

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

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

Fiche 2

LES MODALITÉS D'ÉCRITURE DE L'ARTICLE 3

1. Le choix du support pour formuler la règle

Par nature, les règles relatives aux accès et à la desserte des constructions concernent principalement le règlement et ses documents graphiques. Les orientations d'aménagement (devenues orientations d'aménagement et de programmation depuis la loi du 12 juillet 2010) peuvent également fixer des contraintes les concernant. En tout état de cause, la commune ne pourra pas faire l'économie d'une inscription en réserve publique lorsque la création d'une voie ou son élargissement sont prévus.

■ La mobilisation du règlement

La plupart des PLU fixent les conditions relatives aux voies, aux accès et à la desserte sous une forme « littérale », dans le règlement de zone. Dans un souci de clarté, les règles sont assorties de croquis et schémas explicatifs ou expliquées dans un lexique, procédé qu'il convient de développer¹. Toutefois, le lien entre les dispositions du règlement et les schémas doit être exprimé clairement afin que ces derniers puissent disposer d'une valeur juridique, surtout s'ils sont inclus dans une annexe². De la même manière, si des précisions sont apportées dans une annexe, elles doivent obligatoirement faire référence à des notions développées dans le règlement, ce qui rend, par exemple, inopposables les explications du lexique relatives à la longueur des chemins de desserte alors que le règlement ne comporte aucune prescription relative aux accès³.

Les documents graphiques du règlement peuvent également être mobilisés, étant opposables comme le règlement qu'ils accompagnent.

■ Le cas particulier des orientations d'aménagement et de programmation

Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent, quant à elles, définir « *les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune* »⁴. Plus précisément, il s'agit de définir, **le cas échéant** « *par quartier ou secteur* », des actions ou opérations nécessaires à leur mise en valeur⁵.

La méthode offre d'ailleurs une souplesse accrue car les orientations s'imposent selon un rapport de compatibilité et non de conformité, contrairement au règle-

¹ Voir les fiches relatives aux problèmes généraux d'écriture (fiches 3 et 4).

² CAA Versailles 22 déc. 2005, Lévy Hausmann, req. n° 04VE01225.

³ CAA Paris 5 juill. 1994, M. et Mme Ballon, req. n° 93PA01047.

⁴ C. urb., art. L. 123-1-4.

⁵ C. urb., art. R. 123-3-1.

ment⁶. Elles n'ont donc pas la portée d'un règlement et n'ont de sens que dans le cadre d'une opération d'ensemble imposée par le PLU ou sur des points spécifiques, par exemple s'agissant des caractéristiques des voies.

Une jurisprudence récente du Conseil d'État vient néanmoins faire peser un doute sur la portée des orientations⁷. Ainsi, le Conseil a estimé que la délimitation, dans des orientations d'aménagement relatives à une zone AU, d'une « zone verte » ne rendait pas pour autant les terrains inconstructibles. En effet, en l'espèce, le règlement et ses documents graphiques ne prévoyaient pas expressément leur inconstructibilité. Cette position vient donc atténuer la portée que le législateur a entendu donner aux orientations, sauf si les auteurs du PLU ont relayé dans le règlement les contraintes correspondantes. Dans les circonstances de l'espèce, les articles 1 et 2 du règlement de zone, relatifs aux occupations interdites ou soumises à conditions, étaient concernés. Mais la réserve posée par le juge semble applicable aux contraintes liées aux voies, aux accès et la desserte, lorsqu'elles sont exprimées dans les orientations de manière précise. Dans l'attente d'une clarification jurisprudentielle, toute mention liée à la largeur des voies dans les orientations d'aménagement et de programmation doit figurer également dans les articles 3 et 4.

■ **L'utilisation des emplacements réservés**

Comme le prévoit l'article L. 123-1-5, 6°, le règlement peut préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer.

Concernant les voies publiques à créer ou à modifier, ces dispositions du règlement doivent obligatoirement être accompagnées de la création d'emplacements réservés tels que prévus à l'article L. 123-1-5 ou de la mise en place des servitudes, spécifiques à la voirie, définies à l'article L. 123-2 c.

Dans le premier cas, l'emprise de la voie est définie avec précision et les terrains sont inconstructibles.

Dans le second, l'assiette du projet n'est pas encore définie mais simplement localisée dans les documents graphiques du règlement. L'avantage est donc de pouvoir délivrer des autorisations de construire dès que l'on connaît avec précision l'emprise de la voie, éventuellement discutée avec les propriétaires des terrains concernés, sans avoir à modifier le PLU comme pour les emplacements réservés traditionnels. Un classement en emplacement réservé sera effectué une fois les caractéristiques précises connues.

La création d'une réserve publique au titre de l'une ou l'autre de ces catégories offre un droit de délaissement aux propriétaires⁸, garantie qui n'est pas prévue concernant une simple mention dans les documents graphiques du règlement⁹ ou les orientations d'aménagement et de programmation. Le non-usage de la réserve publique, plus protectrice des droits des propriétaires, pourrait donc être censuré pour détournement de procédure¹⁰ ou, plus simplement, pour erreur de droit en raison de l'atteinte excessive apportée au droit de propriété.

⁶ C. urb., art. L. 123-5.

⁷ CE 26 mai 2010, M. Dos Santos, req. n° 320780, *BJDU* 2010, n° 3, p. 193, concl. E. Geffray. [Voir les fiches relatives à l'écriture des orientations d'aménagement et de programmation.](#)

⁸ C. urb., art. L. 123-17.

⁹ C. urb., art. L. 123-1-5, 6° : le règlement peut « préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer [...] ».

¹⁰ CE 23 mars 1979, Commune de Bouchemaine, req. n° 09860.

2. Les contraintes pesant sur les auteurs des PLU concernant la desserte par la voirie et les accès

La possibilité de régir la desserte et les accès ne donne pas aux auteurs des PLU une liberté complète.

■ La prise en compte des aisances de voirie

Un terrain peut être desservi par une voie sans pour autant y disposer d'un accès. Cette absence peut être due tout simplement au fait que l'accès est matériellement inexistant. Elle peut aussi résulter de contraintes juridiques interdisant l'accès.

Ainsi, en principe, les riverains des voies publiques disposent d'un droit d'accès au titre des aisances de voirie et peuvent y aménager un accès direct. Mais ce droit est inapplicable :

- aux riverains des autoroutes, voies expresses et déviations (respectivement : art. L. 111-2, L. 122-1, L. 152-1 du code de la voirie routière), ce qui n'interdit pas la « *desserte directe et exclusive, à partir d'une autoroute, d'un aménagement limitrophe ou voisin de celle-ci si le trafic induit par cet aménagement le justifie* »¹¹,
- aux riverains des voies spécialisées, tels les voies de défense contre l'incendie, les pistes cyclables et sentiers de touristes (c. urb., art. L. 111-2), sauf si la déclaration d'utilité publique a fixé les conditions d'un accès,
- aux terrains riverains des délaissés des voiries publiques¹²,
- aux propriétés soumises aux servitudes de halage et de marchepied le long des cours d'eau ou lacs domaniaux (CGPPP, art. L. 2131-2).

Un refus de permis de construire fondé sur l'absence d'un tel accès est donc légal¹³. Dans un but pédagogique, le règlement peut utilement rappeler cette contrainte qui s'impose à la fois aux propriétés riveraines et aux auteurs des plans locaux d'urbanisme.

■ L'impossibilité de porter atteinte au droit de se clore

Afin d'assurer la sécurité de la circulation sur les voies, les auteurs des PLU peuvent être tentés d'imposer une largeur constante de voie, notamment en rendant obligatoire une distance fixe entre la clôture et l'axe de la voie. La mesure, dite du « parking de midi », évite aux véhicules attendant l'ouverture du portail de stationner sur la voie.

Cette méthode, qui conduit à empêcher l'implantation du mur de clôture en limite séparative, est illégale pour deux motifs.

D'une part, elle porte atteinte au droit de tout propriétaire de clore son héritage consacré à l'article 647 du code civil, car une clôture correspond nécessairement à

¹¹ CE 21 juill.1989, Association de défense contre Astérix-Land, req. n° 90625.

¹² CE 27 sept. 1989, M. Philippe Y, req. n° 70653.

¹³ CE 2 mai 1980, Société Ocedisco, req. n° 00489.

la limite séparative, ce qui n'est pas le cas si une marge de recul est rendue obligatoire¹⁴.

D'autre part, le PLU pourrait être censuré pour détournement de procédure ou erreur de droit. En effet, si la commune souhaite créer une bande inconstructible, elle doit opter pour la création d'un emplacement réservé, zonage plus protecteur des droits des propriétaires en raison de l'existence d'un droit de délaissement.

■ **L'impossibilité d'exiger la preuve de l'existence d'une servitude de passage**

Lorsqu'un terrain est enclavé, le propriétaire doit obtenir une servitude de passage établie par convention ou décision judiciaire, comme le prévoit l'article 682 du code civil, pour pouvoir bénéficier d'un accès sur la voie. Le règlement peut, au demeurant, prévoir des conditions relatives à la largeur ou aux débouchés sur la voie de cette servitude ou, plus simplement, prévoir qu'elle doit être « suffisante »¹⁵.

En revanche, il ne peut exiger la preuve de l'existence de cette servitude lors du dépôt de la demande de permis de construire. En effet, il est de jurisprudence constante que le règlement du PLU ne peut soumettre l'octroi des autorisations de construire à des règles procédurales supplémentaires à celles prévues par les lois et règlements en vigueur¹⁶. Or, la preuve de l'existence d'une telle servitude n'est pas exigée par le code de l'urbanisme : seule la servitude dite de « cour commune » doit faire l'objet d'une pièce justificative (c. urb., art. R. 431-32).

3. **Le degré de précision de la règle**

L'article 3 du règlement de zone n'a pas nécessairement à être précis. Très souvent, les auteurs des PLU s'inspirent des dispositions de l'article R. 111-5 et se limitent à une formulation générale, sans règle quantitative. À titre d'exemples :

- « les voies publiques ou privées permettant l'accès aux constructions doivent avoir des caractéristiques techniques adaptées aux usages qu'elles supportent, aux opérations qu'elles doivent desservir et notamment à l'approche du matériel de lutte contre l'incendie »¹⁷,
- « Pour être constructible, une unité foncière doit être desservie par une voie publique ou privée et un accès [...] ouverts à la circulation automobile, de caractéristiques proportionnées à l'importance de l'occupation ou de l'utilisation du sol envisagée et aux exigences de la sécurité et de la lutte contre l'incendie,

¹⁴ CE 29 déc. 1993, Mlle Chan Hin Ying, req. n° 129153. En l'espèce, selon le règlement : « Les clôtures doivent être implantées à la limite ou en dehors des emprises indiquées pour chaque voie figurant sur les documents graphiques ; sauf indication contraire ces emprises auront le même axe que la voie. En bordure des autres voies ouvertes à la circulation automobile, les clôtures doivent être implantées à une distance minimale de l'axe de la voie : – de 6 mètres si la propriété reçoit une occupation du sol de caractère industriel ou commercial, ou des logements collectifs. – de 4 mètres dans les autres cas ». Dans le même sens, TA Rennes 2 dé. 2011, M. Y. Waron, *AJDA* 2012, p. 899, concl. P. Report : illégalité d'un PLU interdisant les portails, un portail constituant « par sa nature même une clôture ».

¹⁵ CE 3 avr. 2006, Jolivet, req. n° 258432.

¹⁶ CE 21 mars 1986, Copropriété de l'immeuble « Les Périades », *AJDA* 1986, p. 385, concl. Bonichot. Voir les fiches relatives aux problèmes généraux d'écriture, en particulier la fiche 5.

¹⁷ CE 29 déc. 1995, Mme Antoinette X, req. n° 122960.

et en bon état de viabilité notamment quand elle entraîne des manœuvres de véhicules lourds et encombrants »¹⁸,

- « 1. Accès : Lorsque le terrain est riverain de deux ou plusieurs voies publiques, l'accès sur celle des voies qui présenterait une gêne ou un risque pour la circulation est interdit. Les accès doivent être adaptés à l'opération et aménagés de façon à apporter la moindre gêne à la circulation publique. 2. Voirie : Les voies publiques ou privées doivent avoir des caractéristiques adaptées à l'approche du matériel de lutte contre l'incendie et aux opérations qu'elles doivent desservir. Les voies se terminant en impasse doivent être aménagées de telle sorte que les véhicules puissent faire demi-tour »¹⁹.

L'avantage de telles formulations est de laisser une marge de manœuvre importante à l'administration pour apprécier notamment si la voie qu'il est envisagé d'utiliser comme une desserte ou un accès peut être utilisée en toute sécurité. Ainsi, à titre d'exemples, ne permettent pas d'assurer la sécurité des usagers de la voie publique et de ceux utilisant l'accès et justifient donc un refus de permis de construire :

- Un accès situé au carrefour de deux routes départementales classées à grande circulation, le projet consistant de surcroît en la création d'une surface commerciale engendrant un flux accru de circulation²⁰,
- Un chemin présentant une pente de l'ordre de 15 %, de largeur au niveau du portail d'entrée de 3,65 mètres, ne présentant aucun palier au débouché, ce qui empêche pratiquement un virage et présentant une courbe très importante faisant obstacle à toute visibilité²¹.

Plus rarement, des formulations plus précises sont adoptées, avec notamment une largeur de voie définie. Cette largeur doit être fixée de façon claire et réaliste.

Parfois, elle varie en fonction du nombre de logements (méthode qui crée des problèmes de contrôle, le nombre de logements étant simplement déclaratif depuis la réforme opérée par le décret du 5 janvier 2007) ou du nombre de constructions. Dans cette dernière hypothèse, un projet de construction devra être refusé si une voie d'accès dessert déjà quatre constructions dont l'une bénéficie d'une servitude de passage, le règlement prévoyant qu'un accès ne peut desservir plus de quatre constructions²². En revanche, une largeur définie en fonction du nombre de véhicules qui empruntent l'accès apparaît plus problématique en raison des difficultés de contrôle qu'elle implique nécessairement²³.

¹⁸ CAA Marseille, 18 oct. 2007, req. n° 06VE01194.

¹⁹ CE 16 juin 2003, M. Cristiani, req. n° 232694.

²⁰ CAA Bordeaux, 3 avr. 2008, M. Luis X, req. n° 06BX00254. Selon le règlement de zone, « une construction ou une activité pourra être refusée si son accès à la route qui les dessert présente des risques pour la sécurité des usagers ».

²¹ CAA Marseille, 17 juill. 2008, M. Christian Y, req. n° 05MA02010. Selon le PLU, « 1. Accès : Pour être constructible, un terrain doit comporter un accès à une voie publique ou privée garantissant à la fois la sécurité des usagers de la voie publique et celle des personnes utilisant cet accès. 2. Voirie : La voirie desservant une opération de construction devra répondre à l'importance et à la destination de l'immeuble à édifier [...] ».

²² CAA Paris, 16 oct. 2008, M. AZ, req. n° 07PA00235.

²³ CAA Bordeaux, 8 avr. 2004, M. et Mme X, req. n° 00BX01993 : les accès « devront présenter au moins [...] 5 mètres pour plus de dix véhicules ».

Il peut également être fait référence à des normes, notamment en matière d'accessibilité des personnes handicapées, ce qui renvoie aux règles définies par le code de la construction et de l'habitation²⁴.

Le nombre et la position des accès peuvent également être définis. Ainsi, à titre d'exemples :

- la voirie doit respecter « les points de passage A et G en se référant au zonage »²⁵,
- « un seul accès sera autorisé pour les parcelles inférieures à 26 mètres de largeur de façade »²⁶,
- l'accès au terrain devra se faire « directement par une façade sur rue sans recourir à un passage aménagé sur fonds voisin »²⁷.

²⁴ CE 25 nov. 1994, M. Bézian, req. n° 92453.

²⁵ CAA Bordeaux, 20 oct. 2008, Commune de Vieux-Boucau, req. n° 07BX00789.

²⁶ CAA Bordeaux, 8 avr. 1994, M. et Mme X, préc.

²⁷ CAA Versailles, 10 mai 2007, Commune de Ballancourt-sur-Essonne, req. n° 05VE01731.