

>> L'ÉCRITURE DU RÈGLEMENT : PROBLÈMES GÉNÉRAUX

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

Fiche 3**LE LEXIQUE OU CAHIER DES DÉFINITIONS**

Fréquemment, le règlement renvoie à un lexique ou à un cahier des définitions le soin d'expliquer certaines de ses dispositions ou le sens donné par les auteurs du PLU à certains termes, soit sous une forme littérale, soit sous la forme de croquis.

Le recours à un lexique est à conseiller en ce qu'il permet d'explicitier les notions utilisées par les auteurs du plan. À défaut, le juge administratif donnera une interprétation qui pourra s'écarter de ce qu'ils avaient initialement prévu.

Le décret du 28 décembre 2015 officialise d'ailleurs cette technique à deux niveaux.

Tout d'abord, les dispositions de l'article R. 111.1 prévoient la possibilité de définir les termes utilisés par le règlement national d'urbanisme par un « lexique national d'urbanisme », pris par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme. Cet arrêté, facultatif, n'a toutefois pas encore été publié. Seules les dispositions du règlement national d'urbanisme pourront être précisées, comme par exemple la notion de « gabarit » de l'article R. 111-18. Lorsque ce lexique sera paru, il s'imposera aux auteurs des PLU, les « termes figurant dans les règles écrites et dans les mentions accompagnant les règles et documents graphiques » étant définies par lui (C. urb., art. R. 151-15).

Par ailleurs, le règlement pourra « préciser » les définitions du lexique national et les « compléter » par celles qu'il estimera utiles à son application (C. urb., art. R. 151-16). Cette faculté suscite deux remarques :

- Les auteurs du règlement pourront simplement « préciser » les notions du lexique. Leur marge de manœuvre sera donc relativement réduite, ces « précisions » ne pouvant naturellement dénaturer le contenu de la définition nationale.

- Ils pourront également « compléter » le lexique national, en donnant par exemple la définition de termes qui ne sont pas définies par lui ou surtout, celle de notions abordées par le règlement mais ne figurant pas dans le lexique national.

Enfin, le décret du 28 décembre 2015 semble marquer la fin de la possibilité de préciser le sens des différentes destinations prévues par le code de l'urbanisme, comme cela était possible voire encouragé antérieurement. En effet, selon le nouvel article R. 151-29, les « définitions et le contenu des sous-destinations mentionnées à l'article R. 151-28 sont précisées par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme »¹. Or, contrairement à l'article R. 151-16, il n'habilite pas le règlement à préciser la définition nationale des destinations et des sous-destinations.

¹ Ces définitions ont été données par un arrêté du 10 novembre 2016.

Dans l'attente de la parution du lexique national de l'urbanisme et, après sa parution si la collectivité souhaite le préciser et le compléter, les principes posés par la jurisprudence antérieurement à la réforme de décembre 2015 demeurent applicables.

1. Le contenu du lexique

Dans certaines hypothèses, le but du lexique est simplement d'éclairer le lecteur sur des notions qui s'imposent aux rédacteurs du PLU, car prévues par le code de l'urbanisme ou un autre texte sans qu'il leur soit possible de compléter. Tel est le cas notamment des notions de surface de plancher (dont la définition est donnée à l'article R. 111-22) ou d'emprise au sol au sens des obligations de recours obligatoire à un architecte (C. urb., art. R. 420-1). Le lexique dispose alors d'une vertu uniquement pédagogique.

Le plus souvent toutefois, le lexique vise à éclairer des notions ou l'emploi de termes dont le contenu est spécifique au PLU. Ces explications peuvent être données soit sous une forme littérale, soit sous la forme de dessins ou croquis afin de visualiser les principes essentiels de la règle, ce qui est fréquemment le cas des règles d'implantation. Les juridictions administratives feront donc une application cumulée des deux².

Le lexique tient donc une place importante dans la lecture et l'application du règlement. Ainsi, à titre d'exemples, les modalités de calcul des règles de hauteur ou d'implantation des constructions pourront être précisées, comme les modalités de calcul de la « part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature » (dite « coefficient de biodiversité ») qu'il peut imposer (C. urb., art. L. 151-22).

Faute de trouver des éléments dans le PLU permettant d'éclairer le juge sur l'intention de ses auteurs, le juge administratif donnera sa propre interprétation qui ne correspondra pas nécessairement à celle souhaitée. Ainsi, à titre d'exemples, à défaut de prévision contraire dans le règlement :

- les règles d'implantation par rapport aux voies et emprises publiques ne s'appliquent que par rapport aux voies publiques et non par rapport pas aux voies privées³ ;
- la hauteur d'un bâtiment se mesure à l'égout du toit⁴ ;
- la notion de « vue directe » est assimilée à celle de vue droite telle que prévue à l'article 678 du code civil⁵.

² Par exemple : CAA Versailles 16 juin 2005, Commune de Saint-Maurice-Montcouronne, req. n° 02 VEO4062 (utilisation par le juge du schéma explicatif figurant en annexe du règlement pour interpréter les dispositions de l'article 7 du règlement de zone).

³ CE 16 mars 2001, M. et Mme Chomel, req. n° 214489.

⁴ CE 5 janv. 1979, Dame Bizette, *Rec. CE* p. 13 ; CE 24 février 1995, M. X, req. n° 115863. Le juge interprète toutefois cette notion en fonction des autres dispositions du règlement, principalement dans la finalité recherchée : par exemple, CE 19 juillet 2011, SCI Cédric, req. n° 331347 (en raison de la lecture combinée des dispositions relatives à la hauteur maximale et à l'implantation en limite séparative, la hauteur se mesure au faîtage et non à l'égout du toit).

⁵ CAA Marseille 8 févr. 2007, Joseph X, req. n° 04MA02390.

« Un acte se détache toujours de son auteur », l'intention de ce dernier se perdant avec le temps à moins d'avoir été écrite⁶. Il convient donc de donner clairement le sens de chaque notion, soit en reprenant les solutions jurisprudentielles lorsqu'elles conviennent, soit les définitions du futur lexique national (rendues obligatoires), en les précisant ou complétant éventuellement.

2. La position du lexique

Il existe deux façons principales de positionner le lexique.

Le plus souvent, le lexique apparaît à la fin du règlement (parfois sous la dénomination d'« annexe au règlement »). Les définitions et explications sont donc regroupées et données une seule fois, ce qui a l'avantage de la simplicité et de la clarté. Une variante à cette méthode de présentation consiste à présenter le lexique sous la forme d'un cahier détaché, annexé au règlement, la lecture de ce dernier étant ainsi facilitée.

L'inconvénient de ces méthodes est que les notions clés n'apparaissent qu'en fin de règlement ou sur un document qui, bien que faisant juridiquement partie intégrante du règlement, en est matériellement dissocié. Même si les auteurs du PLU ont pris le soin (comme souvent) de préciser en début de règlement qu'il convient de se reporter au lexique et que ce dernier est une composante du règlement, l'utilisateur est donc moins enclin à aller consulter ces définitions pourtant essentielles.

La deuxième technique apparaît, de ce point de vue, plus efficace. Inspirée elle aussi par une volonté de simplicité, elle consiste à présenter les définitions en début de règlement, soit dans le premier titre relatif aux dispositions générales, soit en début des titres relatifs aux règlements de zone. Cette méthode correspond au système anglo-saxon de présentation des textes, reprise par l'Union européenne dans la présentation des textes communautaires. Les règlements ou directives communautaires comportent ainsi très souvent un article introductif donnant les définitions indispensables à la compréhension des articles suivants (par exemple, « article 1 Définitions : Aux fins de la présente directive, on entend par : ...»). Les définitions sont donc regroupées comme dans la méthode précédente. En revanche, elles apparaissent en début du texte, ce qui en facilite la lecture. La technique, reprise dans de nombreux PLU, apparaît également plus logique en ce qu'elle avertit d'emblée le lecteur du sens des termes employés par la suite.

Une alternative à cette dernière méthode, rencontrée parfois dans PLU, consiste à présenter les termes et schémas explicatifs⁷ nécessaires au début de chaque article concerné du règlement de zone (par exemple, art X.1 Définitions, art. X.2 Règles générales...). Elle apparaît toutefois plus lourde en ce qu'elle oblige à procéder à des répétitions lorsque la compréhension de plusieurs articles fait appel à des définitions communes. Pour remédier à cet inconvénient, une solution pourrait être de donner deux listes de définitions : les définitions communes à tous les articles en début ou fin de règlement, celles nécessaires à la compréhension

⁶ J.-C. Bonichot, obs. sous CE 16 mai 2007, SCI La Batisienne, *BJDU* 3/2007, p. 179.

⁷ Si la définition est exprimée sous une forme exclusivement graphique, le règlement doit toutefois y renvoyer expressément, comme le prévoit l'article R. 151-11 (Voir la fiche relative à la présentation générale du règlement).

d'un seul article au début de ce dernier. La tâche des rédacteurs des règlements s'en trouverait toutefois nettement compliquée. Par ailleurs, il apparaît plus simple et plus efficace pour le lecteur de présenter une liste unique de définitions au sein du règlement.

3. La valeur juridique du lexique

En insérant, un cahier de définitions ou lexique dans le dossier du PLU, les auteurs de ce dernier ont entendu compléter le règlement. À ce titre, l'existence d'une relation claire doit être exprimée entre le règlement et le lexique, surtout s'il est représenté sous la forme de représentation dans un document graphique comme le prévoient les dispositions de l'article R. 151-11.

■ Le lexique matériellement incorporé au règlement

L'opposabilité aux tiers du cahier de définition ou lexique ne pose pas de difficultés lorsque ce dernier est matériellement inséré dans le règlement. Le lexique fait donc partie du règlement et dispose, à ce titre, d'une force contraignante certaine, sous réserve du respect des conditions posées par l'article R. 151-11 concernant l'utilisation de schémas. Ainsi, si la règle fait exclusivement l'objet d'une représentation dans un document graphique, la partie écrite du règlement le doit le mentionner expressément. A défaut, elle est réputée constituer une illustration dépourvue de caractère contraignant, à moins qu'il en soit disposé autrement par une mention expresse⁸.

■ Le lexique matériellement dissocié du règlement

Inversement, des incertitudes préjudiciables à la sécurité juridique de la commune et des constructeurs peuvent apparaître lorsque le lexique est présenté, soit sous la forme d'un document matériellement autonome, soit sous l'intitulé d'une « annexe » sans préciser quelle pièce du dossier du PLU cette annexe vient compléter. En effet, le lexique ne figure pas parmi les pièces que doit obligatoirement comporter un PLU et ne ressort pas non plus du contenu possible du règlement énuméré par le code de l'urbanisme. Il ne dispose donc pas *a priori*, à lui seul, de portée juridique.

Dans cette hypothèse, les auteurs du règlement doivent assurer une relation dépourvue d'ambiguïté entre ce document ou cette annexe et le règlement, en précisant qu'il constitue une composante indissociable de ce dernier. Tel est le cas, par exemple, lorsqu'il est précisé que « *ces définitions doivent être prises en compte pour l'application du règlement et de ses documents graphiques* ». En vertu de la jurisprudence administrative, le lexique dispose ainsi d'une valeur juridique certaine dès lors que le règlement y renvoie clairement⁹. En prévoyant un cahier de définitions sous la forme d'une annexe, les auteurs du PLU doivent donc

⁸ Voir la fiche 1 sur les modalités générales d'écriture du règlement.

⁹ Par exemple : « les vues directes doivent être assurées dans des conditions prévues à la rubrique vues directes des définitions figurant en annexe I au présent règlement », CE 18 mai 2005, M. Alain YX, req. n° 268142.

distinguer nettement ce cahier lexical des autres annexes, à la portée juridique incertaine, comme par exemple les cahiers de recommandations¹⁰.

En revanche, des difficultés apparaissent en cas de silence du règlement sur la relation existant entre le cahier de définitions présenté de façon autonome et le règlement. Dans cette hypothèse en effet, la jurisprudence administrative retient la solution selon laquelle la définition n'a de force contraignante que si elle vient expliciter une notion déjà mentionnée dans le règlement. Le lexique doit donc compléter le règlement. Il ne peut comporter de notion autonome, ce qui peut être contraire à la volonté des auteurs du PLU¹¹. À titre d'exemple, une précision prévue dans un lexique relative à la longueur des chemins de desserte, alors que le règlement de zone ne comportait aucune prescription relative aux accès n'est donc pas opposable aux constructeurs¹².

■ **Les contradictions entre le règlement et le lexique**

La jurisprudence administrative n'a pas eu, pour l'instant, à se prononcer sur des cas d'incohérence entre le règlement et les définitions et schémas du lexique. Un constat d'inopposabilité (qui suppose un retour aux dispositions de l'ancien PLU) voire une annulation apparaît vraisemblable comme en matière de discordances entre rapport de présentation et règlement ou documents graphiques et règlement¹³. La technique employée par certains PLU consistant à indiquer « *qu'en cas de divergences d'écriture, les dispositions du règlement prévaudront* » semble donc à généraliser afin de se prémunir d'erreurs éventuelles de formulation.

¹⁰ Voir la fiche relative aux cahiers de prescriptions ou recommandations.

¹¹ Ainsi, le lexique « n'a pour objet que de préciser la portée de termes et de notions techniques employés dans le règlement lui-même ; que, dès lors, le contenu de cette annexe ne peut être utilement invoqué que pour autant qu'il y ait lieu de rechercher le sens ou la portée d'une disposition dudit règlement », CAA Paris 5 juill. 1994, M. et Mme Ballon, req. n° 93PA01046. En ce sens également (implicitement), CAA Versailles 16 juin 2005, Commune de Saint-Maurice-Montcouronne, préc. (utilisation des schémas explicatifs du lexique pour interpréter les dispositions de l'article 7 relatives à l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives) – CAA Paris 23 nov. 2006, Commune de Chaville, req. n° 05PA04096 (utilisation de la définition de la « façade sur voie » pour interpréter l'article 5 du règlement de zone).

¹² CAA Paris 5 juill. 1994, M. et Mme Ballon, préc.

¹³ En ce sens, CE 25 nov. 1994, Mme Le Rouge de Guerdavid, *BJDU* 6/1994, p. 21, concl. S. Daël (en l'espèce, absence de contradiction manifeste entre le règlement et le rapport de présentation).