

>> L'ÉCRITURE DU RÈGLEMENT : PROBLÈMES GÉNÉRAUX*Jean-François Inserguet, Maître de conférences à l'Université Rennes 2***Fiche 3****LE LEXIQUE OU CAHIER DES DÉFINITIONS**

De plus en plus 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.

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 hors œuvre nette ou de coefficient d'occupation des sols¹. 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'implantation². Les juridictions administratives feront donc une application cumulée des deux³.

Le lexique tient donc une place importante dans la lecture et l'application du règlement. Ainsi, concernant les articles 1 et 2, il est recommandé de définir le contenu des neuf destinations énumérées à l'article R. 123-9, au besoin en dressant une liste des activités correspondantes. Pour les articles 3 à 13, les modalités de calcul des règles de hauteur ou d'implantation des constructions pourront être précisées.

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 :

¹ Concernant la définition du COS, la seule marge de manœuvre laissée aux rédacteurs des PLU est d'utiliser soit la définition en superficie, soit celle en volume (c. urb., art. R. 123-10).

² Voir les fiches relatives aux articles 6, 7, 8 des règlements de zone.

³ 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).

- les règles d'implantation par rapport aux voies mentionnées à l'article 6 ne s'appliquent que par rapport aux voies publiques et non par rapport pas aux voies privées⁴ ;
- la hauteur d'un bâtiment se mesure à l'égout du toit⁵ ;
- la notion de « vue directe » est assimilée à celle de vue droite telle que prévue à l'article 678 du code civil⁶.

« Un acte se détache toujours de son auteur », l'intention de ce dernier se perdant avec le temps à moins d'avoir été écrite⁷. Il convient donc de donner clairement le sens de chaque notion, soit en reprenant les solutions jurisprudentielles lorsqu'elles conviennent, soit en les modifiant ou complétant.

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'usager 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, assez peu rencontrée concernant les PLU, 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

⁴ CE 16 mars 2001, M. et Mme Chomel, req. n°214489.

⁵ CE 5 janv. 1979, Dame Bizette, *Rec. CE* p. 13. – CE 24 févr. 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 juill. 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).

⁶ CAA Marseille 8 févr. 2007, Joseph X, req. n°04MA023 90.

⁷ J.-C. Bonichot, obs. sous CE 16 mai 2007, SCI La Batisienne, *BJDU* 3/2007, p. 179.

en début du texte, ce qui en facilite la lecture. La technique 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 les POS ou les PLU, consiste à présenter les termes et schémas explicatifs 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 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.**

■ **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 certaine⁸.

■ **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 obligatoire et facultatif du règlement fixé à l'article R. 123-9 du 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 juri-**

⁸ Les formulations ambiguës, parfois rencontrées, sont donc à éviter (par exemple : les « définitions ... ne sont qu'indicatives et sommaires » et « ... ne font pas l'autorité administrative... »). Elles sont en effet surprenantes dans la mesure où, dans cette hypothèse, le lexique ne dispose d'aucune utilité, ce qui peut apparaître comme étant sources de confusions pour le lecteur, donc de contentieux. Les auteurs du PLU doivent également épuiser la compétence qui leur est donnée par la loi en posant des règles claires.

dique 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 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.

Recommandations

- Généraliser le recours à un lexique ou « cahier de définitions ».
- Faire apparaître le lexique clairement en tant que pièce du règlement et non sous la forme d'une « annexe ».
- Le cas échéant, indiquer clairement que les dispositions littérales du règlement priment sur les définitions et schémas explicatifs du lexique.

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.

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).