

>> **PLU ET ÉNERGIE**

Jean-Philippe Brouant

Fiche 5

LES BONIFICATIONS DE DENSITÉ

L'article 8 du projet de loi d'orientation sur l'énergie avait prévu d'insérer à l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme un 14^o permettant au règlement du PLU d'autoriser « *un dépassement du coefficient d'occupation des sols pour permettre la réalisation de travaux d'isolation thermique et d'équipement en énergie renouvelable sur un bâtiment achevé depuis plus de cinq ans* ». Compte tenu de l'évolution du texte au cours de la discussion parlementaire, ce dispositif incitatif a été disjoint de l'article L. 123-1 pour bénéficier d'un chapitre particulier au sein du code de l'urbanisme et de deux dispositions particulières (c. urb., art. L. 128-1 et L. 128-2). Sur le même modèle que ce que prévoit l'article L. 127-1 du code de l'urbanisme en faveur du logement social, la loi du 13 juillet 2005 autorise en effet des dépassements de coefficient d'occupation des sols (COS), dans la limite de 20 %, pour les « *constructions remplissant des critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable* » sur simple délibération du conseil municipal.

Cette disposition vise à faciliter la réalisation des travaux d'isolation thermique ou d'équipement en énergie renouvelable, de façon à ce que les volumes et surfaces nécessaires à l'isolation des parois ne viennent pas restreindre les surfaces habitables.

1. **PLU et bonification de densité**

En premier lieu, il convient de préciser que ce dispositif est « déconnecté » du PLU en ce sens que l'article L. 123-1 13^o, qui précise que « *le règlement du PLU fixe un ou des coefficients d'occupation des sols qui déterminent la densité de construction admise* », n'autorise pas directement à définir dans le règlement du PLU les bonifications de densité destinées à la promotion des énergies renouvelables et de la performance énergétique.

À ce titre posent un certain nombre de difficultés les PLU examinés qui, dans leur règlement, autorisent par exemple un dépassement du COS dans la limite de 10 % pour les structures solaires ou, de manière plus générale, « *pour les constructions remplissant des critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable* ». Le règlement du PLU peut certes rappeler, à titre d'information, que la commune concernée a adopté le mécanisme de bonification de densité prévu à l'article L. 128-1 du code de l'urbanisme, mais ce n'est pas lui qui, en tant que tel, autorise des dépassements de COS.

Les conditions d'application de l'article L. 128-1 sont précisées par l'article R. 111-21 du code de la construction et de l'habitation, qui précise que « *pour pouvoir bénéficier du dépassement du coefficient d'occupation des sols prévu à*

l'article L. 128-1 du code de l'urbanisme, le pétitionnaire du permis de construire doit justifier que la construction projetée respecte les critères de performance énergétique définis par le label haute performance énergétique » ou « s'engage à installer des équipements de production d'énergie renouvelable de nature à couvrir une part minimale de la consommation conventionnelle d'énergie du bâtiment ».

2. Champ d'application de la bonification

On peut tout d'abord s'interroger sur les constructions pouvant bénéficier de cette bonification. En effet, l'article L. 128-1 est inclus dans un chapitre VIII intitulé « *Dispositions favorisant la performance énergétique et les énergies renouvelables dans l'habitat* ». Faut-il en déduire que seules les constructions ayant pour destination l'habitation peuvent bénéficier de ce dispositif ? Outre qu'il faut rappeler que les intitulés des titres et chapitres du code n'ont pas de portée normative, les mesures d'application de cette disposition visent les constructions de manière générale et ne comportent pas de restrictions au bénéfice de l'habitat. On peut de surcroît rappeler qu'initialement, le dispositif était limité aux constructions à usage d'habitation et qu'un amendement est intervenu au cours des travaux parlementaires pour supprimer cette restriction¹.

L'article R. 111-21 du code de la construction et de l'habitation renvoie à un arrêté ministériel pour la définition des critères permettant de bénéficier de la bonification de densité.

La mesure s'applique à toute « *construction de bâtiment* » quelles qu'en soient la nature ou la destination. En revanche, seuls les bâtiments existants à usage d'habitation peuvent bénéficier du dispositif en cas d'extension.

Il est à noter que les textes n'envisagent que les travaux soumis à permis de construire et non ceux relevant du régime de la déclaration de travaux.

Pour justifier du respect des critères, le demandeur du permis de construire doit fournir une attestation établie par un organe de certification. Ce document doit être produit lors de la demande de permis².

Cette procédure conditionne les collectivités territoriales dans la mise en œuvre du dispositif de bonification. En effet, une collectivité ne peut se soustraire aux conditions fixées par arrêté ministériel et décider d'un agrément « local ».

3. Les modulations de bonification de densité

En premier lieu, l'article L. 128-1 du code de l'urbanisme autorise un dépassement du coefficient d'occupation des sols « *dans la limite de 20 %* ». En conséquence, il ne s'agit que d'un plafond et l'autorité locale est parfaitement en droit de prévoir une bonification moindre. Il faut rappeler de plus que ce dépassement est autorisé « *dans le respect des autres règles du plan local d'urbanisme* », en particulier les règles de hauteur du bâtiment, qui peuvent amoindrir la portée effective de la bonification.

¹ Sénat, séance du 3 mai 2005.

² Art. R. 421-7-2 et R. 431-18 du code de l'urbanisme.

On peut s'interroger sur la possibilité éventuelle de faire varier cette bonification en fonction de la destination des bâtiments. On sait que le COS peut être différent dans une même zone en fonction des destinations mentionnées à l'article R. 123-9 du code. Peut-on, dans le but d'inciter à la réalisation de constructions à usage d'habitation, prévoir une bonification supérieure pour cette destination et inférieure, voire inexistante pour les autres ?

Il ne semble pas possible de faire le choix d'une modulation territoriale dans l'application de cette disposition. Les dispositions de l'article L. 128-1 s'appliquent sur l'ensemble des zones du PLU pour lesquelles un COS a été fixé et l'autorité locale ne peut décider de l'appliquer uniquement pour certaines de ces zones.

4. Le contrôle du respect des conditions prévues

Il n'existe pas, *a priori*, de contrôle des autorités administratives sur cette procédure. En effet, à la suite de la réforme des autorisations d'urbanisme opérée par le décret du 5 janvier 2007, le demandeur du permis de construire n'a qu'à produire une pièce garantissant la validité de sa démarche³.

En l'occurrence, un certain nombre de difficultés peuvent surgir lors de la phase « chantier » : le sondage effectué *in situ* par l'organisme certificateur peut, en raison de la non-conformité ou de la mauvaise mise en œuvre des matériaux, conduire l'organisme à retirer le label décerné au vu du projet. Que se passe-t-il alors sur le plan juridique ? La construction projetée a bénéficié d'une bonification de densité sans pour autant répondre aux exigences posées par les textes.

Certes l'article R. 111-21-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le fait pour le titulaire du permis de construire qui a bénéficié des dispositions de l'article L. 128-1 du code de l'urbanisme de ne pas réaliser une construction satisfaisant aux critères de performance est puni de la peine d'amende prévue pour les contraventions de la 5^e classe. Mais cette sanction paraît loin d'être dissuasive.

³ Y. Jégouzo, Les opérations soumises à une autorisation prévue par une législation étrangère à l'urbanisme, *AJDA* n°5/2007, p. 249.