

>> L'ÉCRITURE DU RÈGLEMENT : PROBLÈMES GÉNÉRAUX

Jean-François Inserguet, Maître de conférences à l'Université Rennes 2

Fiche 7

LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE RÉDACTION DU RÈGLEMENT

Le règlement du PLU doit naturellement être rédigé de façon claire et non ambiguë. En effet, le respect de cet impératif conditionne :

- la légalité du PLU, des problèmes d'interprétation pouvant conduire à son annulation¹,
- la bonne lecture du document par les pétitionnaires et, par voie de conséquence, la bonne application de la règle,
- la qualité du travail des services instruisant les demandes d'autorisation d'occupation des sols.

Cette exigence de clarté n'est pas spécifique au PLU car elle s'applique à l'ensemble des textes législatifs et réglementaires. Elle trouve toutefois dans le règlement une application privilégiée.

1. Le principe général

Tous les textes législatifs et réglementaires doivent être rédigés de façon intelligible.

Concernant les lois, le Conseil constitutionnel a reconnu un principe de « *clarté de la loi* » qui découle de l'article 34 de la Constitution². Parallèlement, il a posé un objectif constitutionnel « *d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* » dont l'objet est de « *prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire* »³. Bien qu'étant apparemment différents, le Conseil les met souvent en œuvre de façon simultanée⁴, ce qui prouve le lien fort qui existe entre eux quant à l'idée qu'ils véhiculent : la loi doit pouvoir être concrètement appliquée, les administrés doivent pouvoir comprendre rapidement et sans effort particulier le droit applicable.

Ces principes sont valables également concernant les textes réglementaires, le Conseil d'État ayant reconnu leur opposabilité dans une décision du 8 juillet 2005 confirmée en 2006⁵.

¹ Voir les exemples mentionnés dans la fiche 6, dont CE 11 janv. 2006, M. Roptin, *BJDU* 3/2006.

² Cons. constit. 12 janv. 2002, déc. n°2005-455 DC.

³ Cons. constit. 28 avr. 2005, déc. n°2005-514 DC.

⁴ Cons. constit. 7 déc. 2000, déc. n°2000-435 DC.

⁵ CE 8 juill. 2005, Fédération des syndicats généraux de l'Éducation nationale et de la recherche publique SGEN-CFDT ; *Rec. CE* p. 708 ; – CE 24 mars 2006, KPMG, *Rec. CE* p. 154.

Ces jurisprudences, rendues en matière de décrets, sont facilement applicables aux décisions d'urbanisme⁶, en particulier aux règlements des plans locaux d'urbanisme. Le rapport rendu en 2005 l'avait clairement souligné : une qualité renforcée des documents d'urbanisme permet d'assurer une meilleure sécurité juridique des autorisations délivrées sur leur fondement, ce qui nécessite d'associer davantage d'expertise juridique dans leur élaboration⁷. Les pétitionnaires, les services instruisant les demandes et plus généralement tous les administrés et les professionnels de l'urbanisme doivent pouvoir comprendre facilement le règlement, ce qui suppose que ce dernier soit rédigé de façon claire.

2. L'application du principe de clarté au règlement du PLU

Il découle des principes vus précédemment que les auteurs des plans locaux d'urbanisme doivent s'interroger sur cinq éléments lorsqu'ils rédigent le règlement.

a. L'application dans le temps du règlement

La règle d'urbanisme véhiculée par le PLU a vocation à s'inscrire dans la durée. Toutefois, l'application dans le temps du règlement peut s'avérer être délicate dans certains cas pour deux raisons. D'une part, le plan s'inscrit lui-même dans une hiérarchie des normes assez complexe, les plans et documents avec lesquels il doit être compatible étant régulièrement modifiés. D'autre part, pour un même terrain, une disposition identique du règlement peut avoir à être appliquée de façon successive, sur des périodes proches.

Il en ressort deux constats.

Tout d'abord, il est déconseillé de faire référence dans le règlement à des documents, législations ou autres textes, notamment sous la forme de renvois. Ces derniers s'imposent certes aux auteurs des PLU, mais faire mention de leur date ou de leur contenu pose problème lorsqu'ils sont amendés. Certes, ils seront d'application immédiate ou, dans le cas de ceux mentionnés à l'article L. 123-1-9, la collectivité aura trois ans pour mettre le plan local d'urbanisme en compatibilité. Mais la mention d'un texte erroné dans le règlement rend naturellement l'application de celui-ci plus difficile et est de nature à induire en erreur les pétitionnaires⁸.

Enfin, en cas d'applications successives à une même construction, le règlement doit indiquer précisément la façon dont ces mises en œuvre vont se combiner dans le temps. Ainsi, concernant les extensions, il est obligatoire de prévoir une date de référence afin de pouvoir s'assurer du respect du seuil maximal d'extension autorisée et éviter que des demandes successives ne soient sollicitées pour contourner cette limitation⁹. Cette solution, rendue à propos des zones naturelles, semble être valable pour toutes les autres zones, notamment lorsqu'un seuil a été défini dans le but de les encadrer.

⁶ CE 18 juin 2008, Commune de Tremblay-en-France, req. n°285344 : à propos du décret fixant le périmètre de l'opération d'intérêt national « Aéroports de Paris ».

⁷ P. Pelletier, rapport *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, 2005.

⁸ Voir la fiche 1 sur la présentation générale du règlement.

⁹ CE 21 nov. 2007, Mme Salle-Gruber ; *BJDU* 2008, n°1, p. 12, concl. C. Vérot.

b. L'utilité de la règle

La clarté du règlement est subordonnée à sa concision. Les auteurs du PLU doivent donc veiller à ce qu'il ne contienne aucune disposition superflue venant rendre sa lecture plus compliquée et multiplier davantage les risques d'illégalités.

Sur ce plan, leur tâche est devenue plus aisée depuis la loi « SRU ». En effet, le législateur a fait du projet d'aménagement et de développement durable la pièce centrale du plan, autour de laquelle se déclinent les orientations d'aménagement et de programmation, le règlement et ses documents graphiques¹⁰. Le règlement ne doit donc contenir que ce qui est utile à la mise en œuvre du PADD. Le respect de cette contrainte sera vérifié lors de l'écriture du rapport de présentation, chacune des dispositions du règlement devant y être justifiée (c. urb., art. R. 123-2). Cette justification permettra donc de déceler les éléments du règlement qui ne présentent pas d'intérêt pour retranscrire les orientations du PADD.

c. Le choix entre une présentation littérale de la règle et une présentation graphique

Depuis la loi « SRU », les documents graphiques ont valeur réglementaire (c. urb., art. L. 123-5). L'article R. 123-1 du code de l'urbanisme va dans le même sens en précisant que le règlement peut comprendre des documents graphiques.

Les auteurs des PLU ont donc une liberté de choix entre exposer la norme de façon littérale, comme c'est le plus souvent le cas, ou sous la forme de schémas intégrés au règlement littéral, ou par l'intermédiaire des cartes indiquant le zonage.

Dans les deux derniers cas, l'avantage est de permettre une formalisation fine et simple de la règle. Ces méthodes ne sont toutefois utilisables que pour les règles quantifiables, telles celles de recul et de hauteur. De surcroît, contrairement aux schémas figurant dans les orientations d'aménagement et de programmation, elles s'imposeront selon un rapport de conformité et non de compatibilité. La marge d'appréciation laissée à l'administration en sera donc amoindrie.

d. Les notions utilisées et la présentation du règlement

Le règlement doit être présenté de façon claire. Il doit être le plus concis possible et rédigé en évitant les formules superfétatoires.

Lorsque c'est nécessaire, en fonction de sa longueur, chaque article doit faire l'objet de divisions apparentes. Notamment, les règles alternatives ou exceptions doivent être clairement distinguées de la règle de principe (par exemple : « *art. 4.1 Principe, art. 4.2 Exceptions* »).

Concernant le fond, il convient d'appliquer au règlement du PLU les mêmes principes qui régissent la rédaction de tout texte juridique¹¹.

Ainsi, les phrases employées doivent être simples, en évitant la multiplication des subordonnées, les doubles négations et les substantifs. L'abus d'adverbes est à éviter (par exemple : « *il est rigoureusement interdit* »). Elles doivent être formulées au présent, qui a valeur impérative et non au futur (par exemple : « *des règles différentes peuvent être appliquées si...* » à la place de : « *des règles*

¹⁰ Art. L. 123-4-1 du code de l'urbanisme.

¹¹ Pour plus de précision, les auteurs des PLU pourront utilement se référer au *Guide de légistique* disponible sur le site « Légifrance ».

différentes pourront être rencontrées si... »). Il est inutile d'appuyer les règles par le mot « doit ». L'emploi du terme ne présente en effet aucun intérêt et ne fait que rendre plus compliquée la phrase.

En toute logique, un soin particulier doit être apporté au choix des termes utilisés, les mots devant être employés dans leur sens précis. Ainsi, à titre d'exemples :

- le terme « *notamment* » n'est à utiliser que s'il s'agit d'apporter des précisions sur le contenu de la règle ou de donner des exemples. Son emploi est à éviter lorsque les auteurs du PLU considèrent tous les cas dont il précède l'énumération comme étant limitatifs ;
- « *le cas échéant* » n'est pas synonyme de « *éventuellement* » beaucoup plus ouvert. Lorsqu'il est utilisé, la règle ne trouvera à s'appliquer que si certaines conditions dont il précède la liste sont réunies.

e. **Le degré de précision de la règle**

Une règle d'urbanisme doit naturellement être rédigée de façon précise. Toutefois, cette exigence peut être remplie de deux façons :

- soit sous la forme de règles « *quantitatives* » ou « *métriques* », exprimées sous la forme de distances minimales, de hauteurs maximales...
- soit sous la forme de règles dites « *qualitatives* » ou « *appréciatives* », rédigées principalement en mentionnant l'objectif à atteindre.

La première méthode a pendant longtemps été privilégiée, sous l'influence notamment de la centralisation et de la volonté de développer des « *règlements-types* »¹². Elle connaît actuellement un regain d'intérêt pour des raisons essentiellement législatives, la loi ayant récemment multiplié les dispositifs de majoration de densité impliquant, pour pouvoir être utilisés, que le règlement soit rédigé sous une forme « *quantitative* ». Tel est le cas de la possibilité de majorer « *le volume constructible tel qu'il résulte du COS ou des règles relatives au gabarit, à la hauteur ou à l'emprise au sol* » pour les programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux (c. urb., art. L. 127-1), de la faculté d'autoriser le dépassement des « *règles relatives au gabarit et à la densité* » lorsqu'un bâtiment présente des critères de performance énergétique élevés (c. urb., art. L. 128-1), d'utiliser la procédure de modification simplifiée lorsque le changement souhaité porte sur des « *éléments mineurs* » (c. urb., art. L. 123-13)¹³.

La seconde a fait une apparition plus récente, principalement depuis la loi « SRU ». Elle devrait être appelée à se développer davantage si les réflexions liées à « *l'urbanisme de projet* » aboutissent. Une écriture du règlement sous une forme moins contraignante, visant à développer les règles « *qui privilégient l'approche en termes d'objectifs* », est en effet envisagée¹⁴.

¹² GRIDAUH, La règle locale d'urbanisme en question, *Constr.-Urb.* oct. 2011, p. 12.

¹³ Parmi les « éléments mineurs » figure la possibilité d'augmenter, dans la limite de 20 %, le coefficient d'emprise au sol, le COS ou la hauteur maximale des constructions (c. urb., art. R. 123-20-1).

¹⁴ Séminaire de Benoist Apparu des 26 et 27 mai 2011, Lyon.

La jurisprudence administrative a, après quelques hésitations, validé son utilisation en ce qui concerne les règles alternatives, quel que soit l'article du règlement, et les dispositions non obligatoires de ce dernier.

Ainsi, il a été admis que les articles 6 et 7 du règlement de zone, après avoir indiqué les dispositions applicables en principe, peuvent fixer une règle alternative sous une formulation « qualitative » selon laquelle « *des dispositions différentes pourront être autorisées ou imposées pour des raisons d'harmonie, notamment pour tenir compte de l'implantation des constructions existantes ou projetées dans le parcellaire voisin, et pour permettre l'amélioration des constructions existantes* »¹⁵. Cette solution constitue un net assouplissement en comparaison de la jurisprudence antérieure, beaucoup plus restrictive, qui estimait que ce type de rédaction ne permettait pas un encadrement suffisant¹⁶.

En revanche, cette faculté est prohibée concernant les dispositions qu'un règlement doit obligatoirement comporter, à savoir celles relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques et par rapport aux limites séparatives (c. urb., art. R. 123-9). Ainsi, il a été jugé qu'un article 6 de règlement de zone ne pouvait prévoir que « *l'implantation de toute construction... doit permettre sa bonne insertion dans le paysage environnant* » et qu'un article 7 ne pouvait prévoir le refus d'une autorisation si l'implantation en limite séparative « *a pour effet de porter gravement atteinte aux conditions d'habitabilité d'un immeuble voisin ou à l'aspect du paysage urbain* » et préciser que l'implantation de toute construction « *doit permettre son insertion harmonieuse dans le paysage environnant* ». En effet, ces dispositions sont illégales car elles « *ne fixent aucune règle précise et se bornent à évoquer des objectifs généraux à atteindre* »¹⁷.

Sous cette réserve, les auteurs des règlements sont libres de choisir entre ces deux modes d'écriture, en fonction de leurs avantages et inconvénients respectifs.

Ainsi, les formulations « qualitatives » pourront être préférées si le parcellaire est très découpé avec des formes irrégulières, ce qui rend plus difficile l'écriture et l'application de règles « quantitatives ». Elles seront également utilisées si l'administration souhaite disposer d'une plus grande marge d'appréciation et ne pas s'enfermer dans des règles trop rigides risquant, au final, de ne pas systématiquement répondre à l'objectif urbanistique recherché.

Les règles « quantitatives » s'imposeront d'elles-mêmes, en toute logique, en ce qui concerne l'emprise au sol, le coefficient d'occupation des sols, ou lorsque la collectivité souhaite ouvrir aux pétitionnaires la faculté de bénéficier des dispositifs de majoration de densité apparus récemment dans le code de l'urbanisme¹⁸. Elles pourront également être utilisées de façon privilégiée si la configuration des terrains est simple et si la commune a une vision précise de son parti d'aménagement.

Il est également à noter que les règles « appréciatives » ne sont pas nécessairement plus une source d'insécurité juridique que celles dites « quantitatives ».

¹⁵ CE 30 sept. 2011, Commune de Saint-Maur-des-Fossés, req. n°339619.

¹⁶ Par exemple, CAA Marseille 12 févr. 2004, Mme Garcia, req. n°98MA01858. Voir, dans le thème relatif aux problèmes généraux d'écriture, la fiche 6 relative à l'écriture des règles alternatives ou exceptions.

¹⁷ CE 18 juin 2010, Ville de Paris, req. n°326708.

¹⁸ Voir *infra*.

Certes, ces dernières laissent moins de place à l'interprétation, donc à l'arbitraire. En revanche, elles peuvent poser problème lorsque l'administration est tentée, face à un cas pour lequel la règle n'avait pas été conçue, d'autoriser une adaptation mineure qui, au contentieux, peut être requalifiée en dérogation interdite. Source de rigidité, elle peut également conduire à multiplier les procédures de modification ou de révision pour s'en affranchir ou adapter le règlement aux nouveaux besoins. Elle implique également souvent une multiplication des règles alternatives afin de tenter de prendre en compte toutes les hypothèses envisageables, d'où un règlement beaucoup plus étoffé et, parfois, plus difficile à comprendre et à appliquer.

La règle qualitative, quant à elle, n'offre pas systématiquement un pouvoir discrétionnaire trop important à l'administration, notamment lorsqu'elle exprime l'objectif à atteindre avec suffisamment de précision¹⁹.

¹⁹ Par exemple, « les constructions peuvent joindre les limites séparatives [...] lorsque la construction projetée s'adosse à une construction existante édifiée en limite séparative et qu'elle présente sensiblement le même volume ». Inversement, la formulation suivante accorde un pouvoir discrétionnaire beaucoup plus important : « l'architecture contemporaine sera l'objet d'une recherche particulière en matière d'espace de vie ou d'occupation de l'espace, par rapport à l'environnement ».