

>> L'ÉCRITURE DE L'ARTICLE 13 DES RÈGLEMENTS DE ZONE DU PLU

Gilles Godfrin, maître de conférences au Conservatoire National des Arts et Métiers

Fiche 1

CHAMP D'APPLICATION, OBJECTIFS ET NATURE DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 13

L'article 13 des règlements de zone du plan local d'urbanisme (PLU) s'intéresse aux espaces urbains non bâtis, c'est-à-dire aux terrains et parties de terrains situés entre les bâtiments¹. Les rédacteurs du PLU ne doivent pas, en effet, considérer ces espaces non bâtis comme de simples interstices ou, pire, comme des délaissés de l'urbanisation. Le code de l'urbanisme les invite donc à appréhender positivement ces espaces, à les envisager comme des composantes à part entière du tissu urbain, lequel doit être conçu comme un assemblage cohérent de pleins et de vides.

En préliminaire, il importe de souligner que la réglementation des espaces non bâtis est, pour les auteurs du PLU, une faculté mais aussi, dans une certaine mesure, une obligation.

■ Réglementer les espaces non bâtis : une faculté

Les articles du code énonçant le contenu du règlement du PLU comportent de nombreuses dispositions qui, de manière directe ou indirecte, habilite leurs auteurs à réglementer les espaces non bâtis. L'utilisation du verbe « peut » laisse clairement entendre qu'il s'agit d'une faculté qui leur est offerte et non – sous les réserves qui seront émises ci-après – d'une obligation.

Ainsi, dans la partie législative du code, l'article L. 123-1-5 dispose que :

« Le règlement [du plan local d'urbanisme] peut :

« 1° Préciser **l'affectation des sols** [...] ;

« 4° Déterminer des règles concernant [...] l'aménagement [des] **abords [des constructions]** ;

« 7° Identifier et localiser les **éléments de paysage** [...] et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection ;

« 9° Localiser, dans les zones urbaines, les **terrains cultivés à protéger** [...] ;

« 10° Délimiter les secteurs dans lesquels la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la **démolition de tout ou partie des bâtiments existants** sur le terrain [...] ».

« 12° [...] délimiter les zones [où des mesures doivent être prises pour **limiter l'imperméabilisation des sols** et pour assurer la maîtrise du débit et de **l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement**] ».

¹ Hormis cependant les voies de desserte des bâtiments, régies par l'article 3 des règlements de zone. Voir le rapport de Jean-François Inserguet, L'écriture des règlements de zone : articles 3 et 4, Fiches 1 et 2.

L'article L. 130-1 prévoit pour sa part que :

« Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme **espaces boisés** les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer [...]. Ce classement peut s'appliquer aussi à des **arbres isolés**, des **haies** ou des **réseaux de haies**, des **plantations d'alignement** ».

Dans la partie réglementaire du code, l'article R. 123-9 précise que :

« Le règlement [du plan local d'urbanisme] peut comprendre tout ou partie des règles suivantes :

« 1° Les occupations et **utilisations du sol** interdites ;

« 2° Les occupations et **utilisations du sol soumises à des conditions particulières** [...];

« 11° L'aménagement [des] **abords [des constructions]**, ainsi que, éventuellement, les prescriptions de nature à assurer la protection des **éléments de paysage** [...];

« 13° Les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'**espaces libres, d'aires de jeux et de loisirs** et de **plantations** [...]. ».

■ Réglementer les espaces non bâtis : une obligation

Malgré l'utilisation du verbe « *peut* » dans les articles précités du code, la liberté des rédacteurs du règlement du PLU n'est pas totale. Dans une certaine mesure, la faculté devient obligation afin, d'une part, que le règlement soit en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU et, d'autre part, qu'il respecte diverses contraintes juridiques extérieures et supérieures au PLU.

L'obligation de rédiger le règlement du PLU en cohérence avec le PADD est énoncée au premier alinéa de l'article L. 123-1-5². Élaboré sur la base du diagnostic territorial mais avant la rédaction du règlement, le PADD insuffle à ce dernier ses ambitions pour le devenir du territoire couvert par le PLU. Déjà avant la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, le PADD, chargé de définir les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme, comportait fréquemment des orientations en matière de paysage, de biodiversité ou encore de forme urbaine, orientations qui avaient nécessairement une influence sur la manière dont le règlement du PLU prenait en charge la question des espaces non bâtis. Or, la loi Grenelle II a précisé le contenu du PADD : désormais celui-ci doit obligatoirement « *défini[r] les orientations générales des politiques [...] de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques* » et « *fixe[r] des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* » (c. urb., art L. 123-1-3), ce qui ne peut que renforcer les contraintes de rédaction des dispositions réglementaires relatives aux espaces non bâtis.

Les auteurs du règlement ont par ailleurs l'obligation de respecter diverses orientations d'urbanisme figurant dans la loi ou dans les documents de planification supérieurs au PLU.

En premier lieu, le PLU doit « *respect[er] les principes énoncés à l'article L. 110* » du code de l'urbanisme (c. urb., art. L. 123-1, al. 1). Or cet article dispose que les

² Notons qu'il paraît évident que le règlement doit aussi être en cohérence avec les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU, même si le code n'énonce pas explicitement cette obligation.

décisions d'utilisation du sol (et donc notamment les PLU) doivent, notamment, « *gérer le sol de façon économe* » et « *assurer la protection des milieux naturels et des paysages [et] la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques* ».

En deuxième lieu, le règlement du PLU doit contenir des règles « *permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1* » du code de l'urbanisme (c. urb., art. L. 123-1-5, al. 1). Or, parmi les objectifs énoncés par cet article figurent « *la protection des sites, des milieux et paysages naturels* » ainsi que « *la protection de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles [et] des pollutions* ».

En troisième lieu, le PLU doit respecter divers documents de planification (c. urb., art. L. 123-1-9 et L. 123-1-10), susceptibles d'imposer des contraintes quant au traitement des espaces non bâtis. Il doit en particulier être compatible, le cas échéant, avec le **schéma de cohérence territoriale (SCOT)**³, la **charte de parc naturel régional ou national**, le **schéma directeur ou local d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE et SAGE)** et le **plan de gestion des risques d'inondation (PGRI)**. Il doit par ailleurs prendre en compte le **schéma régional de cohérence écologique (SRCE)**.

Ajoutons que, dans les communes littorales, le PLU « *doit* » classer en espaces boisés les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs (c. urb., art. L. 146-6, al. 4).

Au sein des règlements de zone du PLU, **les règles relatives aux espaces non bâtis sont traditionnellement localisées dans l'article 13**. Dans les POS, cette localisation était imposée par le code (ancien art. A. 123-2). Pour les PLU, bien que cela ne soit pas obligatoire, il est d'usage de reprendre la structure en seize rubriques proposée par l'article R. 123-9 : cela assure l'homogénéité de présentation des différents PLU et facilite ainsi leur consultation par les « usagers » du droit de l'urbanisme⁴. Les règles relatives aux espaces non bâtis sont donc regroupées dans l'article 13 des règlements de zone, par référence au 13° de l'article R. 123-9.

Le contenu de l'article 13 du règlement du PLU doit-il pour autant coller à la lettre du 13° de l'article R. 123-9, lequel, rappelons-le, indique que le règlement du PLU peut comprendre « *Les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'espaces libres, d'aires de jeux et de loisirs et de plantations* » ? Il semble préférable de s'attacher plutôt à ses thèmes généraux – les « *espaces libres* » et les « *plantations* » – et de s'efforcer de regrouper dans l'article 13 des règlements de zone toutes les règles susceptibles, en application de l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires précitées, de figurer dans le règlement d'un PLU, et se rattachant à l'un ou à l'autre de ces thèmes. Or, ces

³ Pour des exemples d'incompatibilité avec les dispositions du schéma protectrices des espaces non bâtis, voir CE 11 févr. 1991, SAHLM Artois Logement, req. n°100597 (incompatibilité d'un POS classant en zone constructible affectée d'un COS de 0,4 un ensemble de terrains protégés par le schéma directeur en tant qu'« espace vert – parc urbain ») – CE 21 mars 1994, Commune du Châtelet-en-Brie, req. n°112033 (incompatibilité de l'ouverture à l'urbanisation de terrains avec les orientations du schéma directeur relatives à la destination générale des sols et à la conservation des espaces boisés).

⁴ Voir le rapport de Jean-François Inserguet, L'écriture du PLU : problèmes généraux, Fiche 1. Cette présentation type des règlements de zone n'est pas cependant sans exemple de critiques : voir GRIDAUH, La règle d'urbanisme en question, *BJDU* 2012/1, p. 12.

règles, comme nous le verrons, ne se réduisent pas, loin s'en faut, à des « obligations imposées aux constructeurs ».

Dans la présente fiche, il convient de bien cerner le champ d'application de l'article 13 des règlements de zone du PLU (point 1), avant de déterminer les objectifs qu'il permet d'atteindre (point 2), puis de comprendre la nature variée des dispositions qu'il peut contenir (point 3).

Dans les fiches suivantes, sera exposée la manière dont l'article 13 peut réglementer les espaces libres (Fiche 2) et les plantations (Fiche 3), ainsi que la manière dont il aborde la question particulière des espaces boisés classés (EBC) et des terrains cultivés à protéger (TCP) (Fiche 4).

1. Champ d'application de l'article 13

a) Champ d'application matériel : les « espaces libres »

L'article 13 des règlements de zone du PLU a vocation à réglementer les « espaces libres ». Cette expression n'a cependant pas de définition juridique textuelle ou jurisprudentielle. Il appartient donc au PLU, tout au moins s'il lui confère des effets juridiques, de la définir précisément⁵. Une disposition de l'article 13 selon laquelle « il doit être planté un arbre à grand ou moyen développement pour 200 mètres carrés d'espaces libres » poserait des problèmes d'application si le PLU ne précisait pas si les places de stationnement de surface et les voies internes doivent ou non être incluses dans les espaces libres.

En première analyse, les espaces libres correspondent à une **surface de sol**. Celle-ci est nécessairement, dans l'article 13, déterminée par référence au terrain (unité foncière) pris en considération. Les espaces libres en sont une partie, parfois la totalité.

En seconde analyse, les espaces libres sont déterminés, à l'échelle du terrain, **par opposition aux espaces non libres**, c'est-à-dire occupés. Et c'est finalement la nature de cette occupation qui fait varier la définition des espaces libres d'un PLU à l'autre. Ainsi, la définition des espaces libres peut être compréhensive s'il est décidé de les déterminer par opposition aux espaces bâtis (par exemple : « les espaces libres sont les espaces sur lesquels ne s'exerce pas l'emprise au sol des bâtiments », formulation qui suppose d'avoir clairement défini l'emprise au sol dans le glossaire). La définition des espaces libres peut, au contraire, être discriminante et exclure, outre les espaces occupés par les bâtiments, certains espaces spécifiques tels que les aires de stationnement de surface, les trémies,

⁵ De manière générale, tous les termes et expressions utilisés dans le règlement écrit du PLU, et ayant une incidence juridique, doivent être définis avec la plus grande précision dans un glossaire intégré à ce règlement (voir le rapport de Jean-François Inserguet, *L'écriture du PLU : problèmes généraux*, Fiche 3). Cette exigence concerne même les termes qui paraissent les plus banals (« terrain », « bâtiment », « arbre », « clôture »...) puisque, appréhendés par le droit, ils deviennent des termes techniques. Le travail de définition, appuyé sur des simulations, est difficile. Mais, parce qu'il induit une grande rigueur dans la rédaction du règlement, il rationalise par la suite l'instruction des demandes d'autorisation, limite les négociations et réduit les contentieux. À ce dernier égard, on observe que de nombreux contentieux relatifs à l'application des POS ou des PLU ont pour origine l'imprécision du langage utilisé, qui reportent sur le juge, qui n'a pourtant pas en main toutes les clés de compréhension, le travail d'explicitation qu'auraient dû faire en amont les auteurs du document. Ce travail de définition a par ailleurs l'avantage de donner aux termes ou expressions concernés une acception en parfaite adéquation avec les objectifs poursuivis et les effets juridiques attendus.

les voies internes... Peuvent aussi être exclues les parties du terrain comportant des constructions en sous-sol.

C'est à partir d'une définition claire des espaces libres, non sujette à interprétation, que pourront être rédigées les dispositions de l'article 13⁶. Il pourra s'agir de fixer une surface minimale d'espaces libres et/ou de réglementer le traitement de ces espaces (voir ci-après, point 2). À ce dernier égard, on observe que l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme invite les rédacteurs des PLU à fixer dans l'article 13 « les obligations [...] en matière de réalisation d'espaces libres » et dans l'article 11 les règles relatives à « l'aménagement [des] abords [des constructions] », ce qui signifie que le traitement des espaces libres a sa place dans l'un et l'autre articles. Il paraît cependant logique de regrouper l'intégralité des règles relatives aux espaces libres (quantité requise et traitement imposé) dans un seul des deux articles, et de préférence dans l'article 13, l'article 11 se concentrant alors sur les constructions (aspect et valeur patrimoniale).

b) Champ d'application matériel : les « plantations » (espaces verts et arbres)

L'article 13 des règlements de zone du PLU a aussi vocation à réglementer les « **plantations** », terme utilisé par l'article R. 123-9, 13°. Si l'article 13 reprend ce terme, il est indispensable de le définir, faute de définition par le code ou par la jurisprudence, et cela d'autant plus que le mot est ambivalent.

Dans une première acception, le terme « *plantation* » désigne l'action de planter. C'est cette signification que retient l'article L. 123-5, relatif à la portée du PLU, selon lequel : « *Le règlement et ses documents graphiques sont opposables [...] pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements [...]* ». Une règle de l'article 13 du type « *il est exigé la plantation d'au moins 1 arbre pour 100 mètres carrés* » correspond à cette première acception.

Dans une seconde acception, le terme « *plantation* » désigne un espace à composante sinon à dominante végétale. C'est d'ailleurs celle-ci que retient l'article R. 123-9, 13° : en évoquant la « *réalisation de plantations* », il distingue bien l'action (« *réalisation* ») et son résultat (« *plantations* »). Dès lors qu'il a été décidé de regrouper à l'article 13 toutes les dispositions relatives aux végétaux, notamment des mesures de protection des « *éléments de paysage* » en application de l'article L. 123-1-5, 7° du code, qui sont assurément exclues par la première définition, il peut sembler utile de retenir la seconde. Celle-ci a d'ailleurs l'avantage de s'appliquer non seulement aux plantations qui sont « réalisées », mais aussi à celles qui sont le résultat d'une génération naturelle du sol, dont la protection doit aussi pouvoir trouver sa place dans l'article 13. Il faut cependant bien reconnaître que cette acception du mot « *plantation* » n'est pas très efficiente : trop générique, il est très difficile de lui conférer des effets juridiques particuliers, et il sera toujours indispensable de distinguer la question des espaces verts et celle des arbres.

En définitive, on s'attachera, dans le glossaire réglementaire du PLU, à définir précisément ces dernières notions.

Les « **espaces verts** » correspondent à des espaces à dominante végétale, indépendamment des végétaux qui les recouvrent (des graminées aux arbres).

⁶ Dans la réalité du travail d'écriture du règlement d'un PLU, la chronologie n'est pas aussi simple. Il est en effet procédé par itération : si les définitions initialement retenues guident la rédaction des articles du règlement, celle-ci conduit souvent à y revenir pour les affiner, voire les rectifier.

Leur vocation est urbaine (agrément, paysage, biodiversité, rétention des eaux pluviales) : sauf à retirer toute efficacité juridique à la notion, les terrains agricoles ou naturels (prés, champs, forêts) ne peuvent être qualifiés d'espaces verts. La notion d'« espaces verts » couvre donc les parcs d'agrément, les jardins d'ornement, les terrains cultivés urbains (potagers, vergers, terrains maraîchers, jardins familiaux, pépinières), les espaces boisés urbains, et éventuellement les terrains de jeu et de sport. Ainsi largement définis, les espaces verts se caractérisent moins par la présence de végétaux divers que par l'existence d'un sol susceptible de les recevoir. Le PLU pourra à cet égard considérer comme espaces verts soit uniquement les espaces en pleine terre, soit éventuellement aussi les espaces sur dalles de constructions souterraines ou sur toitures-terrasses, couvertes d'une couche minimale de terre végétale.

Les « **arbres** » sont des végétaux ligneux implantés dans les espaces verts, mais aussi dans des espaces ne méritant pas cette qualification, tels que les parcs de stationnement et les voies, ou encore les espaces agricoles et naturels. On distingue généralement les arbres à grand développement (plus de 15 mètres à maturité), les arbres à moyen développement (entre 8 et 15 mètres) et les arbres à petit développement que sont les arbustes et arbrisseaux (moins de 8 mètres). Les arbres peuvent être appréhendés isolément (protection de tel arbre, plantation obligatoire de tant d'arbres...) mais aussi en groupe (protection d'un espace boisé, obligation de planter une haie ou un écran végétal...).

La notion de « *plantations* » proposée par l'article R. 123-9, 13° étant ainsi circonscrite et subdivisée en deux thèmes, celui des espaces verts et celui des arbres, il apparaît alors comme une évidence que les « **terrains cultivés à protéger** » (art. L. 123-1-5, 9°) et les « **espaces boisés classés** » (art. L. 130-1) ont leur place dans l'article 13 du PLU.

c) **Champ d'application géographique**

La détermination de règles relatives aux espaces libres et aux plantations (espaces verts et arbres) peut concerner toutes les zones du PLU.

Bien entendu, les dispositions de l'article 13 ayant pour principale vocation de garantir la quantité et la qualité des vides ménagés par l'urbanisation, c'est dans les **zones urbaines (U) et à urbaniser (AU)** qu'elles seront le plus détaillées : c'est d'ailleurs principalement au gré de la délivrance des autorisations d'urbanisme qu'elles produiront leur effet de valorisation de l'espace urbain.

Dans les **zones agricoles (A) et naturelles (N)**, le rôle de l'article 13 sera surtout d'assurer la protection d'éléments de paysage tels que des arbres, des boisements, des haies bocagères...

Notons que les « *terrains cultivés à protéger* » ne peuvent être délimités que dans les zones U (art. L. 123-1-5, 9°). Il est regrettable que cette mesure de protection ne puisse pas porter sur des terrains cultivés périurbains (notamment des terrains maraîchers) englobés en zone AU.

d) **Titre de l'article 13**

Quel intitulé retenir pour l'article 13 ? On peut décider de rester attaché à la terminologie de l'article R. 123-9 et d'intituler l'article « *Espaces libres, aires de jeux ou de loisirs et plantations* ». On peut aussi raccourcir en retenant le titre

« *Espaces libres et plantations* », ce qui élimine les anecdotiques aires de jeu ou de loisirs, lesquelles ne sont qu'une forme d'aménagement des espaces libres.

Si l'on souhaite évacuer le terme ambigu et juridiquement peu efficient de plantations (cf. *supra*), on peut choisir sobrement « *Espaces libres* », à condition que les définitions retenues⁷ incluent complètement les espaces verts et les arbres dans les espaces libres. Sinon, on pourra choisir « *Espaces libres, espaces verts et arbres* ». Si le parti retenu est de ne pas réglementer les espaces libres en tant que tels, le titre pourra être « *Espaces verts et arbres* ».

2. Objectifs de l'article 13

a) Objectifs en matière d'espaces libres

En tant qu'il réglemente la quantité et la qualité des espaces libres, les finalités de l'article 13 des règlements de zone sont diverses.

À l'échelle de l'espace urbain, il contribue à façonner **la forme et la densité urbaines** en déterminant la proportion des pleins et les vides ; il concourt aussi à la protection et à la mise en valeur du **paysage urbain** ; il permet également, en favorisant la rétention des eaux pluviales, de **réduire le risque d'inondation et de pollution** due à la saturation du réseau d'assainissement.

À l'échelle du terrain, la qualité des espaces libres contribue à la **qualité de vie des occupants**.

b) Objectifs en matière de plantations

En tant qu'il détermine des contraintes en matière d'espaces verts et d'arbres, les finalités de l'article 13 sont évidemment environnementales.

À l'échelle de l'espace urbain, l'article 13 permet de préserver voire de renforcer progressivement la présence végétale favorable à la qualité du **paysage**. Les arbres à grand développement, en particulier, jouent un rôle majeur dans l'harmonie du paysage urbain. L'article 13 concourt aussi à la sauvegarde voire à l'enrichissement de la **biodiversité**. Rappelons à cet égard que, depuis la loi Grenelle II, les auteurs des PLU sont tenus, dans le respect du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) (c. urb., art. L. 121-1-9, al. 4), d'assurer « *la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* » (c. urb., art. L. 121-1, 3^o) et d'exposer les orientations en la matière dans le PADD (c. urb., art. L. 123-1-3, al. 1), avec lequel le règlement doit être « *en cohérence* » (c. urb., art. L. 123-1-5, al. 1). Au sein du règlement du PLU, c'est donc l'article 13, en tant qu'il protège et favorise le développement des arbres et des espaces verts (jardins urbains privés notamment), qui a la charge de préserver et de développer une « *trame verte* » assurant les continuités écologiques.

À l'échelle du terrain, cette présence végétale contribue à l'**agrément** des occupants. En ce qui concerne les espaces naturels et agricoles, les dispositions de l'article 13 favorisent aussi la biodiversité (maintien des haies) et la qualité du paysage (haies, arbres remarquables...).

⁷ Sur la nécessité de définir les termes utilisés dans le règlement, voir *supra*, note 3.

3. Nature des dispositions de l'article 13

a) Des règles liées à des opérations de construction ou d'aménagement ou des règles autonomes

La plupart des dispositions susceptibles de figurer dans l'article 13 du règlement du PLU consistent à déterminer des **contraintes qui s'imposeront à l'occasion des opérations de construction et d'aménagement** (par exemple l'obligation de planter un certain nombre d'arbres, de réaliser un espace vert, de créer une aire de jeux pour enfants).

Le trop restrictif article R. 123-9, 13° n'envisage d'ailleurs que ce type de règles. De surcroît n'évoque-t-il que « *les obligations imposées aux constructeurs* », ce qui paraît exclure les personnes réalisant des aménagements : lotisseurs, AFU de remembrement, personnes aménageant un terrain de camping, etc.

En réalité, il n'y a aucune raison de ne soumettre que les « constructeurs » à des contraintes en matière d'espaces libres et de plantations. En effet, dès lors que, selon l'article L. 123-1-5, les PLU « *comportent un règlement qui fixe [...] les servitudes d'utilisation du sol permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1* », et dès lors que, selon l'article L. 123-5, les dispositions du règlement du PLU « *sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées* », il ne paraît pas douteux que, en matière d'espaces libres et de plantations, l'article 13 des règlements de zone du PLU puisse assortir de contraintes diverses non seulement les constructions mais aussi les aménagements.

Malgré les apparences, de telles contraintes ne doivent pas s'analyser comme des servitudes emportant obligation de faire (servitudes *in faciendo*) – servitudes que les rédacteurs du PLU ne sont d'ailleurs certainement pas habilités à instituer⁸. –,

⁸ S'il n'appartient qu'au législateur d'habiliter l'administration à instituer de telles servitudes (Cons. const. 13 déc. 1985, n°85-198 DC), il a la faculté de prévoir, en fonction des fins d'intérêt général poursuivies, soit des servitudes *in non faciendo* (interdiction de faire), soit des servitudes *in faciendo* (obligation de faire), soit encore des servitudes *in patiendo* (obligation de subir l'immixtion d'un tiers).

Les servitudes de la première catégorie sont de loin les plus nombreuses.

Mais la loi a aussi créé un certain nombre de servitudes administratives de la seconde catégorie (obligation de supprimer des constructions ou plantations afin d'améliorer la visibilité dans le virage d'une route, de couper les branches qui pourraient endommager les lignes électriques, de détruire un édifice menaçant ruine, de remédier à l'insalubrité d'un immeuble, de ravalier un bâtiment qui n'est pas en bon état de propreté, de remplacer un ascenseur dangereux, etc.) et de la troisième catégorie (marchepied le long des cours d'eau domaniaux, passage des piétons le long du domaine public maritime, occupation temporaire de terrains pour travaux publics ou pour fouilles archéologiques, réquisition temporaire de locaux pour loger des personnes sans abri, etc.).

La question se pose cependant de savoir si la loi a autorisé les auteurs d'un PLU à édicter des servitudes de la seconde et de la troisième catégorie (servitudes *in faciendo* et servitudes *in patiendo*).

Il ne semble pas. En effet, l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme, selon lequel les dispositions du règlement du PLU « *sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées* » laisse clairement entendre que les servitudes édictées par le PLU ont pour seule fonction d'encadrer les interventions volontairement engagées par le détenteur de droits sur le sol, et donc que le règlement du PLU ne peut contenir que des interdictions (servitudes *in non faciendo*) et non des servitudes consistant en des obligations de faire ou en des obligations de subir l'immixtion de tiers.

mais comme des servitudes interdisant de faire (servitudes *in non faciendo*) ou plus précisément, en l'occurrence, interdisant de faire d'une autre façon que celle précisée par le PLU.

Les autres dispositions de l'article 13 sont des **contraintes autonomes**, c'est-à-dire qu'elles s'appliquent en permanence, indépendamment d'une opération de construction ou d'aménagement : interdiction de supprimer des arbres, de réduire ou d'altérer un espace vert, maintien du relief naturel du sol... Ces diverses règles d'utilisation du sol consistent à interdire de faire ou à interdire de faire d'une autre façon que celle précisée ; il s'agit donc cette fois encore de servitudes *in non faciendo*.

Le **contrôle administratif** du respect de la première catégorie de dispositions réglementaires – celles qui n'ont vocation à s'appliquer qu'à l'occasion d'opérations de construction ou d'aménagement – est bien sûr plus aisé puisque la plupart de ces opérations sont soumises à autorisation d'urbanisme, de sorte que le contrôle s'effectue *a priori*, à l'occasion de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme (demande de permis de construire, demande de permis d'aménager ou déclaration préalable), puis *a posteriori* sous la forme du contrôle de conformité. Le contrôle du respect des règles de la seconde catégorie – contraintes autonomes – est beaucoup plus difficile, d'une part, parce que, souvent, les travaux en cause ne sont pas soumis à autorisation et, d'autre part, parce que, même lorsqu'une autorisation est requise par le code (par exemple l'autorisation de coupe d'arbres), elle ne sera souvent pas sollicitée en pratique ; or, sauf si la commune a mis en place un dispositif efficace de surveillance des travaux effectués sur son territoire, la constatation des infractions aux dispositions de l'article 13 sera très aléatoire. Les auteurs du PLU ne peuvent pas ignorer ces considérations. Pour autant, la difficulté de contrôler certains travaux ne doit pas nécessairement les conduire à rejeter les règles afférentes si elles s'inscrivent dans la cohérence du projet de territoire.

b) **Des règles « objectives » ou « appréciatives »**

L'article 13 peut contenir des **règles « objectives »** d'expression métrique ou numérique (pourcentage minimal d'espaces verts, nombre minimal d'arbres exigés...). Simples, égalitaires (en théorie tout au moins) et juridiquement sécurisantes, elles sont cependant très rigides et ne tiennent pas compte de la variété des situations (notamment la dimension et la forme des terrains). Il convient donc de ne retenir de telles règles qu'avec grande circonspection, après simulations. Des nuances, exceptions et pondérations (elles-mêmes objectives ou, plus pertinemment, « appréciatives », voir *infra*), sont utiles pour assouplir les règles objectives, mais le risque est qu'elles deviennent alors complexes à comprendre et à appliquer.

Les **règles « appréciatives »**, c'est-à-dire qui nécessitent une appréciation au cas par cas de l'autorité administrative, peuvent être un bon compromis entre souplesse et sécurité juridique dès lors que les critères d'appréciation sont définis

À propos précisément de l'article 13 des règlements de zone du PLU, une réponse ministérielle a confirmé que « *le PLU ne peut imposer des obligations [de réaliser des espaces verts ou de planter des arbres] qu'à l'occasion des opérations de construction* » ou, faut-il ajouter, d'aménagement (Rép. min., QE Michèle San Vicente-Baudrin, JO Sénat 10 janv 2008, p. 67). Même si le code est peu explicite à cet égard, l'impossibilité d'édicter dans le PLU des servitudes *in faciundo* est donc une évidence pour l'administration.

avec soin. Par exemple, lorsque le PLU protège des arbres en tant qu'« éléments de paysage » (c. urb., art. L. 123-1, 7^o), l'interdiction de les abattre peut être assortie d'une exception « lorsque leur coupe est rendue nécessaire pour des raisons sanitaires (arbre malade) et/ou de sécurité (arbre instable) », exception qui elle-même peut être assortie d'une condition : « Dans ce cas, l'arbre doit être remplacé, au même endroit ou à proximité, par un autre de même espèce ou de même qualité paysagère ».

c) Des règles « impératives » ou « permissives »

La plupart des règles des PLU, qu'elles soient rédigées en termes objectifs ou appréciatifs, sont « **impératives** » : l'autorité administrative doit impérativement assurer leur respect.

De nombreux PLU comportent aussi des règles « **permissives** », c'est-à-dire qui confèrent à l'autorité en charge de la délivrance des autorisations d'urbanisme le pouvoir – mais non l'obligation – d'en faire application. On peut cependant se demander si le législateur a bien souhaité habiliter les rédacteurs des PLU à édicter de telles règles, lesquelles octroient à l'autorité administrative un très large pouvoir discrétionnaire. En admettant que ce soit le cas, la règle permissive peut être une règle de **principe** permettant à l'autorité administrative de s'opposer à un projet au regard d'un objectif d'urbanisme défini en termes plus ou moins généraux. De telles règles s'inspirent des dispositions permissives du règlement national d'urbanisme (RNU) et jouent alors le rôle de garde-fou. On peut par exemple imaginer une règle selon laquelle : « L'autorisation d'urbanisme peut être refusée ou assortie de prescriptions spéciales lorsque les arbres prévus par le projet, par leur position, pourraient porter gravement atteinte aux conditions d'habitation ou d'utilisation des bâtiments existant sur les terrains voisins ». La règle permissive peut aussi être une règle d'**exception**, permettant à l'autorité administrative, dans certains cas, d'écarter ou d'atténuer une règle de principe. Par exemple, une règle de principe imposant, à l'occasion de la construction de bâtiments, un arbre à grand ou moyen développement pour 200 mètres carrés d'espace libre, peut être assortie d'une règle d'exception permissive selon laquelle : « L'autorisation d'urbanisme peut restreindre ou supprimer cette obligation si, compte tenu de l'exiguïté du terrain, il en résulterait une atteinte grave à l'éclairage des bâtiments à réaliser sur le terrain ou de bâtiments existant sur les terrains voisins »⁹.

d) Des règles interdépendantes

Les dispositions réglementaires du PLU sont **interdépendantes** et ne peuvent être définies qu'en fonction les unes des autres. Une double cohérence doit être assurée¹⁰ :

⁹ Il importe de préciser qu'une règle d'exception permissive doit être suffisamment précise pour ne pas être assimilable à une règle accordant à l'administration un pouvoir de dérogation, une telle règle étant illégale (voir à ce sujet les conclusions de Claire Landais sur CE 30 sept. 2011, Commune de Saint-Maur-des-Fossés, req. n°339619 ; BJD 6/2011, p. 447).

¹⁰ On n'insistera jamais assez sur la nécessité de procéder à des simulations du projet de règlement de zone sur des terrains réels, de préférence des terrains difficiles (petits terrains, terrains d'angle, terrains pentus...).

■ Cohérence au sein du règlement du PLU

Tout d'abord, une cohérence doit exister, **au sein même de l'article 13**, entre ses différentes dispositions. Par exemple, une règle imposant en toute hypothèse la plantation d'arbres serait en contradiction avec une règle permettant en certaines hypothèses l'imperméabilisation de l'intégralité du terrain¹¹.

Ensuite, une cohérence doit exister **entre l'article 13 et les autres articles du règlement**. Les auteurs du PLU auront donc soin de bien déterminer, en amont du travail de rédaction, la vocation et le champ des différents articles du règlement, afin d'éviter les conflits de contenu.

Les conflits de contenu entre les différents articles du règlement sont regrettables lorsqu'ils révèlent des contradictions de fond. Il y aurait par exemple contradiction à fixer, dans l'article 13, une surface minimale d'espace vert de 40 % de la surface du terrain, alors que, par ailleurs, l'article 9 admettrait une emprise au sol des bâtiments de 70 % de la surface du terrain. De même il y aurait contradiction, d'une part, à définir, dans les articles 6 et 7, une bande de constructibilité en bordure de voie et, d'autre part, dans l'article 13, à protéger un arbre situé dans cette bande, empêchant ainsi toute construction.

Certains conflits de contenu affectent seulement la lisibilité du règlement. Ainsi, la réglementation de l'utilisation des « *abords des constructions* » (art. R. 123-9, 11°) et des « *espaces libres* » (art. R. 123-9, 13°), ayant le même objet (voir *supra* 1, a), il peut être pertinent de ne pas la disperser entre les articles 11 et 13 du règlement (le mieux étant alors de les regrouper à l'article 13). Se pose aussi la question de la localisation dans le règlement du PLU des dispositions protectrices des « *éléments de paysage* » (c. urb. art. L. 123-1-5, 7°), que l'article R. 123-9, 11° semble réserver à l'article 11 du règlement : il est pourtant logique que les règles relatives aux arbres, espaces arborés, haies... protégés par le PLU figurent dans l'article 13 et non dans l'article 11. En ce qui concerne la réglementation des clôtures, qui figure traditionnellement dans l'article 11, on peut se demander si elle n'aurait pas plutôt sa place dans l'article 13 : seraient ainsi encadrées les caractéristiques de toutes les clôtures, sans considération du type de terrain qu'elles entourent : bâti ou nu. S'il est important, pour la bonne lisibilité du règlement du PLU, de bien délimiter le champ respectif de l'article 13 et de l'article 11, il importe aussi de prévenir les conflits de contenu entre l'article 13 et d'autres articles du règlement : en particulier, il convient de regrouper, soit dans l'article 12, soit dans l'article 13, les règles relatives aux caractéristiques des aires de stationnement de surface ou, à défaut, de répartir de manière claire les règles entre ces deux articles (par exemple, l'article 12 régit l'aménagement du sol et la dimension des places de stationnement de surface, et l'article 13 définit les plantations d'accompagnement requises ; il est utile, alors, que l'article 12 procède à un renvoi à l'article 13).

■ Cohérence entre le règlement écrit et les autres pièces du PLU

La cohérence entre les dispositions de l'article 13 et les pièces informatives (rapport de présentation¹², PADD¹³) ou réglementaires (**orientations**

¹¹ En cas de contradiction entre deux dispositions réglementaires d'un PLU, le juge administratif peut choisir d'écarter l'une d'elles (CE 30 déc. 2002, Commune d'Ichtratzheim, req. n°222685).

¹² La cour administrative d'appel de Versailles a considéré comme illégales les dispositions du règlement d'un POS qui contredisaient le parti d'aménagement tel que décrit dans le rapport de présentation, et cela tout en reconnaissant l'absence de portée normative de ce dernier document : CAA Versailles, 2 déc. 2004, SCI Villas Magellan, req. n°02VE02432,).

d'aménagement et de programmation) du PLU doit aussi être assurée. Par exemple, si le rapport de présentation, le PADD et/ou les orientations d'aménagement énoncent la volonté de densifier une zone, la règle de l'article 13 qui exigerait le maintien par les constructeurs d'importantes surfaces d'espace libre ou la conservation de nombreux arbres existants serait en contradiction avec ces documents.

¹³ Rappelons que, selon l'article L. 123-1-5, le règlement du PLU doit être « *en cohérence* » avec le PADD.