

>> L'ÉCRITURE DU RÈGLEMENT : PROBLÈMES GÉNÉRAUX

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

Fiche 4**LES CAHIERS DE PRESCRIPTIONS OU DE RECOMMANDATIONS**

Les règlements de PLU comportent très souvent des documents annexes sous la forme de « cahiers des prescriptions ou recommandations » sous des intitulés très variables : « cahier des prescriptions et recommandations architecturales », « palette chromatique », « palette végétale », « prescription de mesures conservatoires le long des ruisseaux et torrents », « cahier de recommandations environnementales »...

La principale difficulté quant à ces cahiers consiste à appréhender leur force contraignante.

Par définition, les prescriptions ont vocation à créer des normes juridiques opposables aux tiers, au même titre que le règlement littéral qu'elles complètent. Les « recommandations » sont, quant à elles, destinées à servir de guide ou de conseil aux pétitionnaires, sans portée juridique.

Cette typologie n'est, par ailleurs, pas prévue par l'habilitation législative ou réglementaire donnée aux auteurs des PLU par le code de l'urbanisme. Selon les dispositions de l'article L. 151-8, le règlement « fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3 ». Les articles R. 151-9 et s. énumèrent quant à eux les « règles générales et servitudes d'utilisation des sols » que le règlement peut comporter en tout ou partie. Si l'on assimile « règles » et « prescriptions », le règlement a donc vocation à comporter uniquement des « prescriptions ». Seul le 14° de l'ancien article L. 123-1 prévoyait, jusqu'à la loi du 12 juillet 2010, la possibilité de « recommander l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves ». Mais la force contraignante de ces « recommandations » énergétiques restait à déterminer.

La technique consistant à prévoir un tel cahier a cependant été dans un certaine mesure officialisée par la loi du 24 mars 2014. En effet, les PLU intercommunaux tenant lieu de programme local de l'habitat ou de plan de déplacements urbains doivent comporter un programme d'orientations et d'actions qui est proche d'un cahier de recommandations ou de prescriptions. Ce dernier, qui « comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat ou des transports et des déplacements définie par le plan local d'urbanisme » (C. urb., art. L. 151-45), a donc vocation à contenir les dispositions non réglementaires des PLU. Il ne peut toutefois être tout à fait assimilé à un cahier de recommandations ou de prescriptions. Le législateur a en effet été clair quant à sa portée : si le programme d'orientations et d'actions est en principe inopposable aux autorisations d'urbanisme (C. urb., art. L. 152-1), il s'impose dans un rapport de compatibilité aux « actes pris au titre du pouvoir de la police du stationnement », de ceux « relatifs à la gestion du domaine public routier » et aux « décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements » qui doivent lui être compatibles (C. urb., art. R. 152-3). Par ailleurs, les « orientations » et « actions »

qu'il prévoit doivent se limiter aux domaines de l'habitat, des transports et des déplacements, alors que la vocation d'un PLU est naturellement beaucoup plus large.

La technique du cahier de recommandations ou de prescriptions demeure donc toujours d'actualité, ainsi que la question de sa portée juridique à l'égard des constructeurs.

En effet, en fonction de leur rédaction et de la relation prévue entre le règlement et les cahiers, des « recommandations » peuvent dissimuler de véritables prescriptions tandis que des « prescriptions » peuvent ne comporter aucune valeur juridique. Le juge administratif a apporté une réponse claire au problème dans l'affaire « Lévy Haussmann »¹. Un cahier annexe a valeur réglementaire lorsque deux conditions sont réunies : le règlement doit renvoyer clairement à l'annexe², l'annexe ne doit pas porter sur des dispositions non prévues au règlement et *a fortiori* le contredire.

1. Le renvoi clair du règlement au cahier des prescriptions et recommandations

Les auteurs du PLU doivent indiquer clairement quelle force ils entendent donner aux annexes.

La situation la plus claire est celle dans laquelle le « cahier des prescriptions ou recommandations » ne fait pas partie des pièces du dossier PLU mais constitue un document spécifique. La volonté expresse des auteurs du règlement est donc d'en faire uniquement un document de conseil et d'information comme ils le rappellent sous des formules diverses : « document d'information pur et simple », document rédigé « dans un but pédagogique et une volonté de sensibilisation ». En revanche, il convient d'éviter la formule employée par une commune prévoyant que le cahier constitue « un outil de cadrage par les services instructeurs », auquel cas il aurait dû se trouver parmi les pièces du PLU.

Le cas le plus fréquent est toutefois celui dans lequel le cahier fait partie des annexes au règlement du PLU. Il convient alors de prendre un soin particulier à la liaison assurée entre le règlement et l'annexe. Le cahier ne sera pas opposable aux pétitionnaires lorsqu'il est inséré « à titre de conseil »³. Inversement, lorsqu'il est prévu qu'il « convient de se reporter au cahier pour avoir des compléments aux règles prévues au règlement », le contenu du cahier pourra comporter des éléments ayant valeur réglementaire⁴. À cet égard, les formulations suivantes posent problème et sont à éviter :

- l'objectif du cahier « est de préciser le PLU en donnant des informations sur ce qui peut être fait de plus adapté à la Ville... et à la qualité durable de son

¹ CAA Versailles 22 déc. 2005, req. n° 04VE01225.

² Tel est le cas d'un règlement prévoyant que les prescriptions du « recueil de recommandations et prescriptions architecturales » sont impératives : CE 9 juin 1999, M. Roveyaz, req. n° 169158.

³ CE 14 sept. 1994, Mme Mercy, req. n° 116421.

⁴ Dans le même sens : CAA Nantes 20 juin 2006, Association Hastings Saint Nicolas, req. n° 02NT01028 (règlement renvoyant clairement aux recommandations et prescriptions du cahier des charges architectural joint en annexe pour interpréter les dispositions relatives à l'aspect extérieur des constructions).

environnement quotidien, tant dans le but à atteindre que dans la méthode à employer » ;

- les palettes de coloration « ne doivent pas être considérées comme un simple but à atteindre mais comme une référence minimale » (reste à déterminer la portée à donner à cette « référence minimale »).

De la même façon, il convient d'éviter les contradictions ou ambiguïtés entre les formules employées respectivement dans le règlement et l'annexe⁵.

2. Le cahier des prescriptions ou recommandations doit se limiter à expliciter le règlement

L'annexe doit garder la vocation du nom qui lui est donné. Elle ne doit donc pas comporter de dispositions autonomes par rapport au règlement, c'est-à-dire sans rapport avec le contenu de ce dernier⁶. Par exemple, le cahier des recommandations architecturales pourra expliciter et compléter les dispositions relatives aux hauteurs ou celles concernant l'aspect extérieur des constructions. En revanche, elle ne pourra pas prévoir de nouvelles règles de hauteur ou des mesures visant l'aspect extérieur qui ne sont pas mentionnées même sommairement dans le règlement. Elle dispose donc d'un rôle de complément.

Naturellement, pour disposer d'une force contraignante, l'annexe doit, comme le règlement, comporter des mesures restant strictement dans le cadre de l'habilitation donnée par le code de l'urbanisme. Elle doit donc avoir été élaborée selon les mêmes règles de compétence et de procédure que celles d'un PLU. Il paraît, en effet, logique que soit illégal un PLU qui conditionne l'urbanisation d'une zone d'urbanisation future à un schéma d'organisation qui n'est pas établi par elle mais par le directeur départemental de l'équipement⁷. De la même façon, sans que cela ait été jugé en particulier concernant un cahier de prescriptions ou recommandations, l'annexe ne peut prescrire l'emploi de matériaux spécifiques⁸, ou comporter des dispositions régissant l'agencement intérieur des bâtiments⁹.

Posent donc problème les annexes énumérant les « modalités de mise en œuvre de la Haute Qualité Environnementale dans les constructions », renvoyant à un panel des couleurs fourni par un fabricant précis, ou indiquant la façon de planter

⁵ Tel est le cas du règlement qui prévoit que le cahier « explicite les modalités de mise en œuvre des dispositions du présent article », tandis que le cahier prévoit quant à lui qu'il « pourra être une base de travail pour la collaboration entre les pétitionnaires, les services de la ville et l'architecte conseil ».

⁶ En ce sens également : CAA Lyon 21 mars 2000, J.-P. Leaument, req. n° 99LY01777 (« si les annexes peuvent expliciter et préciser le contenu du règlement, notamment par la définition des termes utilisés, c'est à condition de ne pas créer une règle d'urbanisme non prévue par le règlement et, à plus forte raison, de ne pas être contradictoires avec celui-ci »).

⁷ CE 31 juill. 1996, Soc. ITM-Entreprise, req. n° 129304.

⁸ Depuis la loi « Grenelle 2 », le PLU peut toutefois imposer, dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, le respect « de performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit » (C. urb., art. L. 151-21), ce qui semble habiliter les auteurs des PLU à imposer l'utilisation de certains matériaux. Par ailleurs, une Cour administrative d'appel a jugé qu'un plan peut fixer des règles relatives aux matériaux (CAA Lyon, 10 mai 2011, Commune de Bard, req. n° 09LY00729), jurisprudence non confirmée depuis.

⁹ CE 9 juill. 1997, Commune de Megève, *BJDU* 5/1997, p. 67, concl. Touvet.

les végétaux pour leur assurer une bonne reprise, sans que la portée indicative de ces informations soit clairement énoncée.

Il apparaît donc important de clarifier deux points lors de l'écriture des annexes :

- Les auteurs du PLU doivent énoncer clairement ce qui relève de la prescription et ce qui relève de la simple recommandation en faisant, par ailleurs, des renvois clairs entre le règlement et les annexes. Tous les éléments qui relèvent de recommandations trouvent d'ailleurs plutôt leur place dans le rapport de présentation du PLU ou dans un cahier spécifique « recommandations ».
- Toutes les annexes qui comportent des dispositions illégales au regard de l'habilitation ne peuvent que revêtir une valeur de conseil. En raison de leur caractère illicite, il est préférable de ne pas en faire des pièces du dossier PLU, même dans le rapport de présentation, mais de les présenter comme un document autonome.