

Urbanisme - Une nouvelle vertu : la densité

Par Jean-Marc PETIT, avocat associé Adamas affaires publiques, chargé d'enseignement à l'université Lyon III |

N°5576 du 08/10/2010 | Page n°96, 1337 mots

Dix ans après la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU), déjà teintée de développement durable et affichant l'ambition d'une ville compacte, économe d'espace, la loi Grenelle 2 relance le débat autour de la densité. Le changement d'optique est radical : désormais, les collectivités locales disposeront, sous le contrôle de l'Etat, d'outils beaucoup plus contraignants et de moyens d'incitation à la surdensité très efficaces.

Au-delà de ses objectifs généraux, la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) avait supprimé les principaux freins à la densification des secteurs urbains ou périurbains : abrogation (discrète) du mécanisme de contrôle des densités résiduelles de l'article L 111-5 du Code de l'urbanisme ; de la participation pour dépassement de COS (coefficient d'occupation des sols) et, sauf exception techniquement justifiée, des superficies minimales pour construire.

Ces options, pour partie seulement corrigées par la loi Urbanisme et habitat (UH) de 2003, ont été ultérieurement prolongées par des mesures ponctuelles, adoptées notamment par la réforme des permis de construire (1) et, plus récemment par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions (2), la loi du 17 février 2009 et le décret du 18 juin 2009 (3). Ces efforts n'ont pas été vains : même si plusieurs facteurs peuvent expliquer cette évolution, la tendance à la baisse de la densité moyenne logements/hectare, constatée entre 1990 et 2004, s'est, semble-t-il, inversée à partir de 2005 (4)...

Appliquer les orientations du Grenelle 1

La loi Grenelle 2, si elle met particulièrement l'accent sur la protection et la mise en valeur des espaces naturels, agricoles et paysagers et sur la préservation des ressources naturelles, assure aujourd'hui - dans un contexte de crise - une véritable promotion de la densité. Celle-ci a, dans certaines limites, toutes les vertus : elle participe à la réduction de la consommation d'espace, des déplacements automobiles et de la consommation d'énergie dans le bâtiment (ainsi qu'à l'optimisation des services urbains...).

Cette orientation était annoncée : la loi Grenelle 1 du 3 août 2009 (article 7) fixait comme objectifs au droit de l'urbanisme « de lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, ainsi que de permettre la revitalisation des centres-villes, les collectivités territoriales (devant) être dotées... d'outils leur permettant en particulier de conditionner la création de nouveaux quartiers, d'opérations d'aménagement à dominante d'habitat ou de bureaux, à la création ou au renforcement correspondant des infrastructures de transport, ainsi que de prescrire, dans certaines zones, des seuils minimaux de densité... ». La loi Grenelle 1 prévoyait également l'obligation de « créer un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun ».

L'ambition de la loi Grenelle 2 n'est plus de lever les obstacles ou d'instituer des mécanismes ponctuels et relativement timides : elle donne aux collectivités, sous le contrôle de l'Etat, des nouveaux moyens d'action et rend enfin beaucoup plus efficaces les dispositifs d'incitation à la surdensité.

Le Scot, un moyen d'action privilégié

Les Scot, documents par nature supra-communaux et sans doute les mieux placés socialement pour promouvoir la densité, deviennent, potentiellement, beaucoup plus prescriptifs. Les Scot peuvent, désormais légalement, « en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau (...) l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements et opter pour la densification des secteurs urbanisés, en favorisant le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs ». En plus de cette optimisation des zones urbanisées, ils peuvent également limiter la densité maximale pouvant être fixée par les PLU. Les communes ont alors 24 mois pour mettre en cohérence leur PLU ou leur POS, et si elles ne le font pas, les règles de ces documents qui seraient « contraires aux normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols... cessent de s'appliquer ». Dans ce cas, la commune ne peut pas s'opposer aux projets qui seraient conformes aux règles minimales contenues dans le Scot. Ainsi, les Scot, et les intercommunalités, pourront en toute légalité (5), interdire aux PLU de fixer des plafonds de densité de construction trop bas... Le Scot peut même aller, « sous réserve d'une justification particulière », jusqu'à définir des secteurs « situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans

locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction » (art. 17 de la loi).

Par ces nouvelles dispositions, les Scot peuvent réglementer directement la densité et être invoqués pour écarter des PLU non conformes... Un changement d'optique radical pour ces documents, plus perçus jusqu'à présent comme un ensemble d'orientations à long terme, que les POS/PLU n'avaient pas à respecter à la lettre...

Le contenu des PLU est mis en cohérence avec ces objectifs : qu'un Scot existe ou non, les PLU peuvent désormais, logiquement, fixer des « densités minimales » dans des secteurs « situés à proximité immédiate des transports collectifs existants ou programmés » (article 19 de la loi). Là aussi, il s'agit d'un changement d'optique, pour ces documents qui, pendant longtemps, se sont attachés à limiter la densité pour préserver le cadre de vie et le paysage, sans l'immixtion de règles supra-communales.

Le rôle de l'Etat

En parallèle, l'Etat, dont les services interviennent dans le cadre des procédures d'élaboration des documents d'urbanisme pour faire valoir ses intérêts et sa vision de l'évolution des territoires concernés, peut, in fine, bloquer les effets d'un Scot qui autoriserait « une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs » (article 17 de la loi, modification de l'article L 122-11 du Code de l'urbanisme), ou les effets d'un PLU, en l'absence de Scot, pour les mêmes raisons (article 19 de la loi, modification de l'article L 123-12 CU). Son contrôle de légalité, notamment sur les PLU non couverts par un Scot, portera nécessairement sur ces aspects.

Pour laisser une période transitoire suffisante, ces dispositifs n'entreront en vigueur que le 13 janvier 2011, six mois après la publication de la loi, étant entendu que les projets de Scot et de PLU, qui auront été arrêtés avant cette date, resteront soumis aux dispositions actuelles (paragraphe VII de l'article 17 ; paragraphe V de l'article 19).

Des bonus de densité beaucoup plus efficaces

Indépendamment des Scot et des PLU, les avantages susceptibles d'être accordés aux constructeurs « vertueux », qui s'orientent vers les projets de haute performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable, sont considérablement élargis (article 20). Avant la loi, les communes pouvaient autoriser sur leur territoire un dépassement du COS de 20 %. Ce dispositif a été incitatif, mais son application est restée limitée : d'une part, là où aucun COS n'était fixé, le dispositif ne s'appliquait pas et il était également peu opérant lorsque le COS réglementaire est très supérieur au COS « de fait »... ; d'autre part, certaines communes ont hésité à instaurer ce dispositif sur l'ensemble du territoire communal, notamment dans les secteurs pavillonnaires.

Désormais, avec la loi Grenelle 2, ce n'est plus seulement le COS qui peut être dépassé mais aussi le « gabarit » des constructions. Le dépassement possible, porté à 30 % maximum, peut être modulé selon les secteurs, pourvu qu'ils soient situés en zone urbaine ou à urbaniser. Ce dispositif devient très incitatif même si la loi interdit de l'instituer dans des secteurs protégés (secteurs sauvegardés...) ; continue à limiter à 50 % le cumul des dépassements possibles (diversité de l'habitat et prise en compte de performances énergétiques particulières) et oblige les collectivités à informer le public avant de l'instituer. Les auteurs de la loi espèrent ici que ce bonus permettra de gommer les coûts supplémentaires induits par le respect des normes nouvelles plus exigeantes... Pour ce dispositif, dont l'application paraît à première vue immédiate, plusieurs décrets et arrêtés vont sans doute intervenir, ne serait-ce que pour mettre en cohérence le Code de la construction et de l'habitation avec ces nouvelles dispositions, dans le contexte de l'approbation de la RT 2012. Les exigences en matière de performance énergétique nécessaires pour en bénéficier seront sans doute renforcées par rapport aux dispositions actuelles : là où la rédaction antérieure de l'article L 128-1 visait simplement la notion de « performance énergétique », le texte désormais vise une « performance énergétique élevée » et des équipements « performants » de production d'énergie ou de récupération. Les constructions devront donc être particulièrement vertueuses...

La simplification attendue des taxes d'urbanisme, prévue dans la loi de finances rectificative pour 2010, devrait accompagner ces évolutions. La création d'une taxe d'aménagement et d'un versement pour sous-densité, en remplacement du système actuel, devrait permettre de stimuler la densification et de l'alourdir lorsque la densité recherchée n'est pas totalement exploitée. De même, la réforme de la définition de la Shon pourrait exclure des surfaces supplémentaires, utiles pour atteindre de meilleures performances énergétiques.

Par Jean-Marc PETIT, avocat associé Adamas affaires publiques, chargé d'enseignement à l'université Lyon III |
Source Groupe Moniteur

(1) Essentiellement par l'introduction de l'article R 123-10-1 du Code de l'urbanisme, qui revient sur la jurisprudence appliquant, en cas de permis groupé notamment et dans le silence des POS/PLU, les règles d'urbanisme terrain par terrain.(2) Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009. La loi a revu certains dispositifs, notamment sur la majoration de la densité en cas de réalisation de logements aidés. Elle a également introduit une nouvelle possibilité de majorer les droits à construire pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation (art. L. 123-1-1 modifié).(3) Leurs dispositions ont prévu et encadrent une procédure de modification simplifiée de POS et de PLU, pour faciliter les augmentations (limitées) de densité. L'article L. 123-13 modifié et l'article R. 123-20-1 visent l'augmentation « dans la limite de 20 %, du coefficient d'emprise au sol, du coefficient d'occupation des sols ou de la hauteur maximale des constructions, ainsi que les plafonds dans lesquels peut être autorisée l'extension limitée des constructions existantes ».(4) Source : Etude d'impact du projet de loi Grenelle 2 (disponible sur le site du Sénat).(5) Certains Scot se sont engagés dans cette voie avant la loi Grenelle 2, mais plusieurs ont été contestés par les communes devant les tribunaux administratifs.

Source : <http://www.lemoniteur.fr/119-toute-l-info/article/reglementation/770003-une-nouvelle-vertu-la-densite>

(vu le 15/10/2010 à 9h12)