

## Fiche technique 4 : Les principes généraux d'écriture du règlement

Le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et portant modernisation du contenu des plans locaux d'urbanisme détaille et précise les différentes modalités d'expression de la règle offertes aux auteurs de plans locaux d'urbanisme (PLU) pour une meilleure adaptation du règlement d'urbanisme aux réalités locales et aux exigences du projet de territoire.

La création d'une sous-section du code de l'urbanisme dédiée au contenu du règlement, des règles et des documents graphiques a pour objet de rappeler la constitution du règlement aux auteurs et utilisateurs du PLU, et de les guider vers les nouveaux attendus :

- « Le règlement contient exclusivement les règles générales et servitudes d'utilisation des sols destinées à la mise en oeuvre du projet d'aménagement et de développement durables ...» (R151-9).
- « Les règles peuvent être écrites et graphiques... » (R151-11).
- Les diverses possibilités de modalités d'écriture de la règle sont déclinées pour répondre au mieux aux enjeux locaux : « Les règles peuvent consister à définir de façon qualitative un résultat à atteindre, dès lors que le résultat attendu est exprimé de façon précise et vérifiable.» (R151-12) ; Les règles générales peuvent être assorties de règles alternatives qui en permettent une application circonstanciée à des conditions locales particulières...» (R151-13).

Le rôle du règlement, est de traduire des objectifs stratégiques, définis dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU. Cette traduction se fait encore trop souvent par des réponses «standardisées», exprimées sous forme de règles métriques dont la rigidité peut constituer un frein à la mise en oeuvre d'un urbanisme répondant au projet de territoire.

La déclinaison du contenu du règlement et des principes d'écriture des règles a pour vocation d'inciter les auteurs de PLU(i) à s'approprier l'ensemble des outils réglementaires existants en offrant davantage de flexibilité au règlement, tout en favorisant la créativité architecturale et la diversité des formes urbaines. Cela s'inscrit, par ailleurs, dans la continuité des recommandations du Conseil d'Etat invitant les pouvoirs publics à se doter d'une doctrine de recours et d'emploi du droit souple pour contribuer à la politique de simplification des normes et à la qualité de la réglementation.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/144000280-etude-annuelle-2013-du-conseil-d-etat-le-droit-souple>

Cette mesure, encourageant l'évolution des PLU vers une meilleure adéquation de la règle avec la diversité des situations et la rédaction de règles plus souples, suppose un encadrement strict de son application pour éviter toute dérive et sécuriser son utilisation. Les exigences en matière de justification des règles édictées ont donc été renforcées<sup>2</sup> dans la perspective de garantir une plus grande adéquation des règles au regard des objectifs poursuivis par le PADD.

## 1. Le contenu du règlement, des règles et des documents graphiques

Articles recodifiés	Anciens articles	Contenu des dispositions
<i>Section 3 : Le règlement</i>		
<i>Sous-section 1 : Contenu du règlement, des règles et des documents graphiques (articles R151-9 à R151-16)</i>		
R. 151-9	R* 123-11, alinéa 1 complété	- Contenu du règlement - Enumération des documents graphiques obligatoires
R. 151-10	Création	- <b>Opposabilité du règlement écrit et du règlement graphique</b>
R. 151-11	Création	- <b>Possibilité de substituer les règles écrites à des règles représentées graphiquement : leur valeur réglementaire doit être explicitement indiquée dans le règlement écrit</b> - <b>Dans le silence des auteurs, les représentations ont une valeur illustrative</b>
R. 151-12	Création	- <b>Possibilité de rédiger des règles qualitatives, sous forme de résultat à atteindre</b>
R. 151-13	Création	- <b>Possibilité de rédiger des règles alternatives aux règles générales</b>
R. 151-14	R* 123-11 partiel	- Délimitation des zones, secteurs et périmètres, espaces identifiés dans le PLU
R. 151-15	Création	- <b>Création d'un lexique national</b>
R. 151-16	Création	- <b>Possibilité de compléter le lexique national</b>
R. 151-2 – 2°	Création	- <b>Possibilité de différencier les règles entre les constructions neuves et existantes</b>

### 1.1 Les différentes modalités d'expression de la règle

Les articles **R.151-12 et R.151-13** du code de l'urbanisme, encouragent les auteurs de PLU à recourir, au-delà des seules règles métriques, aux différentes possibilités de formulation qui leur sont offertes, en fonction des objectifs poursuivis. Ces règles d'urbanisme doivent être rédigées de façon claire et précise, comme le rappelle le juge administratif de manière récurrente dans sa jurisprudence ; cette exigence peut être remplie de plusieurs façons :

<sup>2</sup> Cf : Fiche technique 3 « Le rapport de présentation : un contenu renforcé »

## - La règle quantitative

La règle « quantitative » constitue une norme absolue, principalement exprimée sous forme métrique (distances minimales, hauteurs maximales, etc.) pour exprimer une obligation stricte. Considérée, parfois à tort, comme plus lisible et plus sûre sur le plan juridique, du fait de l'absence de marge d'interprétation qu'elle est supposée laisser, elle est souvent privilégiée par les collectivités malgré une rigidité susceptible de freiner, voire de bloquer, les projets de constructions.

Par ailleurs, cette rigidité n'est pas nécessairement synonyme de sécurité juridique. La jurisprudence enseigne que, quel que soit le mode d'expression employé, le principal vecteur d'instabilité reste le manque de clarté et de précision de la norme. Ainsi, les règles quantitatives, lorsqu'elles ne sont pas suffisamment spécifiées au regard des contraintes et caractéristiques de la zone, sont susceptibles de générer du contentieux. L'autorité compétente qui pensera délivrer une autorisation d'urbanisme en y appliquant une adaptation mineure<sup>3</sup> risque de voir son permis censuré par le juge administratif car requalifié en dérogation (interdite par le code de l'urbanisme à l'exception des dérogations déclinées aux articles L152-4 à 6).

Les termes du décret invitent donc les auteurs à ne pas envisager la règle métrique comme un principe nécessaire et suffisant, mais à interroger son utilisation au même titre que les autres modes d'expression qui leur sont offerts, et ce, afin d'exploiter pleinement le potentiel réglementaire pour une adaptation plus fine de la règle au contexte local et au bâti existant.

## - La règle qualitative

La règle « qualitative » ou « appréciative » constitue une norme relative, rédigée en mentionnant l'objectif à atteindre, sans imposer de moyens. Son utilisation tend à se développer dans les PLU des grandes agglomérations. L'article **R.151-12** du code de l'urbanisme entend donc sécuriser son usage en précisant que de telles règles doivent être justifiées dans le rapport de présentation et formulées de manière suffisamment précise pour soutenir un lien de conformité.

Ce type de règle est particulièrement indiqué dans le cadre de parcelles contraintes en zone urbaine ou de secteurs de projet dont la forme urbaine peut évoluer au cours de l'aménagement mais qui devront répondre à des objectifs précis, notamment en termes de densité, de création de logements, de surfaces d'espaces verts.

La confortation de cette pratique s'appuie sur la jurisprudence administrative qui a validé le recours à ce type de règles, quels que soient les articles du règlement. Le Conseil d'Etat a déjà admis le recours aux règles alternatives sous une formulation qualitative, pour les articles relatifs à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques et par rapport aux limites séparatives<sup>4</sup>.

L'article **R. 151-12** pose le principe que toute règle du plan local d'urbanisme peut être exprimée qualitativement. Le dernier alinéa de l'article **R.151-39** confirme explicitement cette possibilité de rédiger des règles qualitatives, en incitant à y recourir plus particulièrement pour les règles relatives à la volumétrie et à l'implantation.

<sup>3</sup> Art. L. 152-3 du code de l'urbanisme

<sup>4</sup> CE 30 sept. 2011, Commune de Saint Maur-des-fossés, req. n° 339619. Le Conseil d'Etat a considéré que les règles d'exception prévoyant, aux articles 6 et 7 du règlement, que « des dispositions différentes pourront être autorisées ou imposées pour des raisons d'harmonie, notamment pour tenir compte de l'implantation des constructions existantes ou projetées dans le parcellaire voisin, et pour permettre l'amélioration des constructions existantes », étaient « suffisamment encadrées ».

## - La règle alternative

La règle « alternative » constitue également une norme relative, prévoyant une ou plusieurs exceptions à une règle générale, sous la forme de règles spécifiques limitées à des situations définies. Comme précisé à l'article **R.151-13** du code de l'urbanisme, l'alternative diffère de la dérogation, en ce que la première consiste bien en une application du règlement, tenant compte d'un cas de figure particulier défini par le règlement, quand la seconde autorise la mise à l'écart d'une règle pour des cas définis par des normes supérieures et n'ayant pas été pris en compte par le règlement. Si la règle alternative ne vaut pas dérogation, elle n'en remet pour autant pas en cause la possibilité de recourir à ces dernières en application des articles L.152-4 à L.152-6 du code de l'urbanisme.

La règle alternative permet une adaptation encadrée d'une règle pour s'ajuster aux spécificités du projet ou de ses abords. Elle peut, par exemple, être particulièrement adaptée à des règles de hauteur, d'emprise au sol, de stationnement, de coefficient de biotope.

C'est pourquoi, le **1° de l'article R.151-41** attire l'attention des auteurs de PLU(i) sur la possibilité d'exprimer des règles volumétriques alternatives pour favoriser une meilleure intégration des constructions dans les secteurs plus contraints.

## 1.2 La différenciation entre les constructions neuves et existantes

Depuis la loi ALUR, le code de l'urbanisme affichait implicitement cette possibilité avec la référence faite, à l'article **L. 151-18**, aux « *règles concernant l'aspect extérieur des constructions neuves, rénovées ou réhabilitées, leurs dimensions, leurs conditions d'alignement sur la voirie et de distance minimale par rapport à la limite séparative et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et paysagère, à la performance énergétique et à l'insertion des constructions dans le milieu environnant.* ».

D'autres parties du code, notamment le règlement national d'urbanisme (RNU), prévoient également des règles spécifiques pour les constructions existantes.

Par ailleurs, la notion de construction existante revêt une importance significative sur le régime des autorisations du droit des sols qui seront exigées pour la réalisation de travaux. En principe, en application de l'article **R\*421-13**, « *les travaux exécutés sur des constructions existantes sont dispensés de toute formalité au titre du code de l'urbanisme* ». Cependant, de nombreux travaux font exception et sont soumis à autorisation ou déclaration. Il s'agit notamment de tous les travaux qui ont un impact sur l'aspect extérieur de la construction, des changements de destinations, des travaux créant une surface de plancher ou une emprise au sol de plus de 5 m<sup>2</sup>, des travaux sur les constructions protégées au titre des articles **L.151-19 et L.151-23**.

L'introduction dans le rapport de présentation, **au 2° de l'article R.151-2**, de la justification de l'édiction de règles différentes entre les constructions nouvelles et existantes, affiche explicitement cette possibilité pour les auteurs de PLU. La disposition entend sécuriser une pratique qui tend à se développer dans les PLU en confortant les termes d'une jurisprudence antérieure à la loi ALUR.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> L'arrêt « Sekler » du 27 mai 1988 (req.n°79530) reconnaît implicitement la possibilité d'édicter des règles différentes pour les constructions existantes en précisant que « la circonstance qu'une construction existante n'est pas conforme à une ou plusieurs dispositions d'un plan d'occupation des sols régulièrement approuvé 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

## 2. Recommandations d'application

La mise en œuvre de règles qualitatives et de règles alternatives offre une plus grande souplesse de rédaction qui bénéficie à la fois aux porteurs de projets et aux collectivités locales car elle permet une meilleure adaptation des règles aux caractéristiques urbaines et paysagères de chaque parcelle, mais également à la temporalité des projets.

Le choix de l'expression de la règle à adopter dépend avant tout des circonstances locales et des caractéristiques des zones et secteurs réglementés. Dans un secteur bâti, en milieu urbain dense, la règle qualitative exprimée relativement au bâti existant peut ainsi être tout à fait pertinente..

### 2.1. La rédaction de règles alternatives

Le régime de l'*exception* consiste à fixer une règle générale assortie d'une ou plusieurs «règles alternatives» visant des hypothèses plus limitées que les cas courants pour lesquels la règle générale est adaptée.

Ces règles alternatives peuvent être rédigées sous forme qualitative ou quantitative, et les conditions de leur application doivent être limitées et précises.

#### Exemples de rédaction de règles alternatives dont la légalité est déjà 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>6</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>7</sup>

D'autres formulations peuvent cependant être pertinentes :

« [...] L'ensemble des dispositions ci-dessus ne s'appliquent pas :

- aux extensions attenantes aux constructions existantes sur la parcelle et réalisées dans le prolongement de celles-ci qui ne respectent déjà pas ces distances. Dans ce cas, l'extension pourra s'implanter avec le même retrait que celui de la construction existante.
- Aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif d'une surface inférieure ou égale à 20 m<sup>2</sup>, à condition que leur destination suppose une implantation différente pour répondre à des besoins de fonctionnalités ou de sécurité et que l'implantation projetée ne porte pas atteinte au cadre bâti ou à l'environnement naturel. »

---

conforme aux dispositions réglementaires méconnues, ou bien sont étrangers à ces dispositions » (CE, 27 mai 1998, req. n° 79530)

<sup>6</sup> CE 8 avr. 1987, MM. René Sauveur, req. n° 61610.

<sup>7</sup> CE 10 nov. 1993, M. et Mme Sylvestre, *BJDU* 2/1994, p. 73, concl. S. Fratacci (concl. contraires).

## 2.2. La rédaction des règles qualitatives

### Une formulation précise

Un soin important doit être apporté à la rédaction de la règle, afin qu'elle soit « précise et vérifiable » pour les instructeurs et porteurs de projet.

Le juge administratif a déjà eu l'occasion d'indiquer que la règle d'urbanisme ne pouvait pas être rédigée en termes trop vagues ce qui n'excluait cependant pas la possibilité de l'exprimer autrement que de manière quantitative<sup>8</sup>.

Une rédaction imprécise de l'objectif à atteindre risque de donner lieu à des interprétations jurisprudentielles en contradiction avec l'objet de la règle édictée, ou rendre plus complexe l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme. La nécessité de justifier le recours à ce type de règles dans le rapport de présentation constitue donc un premier garde-fou permettant d'appuyer les objectifs poursuivis sur une analyse préalable étayée par des données objectives.

Les situations qui se prêtent particulièrement bien à une règle rédigée sous forme d'objectifs sont :

- Les règles formelles qui s'appliquent à l'évolution des bâtiments existants. Elles doivent pouvoir s'adapter à la multiplicité des situations et constructions existantes et sont propices à l'application de règles qualitatives.
- Le règlement des zones AU, où des règles trop précises peuvent contraindre inutilement des opérations dont l'intérêt s'évaluera dans le temps.

#### **Les règles qualitatives peuvent par exemple être utilisées pour réglementer :**

##### - La hauteur des constructions en fonction des caractéristiques des constructions avoisinantes

*« Les constructions peuvent joindre les limites séparatives [...] lorsque la construction projetée s'adosse à une construction existante édifiée en limite séparative et qu'elle présente sensiblement le même volume ».*

##### - L'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété

*« L'implantation est libre toutefois on veillera à préserver l'ensoleillement des constructions existantes et celles prévues dans le cadre de l'opération :*

- *Le découpage parcellaire favorisera une orientation bâtie nord-sud pour bénéficier au maximum des apports solaires passifs d'hiver.*
- *Les choix en matière d'implantation des constructions devront permettre de limiter les effets d'ombres portées d'un bâtiment sur l'autre. »*

<sup>8</sup> CE 18 juin 2010, Ville de Paris, req. n° 326708

## Etayée par des études et analyses de fond

Dans un souci de sécurisation juridique du document d'urbanisme et des décisions afférentes aux autorisations de droits des sols, il est recommandé aux collectivités d'appuyer l'édiction de règles qualitatives sur des éléments complémentaires de diagnostic pour en vérifier la faisabilité et les moyens à mettre en œuvre pour les réaliser.

Ces études peuvent s'avérer particulièrement pertinentes, notamment lorsque des objectifs d'ensoleillement sont fixés, ou encore en matière de stationnement pour répondre au plus près aux besoins réels de stationnement.

## La règle qualitative n'est pas porteuse d'insécurité juridique

L'utilisation de la règle qualitative, antérieurement au décret n° 2015-1783, a permis de constater qu'elle ne générerait pas davantage d'insécurité juridique que la règle quantitative.

Pour exemple, l'utilisation de règles qualitatives d'aspect extérieur des constructions dans les PLU a incité au dialogue en amont entre le constructeur et la commune. En mars 2010, un rapport du **Conseil général de l'environnement et de l'Inspection générale de l'architecture et du patrimoine**<sup>9</sup> considère que ce dialogue « explique le faible taux de refus d'autorisation de construire comme la rareté du contentieux centré sur l'article 11 »

Si la règle qualitative est moins sujette au recours c'est également car elle est reconnue comme l'expression d'une préoccupation d'urbanisme à mise en œuvre variable. Ainsi, seul l'atteinte de l'objectif réglementé peut être contesté.

## L'instruction des règles qualitatives

Les pièces justificatives fournies doivent permettre d'instruire le projet architectural<sup>10</sup> et le respect des règles édictées (quantitatives, qualitatives ou alternatives) à travers des plans et documents écrits, l'implantation des bâtiments, leur composition, leur organisation et l'expression de leur volume ainsi que le choix des matériaux et des couleurs. Il précise, par des documents graphiques ou photographiques, l'insertion dans l'environnement et l'impact visuel des bâtiments ainsi que le traitement de leurs accès et de leurs abords.

Le degré de précision apporté par le pétitionnaire dans la réalisation des pièces justificatives doit permettre d'assurer le respect de l'objectif inscrit dans le règlement du PLU. Pour ce faire le pétitionnaire pourra décliner dans la notice de présentation du projet les moyens mis en place pour atteindre l'objectif fixé par la règle qualitative. Les documents graphiques joints au permis de construire permettront également d'apprécier l'insertion du projet de construction dans son environnement.

---

<sup>9</sup> Fr. Wellhoff et J.-M. Pérignon, Influence sur la qualité architecturale de la réglementation issue des documents d'urbanisme : du bon usage de l'article 11 des plans locaux d'urbanisme, CGEDD/IGAP mars 2010, p. 3

<sup>10</sup> Articles R. 431-8 à R. 431-12

### 2.3. La différenciation des règles entre les constructions neuves et existantes : précautions et justifications particulières

Afin d'éviter des disparités de traitement ou de droits à construire entre des parcelles situées dans un même périmètre mais soumises à des règles différentes du fait d'une distinction des règles entre le neuf et l'existant, la rédaction de ces règles devra faire l'objet de justifications particulières.<sup>11</sup>

L'introduction de cette différenciation qui entérine une pratique en vigueur dans les PLU permet entre autre de faciliter l'intensification urbaine. Elle sécurise notamment **l'utilisation des règles applicables aux constructions existantes non conformes au règlement**, dans la mesure où elles ont été érigées avant l'élaboration du PLU.

En effet, en ce qui concerne les travaux sur ces dernières, la formule générale de la jurisprudence, telle qu'exprimée par l'arrêt Sekler (cf : supra), s'applique sauf si les documents d'urbanisme contiennent des règles propres aux travaux sur les constructions existantes.

Les PLU peuvent aller plus loin en permettant **la réalisation de certains travaux aggravant la non-conformité du bâtiment aux règles en vigueur**, sous les conditions qu'il fixe pour répondre à des objectifs précis : tels que la « mise aux normes » en matière d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, d'hygiène, d'isolation phonique ou thermique ou de sécurité et diverses règles relatives notamment aux travaux visant à améliorer la performance énergétique ou à développer la production d'énergie renouvelable dans les constructions.

Version fiche	Date	Auteur
1	Mai 2016	DHUP/QV3
2	Juillet 2016	DHUP/QV3

---

<sup>11</sup> Cf : Fiche technique n° 3 « Le rapport de présentation : un contenu renforcé ».