 2017).

RAPPORTS :

- Rapport du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, Direction de l'urbanisme des paysages, Tome 4 du Plan d'occupation des sols, Le coefficient d'occupation des sols, 1980.
- Etude d'impact du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), 25 juin 2013.
- Rapport Assemblée nationale, n°1329, 26 juill. 2013.
- Séance Assemblée nationale, 26 oct. 2013, Compte rendu intégral des débats.
- Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi, modifiée par le Sénat, portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, (n°4377), 25 janv. 2017.

AUTRES DOCUMENTS D'URBANISME :

- PLU d'Aix-en-Provence, approuvé le 23 juill. 2015 (<http://www.aixenprovence.fr/Consultez-le-PLU-approuve-le-23-juillet-2015>).
- PLU de Cannes, approuvé le 24 oct. 2005, dernière modification (n°10) approuvée le 6 fév. 2017 (<http://www.cannes.com/fr/cadre-de-vie/logement-urbanisme/urbanisme/plan-local-d-urbanisme-plu.html>).
- PLU de la Métropole de Bordeaux, approuvé en 2006, première révision approuvée le 16 déc. 2016 (<http://www.bordeaux-metropole.fr/Vivre-habiter/Construire-et-renover/Plan-local-d-urbanisme-PLU/Consulter-le-PLU-en-vigueur>).

SITES :

- Site actu-environnement : COLLET P., « Artificialisation des sols : la crise économique limite la consommation des terres agricoles », 20 mai 2014 (Disponible sur <https://www.actu-environnement.com/ae/news/suivi-sols-agricoles-forets-espaces-naturels-artificialisation-ministere-agriculture-oncea-21699.php4> ; Consulté le 2 juill. 2017).
- Site Challenges : TREGUIER E., « Comment les maires ont torpillé la loi qui devait relancer les constructions », 8 janv. 2015 (https://www.challenges.fr/entreprise/comment-les-maires-ont-torpille-la-loi-qui-devait-relancer-les-constructions_59462 ; Consulté le 27 juill. 2017).
- Site l'Express : BOQUILLON A., « Une mesure attractive pour les propriétaires : la suppression du Coefficient d'occupation des sols (COS) », 28 août 2014. (Disponible sur http://votreargent.lexpress.fr/immobilier/une-mesure-attractive-pour-les-proprietaires-la-suppression-du-coefficient-d-occupation-des-sols-cos_1585958.html ; Consulté le 22 juill. 2017).
- Site France Nature Environnement : Provence-Alpes Côte d'Azur, Rubrique « Aménagement durable du territoire et urbanisme – Enjeux » (Disponible sur http://www.fnepaca.fr/enjeux-amenageme-territoire-urbanisme-en-paca_172.php ; Consulté le 2 juill. 2017).
- Site La tribune : THEPOT M., « Réforme Duflot : ces mesures dont on ne parle pas mais qui vont tout changer », 19 sept. 2013 (Disponible sur <http://www.latribune.fr/vos-finances/immobilier/20130919trib000786017/reforme-duflot-ces-mesures-dont-on-ne-parle-pas-mais-qui-vont-tout-changer.html> ; Consulté le 26 juill. 2017).
- Site Le particulier Immobilier : BERTRAND M., « Urbanisme : les nouvelles règles du jeu pour construire », mai 2014 (Disponible sur http://www.leparticulier.fr/jcms/p1_1560298/urbanisme-les-nouvelles-regles-du-jeu-pour-construire ; Consulté le 28 juill. 2017).
- Site Les échos : JOUËT S., « Comment les maires sabotent la loi ALUR favorisant la production de logements », 22 fév. 2015. (Disponible sur http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2015/02/22/cercle_124332.htm ; Consulté le 27 juill. 2017).

AUTRES DOCUMENTS :

- Agence d'Etudes d'Urbanisme de Caen-Métropole (AUCAME), « La notion de densité », 2008.
- APUR, « Quelle forme urbaine pour quelle densité vécue ? », juin 2003.
- Association des Maires ruraux de France, Séance du 26 octobre 2013, Compte rendu intégral des débats.
- CRIDON Lyon, « Le POS est mort, Vive le RNU », flash info du 30 mars 2017.
- DOMERGUE M, *Alternatives Economiques*, hors-série n°83, année 2009.
- FERRETTI S., « Le coefficient d'occupation des sols », Fiche Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement de Haute-Corse (Les fiches du droit de l'urbanisme).
- Observatoire de la Ville, « Les Français et leur habitat – Perception de la densité et des formes d'habitat », janv. 2007.
- GUERANGER D. et POUPEAU F-M., « Un outil qui résiste à sa réforme. Le cos et sa « carrière » dans le plan local d'urbanisme de Paris », *Environnement Urbain / Urban Environment*, 9 sept. 2009.
- JUPPE A., « Une question à aborder avec pragmatisme » au sein du dossier « Densifier la ville ? », *Constructif*, juin 2013.
- PELLISSIER G., « L'écriture de l'article 9 du règlement des PLU (Fiche 1 : Finalités et définitions) », Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, 20 sept. 2012.
- PELLISSIER G., « L'écriture de l'article 10 du règlement des PLU (Fiche 1 : Finalités et objet de la règle de hauteur) », Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, 20 sept. 2012.
- PELLISSIER G., « L'écriture de l'article 10 du règlement des PLU (Fiche 2 : Les expressions de la règle de hauteur) », Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, 20 sept. 2012.
- PERIGNON S., « L'écriture de l'article 5 des règlements de zone (Fiche 1 : La superficie minimale des terrains constructibles : une règle controversée) », Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, 20 sept. 2012.
- PERIGNON S., « L'écriture de l'article 14 du règlement des PLU (Fiche 1 : Du POS au PLU : la remise en cause du COS) », Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, 20 sept. 2012.
- Observatoire de la Ville, « Les Français et leur habitat – Perception de la densité et des formes d'habitat », janv. 2007.
- TOUATI A., « L'argument de densité, enquête sur l'histoire d'une notion en vogue », Cités territoires gouvernance, oct. 2015.

Table des abréviations

ALUR (loi) :	Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
APUR :	Atelier Parisien d'Urbanisme
CBS :	Coefficient de Biotope par Surface
CES :	Coefficient d'emprise au sol
COS :	Coefficient d'occupation des sols
CU :	Code de l'urbanisme
LOF :	Loi d'Orientation Foncière
LOV :	Loi d'Orientation pour la Ville
NGF :	Nivellement Général de la France
PACA :	Provence-Alpes Côte d'Azur
PAU :	Parties actuellement urbanisées
PLU :	Plan local d'urbanisme
PLUi :	Plan local d'urbanisme intercommunal
POS :	Plan d'occupation des sols
PSMV :	Plan de sauvegarde et de mise en valeur
RNU :	Règlement national d'urbanisme
SCOT :	Schéma de Cohérence Territoriale
SHON :	Surface Hors Œuvre Nette
SRU (loi) :	Solidarité et Renouvellement Urbains
STECAL :	Secteur de Taille Et de Capacité d'Accueil limitées

Table des illustrations

- Figure n°1 (p.31) : Densité et coefficient d'emprise au sol
- Figure n°2 (p.53) : Modulations morphologiques de la densité

Table des matières

REMERCIEMENTS	7
INTRODUCTION	9
PARTIE I – LA SUPPRESSION D’UNE MESURE D’URBANISME SYMBOLIQUE AU SERVICE DE NOUVEAUX OBJECTIFS DE DENSIFICATION	13
CHAPITRE I – LA SUPPRESSION DU COS, UNE REVOLUTION URBANISTIQUE DEVENUE INEVITABLE	14
Section I – Le COS, mesure symbolique du plan d’occupation des sols	14
Section II – Une oscillation du COS entre succès et critiques	16
Paragraphe I – Les fonctions du COS au service de son succès	16
A – Les fonctions d’ordre urbanistique	17
B – Les fonctions d’ordre économique	18
C – Les fonctions d’ordre pratique	18
Paragraphe II – Une multiplication des dérives du COS, devenue source de critiques	19
Section III – Une suppression inévitable du COS	22
Paragraphe I – Une suppression du COS au sein des PLU et des PSMV	22
Paragraphe II – Une suppression du COS programmée	24
CHAPITRE II – LA SUPPRESSION DU COS AU SERVICE D’UNE POLITIQUE DE DENSIFICATION ET DE LIMITATION DE LA CONSOMMATION DE L’ESPACE	26
Section I – La nécessité de lutter contre l’étalement urbain	26
Paragraphe I – Les enjeux liés à la lutte contre l’étalement urbain	26
Paragraphe II – Consécration et évolutions législatives de la lutte contre l’étalement urbain	28
Section II – Le COS, un obstacle à la densification ?	31
Paragraphe I – Densité et densification	31
Paragraphe II – Une critique à l’égard de la densité exprimée par le COS	32
A – Une critique à l’égard du COS	32
B – Une critique à l’égard du contrôle des divisions des terrains bâtis	33
Paragraphe III – COS, densité et densité perçue	34

PARTIE II – L’EXISTENCE D’OUTILS DE SUBSTITUTION AU COS, UNE MEILLEURE ADEQUATION A LA PROBLEMATIQUE DE LA DENSITE ?.....39

CHAPITRE I – UNE EXPRESSION NOUVELLE DES REGLES DE DENSITE : VERS UNE MEILLEURE QUALITE DES FORMES URBAINES 40

Section I – L’existence d’outils de substitution au COS, nouvelle expression des règles de densité.....40

Paragraphe I – Les règles d’implantation40

A – L’implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques.....41

B – L’implantation des constructions par rapport aux limites séparatives41

C – L’implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété43

Paragraphe II – Les règles de hauteur.....43

A – La hauteur exprimée en mètres.....44

B – La hauteur exprimée en niveaux.....46

Paragraphe III – L’emprise au sol.....46

Section II – La recherche d’un urbanisme plus qualitatif.....47

Paragraphe I – Une combinaison des différentes règles en faveur de formes urbaines plus qualitatives.....47

Paragraphe II – D’un urbanisme quantitatif vers un urbanisme qualitatif.....50

CHAPITRE II – UNE NOUVELLE TRADUCTION DE LA DENSITE, SYNONYME DE FIN DES ECUEILS DU COS ?53

Section I – La mise en place d’un COS déguisé.....53

Paragraphe I – L’existence d’un outil similaire au COS.....53

Paragraphe II – Une nouvelle expression de la densité, source de dérives ?55

A – Des conséquences aux niveaux financier et immobilier55

B – Des conséquences au sein du règlement du PLU56

Section II – Une suppression du COS aux effets limités58

Paragraphe I – Une seule volonté du législateur insuffisante.....58

Paragraphe II – Une remise en question des outils actuels.....61

CONCLUSION65

BIBLIOGRAPHIE.....66

TABLE DES ABREVIATIONS.....	71
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	72
TABLE DES MATIERES	73