

>> L'ÉCRITURE DE L'ARTICLE 5 DES RÈGLEMENTS DE ZONE

Sylvain Pérignon, ancien directeur de recherche au Cridon de Paris

Fiche 3

L'ÉCRITURE DE L'ARTICLE 5 DU RÈGLEMENT DES PLU

Il convient tout d'abord de rappeler que l'édiction de cette règle dans le corps du règlement du PLU est, comme sous le régime des POS, purement facultative et que le problème de son écriture ne se posera pas lors de l'élaboration des PLU ou lors de la mise en forme de PLU des POS révisés, lorsque les caractéristiques des tissus urbains et le projet d'aménagement seront tels qu'une règle de superficie minimale serait contre-productive au regard des objectifs poursuivis.

L'abandon de toute référence à la dimension des terrains dans le 12° de l'article L. 123-1-5 exclut désormais toute écriture de la règle qui se référerait à une autre caractéristique que la superficie : la forme, la configuration, la largeur de la façade sur voie n'ont plus leur place dans l'article 5.

Le règlement ne peut non plus exiger, en cas de division d'un terrain bâti, que la constructibilité d'un terrain nu détaché soit conditionnée par la situation du reliquat bâti au regard des règles d'urbanisme. Le nouvel article L. 123-1-1, qui permet aux communes d'instituer une limitation des droits à construire, en cas de division d'un terrain bâti, ne vise plus que les droits à construire résultant de l'application du coefficient d'occupation des sols, et ne peut prendre en compte d'autres règles. En tout état de cause, cet article ne peut fonder une interdiction de division.

L'édiction d'une règle de superficie minimale doit enfin être justifiée dans le rapport de présentation et renvoyer aux objectifs d'urbanisme exposés dans le projet d'aménagement et de développement durable.

Cette justification de la règle doit s'inscrire dans les finalités limitativement énumérées par l'article L. 123-1-5, 12°, et qui peuvent d'ailleurs se cumuler :

- prendre en compte les contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ;
- préserver l'urbanisation traditionnelle ;
- préserver l'intérêt paysager de la zone.

S'agissant de la première de ces finalités, il conviendra de se référer au zonage délimité en application de l'article L. 2224-10 du CGCT, prévoyant que toute commune doit délimiter sur son territoire les zones qui relèvent de l'assainissement autonome et les zones qui sont raccordées (ou qui le seront dans un avenir proche) à un réseau collectif. On ne peut fixer une règle de superficie minimale pour des motifs d'assainissement dès lors que le réseau collectif d'assainissement existe ou est en cours de réalisation, le raccordement à ce réseau étant obligatoire. Dans les secteurs d'assainissement individuel, les superficies minimales seront déterminées par secteur en fonction des conclusions de l'étude de capacité des sols à recevoir une installation individuelle. On évitera ainsi toute incohérence entre la superficie minimale requise par l'article 5 et les exigences techniques en ce domaine.

La préservation de l'urbanisation traditionnelle est une notion des plus vagues, qui n'a pas vraiment été explicitée par les travaux parlementaires et qui **demande à être éclairée par la jurisprudence. A été jugé légale la fixation d'une superficie minimale pour construire de 800 mètres carrés dans une zone correspondant à une extension de l'urbanisation à la périphérie d'un bourg ancien, afin de maintenir un espacement entre les futures constructions dans le souci d'établir des implantations de bonne qualité paysagère en pérennisant le mode d'urbanisation pavillonnaire déjà réalisé sur le secteur sous l'empire du précédent document fixant une superficie minimale pour construire de 800 mètres carrés¹**. Il s'agit d'éviter toute rupture brutale avec le parcellaire existant et la forme urbaine qui l'accompagne. Dans cette perspective, cette règle n'a de portée que si les autres règles (implantation par rapport aux limites séparatives, recul par rapport à l'axe des voies, hauteur) s'inscrivent également dans cette finalité.

Il en est de même en ce qui concerne la protection de l'intérêt paysager de la zone. Un parcellaire à large maille, constitutif d'une trame verte en raison des plantations accompagnant chaque construction, pourra être conforté par une règle de superficie minimale accompagnée de prescriptions relatives à l'aménagement des abords et d'obligations concernant l'accompagnement végétal des constructions.

En tout état de cause, les limites posées par le législateur à l'emploi de la règle de superficie minimale interdisent la fixation d'une règle uniforme sur l'ensemble du territoire ou l'emploi systématique et non justifié de cette règle, qui pourrait alors être un frein supplémentaire à la production d'une offre foncière dans les zones constructibles. Cette règle ne peut non plus être un moyen de protection ou de gestion des zones naturelles.

La règle peut-elle être édictée en distinguant les terrains existant avant la date d'opposabilité du PLU et les terrains issus de divisions foncières intervenant ultérieurement ?

Le problème posé ici est l'utilisation de la règle pour empêcher ou favoriser une certaine évolution du parcellaire.

Le contexte de cette question est totalement renouvelé par la nouvelle définition du lotissement donnée par l'article L. 442-1 et par l'article R. 123-10-1 (voir fiche 1).

Il y a désormais lotissement au premier détachement d'un terrain à bâtir. Par ailleurs, le nouvel article R. 123-10-1 oblige à apprécier **l'ensemble du projet au regard de la totalité des règles édictées par le PLU**, sauf si le règlement de ce plan s'y oppose.

Si le PLU impose un minimum parcellaire pour les terrains constructibles, sans autre précision ou restriction, le respect de cette règle sera vérifié au regard de la superficie de l'assiette du lotissement ou du permis de construire « valant division » de l'article R. 431-24. Mais la superficie des lots créés dans le périmètre de l'opération autorisée ne sera pas soumise à la règle de l'article 5.

Il n'en sera autrement que si l'article 5 prévoit expressément que telle norme de superficie devra être respectée par chacun des lots issus de l'opération, qu'il y ait division en propriété ou en jouissance de l'assiette de l'opération.

Pour éviter toute ambiguïté, il sera donc pertinent de viser clairement les opérations de lotissement ou de constructions réalisées dans le cadre d'un permis valant division, et de ne pas se contenter de formulations trop générales du type « la superficie minimale des terrains détachés sera de X mètres carrés ». Le fait d'écarter l'application de l'article R. 123-10-1 devra également être justifié au regard des possibilités ouvertes limitativement par l'article L. 123-1-5, 12°.

¹ CAA Lyon 6 mai 2008, req. n° 07LY00846.

Si l'application de l'article R. 123-10-1 n'est pas écartée, une attention toute particulière devra alors être portée quant à l'écriture de la règle de l'article 8 relatif à l'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété.

Exemple de rédaction de l'article 5 :

« La superficie minimale des terrains constructibles est de X mètres carrés ».

Ainsi édictée, la règle sera appréciée au regard du périmètre d'une opération de lotissement ou d'une opération de construction réalisée par le moyen d'un permis valant division.

Si l'on souhaite écarter l'application de l'article R. 123-10-1, la rédaction suivante peut être envisagée :

« La superficie minimale des terrains constructibles est de X mètres carrés.

Cette règle s'applique aux terrains existants ainsi qu'aux terrains issus de divisions constitutives de lotissements et aux terrains issus de divisions effectuées conformément à un permis de construire prévu à l'article R. 431-24. »

Il sera nécessaire d'écarter l'application de l'article R. 123-10-1 si la justification de la règle de superficie minimale est le respect des contraintes techniques liées à l'assainissement individuel.