

>> L'ÉCRITURE DES ARTICLES 3 ET 4 DU RÈGLEMENT DES PLU

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

Fiche 1

FINALITÉS ET CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 3 (ACCÈS ET VOIRIE)

1. Les finalités des règles relatives aux accès et à la voirie

Selon l'article A. 123-1 du code de l'urbanisme, dont l'application était obligatoire à l'époque des POS, l'article 3 du règlement de zone a pour intitulé « accès et voirie ».

Plus précisément, il a pour objet de définir « les conditions de desserte des terrains par les voies publiques et privées et d'accès aux voies ouvertes au public » comme le prévoit l'article R. 123-9, 3°. Le lien est donc clair avec les dispositions de l'article L. 123-1-5, 6° qui permettent au règlement de « préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, y compris les rues ou sentiers piétonniers et les itinéraires cyclables, les voies et espaces réservés au transport public ».

L'article 3 a un triple but :

- prévoir une voirie suffisante pour desservir les constructions et installations à implanter dans la zone,
- assurer la sécurité des usagers des voies de desserte et des voies d'accès,
- intégrer la voirie dans son environnement urbain en prévoyant notamment des mesures de traitement adéquates.

Comme pour les POS, il s'agit de règles que le PLU n'a pas l'obligation de comporter, contrairement aux règles d'implantation par rapport aux voies publiques, emprises publiques et limites séparatives. Néanmoins, il est recommandé aux auteurs des documents d'urbanisme de prévoir de telles mesures, surtout depuis la réforme des autorisations d'occupation des sols entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007.

En effet, les dispositions du règlement national d'urbanisme permettant de refuser une autorisation ou de s'opposer à une déclaration si la desserte et les accès sont absents ou insuffisants, ou s'ils présentent des risques, ne sont plus d'ordre public. En conséquence, elles sont inapplicables lorsque la commune est dotée d'un PLU¹. Si aucune disposition spécifique n'est prévue au PLU concernant l'accès et la voirie, la commune pourra, tout au plus, fonder un refus sur les dispositions de l'article R. 111-2 si le projet comporte des risques pour la sécurité publique². Les dispositions de l'article L. 111-4 qui imposent un refus en l'absence des réseaux sont, quant à elles, inopérantes car elles ne visent que ceux d'eau,

¹ Ancien article R. 111-4 du code de l'urbanisme, devenu l'article R. 111-5.

² CE 10 avr. 1974, Min. aménagement du territoire c/ Bole, req. n° 92821. – CE 29 déc. 1995, Wosmicki, req. n° 138997. – CAA Marseille, 16 juin 1998, Nicolas, *BJDU* 1998, p. 306.

d'assainissement et d'électricité, non la voirie routière. Une commune n'ayant pas prévu de dispositions relatives aux accès ou à la voirie ne sera donc pas en mesure de s'opposer à une demande d'autorisation de construire si, par exemple, la desserte est insuffisante.

Par conséquent, s'il n'est pas obligatoire de rédiger l'article 3 du règlement de zone, cet apparent libéralisme touche à ses limites s'agissant de l'accès et la desserte par les voies. L'absence de règles en cette matière est, en effet, de nature à créer de graves problèmes de sécurité et à entacher le PLU d'une erreur manifeste d'appréciation.

Il est donc recommandé de renseigner l'article 3 du règlement de zone, au minimum en reprenant la formulation relativement souple de l'article R. 111-5 selon laquelle les parcelles doivent être desservies par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à l'importance du projet ou à la « *destination des constructions ou des aménagements envisagés* », un refus étant possible « *notamment si les caractéristiques de ces voies rendent difficile la circulation ou l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie* ».

2. Le champ d'application de l'article 3

Les dispositions de l'article R. 123-9 sont plus précises que celles de l'ancien article R. 123-21 2° qui prévoyaient simplement la possibilité pour le règlement de fixer des règles « *relatives à l'accès, à la desserte* ». Désormais, sont visées « *les conditions de desserte des terrains par les voies publiques ou privées et d'accès aux voies ouvertes au public* ».

Le champ d'application de l'article 3 est donc mieux défini. Il vise la « *desserte* » par la « *voie publique* » mais aussi « *l'accès* » aux « *voies ouvertes au public* », ce qui peut inclure des voies privées.

■ La notion de « voie publique »

Une voie publique est, au sens du code de la voirie routière, une voie affectée à la circulation terrestre publique (hors voies ferrées) et appartenant au domaine public de la collectivité (État, commune, département) qui en est propriétaire (c. voirie routière, art. L. 111-1). Au sens domanial du terme, elle englobe la chaussée ouverte aux véhicules mais aussi ses dépendances comme les trottoirs³.

Les auteurs du PLU peuvent donner une définition de ce qu'ils entendent par « *voie publique* » dans le règlement ou dans un lexique annexé au règlement⁴. En l'absence de précision de leur part, la notion sera interprétée par le juge administratif « *comme comprenant non seulement la partie de la chaussée ouverte à la circulation des véhicules, mais aussi la partie de l'emprise réservée au passage des piétons* »⁵.

³ CE 14 mai 1975, Sieur Chatard, req. n° 90899.

⁴ Voir les fiches relatives aux problèmes généraux d'écriture des PLU. Pour un exemple de lexique relatif à la voirie et aux accès : CE 15 nov. 2000, Marlangeon, req. n° 195431.

⁵ CE 19 juin 2002, Commune de Beausoleil, req. n° 219 647.

■ **Les notions de « voie privée » et de « voie ouverte au public »**

Une voie privée se distingue en principe de la voie publique par la personne qui en est propriétaire. Une voie privée est donc en général une voie appartenant à une personne privée, mais il peut s'agir également du domaine privé communal, tels les chemins ruraux.

Pour être considérée comme une voie de desserte, elle doit être utilisable par plusieurs propriétés et donc être « *ouverte au public* » ce qui suppose l'accord exprès ou tacite du ou des propriétaires. Par exemple, est considérée comme « *ouverte à la circulation du public* » une voie privée en impasse desservant six propriétés dès lors qu'aucun panneau ne signale son caractère privé et n'en limite l'accès⁶.

Cette qualification est aisée concernant les chemins ruraux qui sont, par nature, affectés à l'usage du public⁷. En revanche, elle est plus difficile pour les chemins d'exploitation prévus à l'article L. 162-1 du code rural. Ces derniers servent, en effet, « *exclusivement à la communication entre divers fonds, ou à leur exploitation* », leur usage pouvant être interdit au public, ce qui est souvent le cas. Or, ils perdent leur nature de « *chemins d'exploitation* » s'ils sont également destinés à assurer la desserte des propriétés non-riveraines⁸.

Par ailleurs, rien n'interdit au PLU de réglementer les voies de desserte internes au terrain d'assiette des constructions autorisées. Les possibilités offertes à ses auteurs sont donc plus larges que celles données par l'article R. 111-5 (ancien art. R. 111-4) dont les dispositions ne peuvent pas viser les voies internes⁹. Dans un souci de sécurité juridique, il appartient cependant aux auteurs du PLU de mentionner clairement à quels types de voies les dispositions prévues s'appliquent.

■ **Le cas des servitudes de passage**

La servitude de passage prévue à l'article 682 du code civil permet d'emprunter une propriété privée pour gagner un tènement enclavé. Elle est établie par accord entre les parties ou, à défaut, par voie judiciaire.

L'existence d'une servitude peut être considérée comme un « accès » au sens du PLU. Ce dernier peut également poser des conditions liées à l'emprise, la largeur, la position de la servitude¹⁰.

En revanche, un PLU ne peut pas poser le principe général selon lequel l'accès au terrain devra se faire sans recourir à une servitude de passage¹¹. Une telle disposition porte en effet atteinte au « *droit de passage* » reconnu par le code civil. Le règlement peut, en revanche, préciser que la servitude ne sera pas assimilable à une voie d'accès au sens du PLU si elle ne permet pas de réunir les conditions de

⁶ CAA Lyon, 17 juin 2008, Commune de Saint-Martin-La Pleine, req. n° 06LY02599.

⁷ C. rural, art. L. 161-1.

⁸ Cass. 3^e civ. 3 oct. 2007, n° 06-19454, Agostini et a. c/ Aubery et a. – Cass. 3^e civ. 7 déc. 2010, n° 09-15.387, Carlino c/ Arguillet.

⁹ CE 26 oct. 2005, Commune de Sceaux, req. n° 265488.

¹⁰ Par exemple, CE 29 déc. 1995, Mme Antoinette X, req. n° 122960.

¹¹ Par exemple : « L'accès au terrain devra se faire directement par une façade sur rue sans recourir à un passage aménagé sur fonds voisin », CAA Versailles, 10 mai 2007, Commune de Ballancourt-sur-Essonne, req. n° 05VE01731.

sécurité nécessaires. Cette condition doit toutefois être exprimée clairement. À défaut, la servitude de désenclavement sera considérée comme offrant à la parcelle un accès sur la voie.

■ **Les notions de « desserte » et « d'accès »**

Desserte et accès sont deux notions complémentaires (voir schémas en annexe).

L'existence d'une desserte signifie qu'une voie arrive aux abords immédiats du projet. Cette voie doit, au demeurant, être utilisable, ce qui n'est pas le cas d'un simple sentier piétonnier d'un mètre de large¹².

Mais le projet doit disposer d'un « accès », c'est-à-dire avoir la possibilité de se raccorder à cette voie. Ainsi, par exemple, les terrains riverains d'une voie expresse sont desservis par cette dernière mais tout accès leur est interdit (c. voirie routière, art. L. 122-1).

L'accès correspond donc, au sein du terrain privé, à l'ouverture en façade donnant sur cette voie de desserte (portail, porche) et au cheminement y conduisant. Il peut s'agir d'une bande de terrain ou d'une servitude de passage, ce qui n'est pas le cas, par exemple, d'une simple tolérance permettant d'emprunter un chemin forestier pour accéder à une voie publique¹³.

■ **La distinction entre les voies existantes et celles à créer**

En principe, les règles de l'article 3 du règlement de zone s'appliquent même si la voie est antérieure au PLU¹⁴.

Le document peut toutefois prévoir des dispositions différentes, qui rendent applicables les règles relatives à la desserte et aux accès uniquement aux voies futures. Tel est le cas lorsque les auteurs du document mentionnent les « voies à créer »¹⁵, les « voies créées »¹⁶ ou « l'ouverture des voies carrossables »¹⁷. Une attention toute particulière doit donc être portée à la formulation retenue.

Par ailleurs, lorsque la création ou l'élargissement d'une voie est prévue, cette dernière doit être certaine pour que les terrains puissent être considérés comme étant desservis ou bénéficiant d'un accès. Il ne suffit donc pas qu'une réserve publique ait été instituée¹⁸. Les travaux doivent être programmés ou une cession de terrain en cours¹⁹.

¹² CAA Paris, 5 mars 1996, Gelle et société Cabinet Ferré c/ Commune de Verrières-le-Buisson, req. n° 93PA00118.

¹³ CE 3 avr. 2006, Jolivet, req. n° 258432, *BJDU* 2006, n° 3, p. 208, concl. De Silva : en l'espèce, simple tolérance accordée au pétitionnaire par l'Office national des forêts lui permettant d'emprunter un chemin forestier.

¹⁴ CE 21 juill. 1989, Jean-Claude Y, req. n° 41118.

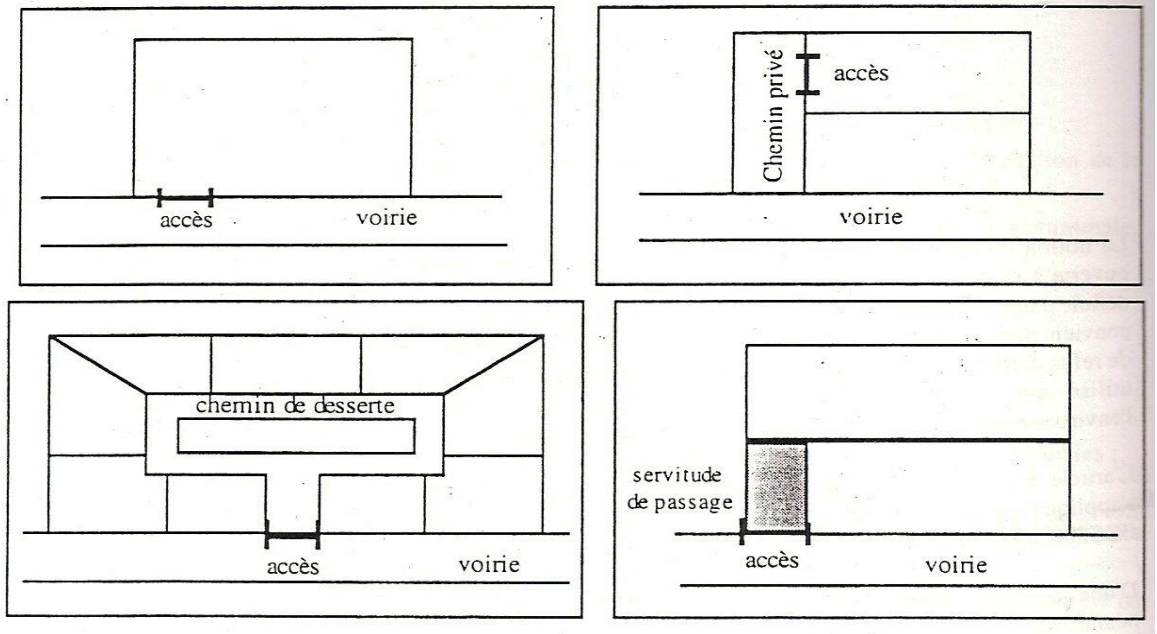
¹⁵ CE 7 févr. 1973, Époux Cosson, req. n° 84767.

¹⁶ CAA Nancy, 7 oct. 1993, Commune de Remiremont, req. n° 93NC00148.

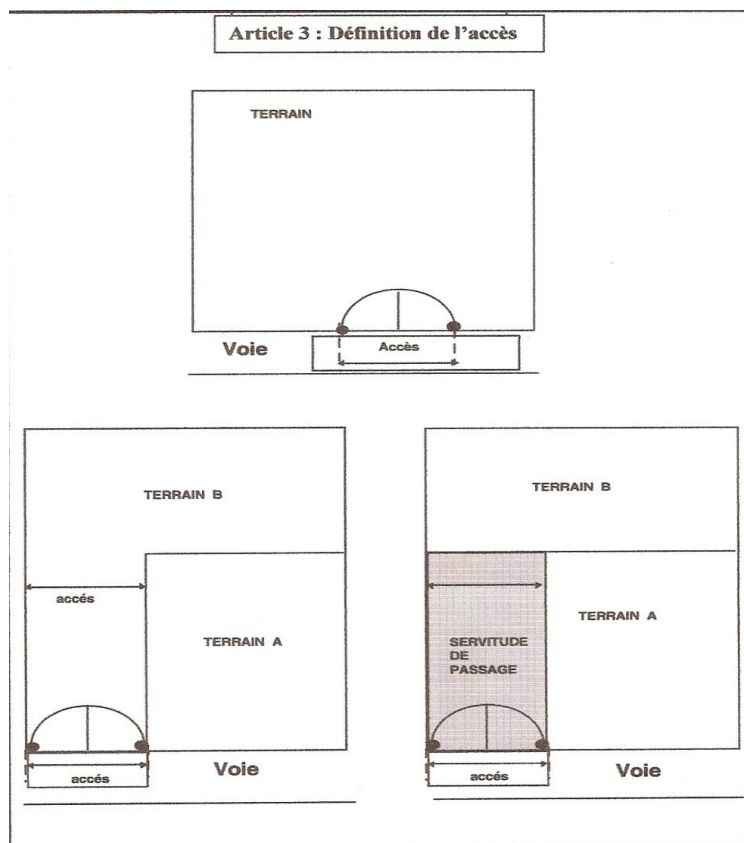
¹⁷ CE 14 mai 1980, Lafont, req. n° 11849.

¹⁸ CE 20 janv. 1988, SCI Le Clos du Cèdre, req. n° 85548 : « Considérant que la conformité d'un immeuble aux prescriptions d'un plan d'occupation des sols s'apprécie non par rapport à l'état initial de la voie mais en tenant compte des prévisions inscrites dans le plan d'occupation des sols à l'égard de celle-ci et des circonstances de droit et de fait déterminantes pour leur réalisation ; que, s'il n'est pas contesté que le plan en vigueur le 15 mai 1985 prévoyait l'élargissement futur de la rue Roger

Annexe : exemples de croquis et schémas explicatifs



Source : Guide des POS, MELT, 1998



Source : PLU de Versailles

Salengro, il ne ressort pas des pièces du dossier que la réalisation des travaux nécessaires à cet élargissement était certaine à la date de la délivrance du permis de construire ».

¹⁹ CE 30 mai 1994, M. et Mme Loison, req. n° 116463.