

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

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

Fiche 5**LES INTERROGATIONS LIÉES A LA LOI « GRENELLE 2 »
CONCERNANT LA DESSERTE PAR LES RÉSEAUX**

L'adoption de la loi du 12 juillet 2010 contribue à s'interroger sur le contenu de l'article 4 des règlements de zone. En effet, certaines dispositions nouvelles relatives aux performances énergétiques des bâtiments ou aux communications électroniques semblent impliquer un élargissement du champ d'application de l'article 4 à d'autres réseaux que ceux traditionnels dits de « viabilité ».

Le contenu des prescriptions qu'il est possible d'imposer reste toutefois à définir.

1. Un élargissement possible du contenu de l'article 4 à d'autres réseaux ?

Le 11° du nouvel article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, issu de la loi « Grenelle 2 », permet ainsi aux auteurs des PLU d'imposer dans le règlement :

- le respect de critères de performances énergétiques renforcés dans les secteurs ouverts à l'urbanisation notamment,
- de critères de qualité renforcés en matière d'infrastructure et de réseaux de communications électroniques.

Cette disposition est, au demeurant, cohérente avec la nouvelle rédaction de l'article L. 121-1 : les documents d'urbanisme doivent, dorénavant, déterminer les conditions permettant « *l'amélioration des performances énergétiques* » ou le « *développement des communications électroniques* ». Elle se situe également dans la continuité d'autres mesures de la loi visant à favoriser le développement des énergies renouvelables. Ainsi, à titre d'exemple, les dispositions du PLU ne pourront pas s'opposer pour des raisons esthétiques à l'installation de dispositifs favorisant la production d'énergies renouvelables correspondant aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble (c. urb., art. L. 111-6-2)¹.

Il reste toutefois à déterminer à quel article du règlement vont se rattacher ces prescriptions nouvelles. Deux solutions semblent envisageables.

La première pourrait consister à créer un nouvel article dans le règlement de zone. La présentation type prévue à l'article A. 123-2 étant en effet devenue facultative depuis la loi SRU, les auteurs du PLU disposent d'une totale liberté quant à la méthode retenue pour présenter le règlement. Elle est cependant à déconseiller, une présentation « homogène » de tous les PLU permettant une meilleure lisibilité, notamment pour les praticiens habitués à consulter de nombreux plans².

¹ Voir les fiches relatives au thème « PLU et énergie ».

² Voir les fiches relatives aux problèmes généraux d'écriture.

La seconde consisterait simplement à insérer les dispositions relatives à l'énergie et aux communications électroniques dans l'article 4, une insertion dans d'autres articles du règlement paraissant totalement inadaptée en raison de leur contenu, hormis l'article 11 pour ce qui a trait aux contraintes esthétiques à respecter concernant la création des réseaux. Cette solution apparaît cohérente avec le nouveau rang législatif accordé à l'habilitation donnée aux auteurs des PLU. Le 11° de l'article L. 123-1-5 permet en effet, de façon large, de « *fixer les conditions de desserte par les voies et réseaux* », tandis que l'ancien article L. 123-1 ne prévoyait aucune mesure concernant les réseaux. Il offre donc des possibilités plus larges que l'article R. 123-9 qui vise uniquement les réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement.

Dans cette hypothèse, il conviendrait cependant, dans un souci de clarté, de bien distinguer dans l'article 4 les dispositions relatives aux réseaux de « viabilité » des contraintes liées à l'énergie et aux communications, en divisant l'article 4 en deux parties par exemple.

2. **Les incertitudes quant au contenu des nouvelles prescriptions**

La liberté de prévoir des contraintes plus sévères est dorénavant plus clairement établie : le législateur a habilité officiellement les auteurs des PLU à imposer « *le respect de critères de performances énergétiques renforcés* » ou à prévoir « *le respect en matière d'infrastructure et de réseaux de communications électroniques des critères de qualité renforcés* » (c. urb., art. L. 123-1-5).

Cette habilitation suscite néanmoins deux principales interrogations.

D'une part, il conviendra de déterminer ce qu'il convient d'entendre par « critères renforcés ».

En matière de performances énergétiques, la formule semble impliquer, par exemple, la possibilité de fixer des normes thermiques supérieures à celles déjà obligatoires (par exemple, l'obtention de l'un des cinq labels de performance énergétique définis par l'arrêté du 4 mai 2007 ou d'une certification volontaire de type « HQE »)³ ou d'imposer le raccordement aux réseaux de chaleur en dessous du seuil des 30 kilowatts (voir la fiche 3).

Concernant les « réseaux de communications électroniques », en vertu de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, ils englobent « *toute installation ou tout ensemble d'installations de transport ou de diffusion ainsi que, le cas échéant, les autres moyens assurant l'acheminement de communications électroniques, notamment ceux de commutation et de routage* »⁴. Le

³ Pris sur le fondement de l'article R. 111-20 du CCH, l'arrêté distingue ainsi cinq niveaux pour les constructions neuves : le label haute performance énergétique (HPE 2005) ; le label très haute performance énergétique (THPE 2005) ; le label haute performance énergétique énergies renouvelables (HPE EnR 2005) ; le label très haute performance énergétique énergies renouvelables et pompes à chaleur (THPE EnR 2005) ; le label bâtiment basse consommation énergétique (BBC 2005).

⁴ Au sens de l'article 32, sont concernés notamment : « *les réseaux satellitaires, les réseaux terrestres, les systèmes utilisant le réseau électrique pour autant qu'ils servent à l'acheminement de communications électroniques et les réseaux assurant la diffusion ou utilisés pour la distribution des services de communication audiovisuelle* ». Cette liste correspond approximativement à celle donnée par la directive 2002/19/CE du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communication électronique et aux réseaux associés, qui inclut « *les réseaux de télécommunications fixes et*

législateur offre donc un nouveau champ d'intervention aux PLU qui pourront imposer concernant ces « réseaux » des « critères de qualité renforcée ». Aucune explication n'a été donnée sur le contenu des mesures qu'il sera possible de prévoir quant aux « critères de qualité renforcée », mais on peut imaginer, par exemple, le raccordement obligatoire aux réseaux de fibre optique s'ils existent ou la faculté de subordonner l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation à l'existence de points d'accès au réseau internet. Ces mesures vont nécessairement engendrer un surcoût non négligeable pour les opérations de construction ou d'aménagement. Aussi, les auteurs des PLU devront justifier clairement leurs choix dans le rapport de présentation et indiquer quels sont les motifs d'urbanisme qui leur servent de fondement.

D'autre part, le législateur n'a pas précisé jusqu'où il était possible d'aller dans la mise en œuvre de ces dispositions. Ces dernières contribuent, en effet, à rendre plus mince la frontière entre le droit de l'urbanisme et le droit de la construction, alors que la réforme des autorisations d'occupation des sols issue de l'ordonnance du 8 décembre 2005 et du décret du 5 janvier 2007 traduisait clairement un mouvement inverse. Il a, par ailleurs, déjà été affirmé à plusieurs reprises qu'un document d'urbanisme ne pouvait pas prévoir de règles de construction ou s'immiscer dans l'agencement intérieur d'un bâtiment⁵.

Il n'est donc pas certain que le 11° de l'article L. 123-1-5 habilite les PLU à imposer des matériaux « écologiques »⁶ ou à obliger chaque constructeur à être raccordé au réseau numérique câblé. En attendant plus de précision sur ce point, les auteurs des PLU doivent donc faire preuve de la plus grande vigilance en ne prévoyant pas de contraintes qui seraient en dehors du champ de la règle d'urbanisme.

mobiles, les réseaux de télévision par câble, les réseaux utilisés pour la radiodiffusion terrestre, les réseaux à satellites et les réseaux Internet ».

⁵ CE 9 juill. 1997, Commune de Megève, préc.

⁶ Toutefois, la cour administrative d'appel de Lyon a admis récemment qu'un PLU pouvait imposer l'utilisation de certains matériaux pour les constructions (CAA Lyon, 10 mai 2011, Commune de Bard, req. n° 09LY00729). Cette solution, inédite, va à l'encontre de la position de l'administration (par exemple, Rép. min. n° 55265, JOAN Q 16 nov. 2010, p. 12460).