

## >> **PLU ET ÉNERGIE**

Jean-Philippe Brouant

### Fiche 4

#### LE CAS PARTICULIER DE RECOMMANDATIONS

À la suite de la loi de juillet 2005, l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme contient un 14° précisant que les PLU peuvent « *recommander l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves, en fonction des caractéristiques de ces constructions, sous réserve de la protection des sites et des paysages* ».

Un certain nombre de questions et précisions doivent être développées.

### 1. **Le 14° de l'article L. 123-1 : origine de la disposition**

Il paraît nécessaire de retracer le cheminement de cette disposition pour bien en comprendre le sens et la portée.

Lors de la discussion du projet de loi d'orientation sur l'énergie, un amendement a été adopté par la commission compétente à l'Assemblée complétant l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme et visant à permettre aux PLU de « *délimiter des zones à l'intérieur desquelles, lors de l'édification de nouvelles constructions, l'obligation de mettre en place des dispositifs ayant majoritairement recours à des énergies renouvelables peut être imposée* ». Le gouvernement s'y est montré défavorable, arguant de l'atteinte possible au principe d'égalité et doutant de la constitutionnalité d'un tel dispositif<sup>1</sup>. Au final, cette possibilité ne figure pas dans la loi car il est vrai qu'un tel mécanisme qui porte atteinte au droit de propriété sans aucune contrepartie aurait pu être jugé disproportionné par le Conseil constitutionnel.

La volonté du Parlement a donc été clairement d'instituer « *un système moins rigide qui passe par une simple recommandation qui figurerait dans le plan local d'urbanisme* »<sup>2</sup>. Cela étant, un certain nombre de difficultés sont liées au fait que cette disposition, conçue initialement comme devant avoir une portée réglementaire, n'a pas été entièrement réécrite. Cet élément doit être gardé à l'esprit pour l'interprétation de l'article L. 123-1 14°, d'autant plus que l'autorité réglementaire n'a, jusqu'à présent, fixé aucune précision sur l'application de cette disposition.

<sup>1</sup> Première séance du jeudi 27 mai 2004.

<sup>2</sup> Rapport Sénat 103-330.

## 2. Le champ d'intervention des recommandations

La lecture de l'article L. 123-1 14° du code de l'urbanisme pourrait laisser à penser que le législateur a souhaité encadrer très strictement les rédacteurs du PLU dans l'exercice de formulation de recommandations.

En effet, ces dernières ne pourraient :

- que porter sur le recours aux énergies renouvelables : ainsi le PLU ne pourrait pas contenir de recommandations relatives à la performance énergétique ;
- ne concerner que les constructions neuves ; les réhabilitations, extensions, etc. ne seraient donc pas concernées par les recommandations ;
- être rédigées selon les caractéristiques des constructions ; on doit imaginer que les recommandations peuvent être différentes en fonction des destinations des constructions au sens de l'article R. 123-9 du code ;
- respecter la protection des sites et des paysages ; les recommandations ne pourraient pas porter sur les sites et paysages dignes d'être protégés, ce qui est regrettable dans la mesure où certains types d'équipement (exemple : pompe à chaleur) ne produisent, *a priori*, aucune gêne visuelle.

Pris à la lettre, l'article L. 123-1 14° se montre donc très restrictif dans le domaine des recommandations. Peut-on pour autant considérer que les rédacteurs du PLU ne sont pas autorisés à écrire des recommandations qui dépasseraient le cadre strict posé par le législateur ? Il faut rappeler que la formulation de cette disposition résulte plus d'une « erreur d'aiguillage » que d'une volonté farouche du législateur de limiter les autorités locales. Du reste, on voit mal comment le juge pourrait censurer des recommandations sans portée prescriptive qui porteraient par exemple sur la performance énergétique ou qui ne se limiteraient pas aux constructions nouvelles.

## 3. Écriture et portée des recommandations

*A priori*, la portée juridique d'une norme dépend de son mode d'écriture et de l'instrument normatif qui l'accueille. Pour ce qui est des recommandations prévues à l'article L. 123-1 14°, il faut rappeler que celles-ci ne peuvent avoir qu'un caractère pédagogique, explicatif ; ce n'est et cela ne peut avoir une portée prescriptive compte tenu de la volonté du législateur.

Aussi paraît-il nécessaire de prendre garde à l'écriture de ces recommandations. À titre d'exemple, nous avons pu consulter un PLU qui utilise la formule suivante à l'article 4 du règlement : « *En outre, il conviendra dans la mesure du possible de privilégier l'utilisation des énergies renouvelables* ».

Même si cette « recommandation » est tempérée par l'expression « *dans la mesure du possible* », les termes employés – « il conviendra » – traduisent un degré de prescriptivité qui peut induire des confusions sur la portée de la norme. On ne peut donc qu'encourager les auteurs du PLU à rappeler expressément qu'il ne s'agit que de simples recommandations sans portée prescriptive.

On peut ainsi citer des « recommandations » figurant dans un cahier joint en annexe d'un PLU :

« favoriser le développement de conceptions architecturales qui utilisent au mieux les apports solaires, la ventilation naturelle et l'exploitation des filières locales d'énergies renouvelables » ;

« Privilégier la lumière du jour en tant qu'élément de maîtrise des consommations d'électricité » ;

« Prévoir les dispositions constructives nécessaires pour éviter de devoir recourir à la climatisation (isolation, exposition...) ».

De telles formules, qui plus est regroupées sous un titre expressément intitulé « Recommandations », semblent éviter toute ambiguïté sur leur portée juridique.

De manière générale, le statut juridique des recommandations qui figurent dans un document d'urbanisme n'est pas sans soulever certaines difficultés. Comme l'a rappelé le Conseil d'État, « *il n'appartient pas aux auteurs de règlements d'urbanisme d'imposer des formalités autres que celles prévues au code, ni de modifier les compétences déterminées par celui-ci* ». En conséquence, le moyen tiré de ce que l'accord de l'architecte du plan d'aménagement de zone, requis en vertu du cahier de prescriptions architecturales, n'aurait pas été recueilli est inopérant à l'égard de la régularité du permis de construire<sup>3</sup>. De même, les dispositions d'une « charte des zones d'activités agricoles » auxquelles il est fait référence dans les dispositions du préambule d'un règlement de zone ne sont pas opposables à une demande de permis de construire<sup>4</sup>.

On peut dès lors être surpris par la position de la cour administrative d'appel de Versailles qui a pu estimer qu'un cahier des prescriptions architecturales auquel renvoie le règlement d'un POS a un caractère réglementaire<sup>5</sup>.

Il faut donc considérer que ces recommandations n'ont qu'un caractère indicatif et ne peuvent en aucun cas fonder un refus de permis de construire.

#### 4. La place des recommandations au sein du PLU

La question de la portée juridique des recommandations rejoint également celle de la place de ces recommandations au sein du PLU. Une première ambiguïté tient à la lecture de l'article L. 123-1.

Au sens strict, les recommandations paraissent devoir figurer dans le règlement. En effet, il est indiqué : « *Les plans locaux d'urbanisme comportent un règlement [...] À ce titre, ils peuvent : [...] 14° Recommander l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves [...]* ». Cela étant, il faut rappeler le cheminement de cette disposition. Dans la mesure où l'amendement parlementaire initial prévoyait la possibilité d'imposer le recours aux énergies renouvelables, il était logique qu'une telle disposition figure dans le règlement du PLU. Le passage d'une prescription à une simple recom-

<sup>3</sup> CE 31 mars 1989, Assoc. pour la protection et l'amélioration du cadre de vie du secteur des 16 arpents, req. n°83538.

<sup>4</sup> CAA Lyon, 9 juin 1998, Commune de Fontvieille, req. n°95LY01819.

<sup>5</sup> CAA Versailles, 22 déc. 2005, Levy-Haussmann, req. n° 04VE01225, *Constr.-Urb.* mars 2006, n°70, p. 20, note Godfrin ; *BJDU* 2006, 390.

mandation s'est fait sans que le législateur s'interroge sur l'opportunité du maintien de cette disposition dans un article du code relatif au règlement du PLU.

En toute bonne logique, ces recommandations devraient figurer dans le rapport de présentation et non dans le règlement. Cela permet d'éviter toute confusion entre « les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols » contenues dans le règlement. Qui plus est, cela permet également d'enlever toute potentialité prescriptive à ces recommandations.

Une alternative, rencontrée dans certains des PLU examinés, consiste à regrouper ces recommandations dans un « cahier des recommandations » qui, sans constituer une annexe du PLU au sens des articles R. 123-13 et R. 123-14 du code, est « joint » au PLU.

Le juge administratif a eu l'occasion de se prononcer sur les « annexes » non prévues par le code de l'urbanisme mais souhaitées par les auteurs du PLU. Il a considéré que :

- le contenu de telles annexes ne pouvait être utilement invoqué que pour autant qu'il y avait lieu de rechercher le sens ou la portée d'une disposition du règlement<sup>6</sup> ;
- si une telle annexe pouvait expliciter et préciser le contenu du règlement, notamment par la définition des termes utilisés, c'était à condition de ne pas créer une règle d'urbanisme non prévue par le règlement et, à plus forte raison, de ne pas être contradictoire avec celui-ci<sup>7</sup>.

Il conviendra, si le choix est fait de rédiger un « cahier de recommandations », de bien préciser la portée juridique de ce document. À titre d'exemple, un « cahier de recommandations » examiné rappelle qu'il a « *une vocation pédagogique et un objectif premier de sensibilisation* » ; en outre, il est précisé que le « cahier » « *n'est pas un document réglementaire d'urbanisme* ».

---

<sup>6</sup> CAA Paris, 5 juill. 1994, M. Ballon, req. n°93PA01047.

<sup>7</sup> CAA Lyon, 21 mars 2000, M. Leaumont, req. n°99LY017 77.