

>> LES DEROGATIONS AU PLU

Fiche 8

DES POSSIBILITES DE CUMUL DES DEROGATIONS

Xavier de Lesquen, Avocat associé du cabinet Lacourte Raquin Tatar, Professeur associé à l'université de Paris XII, Membre du comité de rédaction du BJDU et du BDEI,

La multiplication des facultés offertes à l'autorité compétente en matière d'urbanisme d'octroyer des dérogations au PLU soulève la question particulièrement importante de la combinaison de ces dérogations pour un même projet.

Il convient au préalable de rappeler que les dispositifs de dérogation au plan local d'urbanisme doivent être distingués des autres possibilités offertes aux autorités compétentes pour écarter ou adapter, pour la réalisation de certains projets, les règles d'urbanisme, en particulier les adaptations mineures et les mécanismes de majoration des droits à construire (ou bonus de constructibilité)¹ ou encore la faculté de déroger aux règles de construction instaurée par ordonnance en 2018².

1. Récapitulatif des différentes dérogations aux règles du PLU

Les dispositions prévoyant la possibilité de déroger aux règles du PLU sont regroupées dans la section du code de l'urbanisme qui commence par l'article L. 152-3³. On peut les classer en trois catégories.

¹ Sur cette distinction, v. la fiche introductive.

S'agissant des bonus de constructibilité prévus à l'article L. 151-28, on insistera sur le fait qu'ils relèvent du mécanisme de l'exception, distinct de la dérogation, dès lors que ces bonus sont intégrés au dispositif réglementaire, qui prévoit la règle et son exception. Il est d'ailleurs un peu regrettable que le code les qualifie de « *dérogation* » à l'article L. 151-29-1, d'autant plus que cet article crée par ailleurs une faculté de « *dérogation supplémentaire* » qui a, pour sa part, le caractère d'une dérogation au sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat, et qui pourtant n'est pas visée par l'article L. 152-3.

² Instauré par [l'ordonnance du 30 octobre 2018](#) visant à faciliter la réalisation de projets de construction et à favoriser l'innovation. Sont visées certaines normes en matière de construction, telles que les règles de sécurité incendie, la performance énergétique ou encore les règles d'accessibilité, et non les règles d'urbanisme.

³ Pour une présentation détaillée des différentes dérogations, v. les fiches 2 à 7.

1- Les dérogations « historiques » de l'article L.152-4

Elles visent trois hypothèses : la reconstruction à l'identique 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 à ces règles ; la restauration ou la 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 fixées par le PLU ; l'accessibilité des personnes handicapées à un logement existant⁴.

2- Les dérogations environnementales des articles L. 152-5, L. 152-5-1 et L. 152-5-2

La dérogation « transition énergétique » de l'article L.152-5 concerne les règles relatives à l'emprise au sol, la hauteur, l'implantation et l'aspect extérieur des constructions pour des travaux destinés à améliorer la performance énergétique des bâtiments, de quatre types, les deux premiers pour les constructions existantes seulement : isolation en saillie des façades ; isolation par surélévation des toitures ; dispositifs de protection contre le rayonnement solaire en saillie des façades ; ombrières dotées de procédés de production d'énergies renouvelables situées sur des aires de stationnement⁵.

La dérogation de l'article L. 152-5-1 concerne les règles de hauteur et d'aspect extérieur des constructions, afin d'autoriser l'installation de dispositifs de végétalisation des façades et des toitures en zones urbaines et à urbaniser.

L'article L. 152-5-2 vise les constructions faisant preuve d'exemplarité environnementale. Il permet de déroger aux règles de hauteur, afin d'éviter d'introduire une limitation du nombre d'étages par rapport à un autre type de construction.

Ces deux derniers articles ont été créés par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

3- Les dérogations « zones tendues » de l'article L.152-6

Cette disposition a été insérée par l'ordonnance du 3 juillet 2013 relative au développement de la construction de logements afin de déroger à certaines dispositions du PLU, dans les zones tendues, pour favoriser la production de logements.

La définition de la zone tendue s'appuie sur deux critères alternatifs : il s'agit des communes « appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants figurant sur la liste prévue à l'article 232 du code général des impôts » et de celles « de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique figurant sur la liste prévue au dernier alinéa du II de l'article L.302-5 du code de la construction et de l'habitation ». La loi du 22 août 2021 a inclus dans le champ d'application de l'article L. 152-6 « le périmètre d'une grande opération d'urbanisme au sens de l'article L. 312-3 du présent code » et « les secteurs d'intervention

⁴ Inséré par la loi n°2004-1343 du 9 décembre de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

⁵ Disposition introduit par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

comprenant un centre-ville des opérations de revitalisation de territoire, créés au titre de l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation ».

Les dérogations permises sont de six types, trois d'entre elles étant soumises au respect d'un objectif de mixité sociale (celles du 1°, 2° et 5°) :

-
- Dérogation « dent creuse » du 1° : elle porte sur les règles relatives au gabarit et à la densité *« pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation à dépasser la hauteur maximale prévue par le règlement, sans pouvoir dépasser la hauteur de la construction contiguë existante calculée à son faîtage et sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant »*⁶ ;
-

- Dérogation « surélévation » du 2° : elle porte sur les règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement *« pour autoriser la surélévation d'une construction achevée depuis plus de deux ans, lorsque la surélévation a pour objet la création de logement ou un agrandissement de la surface de logement ».*
-

Cette règle se cumule avec celle du 1° : « Si le projet est contigu à une autre construction, elle peut également déroger aux règles de gabarit pour autoriser la surélévation à dépasser la hauteur maximale dans les conditions et limites fixées au 1° » ;

- Dérogation « transformation en habitation » du 3° : elle porte sur les règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement et, le cas échéant de mixité sociale prises en application de l'article L. 151-15 *« pour autoriser la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite d'une majoration de 30 % du gabarit de l'immeuble existant*⁷ ;
-

- Dérogation « Desserte transport public » du 4° : elle porte sur les obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements *« lorsque le projet de construction de logements est situé à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre, en tenant compte de la qualité de la desserte, de la densité urbaine ou des besoins propres au projet au regard des capacités de stationnement existantes à proximité » ;*
-

- Dérogation « Habitation » du 5° : elle porte sur les règles de retrait fixant une distance minimale par rapport aux limites séparatives *« dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat, pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation, sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant ».* L'article R. 152-4, créé par un décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015, précise que la dérogation est accordée dans la limite des règles fixées en application de l'article R. 111-17 », ce dernier étant la disposition générale du RNU sur les retraits : *« A moins que le bâtiment à construire ne jouxte la limite parcellaire, la*

⁶ Cf. fiche n°2 « construction de logements en dépassement de la hauteur autorisée au PLU ou document en tenant lieu du Ministère du logement et de l'égalité des territoires », 2013

⁷ Cf. fiche « dérogations aux règles du PLU en zone tendue : transformation d'une construction existante en logement par majoration des droits à construire maximale de 30% par rapport au gabarit existant, Janvier 2019

distance comptée horizontalement de tout point de ce bâtiment au point de la limite parcellaire qui en est le plus rapproché doit être au moins égale à la moitié de la différence d'altitude entre ces deux points, sans pouvoir être inférieure à trois mètres ».

- Dérogation « Espaces extérieurs » du 6° : elle permet une dérogation supplémentaire de 15% des règles relatives au gabarit « *pour les constructions contribuant à la qualité du cadre de vie, par la création d'espaces extérieurs en continuité des habitations, assurant un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres* ».

Cette dérogation supplémentaire ne peut concourir à excéder 50 % de dépassement au total.

2. La mise en œuvre du cumul des dérogations

Pour un même projet, un pétitionnaire peut se poser la question de savoir s'il peut bénéficier des dérogations de manière cumulative pour son projet.

1- Les possibilités de cumul des dérogations expressément prévues par les textes

Le code prend parfois soin de préciser l'articulation des différentes facultés de dérogation.

On l'a vu, les 2° et 6° de l'article L. 152-6 prévoient les modalités de cumul avec les autres items du même article.

De même, les articles R. 152-6 à R. 152-8 encadrent de façon un peu complexe le cumul des dérogations permises par certains items de l'article L. 152-5. L'article R. 152-6 prévoit que « *la mise en œuvre d'une isolation en saillie des façades ou d'un dispositif de protection contre le rayonnement solaire, en application des 1° et 3° de l'article L. 152-5, est autorisée sur les façades dans la limite d'un dépassement de 30 centimètres par rapport aux règles d'implantation des constructions autorisées par le règlement du plan local d'urbanisme en vigueur* »⁸. L'article R. 152-7 fixe pour sa part à 30 centimètres la limite de dépassement de la règle de hauteur maximale du PLU pour la mise en œuvre d'une isolation par surélévation des toitures des constructions existantes, en application du 2° de l'article L. 152-5. Puis l'article R. 152-8 fixe une règle de cumul global des 1°, 2° et 3° de l'article L. 152-5, en limitant à 30 centimètres le dépassement des règles de hauteur ou d'implantation fixées par le plan local d'urbanisme.

A titre d'illustration, dans le cas d'une règle limitant à 20 m la hauteur des constructions, le pétitionnaire pourra solliciter, au titre du 2° de l'article L. 152-5, une dérogation pour la mise en œuvre d'une isolation par surélévation des toitures des constructions existantes dépassant de 30 cm la hauteur autorisée, portant la hauteur de la construction à 20,30 m. De plus, le pétitionnaire pourra solliciter et obtenir, au titre du 1° du même article, une dérogation pour la mise en œuvre d'une isolation en saillie des façades, aboutissant à un dépassement de 30 cm par rapport aux règles d'implantation des constructions autorisées par le règlement du plan local d'urbanisme. Au total, la volumétrie du bâtiment aura augmenté de 30 cm. En revanche, il ne sera pas possible d'y ajouter en surépaisseur des dispositifs de protection contre le rayonnement solaire par la sollicitation d'une dérogation au titre du 3° de l'article L. 152-5.

⁸ cf. [fiche décret 2016-802 du 15 juin 2016 portant sur les autorisations d'urbanisme d'isolation thermique, préfecture de l'Eure-et-Loir](#)

2- Les possibilités de cumul des dérogations non prévues par les textes

Dans la plupart des cas, le cumul éventuel des effets de dérogation n'est donc pas encadré par des textes.

2.1. Les cas d'exclusion pratique

Certaines dérogations ont des champs d'application délimités, et ne peuvent donc se cumuler entre-elles.

C'est le cas des dérogations de l'article L. 152-4. On peut prendre l'exemple des 1° et le 3° de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme : le premier vise une opération de reconstruction d'un bâtiment à usage d'habitation et le second la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation.

2.2. Les cas de cumul possible

Dans d'autres cas, les dérogations ont des champs d'application qui se recoupent, permettant concrètement d'envisager le cumul de leurs effets. Dès lors qu'aucune règle ne vient limiter leur application combinée, il semble logique de déduire du code que le cumul est possible. En l'état actuel, la jurisprudence n'est cependant pas venue conforter ce point.

Par exemple, lorsqu'une construction neuve à usage principal d'habitation est envisagée sur une dent creuse, le maître d'ouvrage peut demander le bénéfice du 1° de l'article L. 152-6 dans la limite des héberges existantes. Il peut également bénéficier du 4° du même relatif aux places de stationnement. De même, le maître d'ouvrage pourra demander le bénéfice de dérogations environnementale, le cas échéant.

2.3. Le cumul avec les dispositifs d'effet similaire

Il semble raisonnable de penser que le bénéfice d'une dérogation visée au 2° de l'article L. 152-3 du code de l'urbanisme ne peut se cumuler avec une adaptation mineure permise par le 1°, dès lors que cette adaptation porterait sur une règle à laquelle il est dérogée. En un mot, la dérogation aurait vocation à absorber l'adaptation mineure. En revanche, aucun principe ni aucune disposition du code de l'urbanisme ne ferait obstacle à cumuler une dérogation sur une règle et une adaptation mineure sur une autre règle. Ces points n'ont cependant pas été jugés, à notre connaissance.

Se pose enfin la question du cumul d'une dérogation à des règles du PLU avec le bénéfice des dispositions du PLU qui comportent des exceptions à ces mêmes règles.

On pense évidemment aux dispositions de l'article L. 151-28 du code de l'urbanisme, qui permet d'édicter des exceptions réglementaires aux règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol (bonus de constructibilité).

Là encore, aucune disposition ne semble faire obstacle au cumul. Mais, eu égard à la proximité des objectifs poursuivis, il n'est pas impossible que le juge administratif estime que la dérogation ne peut pas s'additionner à l'application des dispositions qui, par exception, permettent de bénéficier de dépassement des limites fixées par les règles du PLU.