

>> **Présentation**

Henri Jacquot

1. **Intérêt de l'étude**

L'écriture des règles locales d'urbanisme est un sujet capital qui justifie l'ouverture d'un chantier de réflexion entre les chercheurs et les praticiens, publics et privés :

- Les règles locales d'urbanisme et plus particulièrement celles établies par les PLU constituent l'essentiel des règles de fond du droit de l'urbanisme. Le code de l'urbanisme est en effet surtout un code des procédures d'établissement et de contrôle de ces règles. C'est donc finalement le problème de l'écriture de la plus grande partie du droit de l'urbanisme au sens matériel du terme qui est posé.
- La qualité actuelle des documents d'urbanisme locaux n'est pas toujours satisfaisante ; une part significative du contentieux qui les affecte se rapporte à des problèmes d'interprétation de règles mal formulées ou mal ajustées. Le rapport Pelletier *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme* a d'ailleurs attiré l'attention sur la nécessité d'améliorer la qualité des règles énoncées par ces documents : « le premier objectif, qui tient de l'ardente obligation collective, a trait à la qualité de la règle d'urbanisme. [...] L'essentiel réside ici : la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme, quelle que soit l'ingéniosité développée pour les simplifier, en assurer la stabilité ou en accélérer le traitement contentieux, ne sera acquise qu'à partir du moment où les documents d'urbanisme fondateurs desdites autorisations seront eux-mêmes empreints d'une qualité renforcée ».
- Les rédacteurs des documents locaux d'urbanisme changent : en principe les services de l'État (DDE), qui ont longtemps joué un rôle essentiel, interviennent moins souvent dans la rédaction du règlement, même s'ils sont toujours associés et sont chargés du contrôle de légalité. Une place croissante est accordée à des rédacteurs appartenant à des agences ou des bureaux d'étude privés ou aux services des collectivités locales. Leurs qualifications sont plus diversifiées et leurs compétences moins homogènes.
- La conception de la norme est également l'objet d'interrogations des acteurs concourant à l'établissement des documents d'urbanisme ; un besoin s'exprime parmi eux d'un apport de technologie et d'ingénierie juridique afin d'ajuster le contenu de la règle, notamment dans les champs ouverts par les lois SRU et UH (par exemple, la possibilité donnée aux PLU de faire figurer des normes ailleurs que dans le règlement écrit, sur le document cartographique du zonage et dans les « orientations d'aménagement »).
- L'écriture de la norme locale d'urbanisme est un sujet insuffisamment exploré, si ce n'est au travers de la jurisprudence sur l'interprétation des prescriptions réglementaires des POS, abondante et symptomatique d'une situation insatisfaisante. Aussi est-il proposé d'ouvrir un véritable chantier de réflexion entre prati-

ciens et chercheurs, où les expériences pourront être échangées et soumises à l'examen critique et où des propositions pourront être émises.

2. **Objet de l'étude**

- L'étude se limitera aux aspects juridiques de l'écriture du PLU ; le Gridauh n'a pas de compétence technique en matière d'urbanisme. Il s'agit seulement de faciliter la « mise en musique » dans le cadre du PLU de la politique d'urbanisme préalablement définie par les autorités compétentes.
 - Il ne s'agit pas d'établir des règles types ou des « bibles » qui seraient en contradiction avec l'idée que les prescriptions des PLU se rapportent à des situations locales auxquelles elles doivent être adaptées. Il s'agit seulement de définir ce que l'on appellera, faute de mieux, des « principes de rédaction » ou, si l'on préfère, de constituer un guide juridique de l'écriture du PLU.
- 1° On s'attachera d'abord à ce qui relève principalement de la forme et de l'écriture au sens strict, qui a trait à la rédaction des règles (simplicité, terminologie, recours à des règles en forme de standard, etc.).
- Un des objets prioritaires de l'étude concernera la terminologie des prescriptions, pour lesquelles les auteurs de PLU s'emploient à constituer des glossaires ; il pourra être question d'établir le sens de certaines dispositions communes aux plans, tel qu'il résulte notamment de la jurisprudence. Mais, dans la majorité des cas, la notion a un sens particulier attaché au contexte du plan dans lequel elle s'inscrit ; aussi devrait-il être principalement question de s'attacher à une réflexion pédagogique sur les incidences des choix terminologiques, variables d'un PLU à l'autre.
 - L'étude a également pour objet de rechercher une plus grande simplification de l'écriture des PLU. La technicité du droit de l'urbanisme, la double utilisation du langage commun et de mots proprement juridiques, la phraséologie parfois difficile et l'usage fréquent de sigles ne facilitent pas la compréhension des documents. Il faut éviter de rédiger des règles longues et compliquées et ne pas oublier que les disciplines sont en prise avec le public. La simplicité comme première des règles d'écriture semble s'imposer. Mais il faut bien admettre que la simplicité d'une rédaction revêtant un sens unique n'est pas toujours possible. Les instructeurs des demandes d'autorisation réclament des PLU qu'ils prévoient des règles dont ils puissent faire une application mécanique, au risque d'en alourdir le contenu. Une autre voie consiste à accorder une place à des notions synthétiques ménageant une part d'appréciation et à des règles formulées de manière « permissive » plutôt qu'« impérative ».
- 2° Mais les travaux ne peuvent pas se limiter à une approche formelle de l'écriture des PLU ; ils devront intégrer les problèmes d'application des dispositions législatives et réglementaires qui encadrent leur contenu. Un des apports possibles de l'approche sur le fond sera de faire apparaître ce que l'on peut mettre dans le plan local et ce que l'on ne peut pas y mettre ; à cet égard il est difficile d'écarter totalement du travail d'écriture les problèmes posés par la prise en compte des documents de planification stratégique intercommunale avec lesquels les PLU doivent être compatibles.

- 3° Enfin, l'analyse au fur et à mesure de son avancement pourra faire apparaître des lacunes dans l'encadrement du contenu des PLU ou, à l'inverse, des contraintes non justifiées susceptibles d'être corrigées par voie législative ou réglementaire. Pour ne citer que cet exemple, est-il raisonnable à un moment où la simplification devient un impératif majeur, que l'on n'impose pas une nomenclature de présentation uniforme des PLU, comme c'était le cas pour les POS ?

3. **Méthode d'approche**

Deux approches seront combinées : la première s'appuiera sur la structure du PLU et plus précisément des différents documents qui composent le dossier du PLU (règlement, orientations générales, PADD, rapport de présentation, annexes) ; la seconde aura un caractère thématique et prendra principalement en compte les fonctions du PLU.

- 1° **La première approche** conduira, si l'on prend comme exemple l'étude de l'écriture du règlement, à regrouper les règles édictées par le PLU en plusieurs catégories de règles, qui posent des problèmes distincts d'écriture :

- I. Règles des articles 1 et 2 sur les occupations et utilisations du sol interdites ou soumises à conditions particulières.
- II. Règles relatives au terrain, à sa viabilisation et à sa configuration.
- III. Règles relatives à la volumétrie du projet de construction : emprise, implantation, hauteur, prospects.
- IV. Règles relatives à l'aspect extérieur des constructions.
- V. Règles relatives à l'accompagnement des constructions (aires de stationnement, de jeux et loisirs, plantations).
- VI. Règles de densité.

Pour chacun de ces groupes de règles, seront analysés :

- le caractère obligatoire ou facultatif de l'édition de la règle ;
- sa finalité ;
- son opportunité ;
- la concurrence de règles édictées hors PLU (articles d'ordre public du RNU, règlement sanitaire départemental, etc.) qui peuvent recouvrir en partie le même champ ;
- l'harmonisation de chacune des règles avec les autres (problèmes de cohérence interne du règlement) ;
- le mode technique d'édition de la règle ;
- les possibilités d'exceptions et de dérogations contenues dans l'énoncé même de la règle ;
- la modulation de la règle, suivant les destinations, la nature ou le statut des constructions, la taille des terrains, les travaux sur existant, etc. ;

- les limites de la règle (jusqu'où peut-elle aller sans outrepasser l'habilitation donnée par l'article L. 123-1 ?).

Seront également abordées dans le cadre de cette première approche des questions communes à l'ensemble des groupes de règles ou à plusieurs d'entre eux, comme le problème de la définition du caractère général de la zone ou celui du caractère impératif ou permissif qu'il convient de donner à la règle, ainsi qu'aux techniques à mettre en œuvre (règles alternatives, adaptations mineures, forme d'expression de la norme, etc.) pour aboutir à l'assouplissement des règles ; on peut également citer, sans prétendre à l'exhaustivité, la question des glossaires et des lexiques.

Il doit être noté, bien entendu, que l'écriture du règlement ne doit pas être confondue avec l'écriture du PLU dont le dossier comporte d'autres pièces : rapport de présentation, PADD, orientations d'aménagement, dont l'écriture a vocation à être analysée.

2° La deuxième approche, qui sera croisée avec la première, permettra d'étudier l'écriture du PLU selon les fonctions qu'il remplit, par exemple :

- le PLU et le logement social ;
- le PLU et le commerce ;
- le PLU et les déplacements urbains ;
- le PLU et la conservation du patrimoine ;
- le PLU et le bruit ;
- le PLU et l'énergie ;
- etc.

Pour chacune de ces fonctions sera examinée l'écriture juridique possible de différentes stratégies publiques.

Cette deuxième approche sera plus transversale en ce sens qu'elle concernera simultanément toutes les pièces du PLU (rapport de présentation, PADD, règlement, orientations d'aménagement) ou plusieurs d'entre elles.

4. Organisation de la recherche et publication

La recherche est organisée dans le cadre d'un groupe de travail d'une vingtaine de personnes rassemblant, outre l'équipe des chercheurs du Gridauh, des représentants de toutes les parties concernées, qui se réunissent en principe une fois par mois pour discuter d'une question (par exemple « l'écriture des articles 1 et 2 des règlements de zones » ou « le PLU et le logement social ») ; dans un premier temps, une vingtaine de séances est envisagée, plusieurs séances pouvant être consacrées à la même question. Dans le cadre de chaque séance, la discussion est précédée de la présentation d'un rapport préparé par un spécialiste désigné deux ou trois mois à l'avance et qui s'appuie non seulement sur les textes mais aussi sur la jurisprudence et les pratiques de rédaction des PLU ; des spécialistes de la question traitée peuvent également être auditionnés lors des séances du groupe.

Le rapport amendé pour tenir compte des remarques présentées est ensuite, sous forme de fiches de 5 à 10 pages, mis en ligne sur internet sur le site du Gridauh pour susciter des réactions, notamment des rédacteurs de PLU et des instructeurs de permis et provoquer de nouveaux échanges. À l'issue de ces échanges les fiches seront éventuellement remaniées ; elles seront également revues et corrigées pour tenir compte de l'évolution des textes, de la jurisprudence et des pratiques. Chaque mise à jour donnera lieu à une reprise d'ensemble de la fiche et sera précisément datée.

5. Financement conjoint de l'étude : Gridauh et partenaires associés

Le programme est financé conjointement par le Gridauh sur ses fonds propres et les partenaires qui ont bien voulu s'y associer. Pour l'instant, le Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable et celui du logement et de la ville (DGUHC) ; la Ville de Paris.