

>> L'ÉCRITURE DU RÈGLEMENT : PROBLÈMES GÉNÉRAUX

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

Fiche 5**LE CONTENU DU RÈGLEMENT DU PLU : JUSQU'OU EST-IL POSSIBLE D'ALLER ? (LES LIMITES DE L'HABILITATION LÉGISLATIVE)**

Ayant pour objectif de fixer, « *en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable* », des « *règles générales* » et des « *servitudes d'utilisation des sols* »¹ permettant d'atteindre les objectifs figurant à l'article L. 121-1, le règlement du PLU comporte des limitations évidentes à l'exercice du droit de propriété. La force de ces atteintes apparaît d'autant plus que la loi du 15 juin 1943, soucieuse de ménager les finances publiques, a généralisé le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme (c. urb., art. L. 160-5).

Il est donc indispensable que le législateur encadre strictement les fonctions du PLU, ses « *pouvoirs* »² et les possibilités de réglementation dont disposent ses auteurs lorsqu'ils déterminent le contenu du document, ces derniers devant rester dans le cadre de « *l'habilitation* » qui leur est donnée. Un règlement de PLU ne peut donc « *porter une atteinte directe au droit de propriété en l'absence d'autorisation expresse du législateur* »³.

Indépendamment des contraintes et possibilités liées à la délimitation du zonage, le contenu du règlement, obligatoire ou facultatif⁴, figure essentiellement mais pas exclusivement dans les dispositions des articles L. 123-1-5 et R. 123-9 du code de l'urbanisme (voir le tableau annexé). Il convient de noter que le code rural contient également en son article L. 111-3 une disposition pouvant avoir une influence directe sur le contenu du règlement⁵.

Le respect de l'habilitation a donné lieu à une jurisprudence assez abondante dont il découle deux éléments principaux : l'impossibilité de prévoir des formalités ou règles de compétence nouvelles et le strict encadrement des règles de fond que le règlement peut comporter.

¹ Article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme.

² P. Hocreître, L'enchevêtrement des règles de fond et des procédures, in *La règle et l'urbanisme*, ADEF 1987, p. 58.

³ R. Schwartz, concl. sous CE 28 juin 1996, Durnez, *BJDU* 3/1996, p. 182.

⁴ En vertu des dispositions de l'article R. 123-9, le règlement doit comporter au minimum des règles relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies, emprises publiques et limites séparatives, ce qui correspond aux articles 6 et 7 des règlements de zone. Cette obligation se déduit *a contrario* du texte de la disposition, selon laquelle, à défaut de figurer dans le règlement, ces règles doivent être prévues dans les documents graphiques.

⁵ L'article L. 111-3 du code rural prévoit un principe de réciprocité dans l'application des distances d'éloignement imposées aux bâtiments agricoles. Le règlement du PLU peut toutefois prévoir des distances différentes pour tenir compte de l'existence de constructions agricoles antérieurement implantées.

1. **L'impossibilité de prévoir des formalités nouvelles ou de modifier les compétences attribuées par la loi**

Selon une jurisprudence constante, le règlement du PLU ne peut soumettre l'octroi des permis de construire qu'à des règles de fond et non à des règles de forme⁶. Cette contrainte est rappelée de façon constante par la jurisprudence administrative, selon des formulations variables : « les plans d'occupation des sols ne peuvent comporter que des règles de fond à l'octroi des permis de construire »⁷, « il n'appartient pas aux auteurs des règlements d'urbanisme d'imposer [...] des formalités autres que celles prévues par la loi et ses règlements d'application »⁸, « il n'appartient aux auteurs des règlements d'urbanisme ni d'imposer des formalités autres que celles prévues par le code ni de modifier les compétences déterminées par celui-ci »⁹.

Un règlement ne peut donc ajouter des formalités à celles prévues par le code de l'urbanisme ou par une législation extérieure. Cette jurisprudence a une portée très large qui concerne à la fois les règles de compétence, de forme et de procédure. Ainsi, un PLU ne peut :

- subordonner une autorisation de lotir à l'élaboration en commun avec la commune du programme et de l'organisation de l'opération¹⁰ ;
- exiger des pièces complémentaires à celles prévues par la loi. Cette contrainte concerne naturellement tous les articles du règlement comme les articles 1 et 2 (en zone AU, fourniture d'une note justificative de l'intérêt général de l'opération projetée¹¹), les articles 7 (étude d'ensoleillement¹²), 10 (fourniture d'une photographie des bâtiments voisins et d'un plan de leur épannelage¹³) et 13 (fourniture d'un plan des plantations existantes¹⁴) ;

⁶ Sous l'empire des POS, les juridictions administratives avaient toutefois admis la légalité des règlements (essentiellement les articles 7) subordonnant le droit de construire à l'accord des voisins, car cette exigence était assimilée, non à une règle de forme, mais à une règle de fond en ce qu'elle dispensait de prévoir une règle plus précise (CE 21 mars 1986, Copropriété de l'immeuble « Les Périades », *AJDA* 1986, p. 385, concl. J.-C. Bonichot – CE 2 déc. 1991, M. et Mme Tanguy, *CJEG* 1992, p. 547, concl. Abraham – CAA Bordeaux 23 juin 1997, M. Balp, req. n°94514 – CAA Douai 13 mai 2004, Commune d'Orival, *DAUH* 2005, n°286 – CE 23 juin 2004, SCI Paris Heine Source, req. n°253917). Depuis l'entrée en vigueur du décret du 5 janvier 2007, l'opportunité de demander un tel accord n'apparaît plus vraiment. En effet, l'administration ne pouvant pas, lors des demandes d'autorisation de construire, exiger de pièces supplémentaires à celles limitativement énumérées par le code de l'urbanisme, l'obtention d'un tel accord devient donc légalement incontrôlable.

⁷ CE 3 déc. 1993, Ville de Paris c/ Parent, req. n°146710 – CAA Paris 29 déc. 2006, Commune de Rueil-Malmaison, req. n°03PA01979.

⁸ CE 19 oct. 2001, Commune de Talenge, req. n°207677.

⁹ CE 21 mars 1986, Copropriété de l'immeuble « Les Périades », préc.

¹⁰ CE 4 févr. 1994, Commune de Léognan, req. n°104051.

¹¹ CAA Paris 12 oct. 2004, M. P. Ferrand, req. n°02PA01835.

¹² CE 9 oct. 1989, Gunton, req. n°101022.

¹³ CE 29 juill. 1994, Commune de Molines-en-Queyras, req. n°118846.

¹⁴ CE 26 avr. 1993, M. et Mme Beaucourt, req. n°121413 – CE 23 juin 1993, Melle Amadiou, req. n°118776. Ces jurisprudences ont été rendues antérieurement à l'instauration du volet paysager du permis de construire par la loi du 8 janvier 1993. Il ressort toutefois d'un arrêt de la CAA de Paris qu'un règlement ne peut « fixer les règles de composition des dossiers de demandes de permis de construire », alors même que la disposition « ne ferait que reprendre une disposition analogue » énoncée par le code de l'urbanisme (CAA Paris 29 déc. 2006, Commune de Rueil-Malmaison, préc.).

- prévoir de nouvelles consultations, les articles 1 et 2 étant principalement concernés (avis motivé du maire¹⁵, accord d'une commission municipale¹⁶) ;
- prévoir une soumission à autorisation ou déclaration non prévue par les textes en vigueur, disposition qui, en pratique, vise essentiellement les articles 1 et 2 (soumission à permis de construire non prévue par le code de l'urbanisme¹⁷, approbation préalable d'un plan d'exploitation et de réaménagement des carrières¹⁸, soumission à autorisation de toutes les coupes et abattages¹⁹, soumission à autorisation de lotir²⁰).

Cette contrainte, au demeurant logique, rappelle la nécessité de ne pas mentionner dans le règlement les procédures applicables, ces dernières pouvant naturellement évoluer²¹.

2. Les règles de fond que le règlement peut comporter

La question de la frontière entre les règles de fond que le règlement peut comporter et celles qui sont prohibées suscite davantage de difficultés. Les lois SRU et « Grenelle 2 » sèment par ailleurs le trouble en élargissant considérablement les objectifs assignés au droit de l'urbanisme, notamment au travers des dispositions de l'article L. 121-1²². Ces dernières laissent ainsi entrevoir un décalage assez net avec le contenu des règles qu'il est possible d'insérer dans le PLU. De la même façon, certains documents hiérarchiquement supérieurs aux PLU, comme les SCOT, peuvent comporter des dispositions qu'il apparaît difficile de traduire dans un règlement de PLU²³.

Ce débat sur la nature de la norme d'urbanisme se situe toutefois sur un terrain différent de celui des règles qu'un règlement de PLU peut comporter. Une règle d'urbanisme, quoique parfaitement fondée d'un point de vue urbanistique, sera censurée si elle ne repose pas sur une possibilité offerte par les dispositions législatives et réglementaires régissant le contenu du règlement.

¹⁵ CAA Douai 25 sept. 2003, Commune de Bouchain, *DAUH* 2004, n°271 : illégalité de la disposition d'un article 1 selon laquelle les demandes d'autorisations de construire des installations à usage sportif et de loisirs devront être soumises à l'avis du maire et être assurées sous « maîtrise publique ».

¹⁶ CE 2 nov. 1988, Ville de Montpellier c/ M. et Mme Zimmerman, req. n°69680.

¹⁷ CE 3 déc. 1993, Ville de Paris c/ Parent, préc. ;

¹⁸ CE 24 mai 1991, Soc. Carrières de Bihen, req. n°8344 8.

¹⁹ CAA Paris 29 janv. 1998, Ville de Paris, req. n°96PA03 352.

²⁰ CE 24 janv. 1990, Naudon, *Rec. CE* p. 1032.

²¹ Voir la fiche n°1 sur la présentation générale du règlement.

²² J.-B. Auby, Quelques réflexions sur l'état du droit de l'urbanisme, *Études foncières* 2006, n°120, p. 7 – H. Jacquot, Où va le droit de l'urbanisme ?, *Constr.-Urb.* juill.-août 2007, p. 36 – Y. Jégouzo, L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme, *BJDU* 4/2001, p. 226. – GRIDAUH, *La règle locale d'urbanisme en question*, *Constr.-Urb.* oct. 2011, p. 12.

²³ Voir, sur ce point, GRIDAUH, *Évaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Les Cahiers du GRIDAUH n°19, La Documentation française, 2009.

Les articles du code de l'urbanisme régissant le contenu du règlement

Partie législative

- Art. L. 111-1-4 : possibilité de réduire les bandes d'inconstructibilité existantes autour des axes routiers les plus importants sous réserve de mesures compensatoires
- Art. L. 111-3 : dispositions spécifiques à la reconstruction de bâtiments détruits après sinistre
- Art. L. 111-6-1 : aires de stationnement concernant les surfaces commerciales
- Art. L. 111-6-2 : possibilité de prévoir des dispositions en ce qui concerne l'utilisation de matériaux renouvelables, de procédés favorisant la retenue des eaux pluviales...
- Art. L. 123-1-5 : contenu général du règlement
- Art. L. 123-1-7 : en l'absence de SCOT, possibilité pour un PLU intercommunal de comprendre des dispositions d'urbanisme qui relèvent de la compétence d'un SCOT
- Art. L. 123-1-11 : modalités de calcul des droits à construire résultant du COS en cas de détachement de terrain
- Art. L. 123-1-12 : dans les secteurs desservis par les transports collectifs, possibilité de fixer un nombre maximal d'aires de stationnement à réaliser pour les bâtiments autres que d'habitation
- Art. L. 123-1-13 : calcul du nombre d'aires de stationnement en cas de construction de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'État
- Art. L. 123-2 : servitude édictée dans l'attente d'un projet d'aménagement global, réservation d'emplacements en vue de la réalisation de programmes de logements définis par le règlement
- Art. L. 123-3 : dispositions du règlement spécifiques aux zones d'aménagement concerté
- Art. L. 123-3-1 : désignation des bâtiments pouvant faire l'objet d'un changement de destination en zone agricole
- Art. L. 123-4 : fixation par le règlement des modalités des transferts de COS en zone N
- Art. L. 123-5 : travaux, constructions, installations pouvant être réglementés par le PLU

Partie réglementaire

- Art. R. 123-3-2 : dispositions relatives aux ZAC
- Art. 123-4 : possibilité de prévoir une densité minimale de construction dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs
- Art. R. 123-9 : contenu général du règlement
- Art. R. 123-10 : définition du COS, possibilité de prévoir des COS différenciés
- Art. R. 123-10-1 : modalités d'appréciation des règles édictées par le PLU en cas de lotissement ou de permis valant division

Toutefois, comme le rappelait déjà le Conseil d'État en 1992 concernant les POS, la « question du contenu » des PLU n'est pas épuisée²⁴. La rédaction de certaines des dispositions fixant les « pouvoirs » du plan semble offrir une marge de manœuvre dont il peut paraître tentant de profiter. Ce constat est valable pour l'ensemble des catégories de règles qu'un règlement peut comporter : celles concernant la nature et la destination des constructions, celles fixant les conditions

²⁴ Conseil d'État, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française 1992, p. 78-79. Le Conseil d'État soulignait notamment la « dérive » consistant à réglementer des activités ne relevant pas de l'urbanisme. « Le POS ne doit pas réglementer des activités qui ont, certes, une incidence plus ou moins lointaine sur l'usage du sol et l'aménagement de l'espace, mais qui ne relèvent pas de l'urbanisme. Le POS doit se préoccuper de fixer des règles relevant de ce droit, mais ne saurait avoir pour objet l'encadrement de toutes les activités économiques ou sociales ».

de l'usage des sols ou encore celles précisant les possibilités maximales d'occupation des sols.

a. Les règles relatives à la nature de l'occupation des sols et à la destination des constructions²⁵

■ **La nature des constructions autorisées**

Les auteurs du règlement disposent de prérogatives assez larges concernant la nature des occupations du sol qu'il est possible d'interdire ou de soumettre à conditions. Les dispositions de l'article L. 123-1-5 prévoient ainsi la possibilité de « préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées » ou de « définir, en fonction des situations locales, les règles concernant [...] la nature des constructions autorisées ». Ces dispositions sont relayées par celles de l'article R. 123-9 permettant d'interdire ou de soumettre à conditions les « occupations et utilisations du sol ». Le champ d'application du règlement est toutefois défini plus précisément par l'article L. 123-5 rendant opposables le règlement et ses documents graphiques à « tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols » ainsi qu'à la « création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan »²⁶.

Il ressort de ces dispositions générales un certain nombre de principes clairs :

- le règlement ne peut interdire ou soumettre à condition que des activités liées à l'occupation et l'utilisation des sols, et non réglementer les modalités d'exercice d'une activité professionnelle en fixant par exemple une durée maximale d'exploitation des carrières²⁷ ;
- en dehors des constructions temporaires²⁸, le règlement est opposable à toute occupation, qu'elle soit soumise ou non à autorisation ou déclaration au titre du code de l'urbanisme. L'habilitation ainsi donnée va donc bien au-delà de la possibilité d'interdire ou de réglementer les seules constructions ;
- il convient de ne pas adopter une vision trop extensive et trompeuse de la notion d'« utilisation » des sols. Dans l'esprit de la loi, cette dernière recoupe plutôt celle d'« occupation ». Les divisions de terrains peuvent apparaître ainsi comme des « utilisations » du sol, mais un règlement ne peut empêcher les propriétaires de disposer librement de leur bien, en interdisant les divisions de terrains²⁹ (notamment en prohibant le recours aux procédures de lotissement

²⁵ Pour plus de détails, se référer aux fiches sur l'écriture des articles 1 et 2 des règlements de zone.

²⁶ Le fait que des occupations ne soient pas soumises à autorisation ou déclaration est par ailleurs indifférente (art. L. 412-8).

²⁷ CE 29 avr. 1998, Soc. Cosson c/ Min. Environnement, *BJDU* 3/1998, p. 170, concl. Girardot. Par ailleurs, dans l'arrêt « Chambre d'agriculture de la Mayenne » (CE 4 déc. 1995, concl. Piveteau, *BJDU* 6/1995, p. 449), le Conseil d'État a reconnu qu'un règlement de POS pouvait, en zone agricole, imposer l'enfouissement immédiat du lisier à proximité des zones d'habitation. Cette solution, relativement audacieuse, n'a toutefois pas été confirmée depuis.

²⁸ En vertu des dispositions de l'article L. 421-8 du code de l'urbanisme, le règlement n'est pas opposable aux constructions temporaires de l'article L. 421-5 b.

²⁹ CE 28 juin 1996, Durnez, préc.

ou de permis valant division)³⁰ et, *a fortiori*, les cessions. C'est en ce sens qu'il faut interpréter notamment l'arrêt de la cour administrative de Versailles rendu en 2008 admettant la légalité d'un plan interdisant « les lotissements et les groupes d'habitation ». En l'espèce, il ressortait de la lecture du rapport de présentation que les auteurs du document avaient entendu interdire l'habitat groupé et non, au sens strict, la procédure de lotissement³¹. Ce dernier était, en effet, entendu comme un mode d'occupation et d'utilisation des sols et non comme une procédure. Une écriture plus soignée du règlement aurait donc été préférable ;

- dans le même esprit, en l'absence d'habilitation expresse, les auteurs du PLU ne sont pas autorisés à entraver l'un des attributs du droit de propriété qu'est le droit de se clore³² (en interdisant les clôtures) ou l'exercice de l'une de ses garanties fondamentales qui est celle de ne pas être dépossédé sans une juste et préalable indemnité. Un règlement prohibant la réfection des constructions existantes, parce qu'il risque de conduire, à terme, à une éviction de fait, est donc illégal³³.

■ La destination des constructions

Aux termes de l'article L. 123-1-5, le règlement peut définir des règles relatives à la destination des constructions autorisées. Complétées par celles de l'article R. 123-9, il ressort de ses dispositions que le règlement ne peut opérer de différenciations qu'entre les neuf destinations limitativement énumérées³⁴. Un règlement prévoyant des catégories nouvelles ou procédant à des distinctions au sein de catégories déjà existantes apparaît donc, *a priori*, illégal.

Contrairement aux POS, un règlement de PLU ne dispose donc plus de la possibilité de distinguer le commerce de gros du commerce de détail, le logement collectif de l'habitat individuel, ces catégories relevant respectivement des destinations « commerce » et « habitat ». En revanche, une catégorisation plus fine, concernant l'habitat, est autorisée par le législateur dans les secteurs délimités en application des articles L. 123-2 *b* et L. 123-1-5 16°. Créées par la loi SRU et la loi ENL, ces deux servitudes permettent respectivement la création d'emplacements réservés en vue de la réalisation de « programmes de logements » et la délimitation de secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce dernier doit être affecté à « des catégories de **logements** ». Ces « programmes » et « catégories » sont définis par le PLU, ce qui semble autoriser les auteurs du règlement à aller au-delà de la simple destination « habitat »³⁵.

Il a également été jugé qu'un PLU pouvait interdire les changements de destination résultant d'une construction ou de travaux soumis à autorisation dès

³⁰ Concernant les règlements interdisant les lotissements : Rép. min. n°13258, JOAN Q 25 mars 2008, p. 2606, Rép. Min. QE n°11201, JOAN Q 27 janvier 2009, p. 756.

³¹ CAA Versailles 6 nov. 2008, Société foncière de l'Ouest, req. n° 07VE01753.

³² TA Rennes 2 déc. 2011, M. Y. Waron, AJDA 2012, p. 899, concl. P. Report.

³³ CE 30 sept. 1988, Martres c/ Commune de Mimizan, Rec. CE p. 322.

³⁴ À savoir : habitation, hébergement hôtelier, bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, entrepôt, services publics ou d'intérêt collectif.

³⁵ En ce sens, avis P. Jarlier au nom de la Commission des lois, Doc. Sénat n°86, 16 nov. 2005, p. 45.

lors qu'ils affectent la destination commerciale ou artisanale des locaux. Cette disposition doit toutefois, à l'évidence, reposer sur un motif d'urbanisme particulièrement avéré. En l'espèce, il s'agissait de sauvegarder la diversité commerciale de certains quartiers³⁶. Dans le même sens, un plan peut interdire toute nouvelle implantation de bureaux et de services en rez-de-chaussée dans une partie du territoire communal, le but étant également de préserver les commerces de proximité³⁷.

b. Les règles concernant les conditions de l'usage des sols

L'habilitation législative concernant les règles fixant des conditions à l'usage des sols traduit un éventail assez large de possibilités. De façon classique, le règlement peut comporter des dispositions relatives aux terrains ou aux projets.

Concernant les terrains, le règlement peut fixer des règles relatives à la desserte par les réseaux, à l'accès, à la voirie. Les dispositions de l'article R. 123-9 sont toutefois plus restrictives que celles de l'ancien article R. 123-21 visant les POS. En effet, alors que les règlements de POS pouvaient fixer des règles relatives à la dimension et à la surface des terrains, l'article R. 123-9 mentionne uniquement la possibilité de réglementer la surface du terrain. Il demeure donc possible de fixer des surfaces minimales de terrain, à la condition toutefois qu'elles soient imposées pour des raisons liées à l'assainissement non collectif ou pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone (art. R. 123-9-5°). Dans un souci de densification, la fixation de surfaces constitue donc une exception depuis la loi SRU, **ce qui interdit notamment, en l'absence d'habilitation législative expresse, de prévoir dans le règlement que la superficie minimale s'applique également en cas de détachement d'une propriété bâtie à l'unité foncière restant attachée à la construction**³⁸. En effet, cette disposition reviendrait à réintroduire un dispositif de prise en compte des droits à construire déjà utilisés, contraire à l'esprit de la loi SRU depuis l'abrogation de l'ancien article L. 111-5 du code de l'urbanisme³⁹. La suppression de la possibilité de réglementer la dimension des terrains, en fixant par exemple des longueurs de façade sur voie, se situe dans cette continuité. Elle était cependant contrôlée strictement par les juridictions administratives, ces dernières censurant des dispositions qui ne reposaient pas

³⁶ CAA Paris 2 avr. 2009, Ville de Paris, req. n° 07PA03868, *AJDA* 2009, p. 1672, concl. B. Bachini. Le tribunal administratif de Paris a toutefois censuré en première instance, estimant qu'un PLU ne pouvait pas interdire « par principe » les changements de destination (TA Paris 2 août 2007, Préfet de Paris, req. n° 0700962). Cette annulation a été à l'origine de la possibilité, issue de la loi « LME » du 4 août 2008, « d'identifier et délimiter les quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif » (c. urb., art. L. 123-1-5 7° bis).

³⁷ CE 8 juin 2010, SARL Immo Concept, req. n° 317469 ; *BJDU* 2011, n° 1, p. 23, concl. P. Collin.

³⁸ CE 2 août 2011, M. Reynaud c/ Commune de Meyreuil, req. n° 334287 ; *BJDU* 2011, n° 6, concl. B. Dacosta.

³⁹ Selon ce dernier, en cas de détachement d'un terrain, lorsqu'une fraction des droits à construire avait été utilisée, il ne pouvait être construit que dans la limite des droits qui n'avaient pas été utilisés avant la division. Ces dispositions étaient beaucoup plus larges que l'actuel article L. 123-1-11, introduit par la loi « UH » du 2 juillet 2003, qui ne vise que les droits à construire résultant de l'application du COS.

sur un motif d'urbanisme suffisamment solide, à l'exemple de la règle subordonnant le droit de construire à l'existence de terrains « de forme régulière »⁴⁰.

Le dispositif relatif aux projets demeure sensiblement similaire à celui des POS : le règlement peut fixer des règles relatives à la hauteur, à l'aspect extérieur des constructions, à leurs équipements d'accompagnement..., les règles relatives à l'implantation par rapport aux voies, limites séparatives et emprises publiques restant dorénavant les seules obligatoires. Les auteurs du règlement disposent ici de prérogatives assez étendues. La jurisprudence admet notamment la possibilité de prévoir des règles régissant des situations faisant l'objet d'une législation extérieure – par exemple, en fixant des servitudes de vue plus sévères que celles du code civil –, dès lors que cette règle concurrente peut reposer sur une habilitation du code de l'urbanisme⁴¹.

En revanche, une constante demeure : le règlement du PLU n'est habilité qu'à réglementer les « constructions », leur implantation, leurs volumes, aspects, hauteurs, et non les « logements ». La jurisprudence administrative censure donc logiquement les dispositions visant à régir l'agencement intérieur des constructions, en fixant des surfaces minimales de logement, un nombre de logements, des règles relatives à l'hygiène ou au confort, mesures relevant du code de la construction et de l'habitation et non du code de l'urbanisme⁴². Le législateur a ainsi souhaité marquer une séparation stricte entre règles d'urbanisme et règles de construction qui se traduit par l'impossibilité de régir les modalités techniques de réalisation des constructions. Bien que cela n'ait pour l'instant fait l'objet d'aucune décision juridictionnelle, il en découle sans doute également l'opposition à ce qu'un règlement impose un matériau en particulier⁴³. Un tel argument apparaît aussi implicitement dans la position jurisprudentielle selon laquelle il n'appartient pas aux auteurs du règlement d'imposer des « règles de construction destinées à assurer la mise hors d'eau des bâtiments »⁴⁴. Cette indépendance est par ailleurs confortée par la réforme des autorisations

⁴⁰ CAA Paris 18 janv. 2001, Commune du Vezinet, req. n°9 9PA00710. Dans le même esprit, même si le juge n'a pas eu à se prononcer, les dispositions suivantes paraissent illégales : « pour être constructible, toute parcelle doit avoir une forme géométrique simple ; sa façade sur rue doit avoir une longueur minimale de 4 m et sa forme doit permettre l'inscription d'un cercle de 16 m de diamètre » (CE 13 mars 1987, Époux Y, req. n°57604) ; pour être constructible, le terrain doit avoir une « superficie de forme régulière et de dimensions suffisantes pour qu'il soit possible d'y inscrire [...] un rectangle de 8 m sur 10 [...] » (CE 4 nov. 1987, M. et Mme Jean-Michel Y, req. n°50299).

⁴¹ CE 10 févr. 2006, M. et Mme Esteban, req. n°259837, *BJDU* 3/2006, p. 170, concl. P. Collin.

⁴² Est par exemple censuré le règlement fixant sur surface minimale de 35 m² par logement : CE 9 juill. 1997, Commune de Megève, *BJDU* 5/1997, p. 331, concl. L. Touvet. **Dans le même sens, CAA Paris 2 avr. 2009, Ville de Paris, préc. : impossibilité pour un PLU de soumettre les transformations de commerces en locaux d'habitation au respect des normes d'hygiène, de sécurité et d'éclairage définies par le décret n°2002-120 du 30 janvier 2012 relatifs aux caractéristiques du logement décent. Voir également, Rép. min. n°06076, JO Sénat Q 2 avr. 2009, p. 819 (illégalité d'un PLU imposant que ne soient pas réalisés plus de quatre logements par immeuble).**

⁴³ Cette impossibilité a été exprimée dans diverses réponses ministérielles (par exemple, Rép. min. JOAN Q 26 avr. 1982, p. 1771. – Rép. min. n°55265, JOAN Q 16 nov. 2010, p. 12460) et peut se déduire, *a contrario*, des dispositions de l'article R. 313-4 du code de l'urbanisme relatives aux PSMV qui autorisent expressément ces derniers à « *comporter des règles relatives aux matériaux à utiliser* ». **Un arrêt d'une cour administrative d'appel va toutefois en sens contraire : CAA Lyon 10 mai 2011, Commune de Bard, req. n°09LY00729.**

⁴⁴ CAA Lyon 26 févr. 2002, Commune de Mandelieu-La Napoule, req. n°96LY00117.

d'occupation des sols visant notamment à assurer une séparation plus stricte entre les règles relevant du code de l'urbanisme et celles relevant du droit privé.

Inversement, s'ils ne sont pas habilités à réglementer l'intérieur d'un bâtiment, les auteurs du PLU peuvent fixer des règles le prenant en compte. Le nombre d'aires de stationnement est ainsi prescrit le plus souvent par unité de logement. « *Eu égard à leur objet* », il est également possible de fixer des longueurs de vue directe dépendantes de la nature et de la taille des pièces⁴⁵. Cette dernière faculté n'apparaît pas, *a priori*, choquante dans la mesure où il s'agit de simplement tenir compte d'un état de fait (l'agencement interne du bâtiment) et non de s'immiscer dans la répartition des pièces, solution prohibée par le code de l'urbanisme⁴⁶.

c. **Les règles concernant les possibilités maximales d'occupation du sol**

Concernant le coefficient d'occupation des sols, la loi SRU a souhaité encadrer plus strictement que par le passé la marge de manœuvre des auteurs du règlement. Cette volonté est inhérente au souci de promouvoir le renouvellement urbain en supprimant des dispositions accusées de freiner la densification, comme la possibilité de prévoir des dépassements du COS et la participation pour dépassement du COS.

Les principaux choix communaux portent donc notamment sur :

- la définition du COS, qui peut être donnée en surface ou en volume (art. R. 123-10) ;
- la possibilité de différencier le COS, cette différenciation ne pouvant être opérée qu'entre les neuf destinations énumérées à l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme⁴⁷ ;
- les modalités de détermination des droits à construire résultant de l'application du COS en cas de détachement de terrain (art. L. 123-1-11)⁴⁸.

⁴⁵ CE 10 févr. 2006, M. et Mme Esteban, préc.

⁴⁶ Elle a toutefois pour inconvénient de faire évoluer l'application de la règle de droit en fonction de situations de fait, par nature évolutives, les propriétaires pouvant modifier l'agencement de leur logement.

⁴⁷ Contrairement à ce que prévoyait l'ancien article R. 123-22, il n'est plus possible d'opérer de distinctions selon la « nature » ou « les modalités de l'occupation ou de l'utilisation des sols », ce qui interdit de fixer des COS alternatifs variables selon la surface des terrains par exemple.

⁴⁸ Selon ces dispositions, « dans les zones où ont été fixés un ou des coefficients d'occupation des sols, le plan local d'urbanisme peut prévoir que, si une partie a été détachée depuis moins de dix ans d'un terrain dont les droits à construire résultant de l'application du coefficient d'occupation des sols ont été utilisés partiellement ou en totalité, il ne peut plus être construit que dans la limite des droits qui n'ont pas déjà été utilisés ». Créée par la loi Urbanisme habitat du 2 juillet 2003, la mesure vise à revenir sur les conséquences de l'abrogation par la loi SRU du certificat de densité de l'ancien article L. 111-5.