

## VOLUMETRIE ET IMPLANTATION DES CONSTRUCTIONS

### SOUS-FICHE 3

#### LES REGLES D'EMPRISE

*Gilles Pellissier, maître de requêtes au Conseil d'Etat*

*Refondu par Pascal Planchet, Professeur à l'Université Lumière Lyon 2*

### 1. La finalité des règles d'emprise

Les règles d'emprise au sol des constructions ont pour finalité la gestion de la consommation de l'espace. Qu'elles prennent la forme de règles maximales ou minimales, que la loi désormais autorise (C. urb., R. 151-39 al. 2), elles sont au centre des préoccupations de densité. Par combinaison avec les règles d'implantation et de hauteur, elles assurent la maîtrise des volumes bâtis.

Les rédacteurs du PLU doivent veiller à la cohérence de ces règles avec les autres dispositions du règlement qui encadrent la volumétrie des constructions (règles d'implantation ; règles de hauteur et de gabarit). Certains objectifs d'urbanisme peuvent être mieux garantis par ces dispositions précises que par une règle d'emprise au sol, qui ne sera alors pas nécessaire. Tel est le cas en zone urbaine, où, en dehors de la poursuite d'un objectif particulier, la superficie des terrains et ces autres dispositions rendent en général peu utile la réglementation de l'emprise au sol. En revanche, elle apparaît plus pertinente en zone non urbaine, où les terrains sont plus vastes, afin de garantir une implantation cohérente des constructions.

Si la gestion de la densité ne nécessite donc pas d'avoir impérativement recours aux règles d'emprise, sauf pour organiser la constructibilité des STECAL (L. 151-13), l'introduction de règles minimales d'emprise est en revanche le seul moyen à la disposition des rédacteurs du PLU pour « forcer » la densité, c'est-à-dire empêcher une sous-utilisation de l'espace. Ce mécanisme diffère à ce titre du seuil minimal de densité prévu par les articles L. 331-35 et suivants du code de l'urbanisme en deçà duquel un versement pour sous-densité est dû. Ce dernier mécanisme n'est en effet qu'incitatif à la différence d'une règle minimale d'emprise qui, elle, est impérative bien qu'elle puisse, comme toute prescription, être assortie d'aménagements et d'exceptions.

L'obligation d'emprise minimale doit toutefois être utilisée avec précaution afin qu'elle ne soit pas dissuasive. Elle ne peut, du reste, concerner que des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés. En effet, le second alinéa de l'article R. 151-39 n'a pour base législative que l'article L. 151-26 qui dispose que « *Le règlement peut imposer, dans des secteurs qu'il délimite au sein des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés, une densité minimale de constructions* ». Il

rappelle d'ailleurs qu'il a pour objet « *de traduire un objectif de densité minimale de construction qu'il justifie de façon circonstanciée* ». Les secteurs concernés sont spécialement délimités par les documents graphiques. L'emprise minimale est adaptée à des zones nécessairement restreintes dont la mutation est portée par une amélioration significative de leur desserte par les transports publics (cf infra).

Les règles maximales d'emprise, plus classiques et moins agressives à l'égard du droit de propriété, doivent tout autant 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, d'aérer des cœurs d'îlot, d'imposer une certaine forme au sol des constructions, 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. . Elle répond au parti pris d'aménagement de la zone considérée justifié dans le rapport de présentation.

## **2. La définition de l'emprise**

### **a) Définition générale**

L'article R. 420-1 du code de l'urbanisme définit l'emprise comme « La projection verticale du volume de la construction, tous débords et surplombs inclus. Toutefois, les ornements tels que les éléments de modénature et les marquises sont exclus, ainsi que les débords de toiture lorsqu'ils ne sont pas soutenus par des poteaux ou des encorbellements ».

Cette définition a cependant un champ d'application restreint. Elle ne vaut a priori « qu'au sens du livre IV » du code de l'urbanisme uniquement pour l'application des dispositions relatives au champ d'application des autorisations d'urbanisme et pour certaines de celles portant sur le recours obligatoire à l'architecte (les constructions à usage agricole et les serres de production : R. 431-2 b. et c.). Elle ne s'impose pas au PLU.

La circulaire du 3 février 2012 relative au respect des modalités de calcul de la surface de plancher des constructions définie par le livre I du code de l'urbanisme l'avait indiqué en précisant que la définition de l'article R. 420-1 «ne remet pas en cause celle qui peut être retenue par les documents d'urbanisme pour l'application de leurs règles ». Elle ne sert ainsi pas de référence, par exemple, pour l'application des coefficients d'emprise au sol ou des règles de prospect.

Dans un arrêt du 21 février 2018, le Conseil d'Etat a opté pour une solution plus nuancée<sup>1</sup>. Il a considéré, après avoir rappelé la définition de l'emprise donnée par l'article R. 420-1, qu' « *en l'absence de prescriptions particulières dans le document d'urbanisme précisant la portée de cette notion, sauf pour les surplombs, l'emprise au sol s'entend, en principe, comme la projection verticale du volume de la construction, tous débords inclus* ». Sans indication dans le PLU, il convient donc de se référer au contenu de l'article R. 420-1, en

<sup>1</sup> CE 21 février 2018, SCI La Villa Mimosas, n°401043.

l'occurrence dans cette affaire, à la rédaction en vigueur au moment du refus de délivrance du permis contesté<sup>2</sup>. Bien que la rédaction de l'arrêt soit sur ce point assez ambiguë, le juge n'a pas exclu de l'emprise les débords. Il a seulement voulu indiquer que le PLU en cause, s'il s'était abstenu de donner une définition de l'emprise, comportait tout de même des prescriptions sur les débords. Il résulte ainsi de l'arrêt, que si le PLU ne contient pas de définition de l'emprise, il y a lieu d'appliquer la définition réglementaire.

Les auteurs du PLU peuvent-ils pour autant s'écarter radicalement de l'article R. 420-1 ?

Dans l'arrêt rendu le 21 février 2018, le Conseil d'Etat se contente d'évoquer « l'absence de prescriptions particulières dans le document d'urbanisme précisant la portée de cette notion », ce qui suggère qu'un document d'urbanisme ne puisse qu'étendre ou réduire la « portée » de la notion d'emprise, telle qu'elle résulte du code de l'urbanisme, sans pouvoir déterminer son contenu, c'est-à-dire sans pouvoir substituer à la définition nationale une définition locale radicalement différente.

Cette interprétation rejoint le choix du lexique national de définir l'emprise en reprenant mot pour mot le contenu du premier aliéna de l'article R. 420-1, ce qui fait obstacle à ce que les planificateurs locaux donnent un autre sens à la notion<sup>3</sup>. En revanche, en vertu de l'article R. 151-16, le règlement peut, s'il l'estime utile, préciser et compléter la définition du lexique national.

Concernant la notion d'emprise, les marges de manœuvre locales sont donc à peu près claires. Elles portent essentiellement sur les éléments en saillie des constructions. Elles consistent à pouvoir préciser la nature des débords et des surplombs exclus, le principe étant leur inclusion : par exemple, concernant les dispositifs d'accessibilité des personnes à mobilité réduite, certains éléments de décor, les marquises et auvents, les bacs pour plantation, les dispositifs de protection contre le rayonnement solaire, les systèmes de récupération des eaux pluviales, les dispositifs extérieurs des pompes à chaleur, les abris à vélo... Pour plus de lisibilité, le règlement prendra soin d'indiquer par une liste non fermée (tels que...) que tous les autres éléments en saillis non expressément exclus sont pris en compte dans le calcul de l'emprise.

Pour mieux s'adapter aux caractéristiques locales du bâti, le règlement peut également préciser l'ampleur ou les caractéristiques des débords ou surplombs qui conduisent à comptabiliser dans l'emprise la surface de leur projection verticale.

Pour cela, il peut s'inspirer du second alinéa de l'article R. 420-1 ou s'en écarter, par exemple en choisissant d'intégrer au calcul de l'emprise tous les débords de toiture, uniquement les débords au-delà d'une certaine dimension, une partie des débords d'une certaine dimension ou seulement ceux disposant d'un appui au sol.

---

<sup>2</sup> La précision donnée par le second alinéa de l'article selon lequel certains surplombs et débords sont exclus de l'emprise résulte d'un décret postérieur du 27 février 2014.

<sup>3</sup> Du moins lorsque ce lexique sera approuvé par arrêté du ministre en charge de l'urbanisme (C. urb. R. 111-1). A noter que le commentaire ministériel du lexique précise « que les installations techniques qui font partie intégrante des constructions et participent de leur volume général, tels que les ascenseurs extérieurs, sont donc à comptabiliser dans leur emprise ».

**b) Le cas des constructions enterrées ou sans élévation**

Le juge estime que les constructions enterrées, à l'image des sous-sols, sont exclues de l'emprise au sol<sup>4</sup>.

L'application de la définition de l'emprise issue du premier alinéa l'article R.420-1 du code de l'urbanisme, rendu applicable au PLU par le lexique national (cf supra), conduit à la même conclusion. Une construction enterrée ne permet aucune projection verticale créatrice d'emprise. C'est aussi le cas des constructions au ras du sol, tels que des espaces de stationnement ou des terrasses qui ne comportent pas réellement de volume.

Dans son arrêt du 21 février 2018 (cf supra), le Conseil d'Etat a ainsi refusé de considérer, comme l'avait fait l'administration, qu'une dalle en béton recouverte d'une surface végétalisée, aménagée sur la partie avancée du sous-sol et faisant corps avec le gros œuvre de la construction, devait être prise en compte pour l'application des règles d'emprise du PLU.

En revanche, la surface du bassin d'une piscine, même s'il est enterré et découvert, correspond à de l'emprise au sol. C'est ce qu'a jugé le Conseil d'Etat en 2008. Il est vrai que le code de l'urbanisme ne définissait alors pas l'emprise et que le lexique national n'avait pas clairement étendu le champ d'application de cette définition aux PLU<sup>5</sup>. Néanmoins, ce type de construction peut faire l'objet d'une projection verticale (montante et non descendante comme les bâtiments) permettant de calculer une consommation d'espace. Il ne saurait être exclu du calcul de l'emprise à l'image des constructions enterrées qui laissent le sol libre de toute occupation.

Le PLU n'en est pas moins utile pour préciser la situation des ouvrages enterrés ou réalisés au sol.

Il peut ainsi rappeler l'exclusion de l'emprise au sol de la surface des ouvrages enterrés et l'inclusion de la surface des piscines et bassins de tout type, enterrés ou hors-sol (totalement ou partiellement), couverts ou découverts, ce qui ne fait pas obstacle, bien sûr, à ce qu'il prévoie, s'il l'estime opportun, que cette emprise n'est pas prise en compte ou est partiellement prise en compte pour l'application des limites maximales ou minimales fixées par le règlement.

Il est également conseillé aux auteurs du PLU d'aborder le problème des constructions partiellement enterrées en raison d'un terrain en pente. La jurisprudence considère qu'un sous-sol partiellement enterré du fait de la pente du terrain et ouvert de plain-pied sur l'aire de dégagement ne peut être regardé comme construit en sous-sol et doit être pris en compte pour le calcul de l'emprise<sup>6</sup>. En particulier lorsque le territoire communal comporte de nombreux terrains naturellement en pente où s'imposent des règles d'emprise, il est important que le règlement anticipe les difficultés de calcul, en indiquant dans quelle mesure une partie enterrée de la construction accessible de plain-pied est prise en compte, par

<sup>4</sup> CE 14 oct. 2002, Commune du Lavandou, n° 244714, BJD 5/2002, concl. Goulard, s'agissant de parkings complètement enterrés.

<sup>5</sup> CE 21 mars 2008, n°296239.

<sup>6</sup> CE 7 juillet 2000, commune de Saint-Tropez, n° 189606 ; CAA Lyon, 18 janvier 2018, n°16LY00172.

exemple en précisant les conditions d'accès à la partie située sous le niveau du sol avant travaux et si l'emprise inclut toute la surface du niveau considéré ou s'il convient d'exclure la partie enterrée.

Les constructions sans élévation pourront également faire l'objet de précisions. En effet, la plupart des constructions au sol n'épousent pas la forme naturelle du terrain. Elles comportent ainsi souvent une élévation, plus ou moins prononcée, parfois inégale, en particulier lorsque le terrain est accidenté. Le règlement devra déterminer à partir de quel niveau d'élévation la construction est constitutive d'emprise, sans se contenter d'une référence à une élévation « significative » peu opérationnelle. A l'inverse la fixation d'un critère altimétrique fixe (souvent 0,60 mètres) peut s'avérer trop rigide et entraîner des effets de seuil<sup>7</sup>. Une règle intermédiaire fondée sur les caractéristiques des constructions et leur terrain d'assiette est préférable.

### **3. La formulation de la règle d'emprise**

#### **a) Ecriture de la règle d'emprise maximale**

##### **■ Formulations admises**

La détermination d'un pourcentage d'occupation de l'unité foncière d'implantation de la construction est la formulation la plus commune de la règle d'emprise au sol (procédé du coefficient d'emprise au sol). L'emprise s'adapte ainsi à la taille de la parcelle, ce que ne permet pas la détermination d'une densité fixe exprimée en mètres carrés, qui reste néanmoins envisageable.

La règle d'emprise peut s'adapter plus finement à la taille des parcelles, soit en faisant bénéficier les petites parcelles d'un surplus d'emprise exprimé en pourcentage ou en mètres carrés, soit en réduisant l'emprise autorisée sur les tènements de grande taille, notamment en zone agricole, par exemple par un procédé qui consiste à réduire le coefficient d'emprise au sol au-delà des premiers 1000 ou 2000m<sup>2</sup>.

Les prescriptions en matière d'emprise peuvent s'appliquer à toute une zone uniformément ou varier selon les secteurs, voire selon les parcelles en alignement de certaines rues.

Des règles différentes d'emprises sont aussi susceptibles de s'appliquer à une même unité foncière. Le procédé, déjà évoqué, des bandes d'implantation, permet d'autoriser une emprise au sol plus importante au bénéfice des constructions réalisées dans la bande principale, en principe située en alignement des voiries ou emprises publiques, et plus faible dans la bande secondaire de manière à réduire la constructibilité des cœurs d'îlot ou de fond de parcelle. Le document graphique peut être encore plus directif en identifiant sur certaines parcelles un périmètre d'emprise maximale sous forme de polygone.

---

<sup>7</sup> Question écrite n° 11764, JO Sénat du 22/05/2014, p.1185.

A condition de le justifier au regard des finalités dominantes de la zone, l'emprise au sol peut dépendre de la destination des constructions, par exemple en étant plus favorable aux immeubles collectifs accueillant un certain pourcentage de logements sociaux ou intermédiaires ou pour les bâtiments à usage mixte.

L'emprise maximale peut être inversement proportionnelle à la hauteur des constructions, laissant ainsi au constructeur le choix de la morphologie de son projet tout en conservant la maîtrise des volumes bâtis, ce qui peut favoriser une diversité des formes urbaines dans un quartier en renouvellement où l'innovation architecturale est encouragée.

Il convient en toute hypothèse de veiller à ce que les règles d'emprises soient cohérentes avec les autres règles d'implantation et de volumétrie, en particulier qu'elles ne conduisent pas dans les zones urbaines à restreindre la constructibilité au point d'être dissuasives. Il faut en outre s'assurer qu'elles soient réellement nécessaires c'est-à-dire qu'elles participent utilement à l'atteinte des objectifs de densité, de volumétrie voire de fonctionnalité du PLU.

Les règles d'emprise au sol des constructions doivent aussi impérativement être coordonnées aux prescriptions relatives aux espaces libres, en particulier à celles exigeant une superficie minimale d'espaces de pleine terre ou des espaces extérieurs de stationnement qui sont consommateurs d'espaces.

#### ■ **Constructions existantes, secondaires, annexes, techniques...**

La situation des constructions existantes doit être spécialement envisagée ne serait-ce que pour indiquer que leur extension bénéficie des mêmes règles que les constructions nouvelles. Des prescriptions différentes peuvent leur être appliquées, notamment pour réduire les possibilités de transformation de celles d'entre elles qui ne sont pas conformes au document en vigueur. A l'inverse, il est concevable de réduire l'emprise des constructions neuves réalisées dans un terrain comportant déjà d'autres constructions afin de favoriser la réhabilitation et l'extension du bâti existant.

Par ailleurs, le règlement peut identifier des constructions dont l'emprise ne sera pas prise en compte. Il s'agit nécessairement de constructions de faible ampleur, d'annexes ou de locaux techniques. Le PLU aura sans doute une meilleure maîtrise de ces constructions s'il se contente de prévoir qu'elles ouvrent droit, dans une limite à définir, à un surplus d'emprise.

Lorsqu'il est prévu une emprise spéciale pour les bâtiments complémentaires ou annexes, celle-ci est en principe déductible de l'emprise autorisée pour le bâtiment principal, sauf si le PLU s'y oppose expressément, ce qui n'est pas dans le cas dans cet arrêt du Conseil Etat illustrant une telle situation :

*« Considérant qu'aux termes de l'article UH 9 du règlement du plan d'occupation des sols de la commune de Mareil-Marly (Yvelines) : « L'emprise au sol de l'ensemble des constructions ne peut excéder 25 % de la surface des terrains en secteur Uha (...)./ Les bâtiments complémentaires à l'habitation ne doivent pas occuper plus de 5 % de la superficie du terrain » ; que ces dispositions, qui, applicables à une zone urbaine destinée à accueillir des*

*habitations individuelles, ont été édictées en vue de maîtriser la densité des constructions dans cette zone, entendent prohiber tout projet de construction aboutissant à une emprise au sol de l'ensemble des bâtiments édifiés dépassant 25 % de la surface du terrain d'assiette, quelle que soit la nature de cette construction ; que si elles prévoient un coefficient maximal d'emprise au sol propre aux bâtiments complémentaires à l'habitation afin de limiter leur développement, cette prescription n'a ni pour objet ni pour effet d'écarter la prise en compte de ces bâtiments pour le calcul du coefficient d'emprise globale ; » (CE 8 mars 2006, n°279784).*

Le règlement doit dans tous les cas bien distinguer les éléments d'un projet de construction qui ne créent aucune emprise (cf supra) de ceux qui créent une emprise dont le règlement ne tient pas compte où dont il ne tient compte que partiellement.

#### ■ **Terrain à prendre en compte**

La règle d'emprise s'applique à l'unité foncière d'assiette du projet. Lorsque le terrain est à cheval sur plusieurs zones, la jurisprudence retient des solutions équilibrées applicables en l'absence de précision du PLU. Les auteurs du PLU peuvent utilement s'en inspirer :

- Ou bien la construction est implantée dans une seule zone : seule la superficie du terrain comprise dans cette zone est prise en compte pour l'application de la règle propre à cette zone, à l'exclusion de la partie du terrain située dans l'autre zone<sup>8</sup>;

- Ou bien la construction est elle-même implantée à cheval sur les deux zones : « *il convient alors d'appliquer, pour chaque partie de la construction considérée isolément, les règles d'emprise au sol et d'occupation des sols propres à la zone dans laquelle elle se trouve, avec pour référence de superficie, celle de la part de terrain située dans cette même zone* »<sup>9</sup>.

#### **b) Écriture de la règle d'emprise minimale**

En application de l'article L. 151-26, le règlement du PLU ne peut imposer une densité minimale de construction que dans « des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés » (cf supra). Il convient donc que le règlement identifie ces zones d'influence des transports collectifs qui correspondent à la périphérie immédiate des gares routières ou ferroviaires, des stations de métro ou de tramway ou des lignes de bus. Le règlement graphique les matérialisera.

Le code de l'urbanisme ne l'autorisant pas expressément, le PLU ne peut prévoir une application immédiate de ces règles lorsque l'obligation se fonde sur des opérations de

<sup>8</sup> CE sect. 26 févr. 1988, Mme Sales, req. n° 64507, Rec. p. 89 ; RFDA 1988, p. 970, concl. Vigouroux ; AJDA p. 367 et 334 – CE 18 mars 1988, M. Brun, req. n° 70020 – CE 3 juin 1988, Commissaire de la République du Var, req. n° 71649 – CE 12 juill. 1995, SARL Constructions transactions Mauro, req. n° 138196.

<sup>9</sup> Concl. Merloz sous CAA Paris, 20 janv 1994, Commune de Saint-Prix et Société Sovaldis, BJDJ 1994, p. 96.

renforcement des transports publics programmées. Il précisera en conséquence que ces dispositions s'imposeront une fois l'opération réalisée.

Il convient néanmoins d'observer que ni l'article L. 151-26 ni l'article R. 151-39 n'exigent un certain niveau de desserte des transports collectifs à proximité desquels des règles de densité minimale peuvent être instituées. Il suffit donc que ces transports existent.

La règle d'emprise minimale est établie sur des bases de calcul identiques à celles applicables à l'emprise maximale au moyen d'un pourcentage minimum d'occupation de l'unité foncière d'implantation de la construction, d'une surface au sol minimale ou de la combinaison des deux formules. Les surfaces déjà construites comptent en principe dans l'emprise mais rien n'empêche le règlement d'en disposer autrement.

Le PLU peut opter pour une restriction du champ d'application de ces prescriptions à certains terrains en fonction de leur taille, certaines constructions en fonction de leur destination ou sous-destination ou à certaines opérations d'aménagement d'ensemble de manière à la rendre applicable à l'échelle de l'ensemble du projet.