

## >> L'ÉCRITURE DU RÈGLEMENT : PROBLÈMES GÉNÉRAUX

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

### Fiche 6

### L'ÉCRITURE DES « RÈGLES ALTERNATIVES » OU « EXCEPTIONS » ?

Le recours à la « règle alternative » ou « exception » constitue, avec l'utilisation de règles permissives, une technique d'assouplissement du règlement du PLU fréquemment rencontrée.

#### 1. La notion de « règle alternative » ou « exception »

La technique de la *règle alternative* consiste à prévoir, à côté d'une règle générale, une ou plusieurs règles subsidiaires visant des hypothèses plus limitées que cette dernière.

**La mise en œuvre d'une *exception* ou *règle alternative* constitue donc une simple application du règlement et non une mise à l'écart de ce dernier<sup>1</sup>. Elle se distingue en cela de la *dérogation* et de l'*adaptation mineure*.**

##### ■ La distinction avec la dérogation

**La *dérogation* consiste à autoriser, à l'occasion d'une décision relative à l'occupation des sols, la non-application du règlement.** Contrairement à l'*exception*, il y a donc mise à l'écart de ce dernier. À l'origine conçue comme un mécanisme d'assouplissement, l'utilisation des *dérogations* a été interdite par la loi du 31 décembre 1976 (c. urb., art. L. 123-1, al. 5) en raison des abus rencontrés. Toutefois, le législateur a récemment prévu **trois** cas dans lesquels il est à nouveau possible d'autoriser des *dérogations*. Ils ne concernent toutefois que des hypothèses très limitées (c. urb., art. L. 123-5, al. 3 à 5) :

- *dérogation* accordée pour permettre la reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle survenue depuis moins d'un an, lorsque les prescriptions imposées aux constructeurs en vue d'assurer la sécurité des biens et des personnes sont contraires aux règles du PLU (loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, art. 51) ;
- *dérogation* pour permettre la restauration ou reconstruction d'immeubles protégés au titre de la législation sur les monuments historiques lorsque les contraintes architecturales propres à ces immeubles sont contraires aux règles du PLU (loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, art. 9 III) ;

<sup>1</sup> CE 4 oct. 1974, Min. Équipement c/ Cts Métras et autres, *Rec. CE* p. 467.

- *dérogation* pour autoriser des travaux nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées à un logement existant (loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, art. 4)<sup>2</sup>.

#### ■ **La distinction avec l'adaptation mineure**

**Introduite par la loi du 31 décembre 1976, l'adaptation mineure constitue une forme de *dérogation* en ce qu'il y a inapplication du règlement et non mise en œuvre d'une disposition de ce dernier. Elle s'en distingue en ce que son utilisation est fortement encadrée quant à ses motifs et au faible degré d'écart autorisé.**

Concernant les motifs, l'*adaptation mineure* ne peut être utilisée que pour des raisons liées à « *la nature du sol, la configuration des parcelles ou la structure des constructions avoisinantes* », ce qui vise principalement les articles 3 à 13 du règlement de zone<sup>3</sup>, ainsi que, *a priori*, l'article 14 depuis la suppression de la possibilité d'autoriser de façon générale le dépassement du COS. L'adaptation doit ensuite être « *limitée* ».

Concernant les règles quantifiables du règlement, des dépassements de l'ordre de 10 à 15 % semblent pouvoir être admis<sup>4</sup>, sans qu'il soit toutefois possible de généraliser.

## 2. **La nécessité de prévoir des règles alternatives**

Les auteurs des règlements sont libres de prévoir des *règles alternatives*. Il existe cependant trois cas dans lesquels ce choix revêt une importance particulière.

#### ■ **L'extension des constructions existantes**

Le premier cas s'applique principalement aux extensions de constructions existantes et est prévu par la jurisprudence « *Sekler* »<sup>5</sup>. Il vise les demandes d'autorisation de construire portant sur des constructions régulièrement édifiées mais qui ne respectent plus les dispositions du plan local d'urbanisme. Selon les juridictions administratives, la circonstance qu'une construction n'est pas conforme à une ou plusieurs dispositions d'un PLU « ne s'oppose pas, en l'absence de dispositions de ce plan spécialement applicables à la modification des immeubles existants, à la délivrance ultérieure d'un permis de construire s'il s'agit de travaux qui, ou bien doivent rendre l'immeuble plus conforme aux dispositions réglementaires méconnues, ou bien sont étrangers à ces dispositions ». En l'absence de

---

<sup>2</sup> La mesure trouve son origine dans l'émoi suscité par les déboires contentieux rencontrés par les parents d'une fillette polyhandicapée qui avaient obtenu un permis de construire afin d'aménager leur garage pour l'accueillir. À la suite d'un recours des voisins, le permis avait été annulé par la cour administrative d'appel de Douai (CAA Douai 1<sup>er</sup> déc. 2005, Commune de Marcq-en-Bareuil et Bobillier, req. n°05DA00009). Voir Rép. min. n°4791, *JO Sénat* Q 4 sept. 2008, p. 1784.

<sup>3</sup> P. Hocreître, *Le plan local d'urbanisme*, Berger-Levrault 2004, p. 467.

<sup>4</sup> P. Hocreître, Les principes du juge en matière d'adaptations mineures, *Petites affiches* 26 janv. 1987, p. 12.

<sup>5</sup> CE sect. 27 mai 1988, Mme Sekler, *Rec. CE* p. 223.

disposition expresse prévue au PLU, la jurisprudence administrative se montre particulièrement restrictive dans les deux hypothèses visées :

- soit les travaux ne sont pas étrangers aux dispositions méconnues, mais doivent viser à réduire la non-conformité, ce qui suppose qu'aucune aggravation même légère de cette dernière ne soit envisagée<sup>6</sup> ;
- soit les travaux sont étrangers aux dispositions méconnues, la notion de « travaux étrangers » étant alors interprétée de façon restrictive<sup>7</sup>. Il appartient donc aux auteurs des PLU de prévoir des *règles alternatives*, les juridictions administratives faisant logiquement prévaloir dans cette hypothèse les dispositions spécifiques du règlement<sup>8</sup>.

#### ■ **Les modalités d'application du PLU aux divisions foncières**

Le second cas vise les nouvelles dispositions de l'article R. 123-10-1 du code de l'urbanisme, issues du décret du 5 janvier 2007 **modifiées par celui du 28 février 2012**, qui prévoient la possibilité d'une application modulée de la règle d'urbanisme en cas de divisions foncières<sup>9</sup>. Selon ces dernières, en cas de permis d'aménager un lotissement ou d'une demande de permis valant division **sur une unité foncière ou sur plusieurs unités foncières contigües**, « *l'ensemble du projet est apprécié au regard de la totalité des règles édictées par le plan local d'urbanisme, sauf si le règlement de ce plan s'y oppose* ». Le règlement peut donc prévoir, par la voie d'un système de *règles alternatives*, que la vérification du respect des dispositions du règlement ne se fera pas à l'échelle de l'unité foncière **ou des unités contigües initiales** mais à celle de chaque terrain **ou unité** issu de la division.

Cette mise à l'écart du principe général est possible pour l'ensemble des articles du règlement, auquel cas mention pourra en être faite dans l'article 2 du règlement de zone. Les auteurs peuvent également écarter l'application du principe pour quelques articles uniquement, ce qui conduira à le prévoir pour chacun d'entre eux. Ainsi, à titre d'exemple, il pourra être prévu que les règles relatives aux surfaces minimales (art. 5), aux espaces verts (art. 13) ou à la densité (art. 14) seront appréciées lot par lot, ce qui est loin d'être neutre en termes d'architecture.

#### ■ **La reconstruction des bâtiments détruits après sinistre**

Le troisième cas est prévu à l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme. Issu de la loi SRU, il vise à régler le problème de la reconstruction des bâtiments, régulièrement édifiés, détruits par un sinistre **depuis moins de dix ans** lorsque les dispositions d'urbanisme ont évolué. L'article L. 111-3 pose le principe général selon lequel les

<sup>6</sup> Par exemple, CE 10 juill. 1995 M. Timsit, *BJDU* 4/1995, p. 346 (augmentation de la SHON faisant passer le COS de 4,03 à 4,05 alors que le PLU prévoyait un COS de 2,7).

<sup>7</sup> Par exemple, CE 25 mai 1992, M. François Stahly, *AJDA* 1992, p. 701, note H. Jacquot : des travaux de surélévation de la toiture d'un bâtiment existant ne sont pas étrangers aux dispositions relatives à l'implantation par rapport aux limites séparatives.

<sup>8</sup> Par exemple, CE 25 févr. 1998, Commune de Saint-Leu-la-Forêt, *BJDU* 2/1998, p. 110, concl. Hubert.

<sup>9</sup> G. Godfrin, Projet immobilier avec division foncière : comment appliquer le PLU ?, *Constr.-Urb.* mars 2007, p. 11 – S. Pérignon, Le nouveau permis valant division, *JCP A* 12 févr. 2007, p. 54 – S. Pérignon, Un permis valant réellement division, *Revue Géomètre* févr. 2007, p. 44 – F.-C. Bernard et P. Durand, *Le nouveau régime des autorisations d'urbanisme*, Le Moniteur 2007, p. 251.

bâtiments pourront être reconstruits à l'identique, sans tenir compte des nouvelles dispositions des PLU. Il n'a toutefois qu'un rôle supplétif car il ne s'applique qu'en l'absence de « *disposition d'urbanisme contraire* », le PLU pouvant en disposer autrement. Le règlement peut donc comporter des dispositions interdisant ou encadrant la reconstruction dès lors qu'elles se rattachent à un motif d'urbanisme.

Ainsi, afin d'éviter que des ruines anciennes puissent servir à légitimer des constructions nouvelles en secteur inconstructible, un PLU peut fixer un délai dans lequel doit intervenir l'autorisation de reconstruction<sup>10</sup>. Plus couramment, les PLU qui entendent encadrer les reconstructions fixent des conditions matérielles : maintien de l'application de certains des articles du règlement du nouveau PLU, condition spécifique prévue à l'article 2 du règlement de zone (par exemple, reconstruction admise « en lien avec le caractère ou l'intérêt des lieux avoisinants ou la nécessité de gestion des bois »). Les auteurs du PLU peuvent également interdire la reconstruction de bâtiments dès lors que les occupants sont exposés à un risque, comme celui qui a causé le sinistre. Mais les conditions définies par la jurisprudence sont sévères car le risque doit être « certain et prévisible » et « de nature à mettre gravement en danger leur sécurité »<sup>11</sup>.

### 3. La précision des règles alternatives

Contrairement à la *dérogation*, la technique de l'*exception* consiste à assortir la règle de principe d'une ou plusieurs « règles alternatives » qui s'appliqueront de préférence à celle-ci lorsque seront réunies les conditions prévues dans le règlement. Il y a donc simplement application des dispositions du document d'urbanisme.

**Cela suppose une précision suffisante de l'exception, sauf à ce qu'elle soit qualifiée en *adaptation mineure* si les conditions de recours à cette dernière sont remplies, ou, le plus souvent, en *dérogation illégale*.**

Ainsi ont été déclarées illégales les formulations suivantes :

- « [...] si appuyées de justifications particulièrement valables »<sup>12</sup> ;
- « [...] les cas des ouvrages techniques, de surveillance et de gardiennage, ainsi que l'agrandissement des bâtiments existants pourront faire l'objet de dérogations »<sup>13</sup> ;
- « [...] par exception peuvent être exclus du champ d'application de ces règles les ouvrages à caractère technique nécessaires au fonctionnement de la voirie et des réseaux [...] ainsi que les autres ouvrages de très faible emprise [...] et les bâtiments existants non conformes à ces prescriptions »<sup>14</sup> ;

<sup>10</sup> CAA Bordeaux 21 nov. 2005, Mme Silvana Assier de Pompignan, *BJDU* 1/2006, p. 11, concl. P. Pouzoulet, *DAUH* 2006, n°274 : en l'espèce, un délai de deux ans.

<sup>11</sup> CE, avis 23 févr. 2005, Mme Hutin, *DAUH* 2006, n°273. Toutefois, dans cet avis, le juge ne mentionne pas explicitement la possibilité pour le PLU d'interdire la reconstruction en présence d'un risque mais admet un refus de permis de construire fondé sur les dispositions de l'article R. 111-2.

<sup>12</sup> CE 31 janv. 1990, Letort, req. n°78831.

<sup>13</sup> CE 2 mars 1994, Commune de Maronne, *BJDU* 6/1994, p. 3, concl. Arrighi de Casanova.

<sup>14</sup> TA Strasbourg 16 nov. 1994, Mme Lucienne Siefer c/ Commune d'Imbsheim et M. Jansen, *BJDU* 6/1994, p. 3, concl. H. Blais.

- « peuvent être autorisées les constructions ou installations de caractère exceptionnel ou conformes à l'intérêt général de nature telle que les dispositions du présent règlement seraient inadaptées à leur cas »<sup>15</sup> ;
- « l'ensemble des prescriptions mentionnées ci-dessus n'est pas applicable aux constructions utiles au fonctionnement exclusif des services publics et des installations techniques d'intérêt public »<sup>16</sup>.

Comme l'a rappelé la cour administrative d'appel de Lyon dans l'affaire du « Mandarom », **les auteurs des PLU ont l'obligation « d'épuiser leur compétence en édictant des prescriptions répondant aux exigences des articles L. 123-1 [...] »**<sup>17</sup>. Sont donc illégales les *exceptions* qui, comme dans les cas précédents, ne prévoient pas clairement de règle alternative, c'est-à-dire de règle de fond ou de limites à la possibilité de ne pas appliquer la règle de principe. Cette interprétation apparaît cohérente au regard de celle, tout à fait transposable, relative au dépassement de COS lorsqu'un tel dépassement était possible. Ainsi, le Conseil d'État avait indiqué que les anciens articles 15 des règlements de zone des POS, en autorisant les dépassements de COS, devaient fixer une limite au dépassement et non se contenter de préciser que des dépassements étaient possibles pour telle ou telle raison<sup>18</sup>. **Un POS/PLU se doit donc de prévoir non seulement les motifs du recours à l'exception mais aussi ses limites**, comme le montrent les formulations suivantes dont la légalité a été admise :

- « Exceptionnellement, la hauteur maximum fixée à l'alinéa précédent peut toutefois être dépassée de trois mètres et un niveau [...] lorsque cela permet d'améliorer l'organisation des constructions et de leurs abords ou de répondre à un impératif d'équipement public et sous réserve de respecter une intégration convenable dans le paysage, et des conditions de prospect et d'ensoleillement conformes aux articles UC7 et UC8 »<sup>19</sup> ;
- « les règles générales pourront être modifiées pour des raisons d'harmonie, notamment pour tenir compte de l'implantation des constructions existantes : les dimensions des retraits pourront être adaptées jusqu'à permettre, éventuellement, une implantation en limite séparative »<sup>20</sup> ;
- « [...] Néanmoins, lorsque l'environnement ou l'expression d'une recherche architecturale les justifie, des retraits par rapport aux limites susvisées peuvent être admis [...] »<sup>21</sup> ;

**Un arrêt récent du Conseil d'État semble toutefois assouplir ces conditions, notamment quant à la nécessité de prévoir des « limites » à la règle alternative. En**

<sup>15</sup> CAA Lyon 20 déc. 1994, Mme Domenge, req. n°93LY0130 0.

<sup>16</sup> CAA Marseille 29 mai 2008, Mme Scarpocchi, req. n° 06MA00676.

<sup>17</sup> CAA Lyon, 20 décembre 1994, Mme Domenge, préc. – Dans le même sens : CAA Marseille 15 avr. 2004, Mme Garcia, M. Nebatti, req. n°98MA00 402.

<sup>18</sup> CE 30 janv. 1991, Commune de Moulins, *Rec. CE*, tables p. 1251 – CE 2 déc. 1991, Époux Souillé, *Rec. CE* p. 418.

<sup>19</sup> CE 8 avr. 1987, MM. René Sauveur, req. n°61610.

<sup>20</sup> CE 10 nov. 1993, M. et Mme Sylvestre, *BJDU* 2/1994, p. 73, concl. S. Fratacci (concl. contraires).

<sup>21</sup> CAA Paris 26 sept. 2006, Comité des quartiers Mouffetard et des bords de Seine, req. n°03PA 01892.

l'espèce selon les articles 6 et 7 d'un règlement de zone, « des dispositions différentes pourront être autorisées ou imposées pour des raisons d'harmonie, notamment pour tenir compte de l'implantation de constructions existantes ou projetées dans le parcellaire voisin, et pour permettre l'amélioration des constructions existantes »<sup>22</sup>. Le juge administratif admet la légalité du plan car, « compte tenu de l'objet limitativement énoncé de ces exceptions », elles sont « suffisamment encadrées, eu égard à leur portée ». Il en ressort qu'un PLU n'a pas nécessairement à fixer des limites « quantitatives » à une règle alternative. En revanche, cette dernière doit disposer d'un objet limitativement énuméré, permettant de déterminer qu'elle prévoit bien les motifs de mise à l'écart de la règle de principe et leur intérêt. L'appréciation juridictionnelle se fait également en fonction du rôle joué par l'exception dans le parti d'aménagement et du degré de précision de la règle de principe.

À titre d'exemple, les formulations suivantes, dont la légalité n'a pas eu l'occasion d'être appréciée, posent donc problème **dès lors qu'elles ne fixent pas de limite à la mise en œuvre de la règle alternative ou n'indiquent pas précisément les motifs qui ont conduit à la prévoir** :

- « une implantation différente peut toutefois être admise... en cas de travaux d'extension, de surélévation ou d'amélioration de constructions existantes implantées différemment de la règle générale » ;
- « Les toitures terrasses seront favorisées [...] Toutefois d'autres dispositions pourront être envisagées si elles permettent une meilleure intégration ».

En revanche, la formulation suivante paraît facilement pouvoir être admise : « une hauteur supérieure pourra être admise pour des raisons architecturales, sans toutefois dépasser la hauteur de la plus haute construction prise en référence ».

#### 4. L'articulation entre la règle générale et la règle alternative

L'articulation entre la règle générale et la *règle alternative* soulève parfois des problèmes d'interprétation, comme le montrent les exemples suivants.

##### ■ Manque de cohérence entre les différents articles du règlement

Un défaut de cohérence peut apparaître entre une *exception* prévue dans un article du règlement et les dispositions des autres articles de ce dernier.

Une règle spécifique peut ainsi avoir été prévue dans les dispositions de l'article 2 concernant les constructions autorisées sous conditions sans qu'elle corresponde à celle prévue par les autres articles du règlement. Par exemple, l'article 2 prévoit que pour les bâtiments existants, « la transformation en habitat n'est possible que dans la limite de 20 m<sup>2</sup> lorsque l'emprise est inférieure à 200 m<sup>2</sup> [...] », tandis que l'article 9 prévoit, de façon générale, que l'emprise ne doit pas « excéder 10 % de la surface du terrain dans la limite de 10 m<sup>2</sup> ». Afin d'assurer une cohérence dans la lecture de la règle, le juge administratif ne procède pas à une application cumulée des deux dispositions, mais estime que, concernant les constructions existantes, les dispositions de l'article 2 sont conçues pour déroger à celles de

<sup>22</sup> CE 30 sept. 2011, Commune de Saint-Maur-des-Fossés, req. n° 339619 ; AJDA 2011, p. 1869 ; AJDA 2012, p. 394, note S. Marie ; BJD 2011, n° 6, p. 447, concl. C. Landais.

l'article 9 qui ne prévoient pas de différenciation entre constructions nouvelles et constructions existantes<sup>23</sup>.

Une articulation plus claire aurait donc été nécessaire, en faisant des rappels au sein de l'article 9 ou en évitant une dispersion au sein des différents articles du règlement de dispositions ayant le même objet.

#### ■ **Rédaction inaboutie au sein d'un même article du règlement**

Des difficultés de lecture peuvent également apparaître au sein d'un même article entre règle générale et règle spécifique. Par exemple :

- Art. 9. Règle générale : l'emprise au sol ne doit pas excéder 50 % de la surface de terrain...
- Art. 9. Règle spécifique : le plafond précédent « peut être dépassé de 10 % lorsque [...] »<sup>24</sup>.

Dans cette hypothèse, le règlement ne prévoit pas la façon de calculer les 10 % supplémentaires (« 50 % + 10 % » ou « 50 % + 10 % de 50 % »). Dans ces deux exemples, une rédaction plus aboutie de la pensée des auteurs du PLU aurait été indispensable, des défauts d'écriture pouvant conduire le juge administratif à donner une interprétation inverse à celle souhaitée par la commune<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> CE 11 janv. 2006, M. Roptin, *BJDU* 3/2006, p. 201, concl. J.-H. Stahl.

<sup>24</sup> TA Orléans 17 oct. 2006, M. Michel Hindy, req. n°0 500524.

<sup>25</sup> CE 16 mai 2007, SCI La Batisienne, *BJDU* 3/2007, p. 179, concl. L. Vallée : règlement de POS prévoyant des règles différenciées pour l'aménagement et l'extension des bâtiments selon qu'ils sont ou non à usage d'habitation. Cette distinction n'étant pas reprise pour la démolition et la reconstruction, la reconstruction sur place de constructions existantes à usage d'habitation est possible.