

**>> L'ÉCRITURE DU RÈGLEMENT : PROBLÈMES GÉNÉRAUX***Jean-François Inserguet, Maître de conférences à l'Université de Rennes II***Fiche 1****Les modalités générales d'écriture du règlement****1. La présentation générale du règlement**

Le décret du 28 décembre 2015 va conduire à une refonte en profondeur de la présentation des règlements de PLU, telle qu'elle était le plus souvent retenue<sup>1</sup>.

Depuis le décret du 27 mars 2001, le code de l'urbanisme ne renvoyait déjà plus, contrairement au passé, à une présentation type obligatoire du règlement définie par arrêté (ancien art. R. 123-12). La présentation prévue à l'article A. 123-2 n'est donc plus obligatoire pour les plans locaux d'urbanisme, même si rien n'interdit de l'utiliser toujours<sup>2</sup>.

Cet article A. 123-2 ne faisait d'ailleurs que reprendre une présentation type proposée par voie de circulaire par les services de l'État afin de faciliter et d'homogénéiser l'écriture des POS<sup>3</sup>. Le pouvoir réglementaire avait dû l'officialiser dans un arrêté du 11 mai 1984, la première loi de décentralisation du 2 mars 1982 prévoyant, en effet, que seuls la loi ou un décret peuvent fixer des prescriptions et procédures techniques opposables aux collectivités locales<sup>4</sup>. Elle structurait le règlement en trois titres : dispositions générales (titre I), dispositions applicables aux zones urbaines (titre II) et dispositions applicables aux zones naturelles (titre III). En pratique, les deux derniers titres étaient eux-mêmes divisés en chapitres qui correspondaient chacun à une des zones délimitées par le plan. C'est au niveau du chapitre qu'était écrit le règlement de zone divisé généralement en trois sections<sup>5</sup>.

Le ministère de la cohésion des territoires propose, quant à lui, une structuration plus novatrice et dynamique, inspirée du plan du chapitre 1<sup>er</sup> du titre V. de la partie réglementaire du code de l'urbanisme depuis le décret du 28 décembre 2015<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> H. Jacquot, Quelle présentation pour le nouveau règlement du PLU ?, DAUH 2016, p. 25.

<sup>2</sup> P. Hocreitere, À propos de la présentation et du contenu du règlement des plans locaux d'urbanisme, *Dr. adm.* août-sept. 2003, p. 11.

<sup>3</sup> Note technique sur la présentation et la structure du règlement des POS, DAFU, avr. 1972.

<sup>4</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, art. 90, devenu l'article L. 1111-5 du CGCT. Voir F. Priet, *La décentralisation de l'urbanisme, essai sur la réforme de 1983-1985*, LGDJ 1995, p. 177.

<sup>5</sup> Ces trois sections étaient: « Nature de l'occupation et de l'utilisation des sols », « Conditions de l'occupation du sol », « Possibilités maximales d'occupation du sol ».

<sup>6</sup> Guide de la modernisation du contenu du PLU, avril 2017.

**Présentation recommandée par le ministère de la cohésion des territoires****I. Destination des constructions, usage des sols et natures d'activité**

1. Interdiction et limitation de certains usages et affectations des sols, constructions et activités, destinations et sous-destinations (Art. R151-30 à R151-36)

2 - Mixité fonctionnelle et sociale (Art. R151-37 à R151-38)

**II- Caractéristiques urbaine, architecturale, environnementale et paysagère**

1 - Volumétrie et implantation des constructions (Art. R151-39 et R151-40)

2 - Qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère (Art. R151-41 à R151-42)

3- Traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions (Art. R151-43)

4 - Stationnement (Art. R151-44 à R151-46)

**III- Équipement et réseaux**

1 - Desserte par les voies publiques ou privées (Art. R151-47 et R151-48)

2 - Desserte par les réseaux (Art. R151-49 et R151-50)

Cette présentation a pour avantage de regrouper les règles par grands thèmes, ce qui contribue à une meilleure lecture et compréhension, notamment de la part des pétitionnaires. Reprenant la nomenclature prévue par la partie réglementaire du code de l'urbanisme, elle permet également de mieux comparer les dispositions du règlement avec l'habilitation donnée à ses auteurs.

L'ancienne présentation, devenue inadaptée, suscitait par ailleurs des difficultés à ces derniers dans la prise en compte des nombreuses évolutions qui ont affecté le contenu du PLU depuis la loi « SRU » notamment.

Enfin, la nouvelle méthode proposée ne constitue qu'un canevas et incite les intercommunalités et les communes à l'adapter et la compléter en fonction de leurs besoins, toutes les règles du règlement étant désormais facultatives.

Elle a ainsi repris par de nombreux PLU approuvés récemment.

**Exemple d'un règlement « modernisé » (PLU Bordeaux Métropole)****1. Fonctions urbaines**

1.1. Destination des constructions

1.2. Occupations et utilisations du sol interdites

1.3. Occupations et utilisations du sol soumises à conditions particulières

1.3.1. Conditions particulières relatives à la reconstruction à l'identique

1.3.2. Conditions particulières relatives à la destination des constructions

1.3.3. Conditions particulières relatives à la diversité sociale, à l'habitat et au logement

1.3.4. Conditions particulières relatives à la salubrité, à la prévention des risques et à la protection contre les nuisances

1.3.5. Conditions particulières relatives aux continuités écologiques, aux zones humides, à la mise en valeur du patrimoine naturel, bâti et paysager

### 1.3.6 Autres conditions particulières

#### 1.4. Conditions de réalisation des aires de stationnement

- 1.4.1. Stationnement des véhicules motorisés
- 1.4.2. Stationnement des vélos

## 2. Morphologie urbaine

### 2.1. Définitions et principes

- 2.1.1. Emprise bâtie
- 2.1.2. Implantation des constructions
- 2.1.3. Hauteurs (HF et HT)
- 2.1.4. Espaces en pleine terre
- 2.1.5. Constructions existantes

### 2.2. Dispositions réglementaires - cas général

- 2.2.1. Constructions, installations et aménagements neufs
- 2.2.2. Constructions, installations et aménagements existants avant l'approbation du PLU

### 2.3. Cas particuliers

- 2.3.1. Piscines et constructions annexes à l'habitation de faibles dimensions
- 2.3.2. Constructions et installations techniques nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif
- 2.3.3. Implantations différentes
- 2.3.4. Hauteurs différentes
- 2.3.5. Règles particulières relatives aux continuités écologiques, aux zones humides, à la mise en valeur du patrimoine naturel, bâti et paysager
- 2.3.6. Règles particulières relatives au bruit des infrastructures
- 2.3.7. Règles particulières applicables le long des routes classées à grande circulation.
- 2.3.8. Règles particulières relatives aux commerces existants et au maintien de leur activité sur site

### 2.4. Aspect extérieur des constructions et aménagement de leurs abords

- 2.4.1. Aspect extérieur des constructions
- 2.4.2. Clôtures
- 2.4.3. Affouillements et exhaussements du sol naturel
- 2.4.4. Aménagement des abords et plantations

## 3. Desserte par les réseaux et services urbains

### 3.1. Desserte par la voirie

- 3.1.1. Définition de la desserte
- 3.1.2. Conditions de desserte

### 3.2. Accès

- 3.2.1. Définition de l'accès
- 3.2.2. Conditions d'accès
- 3.2.3. Bande d'accès ou servitude de passage

### 3.3. Desserte des terrains par les réseaux publics d'eau, d'assainissement, d'électricité et les réseaux de communication numérique

- 3.3.1. Eau potable
- 3.3.2. Eaux pluviales
- 3.3.3. Assainissement
- 3.3.4. Alimentation en énergie et réseaux de communications
- 3.3.5. Numérique

### 3.4. Collecte des déchets

### 3.5. Réseau de chaleur

## 2. 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 »<sup>7</sup>. Elle connaît actuellement un regain d'intérêt pour des raisons essentiellement législatives, la loi ayant 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 prévoir un « dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol » pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation ou pour les programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux (C. urb., art. L. 151-28, 1° et 2°) ou de la faculté d'autoriser le dépassement des règles relatives au « gabarit » pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive (C. urb., art. L. 151-28, 3°). De la même façon, la possibilité de fixer une « densité minimale de constructions » au sein des secteurs situés à proximité des transports collectifs (C. urb., art. L. 151-26) ou, dans les zones d'aménagement concerté, de déterminer la surface de plancher dont la construction est autorisée dans chaque îlot (C. urb., art. L. 151-27) peuvent difficilement s'affranchir de l'écriture de règles précises.

La seconde a fait une apparition plus récente, inspirée notamment par la volonté de développer l'urbanisme dit de « projet ». Elle promet une écriture du règlement sous une forme moins contraignante, avec des règles « *qui privilégient l'approche en termes d'objectifs* »<sup>8</sup>.

La jurisprudence administrative a, après quelques hésitations, validé son utilisation.

Dans un premier temps, le juge administratif avait prohibé le recours à des règles « qualitatives » concernant les articles du règlement que le PLU, antérieurement à l'ordonnance du 23 septembre 2015, devait obligatoirement comporter<sup>9</sup>. Ainsi, il avait 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

<sup>7</sup> GRIDAUH, La règle locale d'urbanisme en question, *Constr.-Urb.* oct. 2011, p. 12.

<sup>8</sup> Séminaire de Benoist Apparu des 26 et 27 mai 2011, Lyon.

<sup>9</sup> A savoir celles relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques et par rapport aux limites séparatives (c. urb., ancien art. R. 123-9).

environnant ». En effet, ces dispositions étaient illégales car elles ne fixaient « aucune règle précise » et se bornaient « à évoquer des objectifs généraux à atteindre »<sup>10</sup>.

Il a par la suite admis que le règlement de zone peut 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 »<sup>11</sup>. 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 suffisant<sup>12</sup>.

Cette faculté, qui ouvre évidemment plus de souplesse aux auteurs des PLU, a été consacrée par le décret du 28 décembre 2015 qui prévoit que « les règles peuvent consister à définir de façon qualitative un résultat à atteindre, dès lors que le résultat attendu est exprimé de façon précise et vérifiable » (C. urb., art. R. 151-12). Elle est également à rapprocher de la possibilité nouvelle, concernant les PLU intercommunaux uniquement, de réglementer les zones urbaines « en y appliquant l'ensemble des articles R. 111-3, R. 111-5 à R. 111-13, R. 111-15 à R. 111-18 et R. 111-28 à R. 111-30 », sans possibilité d'y ajouter d'autres règles (C. urb., art. R. 151-19)<sup>13</sup>. En effet, beaucoup de ces dispositions du RNU sont rédigées sous une forme permissive ou « appréciative ».

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, notamment en milieu urbain, 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 » pourront 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 ». 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

<sup>10</sup> CE 18 juin 2010, Ville de Paris, req. n° 326708.

<sup>11</sup> CE 30 sept. 2011, Commune de Saint-Maur-des-Fossés, req. n° 339619.

<sup>12</sup> Par exemple, CAA Marseille 12 févr. 2004, Mme Garcia, req. n° 98MA01858.

<sup>13</sup> Un renvoi à l'ensemble de ces articles en mentionnant leurs références dans le règlement de la ou des zones concernées doit par ailleurs être fait.

à atteindre avec suffisamment de précision<sup>14</sup>. Les dispositions de l'article R. 151-12 insistent d'ailleurs sur ce point en précisant que le « résultat attendu » doit être « exprimé de façon précise et vérifiable ». Ainsi, à titre d'exemple, les règles d'insertion harmonieuse dans l'environnement ne doivent pas laisser place à l'arbitraire et imposent de qualifier clairement les qualités architecturales, patrimoniales ou paysagères recherchées.

### **3. Le choix entre une présentation littérale de la règle et une présentation graphique**

Les auteurs des PLU ont la 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.

Dans ce dernier cas, l'avantage est de permettre une formalisation fine et simple de la règle. Cette méthode n'est toutefois utilisable que pour les règles quantifiables, telles celles de recul et de hauteur. Contrairement aux schémas figurant dans les orientations d'aménagement et de programmation, elles s'imposeront selon un rapport de conformité et non de compatibilité.

Cette pratique a été officialisée par le décret du 28 décembre 2015 qui prévoit que les « règles peuvent être écrites et graphiques » (C. urb., art. R.151-11).

Afin de lever toute ambiguïté, le décret a toutefois apporté des précisions :

- Si la règle fait exclusivement l'objet d'une représentation dans un document graphique, la partie écrite du règlement doit le mentionner expressément, sous la forme d'un renvoi ;
- A défaut de mention expresse, « tout autre élément graphique ou figuratif compris dans la partie écrite du document est réputé constituer une illustration dépourvue de caractère contraignant, à moins qu'il en soit disposé autrement par une mention expresse » (C. urb., art. R. 151-11 al.2).

Le code de l'urbanisme cherche ici à mettre un terme aux ambiguïtés rencontrées par le passé concernant la portée des représentations graphiques. Il codifie ainsi les solutions jurisprudentielles qui avaient été retenues concernant notamment les cahiers de prescriptions ou de recommandations souvent annexés au règlement<sup>15</sup>.

Il en ressort trois possibilités :

- De façon traditionnelle, la règle est exprimée de façon littérale dans la partie écrite du règlement ;
- La règle, qu'elle soit quantitative ou qualitative (par exemple, sous la forme de schémas explicatifs quant au résultat escompté), fait l'objet exclusivement d'une représentation dans un document graphique (plan de zonage...). La partie écrite du règlement doit alors le mentionner expressément (C. urb., art. R. 151-11, al. 2) ;

---

<sup>14</sup> 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 ».

<sup>15</sup> CAA Versailles 22 déc. 2005, Lévy Haussmann, req. n° 04VE01225 ? Voir la fiche relative aux cahiers des prescriptions ou des recommandations.

- Elle est exprimée sous la forme de schémas ou d'illustrations dans la partie écrite du règlement. Pour qu'elle soit opposable, le document écrit du règlement doit le préciser ici aussi expressément. A défaut, ces représentations graphiques n'auront pas de valeur contraignante (C. urb., art. R. 151-11, al. 3).