

>> L'ÉCRITURE DU RÈGLEMENT : PROBLÈMES GÉNÉRAUX

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

Fiche 2

LE PRÉAMBULE DU RÈGLEMENT DE ZONE

Les règlements de zone comprennent généralement une mention introductive, désignée sous le terme de « *préambule* ». Elle a pour but de rappeler, sous une forme synthétique, la vocation générale de la zone, telle qu'exprimée dans les articles 1 et 2 de ces règlements ainsi que, plus rarement, des éléments clés des autres articles relatifs à l'implantation des constructions ou à leur densité. Ce préambule figure le plus souvent sous la forme d'un « chapeau » en début de règlement de zone, avant les articles 1 à 14. Les informations fournies sont plus rarement intégrées dans le titre premier du règlement relatif aux dispositions générales.

Le préambule est issu de la pratique, la présentation type (devenue facultative) prévue à l'article A.123-2 ne le prévoyant pas. Ce sont essentiellement des raisons pédagogiques qui ont motivé les auteurs des POS à y avoir recours, technique aujourd'hui souvent reprise dans les PLU.

Cette insertion dans le règlement peut toutefois créer des problèmes contentieux et produire des effets contraires à l'intention des auteurs du règlement.

Il est donc préférable que ces introductions relatives à la vocation générale de la zone apparaissent dans le rapport de présentation, et soient ensuite reprises en tête ou à côté des articles du règlement sous le titre : « *extrait du rapport de présentation* », pour éviter des confusions sur leurs portées juridiques respectives.

1. Les ambiguïtés relatives à la valeur juridique du préambule

L'insertion de dispositions liminaires en tête du règlement de zone peut susciter des difficultés contentieuses importantes. La jurisprudence relativement abondante à propos des POS est largement transposable aux PLU.

En insérant, dans une mention introductive, un bref résumé de la vocation générale de la zone, les auteurs du règlement n'ont souvent pas conscience que cette mention, en fonction du degré de précision de sa rédaction, peut conduire le juge administratif à lui reconnaître la même valeur juridique que celle des articles du règlement. Des autorisations de construire peuvent donc, sur le fondement de ce préambule, être refusées ou annulées, alors même qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions des articles du règlement de zone ; par exemple à ses articles 1 et 2 relatifs, pour les POS aux activités autorisées et interdites, pour les PLU à celles interdites ou autorisées sous conditions.

Les juridictions administratives procèdent en effet à un raisonnement simple dans leur travail d'interprétation.

Le préambule n'est pas opposable lors des demandes d'autorisation d'occupation des sols lorsqu'il se limite, selon une formulation générale, à résumer les articles 1

à 14 du règlement sans complément ni contradictions apparentes¹. Une activité non mentionnée dans le préambule peut donc être autorisée dès lors qu'elle apparaît clairement dans la liste de celles admises dans le règlement pour les POS, ou qu'elle ne figure pas dans l'énumération de celles interdites pour les PLU.

Inversement, **le préambule est opposable et dispose d'une valeur réglementaire lorsqu'il permet de compléter une disposition du règlement lors de la délivrance des autorisations d'occupation des sols².**

2. Les risques suscités par la valeur prescriptive ou normative du préambule

Lorsque le préambule rajoute des éléments au règlement de zone, il acquiert la même valeur juridique que celui-ci. Il convient donc d'appliquer de façon cumulée le règlement et le préambule.

L'application cumulée peut alors créer plus ou moins de difficultés selon que le préambule complète techniquement les articles du règlement ou a prescrit des règles contradictoires.

■ La convergence du préambule et du règlement

Cette hypothèse ne suscite pas de difficulté particulière pour le juge qui admet, par exemple, le renvoi du préambule à un « schéma d'organisation » en zone NA³ ou le renvoi à « une charte départementale des zones agricoles » pour définir les activités agricoles autorisées en zone NC⁴. En revanche, la place de ces informations supplémentaires pose problème : la lisibilité de la règle commande qu'elles figurent dans les articles du règlement de zone et non dans le préambule, dont de surcroît ce n'est pas la vocation.

¹ Par exemple, CAA Paris 11 juill. 2006, Mme Noélie Y, req. n°03PA02910 : « cette zone correspond aux zones d'habitat pavillonnaire peu dense où les constructions sont implantées généralement en ordre discontinu. Elle comporte deux sous-secteurs [...] variant par leurs affectations distinctes et les dispositions architecturales préconisées, notamment pour le traitement de l'aspect extérieur des constructions ». Dans le même sens, CAA Lyon 15 mai 2001, Commune de Chanonat, req. n°98LY02398 et n°99LY02244 : préambule ne prévoyait aucune disposition réglementaire limitant le nombre de pavillons par parcelle constructible et donc ne complétant ou ne contredisant pas celles de l'article 5 du règlement de zone.

À ce titre, les rédactions ouvertes (« notamment », « en principe », « zone destinée principalement à ») peuvent paraître utiles car elles donnent à la vocation de zone telle qu'indiquée dans le préambule un caractère principal et non exclusif. En ce sens : CE 30 janv. 1995, M. Pighin, Commune d'Orsay, *BJDU* 1/1995, p. 26, concl. S. Fratacci – CAA Nantes 27 mai 2004, Association locale pour le culte des témoins de Jéhovah de Plérin, req. n°00NT01987.

² CE 6 déc. 1993, Époux Val, *BJDU* 2/1994, p. 38, concl. S. Daël.

³ CAA Nancy 21 juin 2007, M. Bruno X, req. n°06NC00889.

⁴ Par exemple : CAA Marseille 10 nov. 2004, Commune de Fontvieille, req. n°01MA01399. Étrangement, les parties n'avaient pas soulevé l'illégalité d'un renvoi à une telle charte (CAA Lyon 20 juin 2006, Commune de Fontvieille, req. n°951819).

■ **Les contradictions entre préambule et règlement**

L'application cumulée peut s'avérer beaucoup plus délicate dans l'hypothèse où le préambule prescrit directement ou indirectement des interdictions d'usage des sols non mentionnées par le règlement de zone. La lisibilité du règlement s'en trouve particulièrement affectée et les contentieux éventuels peuvent aboutir à des solutions contraires à la volonté initiale des auteurs du PLU.

Le contentieux des POS a ainsi fourni des exemples fréquents d'annulations d'autorisation de construire sur le fondement unique du préambule qui définissait plus strictement la vocation de la zone que la liste des activités autorisées avec ou sans conditions et celle des activités interdites par les articles 1 et 2 du règlement⁵. Cette solution était également retenue bien que les autres articles du règlement fassent référence à l'activité litigieuse⁶, ce qui aurait pu justifier l'application privilégiée du règlement proprement dit sur le préambule.

En effet, le préambule l'emporte sur le règlement en cas de silence de ce dernier.

Cette solution demeure applicable au PLU malgré la simplification opérée par la loi SRU dans l'écriture des articles 1 et 2 des règlements de zone. La liste des activités autorisées n'étant pas prévue (contrairement aux POS), tout ce qui n'est pas interdit ou soumis à condition est donc, en principe, autorisé⁷. L'articulation entre le préambule et le règlement devrait logiquement s'en trouver facilitée et conduire peut-être les juridictions administratives à plus de souplesse : une activité non mentionnée dans le préambule mais non interdite dans le règlement devrait être admise puisqu'il n'existe plus de liste des constructions ou occupations autorisées dans la zone. Il n'est toutefois pas certain que cette solution sera systématiquement reprise, notamment en cas de divergences trop importantes entre la liste des activités interdites de l'article 1 du règlement de zone et la vocation générale de la zone mentionnée dans le préambule⁸.

Eu égard à ces difficultés constantes, il est suggéré aux auteurs du règlement de ne pas prévoir de préambule, sous sa forme actuelle, dans le règlement de zone.

⁵ CE 6 déc. 1993, Époux Val, préc. : annulation du permis de construire un entrepôt sur le fondement d'un préambule mentionnant que la zone est réservée à l'habitation, au commerce et activités de service ; les dispositions de l'article 2 n'interdisaient pourtant pas les entrepôts mais ils n'étaient pas mentionnés dans la liste des constructions autorisées de l'article 1 ; CAA Lyon 3 févr. 2004, Commune de Contamines-Montjoie, req. n°98LY00697 : annulation du permis de construire dix bâtiments comportant 43 logements sur le fondement du préambule indiquant que la zone est « à vocation résidentielle pour le développement de l'habitat individuel ou groupé », alors qu'il n'était pas fait mention de l'habitat collectif dans le règlement.

⁶ CE 30 déc. 2002, Commune d'Ichtrazheim, req. n°222 685, *BJDU* 2/2003, p. 183, concl. D. Chauvaux : annulation du permis de construire un bâtiment à destination industrielle, le préambule indiquant que la zone est réservée à l'habitation, aux commerces, aux services et aux bureaux. Si les articles 1 et 2 étaient silencieux quant à cette destination, les articles 4 et 12 du règlement de zone prévoient pourtant des règles spécifiques.

⁷ Voir la fiche relative à la présentation générale du règlement et les fiches relatives à l'écriture des articles 1 et 2 des règlements de zone.

⁸ Par exemple, une demande d'autorisation d'édifier une construction à destination d'habitat dans une zone réservée au commerce et à l'industrie par le préambule, l'article 1 n'interdisant pas l'habitat.

3. La position dans le dossier du PLU des informations données par les mentions introductives

La technique consistant à rédiger un préambule en tête de chaque règlement de zone a été couramment utilisée pour la confection des POS. Elle est néanmoins à éviter en matière de PLU pour deux raisons principales :

- elle fait peser des risques contentieux importants sur les pétitionnaires si le préambule est considéré comme opposable par le juge ;
- son utilité pratique est moindre depuis la loi SRU car, en vertu du principe de diversité des fonctions urbaines prévu à l'article L. 121-1, les règlements de PLU n'ont plus à prévoir l'affectation principale de chaque zone, en dehors des critères définis par le code de l'urbanisme. Au contraire, des PLU trop restrictifs quant à la nature des occupations autorisées pourront apparaître illégaux⁹.

Il convient également de souligner que le modèle de règlement de l'article A. 123-2, applicable aux POS, ne prévoit pas une telle formule introductive. Elle a été conçue par les auteurs des règlements afin d'en faciliter la lecture par les usagers en leur indiquant, dès le début, les caractéristiques essentielles de la zone.

Afin de maintenir cette vocation tout en évitant des difficultés juridiques, **il est souhaitable que l'explicatif général relatif aux différentes zones soit placé dans le rapport de présentation, pièce non opposable aux tiers et donc insusceptible de conduire à des refus d'autorisation de construire.** Les décrets du 27 mars 2001 et celui du 29 février 2012 vont d'ailleurs en ce sens puisqu'ils imposent qu'un exposé des motifs de la délimitation des zones et des règles applicables soit prévu dans le rapport de présentation (c. urb., art. R. 123-2) et non dans le règlement, obligation inapplicable aux POS (ancien art. R. 123-17).

Pour faciliter la lecture du règlement, des extraits du rapport peuvent être reproduits en début du règlement de zone ou face aux règlements de zone (au verso de la feuille précédente) mais en précisant clairement qu'il s'agit d'« extraits du rapport de présentation », qui ont la même valeur juridique que ce dernier, qui n'ont donc pas de valeur normative et qui ne peuvent pas servir de fondement à des refus d'autorisation d'occupation des sols.

Modèle de présentation n° 1

Verso de la feuille précédente	Règlement de zone
« La zone UC a principalement pour vocation... » (extrait du rapport de présentation, page...)	Dispositions applicables à la zone UC Art. UC1 Art. UC2 ...

⁹ Voir les fiches relatives à l'écriture des articles 1 et 2 des règlements de zone.

Modèle de présentation n° 2

Règlement de zone
Dispositions applicables à la zone UC « La zone UC a principalement pour vocation... » (extrait du rapport de présentation, page...) Art. UC1 Art. UC2 ...