

Loi ALUR

Accès au Logement et un Urbanisme Rénové

En matière d'urbanisme, l'une des mesures phares de la loi n°2014-366 du 24 Mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové est la modification de l'article L.123-1-5 du code de l'urbanisme, par la suppression du Coefficient d'Occupation des sols (COS) ainsi que par la possibilité de fixer une superficie minimale des terrains constructibles dans le règlement du Plan Local d'Urbanisme (PLU).

Cette suppression se répercute également sur les outils qui pouvaient être mis en œuvre sur la base des COS, notamment sur les bonus de constructibilité ou « sur-COS », sur la mise en œuvre du versement pour sous densité, mais aussi sur la répartition de la surface de plancher maximale autorisée sur le périmètre d'un lotissement.

Pourquoi le COS a été supprimé ?

Pourquoi la taille minimale des terrains a-t-elle été supprimée ?

Quelles sont les conséquences pour les PLU existants ?

A l'usage, le COS s'est révélé être un outil réducteur et peu adapté. Son utilisation dans certains documents d'urbanisme a souvent permis de limiter a priori les droits à construire sans s'appuyer une véritable analyse et sur l'expression d'objectifs de qualité urbaine qui sont la base nécessaire pour définir un dispositif réglementaire adapté, gérant en particulier les conditions d'alignement par rapport à l'espace public, d'implantation et la dimension des constructions.

Par ailleurs, la possibilité d'exiger une taille minimale des terrains pour les rendre constructibles était subordonnée à l'existence de contraintes techniques d'assainissement non collectif ou à la nécessité de préserver une urbanisation traditionnelle ou un intérêt paysager. Elle s'est révélée peu efficace et souvent mal utilisée, et a contribué à une sur consommation d'espace sans lien avec la réalité des contraintes ou la préservation de la qualité des secteurs concernés.

Ces deux outils également peu compatibles avec les objectifs de mixité sociale, disparaissent pour inciter les auteurs du PLU à établir un dispositif réglementaire qui traduise le projet de la collectivité à partir de l'ensemble des outils à leur disposition.

Il s'agit en effet de privilégier la combinaison des outils permettant de formaliser une véritable réflexion sur les formes urbaines dans le règlement notamment les règles de hauteur, gabarit, volume, emprise au sol, ou implantation par rapport aux limites séparatives.

1. Le champ d'application

1.1 Suppression du COS et de la possibilité de fixer des tailles minimales de terrain

La suppression du COS et de la superficie minimale des terrains, deux éléments qui pouvaient figurer avant la loi ALUR dans le règlement, concerne les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).

Cette suppression doit être prise en compte dans les procédures en cours, y compris lorsque le projet de PLU a déjà été arrêté.

S'agissant des documents en vigueur, ils pourront intégrer la suppression des deux dispositifs par le biais d'une modification :

- Les PLU procèdent par modification simplifiée en application de l'article L. 123-13-3 du code de l'urbanisme.
- Les PSMV procèdent par modification en application de la procédure prévue à l'article R 313-15 du code de l'urbanisme.

2

En l'absence d'une telle modification, il appartiendra à l'autorité chargée de délivrer les autorisations d'urbanisme d'en écarter systématiquement l'application lors de l'instruction d'une autorisation d'urbanisme (déclaration préalable, permis de construire, ou permis d'aménager) ou d'une demande de certificat d'urbanisme et de ne se baser que sur les autres règles fixées par le PLU notamment en matière de hauteur, gabarit, volume, emprise au sol, ou implantation par rapport aux limites séparatives.

En effet, aux termes de l'avis Marangio¹ et de l'article 16-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, il apparaît, d'une part, que les services instructeurs devront écarter l'application de ces règles lors de l'instruction des demandes d'autorisations d'occupation des sols, d'autre part, que les collectivités territoriales devront opérer un véritable «toilettage» de leur document d'urbanisme. Ce principe a été réaffirmé par une jurisprudence récente du Conseil d'Etat, qui l'a indiqué très clairement dans son arrêt du 2 Août 2011 commune de Meyreuil², pour un sujet très proche : les règles de contrôle de la constructibilité résiduelle des terrains rendues possibles par l'ancien article L. 111-5 abrogé par la loi SRU doivent être écartées pour l'instruction des permis de construire si les POS qui les contiennent ne les ont pas supprimées.

1 Conseil d'Etat, 9 mai 2005, n° 277280, JurisData n° 2005-068594

2 Conseil d'Etat, 2 août 2011, 7ème et 2ème sous-sections réunies, n° 334287

l'article L.123-1 dans sa rédaction antérieure à la loi « solidarité et renouvellement urbains » (SRU). Ces documents étant appelés à disparaître dans un délai maximal de 3 ans après la publication de la loi ALUR, le maintien de ces dispositions dans les POS permet aux collectivités concernées de se consacrer à l'élaboration d'un PLU pour aboutir à un document d'urbanisme plus abouti que le POS et qui formalise une véritable réflexion sur les formes urbaines dans le règlement en combinant les règles de hauteur, gabarit, volume, emprise au sol, ou implantation par rapport aux limites séparatives.

1.2 La suppression du contrôle des divisions de terrains bâtis

Les auteurs d'un PLU qui ont choisi de fixer un COS ont pu également faire le choix d'instituer le mécanisme du contrôle des divisions de terrains bâtis de l'article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme.

Ce mécanisme freinait considérablement les divisions foncières et les possibilités de densification des tissus pavillonnaires puisque le contrôle des divisions de terrains bâtis permettait au PLU de prévoir qu'en cas de détachement datant de moins de 10 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.

Avec la suppression du COS, ce dispositif de contrôle de la constructibilité résiduelle (ou contrôle des divisions de terrains bâtis) prévu par l'article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme disparaît.

Les PLU ayant institué un contrôle des divisions des terrains bâtis intègrent la suppression du dispositif par le biais d'une modification simplifiée en application de l'article L. 123-13-3 du code de l'urbanisme. Les PSMV ne sont pas concernés par cette disposition.

3

En l'absence de modification, il appartient à l'autorité chargée de délivrer les autorisations d'urbanisme d'en écarter systématiquement l'application lors de l'instruction d'un certificat d'urbanisme, d'une déclaration préalable ou d'une demande de permis de construire ou d'aménager.

1.3 Transformation du transfert de COS en transfert de constructibilité basé sur d'autres règles

Avec la suppression du COS, le transfert de COS prévu à l'article L. 123-4 du code de l'urbanisme disparaît.

L'objectif de protection de la qualité paysagère est toutefois préservé puisque les transferts de constructibilité dans les zones les plus sensibles pourront continuer de perdurer selon d'autres règles que le PLU fixera lui-même.

Les PLU ou POS ayant institué un transfert de constructibilité basé sur le COS intègrent la suppression du dispositif par le biais d'une modification simplifiée en application de l'article L. 123-13-3 du code de l'urbanisme.

Les PSMV peuvent procéder par modification en application de la procédure prévue à l'article R 313-15 du code de l'urbanisme.

En l'absence de modification, il appartiendra à l'autorité chargée de délivrer les autorisations d'urbanisme d'en écarter systématiquement l'application lors de la délivrance d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable,, sauf pour les conventions conclues antérieurement à la loi (voir infra 2.1.2).

1.4 Suppression du bonus de constructibilité accordé sur la base du COS

Les bonus de constructibilité respectivement accordés par les articles, L.123-1-11 pour les bâtiments à usage d'habitation, L. 127-1 pour les logements locatifs sociaux et L.128-1 pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ne peuvent plus se baser sur le COS.

Les bonus de constructibilité doivent découler des autres règles prévues par ces articles. Ces autres règles sont celles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol pour les bonus de constructibilité pouvant être accordés pour les bâtiments à usage d'habitation (L.123-1-11) ou logements locatifs sociaux (L. 127-1) et les règles de gabarit pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée (L.128-1).

Les PLU ayant institué un bonus de constructibilité basé sur le COS intègrent la suppression du dispositif par le biais d'une modification simplifiée en application de l'article L. 123-13-3 du code de l'urbanisme.

Les PSMV peuvent procéder par modification en application de la procédure prévue à l'article R 313-15 du code de l'urbanisme.

En l'absence de modification, il appartient à l'autorité chargée de délivrer les autorisations d'urbanisme d'écarter systématiquement l'application d'un bonus de constructibilité basé sur le COS lors de la délivrance d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable y compris pour les demandes qui auraient été déposées avant la publication de la loi (infra 2.2.4).

4

1.5 Calcul du seuil minimal de densité (SMD) (Articles L 331-35 et suivants du code de l'urbanisme)

Concernant les communes ayant un PLU

Le seuil minimal de densité (SMD) fixé pour le calcul du versement pour sous densité (VSD) prévu aux articles L. 331-35 et suivants du code de l'urbanisme ne peut plus se baser sur le COS.

Il appartient aux collectivités de s'assurer que, conformément à l'article L. 331-37 du code de l'urbanisme, dans les secteurs où a été institué un seuil minimal de densité (SMD), celui-ci n'est pas

inférieur à la moitié ni supérieur aux trois quarts de la densité maximale qui découle de l'application des règles relatives à l'implantation par rapport aux limites séparatives, à l'implantation par rapport aux voies, à l'emprise au sol et à la hauteur, prévues par le document d'urbanisme. Si le secteur englobe une vaste zone, il s'agira de s'assurer de la pertinence du SMD en procédant par sondage sur quelques terrains présentant des configurations parcellaires différentes.

Lorsque les dispositions de l'article précité ne sont plus respectées, les délibérations qui fixent le SMD ne trouvent plus à s'appliquer. Il appartient alors aux collectivités de délibérer dans les meilleurs délais pour fixer un nouveau SMD.

Enfin, la procédure de rescrit prévue à l'article L. 331-40 du code de l'urbanisme est désormais une procédure de droit pour les futurs demandeurs de permis de construire situés dans les secteurs soumis au VSD.

1.6 Répartition de la surface de plancher maximale autorisée sur le périmètre d'un lotissement

La répartition de la surface de plancher maximale autorisée sur le périmètre d'un lotissement ne pourra désormais être fixée qu'au regard de la combinaison des règles de densité. Quant à la superficie de plancher attribuée à chaque lot, elle sera répartie librement par le lotisseur lors du permis d'aménager ou lors de la vente ou de la location des lots.

2. Entrée en vigueur

2.1 Entrée en vigueur immédiate

2.1.1 Suppression du COS et de la superficie minimale des terrains constructibles

L'entrée en vigueur de la suppression du COS et de la superficie minimale des terrains constructibles (supra 1.1) issue des nouvelles dispositions de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme est immédiate pour les demandes d'autorisations d'urbanisme déposées au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

Dans ces conditions, il convient donc de tenir compte de la loi ALUR pour les PLU en cours d'élaboration, y compris ceux déjà arrêtés mais non encore approuvés. Dans ce dernier cas, la solution la plus sûre juridiquement est d'arrêter à nouveau le PLU après l'avoir modifié pour supprimer les dispositions relatives aux COS et la superficie minimale des terrains constructibles qui n'ont plus de base légale. Cette contrainte est une anticipation de la modification que devront tôt ou tard faire les collectivités territoriales pour supprimer les dispositions devenues illégales de leur PLU. Dans certains cas, si les modifications à faire sont très limitées et ne remettent pas en cause l'économie générale du PLU, elles pourront être réalisées après l'enquête publique avant l'approbation, ceci sera possible si l'illégalité a été signalée par le commissaire enquêteur, dans les avis joints au dossier d'enquête publique (dont l'avis de l'Etat).

Les dispositions de loi ALUR relatives à la suppression du COS et à la possibilité de fixer des superficies minimales de terrain étant suffisamment claires et précises, elles sont applicables immédiatement et produisent leurs effets juridiques dès l'entrée en vigueur de la loi. Un décret en Conseil d'État toiletttera la partie réglementaire du code de l'urbanisme afin de la mettre en conformité avec la loi : sera ainsi supprimée toute référence aux possibilités de fixer un COS ou une superficie minimale des terrains constructibles dans le règlement du PLU. Dans l'attente du décret, la suppression du COS et de la possibilité de fixer des superficies minimales de terrain produit pleinement ses effets juridiques.

Les COS et tailles minimales fixés par les POS restent cependant applicables (voir supra 1.1).

2.1.2 Suppression du contrôle des divisions de terrains bâtis

Dès l'entrée en vigueur de la loi, le mécanisme de contrôle de la constructibilité résiduelle (supra 1.2) disparaît. La parcelle détachée retrouve une constructibilité normale, ne pouvant plus être pénalisée par la prise en compte des droits à construire déjà utilisés sur le reliquat.

Cette suppression est effective immédiatement y compris pour les demandes d'autorisation d'urbanisme déposées avant l'entrée en vigueur de la loi.

2.1.3 Suppression du transfert de constructibilité basé sur le COS

Dès l'entrée en vigueur de la loi, aucune convention de transfert de constructibilité basée sur le COS prévu par l'article L 123-4 du code de l'urbanisme ne peut être conclue (supra 1.3). Selon les termes de l'article L. 123-4 modifié ces conventions devront être basées sur « d'autres règles » que le PLU pourra intégrer par modification simplifiée. Toutefois, un dispositif transitoire est prévu (infra 2.2.2).

2.1.4 Suppression du bonus de constructibilité accordé sur la base du COS

Dès l'entrée en vigueur de la loi, les mécanismes de bonus de constructibilité accordés sur la base des articles L. 123-1-11 pour les bâtiments à usage d'habitation, L. 127-1 pour les logements locatifs sociaux et L.128-1 pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ne peuvent plus se baser sur le COS.

Cette suppression est effective immédiatement y compris pour les demandes d'autorisation d'urbanisme déposées avant l'entrée en vigueur de la loi. Les demandeurs pourront déposer une nouvelle demande de permis de construire basée sur les autres règles de densité du PLU si elles existent et si le PLU les a prévues. Si le PLU calcule le bonus de constructibilité uniquement en fonction du COS, il ne pourra plus accorder de droits à construire supplémentaires tant qu'il n'aura pas déterminé une méthode de calcul alternative au COS. Pour les PLU ayant déjà prévu des règles de bonification calculées sur le gabarit, la hauteur ou l'emprise au sol la suppression du COS est sans effet sur les demandes en cours.

6

2.1.5 Versement pour sous-densité

Dans les communes ayant un PLU, la procédure de rescrit s'applique de plein droit à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

2.1.6 Répartition de la surface de plancher maximale autorisée sur le périmètre d'un lotissement

La suppression du COS pour répartir la surface de plancher maximale autorisée est effective à l'entrée en vigueur de la loi, elle ne nécessite pas de mesure réglementaire d'exécution.

2.2 Dispositions transitoires

2.2.1 Maintien des COS et taille minimales des terrains pour les demandes d'autorisations d'urbanisme en cours et dans les POS jusqu'à leur caducité.

La suppression du COS et de la taille minimale des terrains (point 1.1) n'est pas opposable aux demandes de permis et aux déclarations préalables déposées avant la publication de la loi. L'article L. 123-1-5 dans sa

version antérieure continuera de s'appliquer pour les demandes déposées jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi.

2.2.2 Les conventions de transfert de COS
Les conventions de transfert de COS prises en application de l'article L. 123-4 (point 1.3) conclues avant l'entrée en vigueur de la loi demeurent applicables aux demandes de permis et aux déclarations préalables.

2.2.3 Validité des rescrits délivrés antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi

Les rescrits délivrés antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, en application du 2ème alinéa de l'article L. 331-5 et du dernier alinéa de l'article L. 331-38 du code de l'urbanisme, ne peuvent pas être remis en cause du fait de l'abrogation des COS.

00 0 00

La loi poursuit aussi l'œuvre de densification urbaine et d'économie foncière impulsée par la loi SRU. Cette fois, un nouveau pas vient d'être franchi : le COS (Coefficient d'Occupation du Sol) est rayé de tous les PLU, dès à présent et sans délai, de même d'ailleurs que la possibilité de fixer la superficie minimale des terrains constructibles.

C'est donc la fin d'un outil qui, pendant plus d'un demi-siècle, a régné sans partage sur la densification de l'urbanisation.

Si l'objectif gouvernemental de densification est atteint, il n'est pas certain que ces mesures soient réellement appréciées au niveau local, où les conséquences seront sans doute plus lourdes qu'on ne peut l'imaginer.

7

Ce qu'il convient de retenir ...

L'article de la loi prévoit l'application immédiate de la suppression du COS indépendamment de toute révision des dispositions des Plans Locaux d'Urbanisme. Le texte précise, implicitement mais nécessairement, que les nouvelles dispositions de l'article L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme sont d'application immédiate pour les demandes d'autorisation de construire déposées à compter de l'entrée en vigueur de la loi ALUR.

Le « II » de l'article 136 de la loi ALUR prévoit que la communauté de communes ou la communauté d'agglomération existante à la date de publication, de la loi, et qui n'est pas compétente en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme, le devient le lendemain de l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la publication de la loi.

Si dans les trois mois précédant le terme du délai de trois ans mentionné précédemment, au moins 25% des communes représentant au moins 20% de la population s'y opposent, ce transfert de compétences n'a pas lieu.