

>> L'ÉCRITURE DES RÈGLES RELATIVES A LA DESSERTE PAR LES VOIES ET RESEAUX DU REGLEMENT DES PLU

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

Révisé par Seydou Traoré Professeur à l'Université de Reims - Membre associé du SERDEAUT

Fiche 2

LES MODALITES D'ÉCRITURE DES RÈGLES RELATIVES AUX ACCES ET A LA DESSERTE PAR LES VOIES

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. Le décret du 28 décembre 2015 a d'ailleurs entendu clarifier le statut des documents graphiques en précisant que, par principe seuls les documents composant la partie graphique du règlement sont opposables (art. R. 151-10) et que, par ailleurs, si la règle fait l'objet d'une expression exclusivement graphique la partie écrite du règlement doit le mentionner (art. R. 151-11 al. 2) et que tout autre élément graphique ou figuratif compris dans la partie écrite du règlement est réputé constituer une illustration dépourvue de caractère contraignant à moins qu'il en soit disposé autrement par une mention expresse (art. R. 151-11) 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.

¹ Voir les fiches relatives aux problèmes généraux d'écriture.

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

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

■ **Le cas particulier des orientations d'aménagement et de programmation⁴**

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* »⁵.

En application de l'article R.151-6 du code de l'urbanisme, « les orientations d'aménagement et de programmation par quartier ou secteur définissent les conditions d'aménagement, garantissant la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone, notamment en entrée de ville ».⁶

L'article L.151-7 5° du code de l'urbanisme permet aux orientations d'aménagement et de programmation de prendre la forme de schémas d'aménagement et de préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.

La méthode qui consiste à faire appel à la technique des orientations d'aménagement et de programmation pour servir de support aux contraintes relatives à l'accès et à la voirie, offre une souplesse certaine. Ces orientations d'aménagement et de programmation sont opposables, en effet, dans un rapport de compatibilité. L'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols doit être compatible avec les orientations d'aménagement et de programmation existantes, en application de l'article L.152-1 du code de l'urbanisme, alors que les mêmes travaux ou opérations seront tenus d'être conformes au règlement et aux documents graphiques du plan local d'urbanisme en vigueur.

Au-delà de cette différence de portée juridique, les orientations d'aménagement et de programmation n'ont de signification juridique véritable qu'autant qu'elles se rapportent soit à une opération d'ensemble imposée par le plan local d'urbanisme de référence ;⁷ soit à des aspects spécifiques, à l'instar des caractéristiques des voies, par exemple.

L'article R.151-8 impose aux orientations d'aménagement et de programmation des secteurs des zones urbaines ou des zones à urbaniser mentionnées à l'article R.15-20 alinéa 2, dont les conditions d'aménagement et d'équipement ne sont pas définies par des dispositions réglementaires, de garantir la cohérence des projets d'aménagement et de construction avec le projet d'aménagement et de développement durables en portant, au moins, sur « la desserte des terrains par les voies et les réseaux » (article R.151-8 6°).

S'il ne fait donc pas de doute que les OAP peuvent se saisir des conditions de desserte par les voies et que les orientations qu'elles comportent à cet égard s'imposent en termes de compatibilité aux demandes d'autorisation d'urbanisme, la rédaction des OAP appelle à cet égard certaines précautions.

⁴ Voir également les fiches sur les OAP.

⁵ C. urb., art. L. 151-7.

⁶ La notion d'entrée de ville renvoie aux espaces intermédiaires qui apparaissent le long des voies publiques, au fur et à mesure de l'urbanisation. L'article L.111-1-4 du code de l'urbanisme définit le régime juridique applicable ainsi que les possibilités ouvertes aux PLU d'y contribuer.

⁷ C'est la signification qu'il convient de tirer de la précision qu'apporte l'article L.151-2 alinéa 2 du code de l'urbanisme : « Ces travaux et opérations sont...compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation ».

D'une part, ces orientations doivent présenter une certaine consistance. En effet, dans un arrêt du 8 novembre 2017, M et Mme Saucié,⁸ le Conseil d'Etat, se prononçant, sur l'opposabilité et la justiciabilité des orientations d'aménagement et de programmation, a jugé qu'il résulte des dispositions des anciens articles L.123-4 et L. 123-5 du code de l'urbanisme (devenus L.151- 5 et L.151-6, à la faveur de la recodification opérée par l'ordonnance du 23 septembre 2015 et du décret du 28 décembre 2015) que : les travaux ou opérations d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations d'aménagement et de programmation ; que si de telles orientations, dans cette mesure, opposables aux demandes d'autorisations d'urbanisme, sont, en principe, susceptibles d'être contestées par la voie du recours pour excès de pouvoir à l'occasion d'un recours dirigé contre la délibération qui approuve le plan local d'urbanisme, « il en va différemment dans le cas où les orientations adoptées, par leur teneur même, ne sauraient justifier légalement un refus d'autorisation d'urbanisme ».

Il résulte de cette lecture, éclairée par les conclusions du rapporteur public, M. Domino, que les orientations d'aménagement et de programmation, étant opposables, dans un rapport de compatibilité, aux demandes autorisations d'urbanisme, en application des articles L.151-5 et L.151-6 du code de l'urbanisme, doivent pouvoir faire l'objet de recours en annulation, car, même si elles ne peuvent rendre, par elles-mêmes, inconstructibles des parcelles (voir infra), ces orientations d'aménagement et de programmation peuvent « contraindre les constructions autorisées, en ayant pour effet d'orienter l'usage et la disposition des parcelles concernées ». Pour le rapporteur public, qui sera suivi par la formation de jugement, l'opposabilité et donc la justiciabilité des orientations d'aménagement et de programmation supposent que la disposition concernée « ait par elle-même suffisamment de consistance ».

En conclusion, « si en principe les orientations d'aménagement et de programmation doivent pouvoir faire l'objet d'un recours c'est à la condition qu'elles en soient vraiment et qu'elles n'en aient pas que le nom ». Il faut qu'elles orientent et programment, en effet, l'urbanisation dans le périmètre visé.

Cette idée centrale, qui se trouve traduite dans l'arrêt du 8 novembre 2017, M. et Mme Saucié, correspond in fine à la « réserve » émise par la formation de jugement selon laquelle : « Il en va différemment dans le cas où les orientations adoptées, par leur teneur même, ne sauraient justifier légalement un refus d'autorisations d'urbanisme ». Autant dire que lorsqu'elles sont « formulées de façon vague, ou si incertaine qu'elles ne sauraient faire obstacle à un projet de construction ou d'aménagement ».⁹

Pour échapper au constat d'absence de telles orientations précises, au sens des articles L.151-6 et L.151-7 du code de l'urbanisme, les rédacteurs de plans locaux d'urbanisme peuvent être invités à retenir des formulations explicites et claires, afin d'éviter l'inopposabilité des orientations d'aménagement et de programmation de leur document d'urbanisme. IL leur suffira de s'inspirer a contrario de l'espèce soumise au Conseil d'Etat, à l'origine de l'arrêt du 8 novembre 2017.

⁸ CE, 8 novembre 2017, n°402511, M et Mme Saucié, BJDU n°1/2018, p.18 ; Construction-Urbanisme n°12, décembre 2017 n°159 ; RDI 2018, p.48. Par cet arrêt, le Conseil d'Etat et réputé avoir prolongé et précisé la solution dégagée dans son précédent arrêt du 26 mai 2010, n°320780, M. Dos Santos, ci-dessus cité.

⁹ Voir les observations de X. de Lesquen sur l'arrêt du 8 novembre 2017, M et Mme Saucié, in BJDU n°1, 2018, p.21

« Considérant, en l'espèce, que pour juger irrecevables les conclusions de M. et Mme Saucié tendant à l'annulation de l'orientation d'aménagement et de programmation relative au secteur rue Concrez - rue Rigauderie, en ce qu'elle prévoit une liaison empiétant sur leur propriété, la cour administrative d'appel a retenu que la délimitation de cette liaison ne pouvait être assimilée à la création d'un emplacement réservé, relevé qu'elle n'était pas reportée sur les documents graphiques du plan local d'urbanisme et estimé qu'elle était insusceptible de créer par elle-même des obligations pour les propriétaires des parcelles concernées, pour en déduire que cette orientation ne constituait qu'une prévision ne faisant pas grief aux requérants ».

La dimension pédagogique de la qualification retenue, in fine, par le juge, à savoir une « simple prévision », par substitution à celle requise d'orientation, au sens des orientations d'aménagement et de programmation des plans locaux d'urbanisme, se déduit des faits de l'espèce. Le conseil municipal de la commune de Dammarie, d'environ 1500 habitants, a approuvé en 2014 le plan local d'urbanisme comprenant, pour un secteur particulier, une orientation d'aménagement et de programmation prévoyant que l'aménagement dudit secteur « devra ménager la possibilité de réaliser une sortie sur la rue Concrez ». Un plan joint indiquait « une liaison ultérieure possible avec la rue Concrez ».

Ainsi que cela a été rappelé par le rapporteur public, c'est la façon dont est rédigée une orientation qui détermine sa substance. En prévoyant, simplement, l'éventualité d'une voie d'accès à un futur lotissement, objet de l'orientation d'aménagement et de programmation, sur les parcelles appartenant aux requérants, le conseil municipal n'avait pas fourni une précision suffisante. La possibilité d'une liaison ultérieure ne peut avoir de portée juridique.

En fonction de la rédaction retenue, telle ou telle « orientation » d'une orientation d'aménagement et de programmation d'un PLU pourra être qualifiée de « simple prévision », non opposable, ou de « véritable orientation », opposable et susceptible de recours en annulation.¹⁰

D'autre part, une OAP comportant à l'inverse des orientations trop précises, trop détaillées, peut également soulever des difficultés. Les OAP doivent en effet se limiter à comporter des « orientations » et non comprendre de véritables prescriptions lesquelles relèvent du règlement¹¹. Cela implique notamment que les OAP ne peuvent à elles seules instituer une inconstructibilité. Ainsi, dans l'arrêt Dos Santos¹², 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 graphiques¹³ ne prévoyaient pas expressément leur inconstructibilité. 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, d'autant plus que, concernant les voies, le code de l'urbanisme prévoit la possibilité de classer des terrains en emplacements

¹⁰ Voir L. Santoni, note sous CE, 8 novembre 2017, M et Mme Saucié, Construction-Urbanisme n°12, décembre 2017, n°159

¹¹ Voir les fiches sur les OAP.

¹² 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.

¹³ 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.

réservés pour préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer (voir infra), et que l'institution de tels emplacements ouvre aux propriétaires la possibilité de faire valoir certains droits (droit de délaissement notamment) dont les propriétaires de terrains concernés par une OAP ne peuvent se prévaloir (du moins tant que cette OAP n'est pas complétée par une disposition du règlement prévoyant un emplacement réservé pour les voies traitées par l'OAP). Il convient donc que les orientations des OAP portant sur les voies ne puissent être assimilées à des emplacements réservés.

Ainsi, toute mention liée à la largeur des voies dans les orientations d'aménagement et de programmation doit être évitée. Également, lorsque l'OAP comporte l'indication d'un tracé de la voie, ce tracé doit être conçu de telle sorte que des ajustements soient possibles (en particulier des déplacements de ce tracé, dans une certaine mesure). En effet, s'il apparaissait que l'indication d'une assiette de la voie est figée parce qu'il serait matériellement impossible d'en réajuster le tracé, non seulement l'orientation s'imposerait de fait en termes de conformité et ferait échec à la compatibilité mais encore elle devrait être considérée comme ayant institué illégalement un emplacement réservé ; un tel risque étant d'autant plus grand que l'OAP est instituée sur une surface réduite. En cela, dans le prolongement de la jurisprudence Dos Santos, l'OAP ne peut, en traitant des voies, rendre les terrains inconstructibles.

Ce qui ne signifie toutefois pas que les orientations portant sur les voies ne puissent justifier un refus d'autorisation d'urbanisme. Un tel refus sera légalement fondé si le projet concerné est incompatible avec l'OAP, c'est-à-dire s'il compromet la réalisation même de la voie au regard de la fonction que celle-ci doit remplir dans l'aménagement du secteur considéré. À titre d'exemple, lorsque, comme c'est souvent le cas, une voie est prévue dans une OAP pour traverser un secteur depuis un point d'entrée vers un point de sortie (points généralement connectés aux voies existantes en périphérie), un permis de construire devra être refusé pour les projets qui feraient nécessairement obstacle à la réalisation d'une voie assurant cette fonction de desserte traversante du secteur. Les ajustements que l'OAP doit laisser ouverts dans le tracé des voies n'ont pas à excéder ce que le lien de compatibilité impose. En cela, pour reprendre les termes de X. Domino, l'OAP « contraint » bien la construction.

Il en résulte que dans un certain nombre de cas, le résultat recherché par les auteurs du PLU obligera dans les faits les auteurs du PLU à compléter les orientations de ces OAP par des prescriptions dans le règlement et en particulier, s'agissant des voies projetées, par l'institution d'emplacements réservés.

■ **L'utilisation des emplacements réservés**

L'habilitation donnée au règlement du plan local d'urbanisme, par l'article L.151-38 du code de l'urbanisme, de pouvoir préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer se traduit, concrètement, par le recours à deux procédés mis à la disposition des autorités administratives compétentes : la technique des emplacements réservés et l'instauration de servitudes spécifiques.

L'article L.151-41 1° du code de l'urbanisme permet au règlement du plan local d'urbanisme de délimiter des emplacements réservés aux voies publiques, en précisant la localisation, l'emprise et les caractéristiques des voies concernées. En

dépôt de la dimension prospective du mécanisme des emplacements réservés aux voies, le juge administratif a pu considérer qu'il n'est pas illégal de prévoir, dans un plan local d'urbanisme, un emplacement réservé destiné à un usage qui est déjà celui de la parcelle visée, en considérant que « s'il est généralement recouru à ce dispositif pour fixer la destination future des terrains en cause, aucune disposition ne fait obstacle à ce qu'il soit utilisé pour fixer une destination qui correspond déjà à l'usage actuel du terrain concerné, le propriétaire restant libre de l'utilisation de son terrain sous réserve qu'elle n'ait pas pour effet de rendre ce dernier incompatible avec la destination prévue par la réservation ».¹⁴

Dans l'espèce, à l'origine de cette lecture, l'école communale d'Ansois est accessible par un terrain, qui, sans être la propriété de la commune, se présentait comme la façon la plus facile et la plus sûre pour les écoliers de rejoindre l'école. Les autres accès nécessitent de traverser une route départementale. Ayant souhaité pérenniser et améliorer cette situation, la commune décida, à l'occasion d'une procédure de modification de plan d'occupation des sols, en 2012, de créer un emplacement réservé sur le terrain en question en vue de construire une voie et des places de stationnement.

En leur qualité de servitudes d'urbanisme, les emplacements réservés de l'article L.151-41 1° emportent l'inconstructibilité relative et temporaire des parcelles concernées, pendant toute la durée de la réservation qui n'est pas limitée dans le temps, sous le contrôle du juge administratif.¹⁵ Pour autant, la création d'un emplacement réservé n'affecte pas l'exercice même du droit de propriété existant sur les parcelles réservées. Les propriétaires peuvent céder leurs biens et être autorisés soit à y entreprendre des travaux de construction compatibles avec la destination, soit à y édifier des ouvrages à titre précaire, sur le fondement de permis de construire également précaires.¹⁶

L'article R.151-48 du code de l'urbanisme impose aux documents graphiques des zones U, AU, A et N des plans locaux d'urbanisme de faire apparaître, s'il y a lieu, les emplacements réservés aux voies publiques délimités au titre de l'article L.151-41 1°, en précisant leur destination et les collectivités, services et organismes publics bénéficiaires.

Les précisions relatives au tracé et aux caractéristiques des voies de circulation à modifier ou à créer peuvent prendre la forme d'une catégorie particulière de servitude qui se distingue des emplacements réservés pour constituer le deuxième procédé mis à la disposition des autorités administratives.

En application de l'article L.151-41 5° alinéa 2 du code de l'urbanisme, le règlement peut instituer, dans les zones urbaines et à urbaniser, des servitudes consistant à indiquer « la localisation prévue et les caractéristiques des voies ». Ces servitudes spécifiques à la voirie donnent lieu à une délimitation des terrains qui peuvent être concernés par les voies envisagées.

À la différence des emplacements réservés, l'assiette du projet n'est pas encore définie, dans le cadre de ces servitudes, mais seulement localisée dans les

¹⁴ CE, 19 juillet 2017, n°397944, Commune d'Ansois, JCP Adm. n°40, 9 octobre 2017, 2237 ; BJDU n°6/2017, p.360

¹⁵ CE, 14 octobre 1991, Association Cadre de vie de Courbevoie-Becon, n°92532 ; CE, 17 mai 2002, Mme Kergall, n°221186, BJDU n°3/2002, p.199 ; CE, 20 juin 2016, M. Simoneau et autres, n°386978, BJDU n°5/2016, p.344

¹⁶ CE, 31 juillet 1996, n°129058, Mme Viollet ; CE, 16 mai 2011, Société LGD Développement, BJDU n°3/2011, p.206, AJDA 2011, p.1053 ; Article L.433-3 du code de l'urbanisme (permis de construire précaire)

documents graphiques du règlement du plan local d'urbanisme. L'article R.151-32 du code de l'urbanisme dispose, en effet, que dans les zones U et AU, les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu, les secteurs délimités en application du 5° de l'article L.151-41, en précisant la date à laquelle la servitude sera levée.

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. En contrepartie de la création de ces emplacements réservés et de l'instauration de ces servitudes spécifiques à la voirie, les propriétaires de parcelles affectées bénéficient d'un droit de délaissement qui leur ouvre la possibilité de mettre en demeure la collectivité publique bénéficiaire de la réserve publique de procéder à l'acquisition de leurs biens. Les conditions de mise en œuvre de ce droit de délaissement sont prévues par les dispositions des articles L.230-1 et suivants du code de l'urbanisme. A défaut, la réservation cessera d'être opposable aux propriétaires ayant exercé leur droit de délaissement.¹⁷

Cette garantie est d'autant plus efficace qu'elle n'est pas prévue en cas d'une simple mention dans les documents graphiques du règlement 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 procédure¹⁸ ou, plus simplement, pour erreur de droit en raison de l'atteinte excessive apportée au droit de propriété.

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

Si en application de l'article R.151-47 1° du code de l'urbanisme le règlement peut fixer les conditions de desserte des terrains par les voies publiques et privés et d'accès aux voies ouvertes au public, les auteurs de plans locaux d'urbanisme ne bénéficient pas d'une liberté complète en la matière.

■ 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.

Les riverains du domaine public routier disposent, en cette qualité, de quelques droits particuliers appelés « aisances de voirie » qui découlent de la situation de

¹⁷ Le droit de délaissement dont est assortie la servitude des emplacements réservés a pu fonder la conformité à la Constitution du régime des emplacements réservés : Conseil constitutionnel, décision n°2013-325 QPC du 21 juin 2013, JO, 23 juin 2013, p.10456 ; AJDA 2013, p.1304

¹⁸ CE 23 mars 1979, Commune de Bouchemaine, req. n° 09860.

riveraineté. Les propriétaires riverains des voies publiques détiennent, notamment, le droit d'accéder à leurs propriétés depuis la voie publique.¹⁹

Le libre accès des riverains à la voie publique a été érigé au rang d'une liberté fondamentale au sens de l'article .521-2 du code justice administrative, en sa qualité d'accessoire du droit de propriété.²⁰

Le droit d'accès confère aux propriétaires bénéficiaires et aux occupants des immeubles riverains la possibilité d'y entrer et d'en sortir à pied ou en voiture. Ce qui signifie la possibilité d'arrêter une voiture devant l'immeuble le temps nécessaire à la montée et à la descente des occupants et au chargement ou au déchargement de toutes choses utiles à la vie ou à l'activité du riverain.

Le juge administratif reconnaît, désormais, aux riverains, dans une certaine mesure, un droit aux travaux nécessaires à l'octroi d'un droit d'accès au titre des aisances de voirie. Il précise, néanmoins, les caractéristiques et les conditions de réalisation des travaux considérés, étant rappelé qu'il s'agira d'un aménagement léger du domaine public.²¹

Le droit d'accès reconnu aux riverains des voies publiques constitue, à l'instar des autres aisances de voirie, un droit réel administratif sui generis qui n'est pas assimilable à une servitude sur le domaine public.²²

L'admission d'un droit d'accès au profit des riverains repose sur la considération principale selon laquelle les voies publiques sont affectées, à titre principal, à la circulation et à la desserte des immeubles riverains. Le droit d'accès constitue ainsi un des modes d'utilisation du domaine public routier,²³ sans constituer un obstacle aux modifications, aux redressements ou aux suppressions susceptibles d'être engagés, dans l'intérêt général, par les autorités domaniales, sous le contrôle du juge administratif.²⁴

Mais ce droit d'accès est inapplicable :

- aux riverains des autoroutes, voies expressives 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* »²⁵,
- aux riverains des voies spécialisées, tels les voies de défense contre l'incendie, les pistes cyclables et sentiers de touristes (c. urb., art. L. 111-13), sauf si la déclaration d'utilité publique a fixé les conditions d'un accès,

¹⁹ CE, 11 mars 1887, Rozier, Rec. Lebon, p.211 ; CE, 19 mai 1962, Ferret, Rec. Lebon, p.358 ; CAA Marseille, 5 mars 2002, Commune d'Agde, n°00MA02796 ; CE, Section, 16 décembre 2005, Mme Kostiuk et autres, Rec. Lebon, p.582, AJDA 2006, p.357

²⁰ CE, ordonnance, 14 mars 2011, Commune de Galluis, n°347345, Rec. Lebon, T., p.940, AJDA 2011, p.588

²¹ CE, 15 décembre 2016, n°388335, Commune de Urou-et-Crennes, AJDA 2017, p.630, note N. Foulquier

²² P. Subra de Bieusses, Le statut des aisances et des servitudes, AJDA 1992, p.397 ; G. Liet-Veaux, A propos de l'accès aux voies publiques : règles d'urbanisme et droit de propriété, Droit administratif, novembre 2002, chronique n°20, p.9 ; S. Deliancourt, Le régime juridique des aisances de voirie dont bénéficient les riverains des voies publiques, BJCL n°6/2011, p.394

²³ CE, 19 mai 1961, Société de la Bergerie, Rec. Lebon, p.341

²⁴ CE, 24 avril 1953, Gastambide, Rec. Lebon, p.191 ; CE, 23 juin 1971, Etablissements J. Marboise, Rec. Lebon, T., p.957

²⁵ CE 21 juill.1989, Association de défense contre Astérix-Land, req. n° 90625.

- aux terrains riverains des délaissés des voiries publiques²⁶,
- 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 légal²⁷.

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 clore²⁸**

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 la limite séparative, ce qui n'est pas le cas si une marge de recul est rendue obligatoire²⁹.

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 demeu-

²⁶ CE 27 sept. 1989, M. Philippe Y, req. n° 70653.

²⁷ CE 2 mai 1980, Société Ocedisco, req. n° 00489.

²⁸ Le PLU peut néanmoins comporter des prescriptions en matière de caractéristiques de clôtures, pour des considérations esthétiques en application du 2° de l'article R. 151-41, ou pour des considérations liées à la biodiversité (trames vertes et bleues) ou aux risques (inondation...) en application du 8° de l'article R. 151-43. Voir sur ce point les fiches relatives à la Qualité urbaine architecturale, environnementale et paysagère et au Traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis.

²⁹ 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 décembre 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 ».

rant, 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 »³⁰.

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 vigueur³¹. 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

Les règles du règlement de zone relatives à l'accès et à la desserte par les voies n'ont pas nécessairement à être précises. 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 »³²,
- « 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, et en bon état de viabilité notamment quand elle entraîne des manœuvres de véhicules lourds et encombrants »³³,
- « 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 »³⁴.

L'avantage de telles formulations (sous une forme qualitative consacrée par le décret du 28 décembre 2015 au nouvel article R. 151-12) 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 :

³⁰ CE 3 avr. 2006, Jolivet, req. n° 258432.

³¹ 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.

³² CE 29 déc. 1995, Mme Antoinette X, req. n° 122960.

³³ CAA Marseille, 18 oct. 2007, req. n° 06VE01194.

³⁴ CE 16 juin 2003, M. Cristiani, req. n° 232694.

- 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 circulation³⁵,
- 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 visibilité³⁶.

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 constructions³⁷. 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 nécessairement³⁸.

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'habitation³⁹.

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 »⁴⁰,
- « un seul accès sera autorisé pour les parcelles inférieures à 26 mètres de largeur de façade »⁴¹,
- l'accès au terrain devra se faire « directement par une façade sur rue sans recourir à un passage aménagé sur fonds voisin »⁴².

³⁵ 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 ».

³⁶ 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 [...] ».

³⁷ CAA Paris, 16 oct. 2008, M. AZ, req. n° 07PA00235.

³⁸ 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 ».

³⁹ CE 25 nov. 1994, M. Bézian, req. n° 92453.

⁴⁰ CAA Bordeaux, 20 oct. 2008, Commune de Vieux-Boucau, req. n° 07BX00789.

⁴¹ CAA Bordeaux, 8 avr. 1994, M. et Mme X, préc.

⁴² CAA Versailles, 10 mai 2007, Commune de Ballancourt-sur-Essonne, req. n° 05VE01731.