

>> **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

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

Fiche 3

LE CHAMP D'APPLICATION ET LE CONTENU DES RÈGLES RELATIVES A LA DESSERTE PAR LES RESEAUX

Les règles relatives à la desserte par les réseaux ont pour objet de déterminer les conditions de desserte des terrains par les réseaux d'eau, d'électricité et de fixer des règles en matière d'assainissement. Il comporte donc des dispositions essentielles pour apprécier la constructibilité des parcelles.

1. Des dispositions facultatives

Comme pour les plans d'occupation des sols, les dispositions relatives à la desserte par les réseaux constituent une disposition facultative du règlement de zone des PLU.

Toutefois, il est conseillé pour deux raisons de prévoir dans le PLU des dispositions concernant les réseaux.

D'une part, il n'existe pas de dispositions d'ordre public du règlement national d'urbanisme qui leur soient directement applicables. Les dispositions des articles R. 111-9 à R. 111-12 qui régissent l'assainissement, les eaux pluviales et l'eau potable sont en effet inapplicables en présence d'un PLU opposable. Donc, si la commune n'a prévu aucune règle, elle pourra tout au plus refuser un projet ou l'assortir de prescriptions spéciales sur le fondement de l'article R. 111-2 en cas de risques pesant sur la salubrité publique¹.

D'autre part, le PLU pourra être annulé si, en l'absence de SCOT, il est incompatible avec les prévisions du schéma d'aménagement et de gestion des eaux ou du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux relatives à l'assainissement.

Toutefois, ainsi qu'il a été précédemment relevé, les auteurs du PLU restent libres du choix du support des règles relatives à la desserte par les réseaux. Ils peuvent les instituer soit au sein d'orientations d'aménagement et de programmation

¹ Par exemple : CAA Lyon 12 juin 2001, M. et Mme Corbeille, req. n° 96LY01097 (illégalité d'un permis de construire prévoyant un assainissement individuel en raison des risques de pollution pour la nappe phréatique). – CE 25 juill. 1986, De Talhouet, *CJEG* 1987, p. 772 (illégalité d'un permis accordé sans prescriptions spéciales, le mode d'assainissement prévu étant insuffisant pour préserver une source d'eau potable).

(OAP)²², soit au sein du règlement de zone, ou même recourir à la fois à l'OAP et au règlement de zone, en justifiant alors dans le rapport de présentation, conformément à l'article R. 151-2, de la complémentarité des dispositions édictées par le règlement avec l'OAP.

2. Un contenu clarifié depuis la loi SRU

La réécriture de la partie réglementaire du code de l'urbanisme après la loi SRU a contribué à clarifier l'objet des règles relatives à la desserte par les réseaux.

Concernant les POS, l'ancien article R. 123-21 2^a retenait en effet une formulation très générale : les POS pouvaient « édicter des prescriptions relatives à l'équipement en réseaux divers ». Cette formulation était reprise dans la structure type du règlement prévue à l'article A. 123-2, maintenue mais devenue aujourd'hui facultative : l'article 4 vise ainsi la « desserte par les réseaux », sans que la liste des réseaux concernés soit limitative.

La possibilité pour le PLU de fixer des règles relatives aux réseaux dispose dorénavant d'un fondement législatif explicite. L'article L. 151-39 ouvre en effet aux auteurs du plan la possibilité de fixer dans le règlement « les conditions de desserte par les voies et réseaux des terrains susceptibles de recevoir des constructions ou de faire l'objet d'aménagements ».

Traditionnellement, sous l'empire de l'ancien article R. 123-9, les réseaux concernés n'incluaient pas certains réseaux de « confort » qui, même s'ils sont utiles aux usagers, ne peuvent pas, en leur absence, constituer une cause de refus de permis, tels que notamment le câble, le gaz, le téléphone ou le chauffage urbain. Il s'agissait en principe des réseaux d'eau, d'électricité et éventuellement d'assainissement, à savoir les réseaux dont l'absence permettrait de refuser un projet en application de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme. Cette liste correspond également à celle des réseaux autorisant un classement en zone AU ou U (c. urb., art. R. 151-18 et R. 151-20).

Toutefois, le champ des réseaux pouvant faire l'objet de prescriptions dans le règlement a été élargi :

-tout d'abord, par la loi Grenelle 2, aux réseaux de communications électroniques. Et le décret du 28 décembre 2015 a contribué au renforcement de la capacité de réglementation des auteurs du PLU en précisant qu'il était également possible de prévoir des dispositions pour limiter l'imperméabilisation des sols et de contrôler les eaux pluviales et de ruissellement ;

-ensuite, dans le cadre du décret du 28 décembre 2015, aux réseaux « d'énergie », incluant comme auparavant les réseaux d'électricité, mais également désormais, des réseaux tels que les réseaux de gaz.

On ajoutera que la possibilité de définir dans le cadre du règlement, des secteurs dans lesquels il est possible d'imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées que définit le règlement et d'imposer, à ce titre, depuis la loi de transition énergétique, une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la

²² Voir la fiche 2 ainsi que la fiche relative aux OAP. Dans ce cas, les orientations relatives à l'accès à la desserte par les réseaux s'imposeront en termes de compatibilité.

consommation des sites concernés (arts. L. 151-21 et R. 151-42 2°)³ peut impacter sur les conditions de desserte par les réseaux. Notamment, dès lors que cette production minimale d'énergie peut être localisée dans le bâtiment mais également dans le même secteur ou à proximité, pourront être en compte des modes de production d'énergies renouvelables collectifs (réseaux de chaleur alimentés par les énergies renouvelables). Une obligation de se raccorder à des réseaux collectifs alimentés par les énergies renouvelables peut ainsi figurer dans les règles relatives aux conditions de desserte par les réseaux des secteurs délimités en application de l'article L. 151-21.

■ **Desserte par les réseaux publics d'eau, d'énergie et d'assainissement**

La formulation retenue à l'article R. 151-49 1°, toujours applicable, est précise : le règlement peut comprendre des règles portant sur « *les conditions de desserte des terrains mentionnés à l'article L.151-39 par les réseaux publics d'eau, d'énergie et notamment d'électricité et d'assainissement, ainsi que, dans les zones délimitées en application du 2° de l'article L.2224-10 du code général des collectivités territoriales, les conditions de réalisation d'un assainissement non collectif* ».

Il en ressort, que ces dispositions concernent en particulier les réseaux d'eau, d'électricité et éventuellement d'assainissement, dont l'absence permettrait de refuser un projet en application de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme, et qui permettent par ailleurs un classement en zone AU (art. R. 151-20).

Toutefois, alors que l'ancien article R. 123-9 listait exclusivement ces types de réseaux, l'article R. 151-49 1° a une portée plus large dans la mesure où il vise les réseaux « *d'énergie* », en citant « *notamment* » au sein de ceux-ci les réseaux d'électricité. La desserte par d'autres réseaux « *d'énergie* » que l'électricité peut en conséquence être réglementée (gaz, chauffage urbain...).

Demeurent toutefois exclus du champ d'application du 1° de l'article R. 151-49, des réseaux de « confort », tels que notamment le téléphone.

L'article L.151-24 du code de l'urbanisme ouvre au règlement du plan local d'urbanisme la possibilité de délimiter, de manière autonome « les zones mentionnées à l'article L.2224-10 du code général des collectivités territoriales concernant l'assainissement et les eaux pluviales »⁴.

■ **Conditions permettant de limiter l'imperméabilisation des sols et de contrôler les eaux pluviales et de ruissellement**

La recodification du code de l'urbanisme par l'ordonnance du 23 septembre 2015 et le décret du 28 décembre 2015 ont été l'occasion d'ouvrir au règlement du plan local d'urbanisme, au titre des objectifs de salubrité, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques et de prévention des risques naturels prévisibles, la faculté de fixer les conditions

³ Voir fiche relative à l'écriture des règles portant sur la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère.

⁴ Voir la fiche 4 sur l'articulation avec le zonage d'assainissement.

« pour limiter l'imperméabilisation des sols, pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement ». Le règlement peut prévoir, le cas échéant, « des installations de collecte, de stockage voire de traitement des eaux pluviales et de ruissellement dans les zones délimitées en application du 3° et 4° de l'article L.2224-10 du code général des collectivités territoriales⁵ » (article R.151-49 2° du code de l'urbanisme).

Peuvent à ce titre être prévues, à titre d'exemples, l'interdiction de déverser les eaux pluviales dans le réseau des eaux usées ou l'interdiction de toute connexion entre le réseau d'eau potable d'eau public et les installations privatives dépendant d'un dispositif de récupération des eaux de pluie particulier.

Ces dispositions sont articulées, le cas échéant, avec celles qui permettent d'imposer, au titre du « Traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions », « les installations nécessaires à la gestion des eaux pluviales et du ruissellement » (art. R. 151-43 7°)⁶.

■ **Les obligations en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques**

Le pouvoir de décision des auteurs de plans locaux d'urbanisme, en matière de réseaux et d'infrastructures, est renforcé par les dispositions de l'article L.151-40 du code de l'urbanisme : « *le règlement peut imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation de respecter, en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques, des critères de qualité renforcés, qu'il définit* ». Etant précisé qu'en vertu de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, les réseaux de communications électroniques 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* »⁷.

L'article R.151-49 3°, dispose, pour sa part, que le règlement peut fixer : « *les obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques* ». Les documents graphiques des zones U, AU, A et N seront tenus de faire apparaître « *les secteurs où des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques doivent être respectés* » (article R.151-50 2° du code de l'urbanisme).

⁵ Il s'agit des zones délimitées par les communes ou leurs EPCI « où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement » ou bien « où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement ».

⁶ Voir la fiche sur l'écriture des règles du PLU relatives au traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions.

⁷ 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 mobiles, les réseaux de télévision par câble, les réseaux utilisés pour la radiodiffusion terrestre, les réseaux à satellites et les réseaux Internet* ».

Ces nouvelles dispositions doivent permettre aux auteurs des PLU de s'inscrire dans le nouvel objectif fixé au 3° de l'article L. 101- 3° aux documents d'urbanisme qui 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. 111-16)⁸.

La cohérence des règles fixées en la matière par le règlement devra être assurée avec le PADD auquel il revient de fixer les orientations générales concernant « *le développement des communications numériques* » (art. L. 151-5 2°)⁹.

Ces dispositions suscitent deux séries d'interrogations.

D'une part, la question se pose de savoir ce qu'il convient d'entendre par « critères renforcés ». Aucune explication n'a en effet 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, ou un dimensionnement des infrastructures d'accueil de communications électroniques (nombre de fourreaux ...) suffisant en nombre et en qualité pour garantir et anticiper le déploiement de réseaux de type « fibre à l'abonné ». 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 bâtiment¹⁰.

Il n'est donc pas certain que l'article L. 151-40 habilite les PLU 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.

⁸ Voir les fiches relatives au thème « PLU et énergie ».

⁹ Le schéma directeur d'aménagement numérique (SDAN) peut à cet égard fournir un cadre de référence mais le PLU n'est nullement tenu d'être compatible avec lui ou de le prendre en compte.

¹⁰ CE 9 juill. 1997, Commune de Megève, préc.

3. Les limites de l'habilitation

Le règlement de zone n'a logiquement pas à s'occuper d'autres domaines qui, tout en ayant trait à la préservation de l'hygiène, ne sont pas clairement mentionnés dans l'habilitation donnée par le code de l'urbanisme.

Tel est le cas des dispositions concernant la collecte des déchets. Certains PLU prévoient notamment l'obligation, dans chaque immeuble, de comporter un local de stockage des déchets, situé en rez-de-chaussée. L'édiction d'une telle mesure n'était pas prévue par l'ancien article L. 123-1, pas plus qu'elle ne l'est aujourd'hui par l'article L. 151-8¹¹. Elle relève exclusivement du code de la construction et de l'habitation ou, éventuellement, du règlement de la copropriété. Ainsi, il a été clairement jugé qu'un PLU ne pouvait pas édicter de règles relatives à la taille des logements ou à l'agencement des pièces¹².

De la même façon, il ne peut comporter de dispositions relatives aux branchements intérieurs qui relèvent de normes extérieures au code de l'urbanisme et que les pétitionnaires s'engagent à respecter.

Les dispositions relatives à la desserte par les réseaux du règlement de zone ne peuvent également déroger aux dispositions techniques régissant les réseaux et les modalités de raccordement aux constructions, notamment :

- en matière d'assainissement, les articles L. 2224-8 et suivants et R. 2224-11 et suivants du CGCT, les articles L. 1331-1 et suivants du CSP, l'arrêté du 22 juin 2007 relatif à la collecte et au traitement des eaux usées,
- en matière d'eau potable, les articles L. 2224-7 et suivants du CGCT, les articles L. 1321-1 et suivants du CSP, le décret n° 2007-49 du 11 janvier 2007 relatif à la sécurité sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine,
- en matière d'électricité, la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, les articles L. 2224-31 et suivants du CGCT.

Ainsi, à titre d'exemple, le PLU ne peut pas dispenser les constructeurs de l'application de la règle selon laquelle le raccordement aux égouts publics est obligatoire (CSP, art. L. 1331-1), sauf si, notamment, les immeubles sont difficilement raccordables. Inversement, il ne peut pas interdire les raccordements lorsque les demandeurs remplissent les conditions légales.

Par conséquent, le règlement doit, tout au plus, reprendre sous forme de rappel les dispositions qui s'imposent à lui. Ainsi, en application des articles 5 et 7 de la loi du 15 juillet 1980 modifiée par la loi « Grenelle 2 », lorsqu'il existe un réseau de chaleur, le raccordement au réseau est obligatoire à l'intérieur des périmètres de développement prioritaires lorsque la puissance pour le chauffage, la climatisation ou la production d'eau chaude dépasse 30 kilowatts. Le règlement de zone ne peut donc rendre le raccordement facultatif.

¹¹ Si, en application de l'article R. 151-47 2° du code de l'urbanisme, le règlement peut, au titre de la desserte par les voies, « fixer les conditions permettant une bonne desserte des terrains par les services publics de collecte des déchets » (voir la fiche 2), les règles prises sur ce fondement ne permettent que de fixer certaines contraintes aux abords des constructions, relativement à la desserte des terrains, mais en aucun cas d'imposer des obligations afférentes au stockage des déchets à l'intérieur des constructions.

¹² CE 9 juill. 1997, Commune de Megève, req. n° 146 061. – CE 22 juill. 1992, Comité de sauvegarde de Maurepas-Village, req. n° 78196.

La liberté des auteurs des PLU concernant le contenu des prescriptions du règlement relatives à la desserte par les réseaux est par conséquent largement encadrée par des législations et réglementations extérieures au code de l'urbanisme. Elles constituent un *minima* auquel le règlement ne peut déroger, notamment en ce qui concerne les obligations de raccordement.

Une coordination doit également être assurée avec les autres pièces composant le dossier du PLU.

4. **L'articulation avec les autres pièces du dossier PLU**

De nombreuses pièces du PLU ont une influence directe sur le contenu des règles relatives à la desserte par les réseaux.

Ainsi, depuis la loi du 12 juillet 2010, le PADD peut « *arrêter les orientations générales* » concernant « *le développement des communications numériques* », disposition qui aura donc un impact sur l'écriture du règlement, notamment quant à la possibilité pour ce dernier de prévoir des « *critères renforcés* » en matière d'infrastructure et de réseaux de communications électroniques. Les OAP peuvent, quant à elles, comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones AU et « *de la réalisation des équipements correspondants* » (article L.151-7 3° du code de l'urbanisme). Le législateur ne mentionne pas de quels équipements il s'agit, mais il apparaît certain que ceux mentionnés aux articles R. 151-47 et R.151-49 sont, au minimum, concernés : « *les voies publiques, les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement* ». Cet échéancier s'impose selon un rapport de compatibilité aux autorisations de construire, ce qui lui donne une portée juridique, contrairement à celui qu'il est possible de joindre au rapport de présentation depuis la loi ENL du 13 juillet 2006 (c. urb, art. L. 123-1-6 : article abrogé au 1^{er} janvier 2016). Le règlement de la zone devra logiquement être rédigé en cohérence avec les orientations, des contradictions éventuelles pouvant fragiliser la légalité du PLU¹³. Toutefois, l'habilitation législative ne permet que de déterminer un échéancier, non de prévoir des prescriptions techniques relatives aux réseaux, ce rôle appartenant exclusivement au règlement¹⁴.

Il convient par ailleurs de rappeler que les règles relatives à la desserte par les réseaux devront être justifiées dans le rapport de présentation, étant précisé que comme en ce qui concerne les règles de desserte par les voies, l'article R. 141-49 énonce les motifs susceptibles de pouvoir justifier lesdites règles et que, compte tenu de la rédaction de cet article, ces motifs semblent exclusifs, sous réserve que le juge administratif admette qu'en dépit des termes employés tout motif d'urbanisme peut être invoqué.

Mais ce sont surtout les annexes sanitaires du PLU qui vont avoir le plus d'influence dans l'écriture des dispositions du règlement relatives à la desserte par les réseaux (voir la fiche 4).

¹³ Voir la fiche 1 relative aux OAP sur la cohérence de ces orientations avec le PADD.

¹⁴ Voir les fiches relatives aux orientations d'aménagement et de programmation.

5. La prise en compte de contraintes esthétiques

Très souvent, les anciens articles 4 des règlements de zone comportent des mesures à vocation esthétique en imposant, par exemple, que les réseaux électriques ou de téléphonie soient réalisés en souterrain ou intégrés au bâti existant¹⁵. Ces considérations peuvent également être traitées dans les dispositions relatives à la qualité urbaine, architecturale environnementale et paysagère ou celles concernant le traitement des espaces non bâtis et des abords de la construction (comme c'était le cas dans l'ancien article 11 du règlement de zone qui régit l'aspect extérieur des constructions et leurs abords). Le plus fréquemment, elles sont maintenues au sein des parties du règlement traitant de la desserte par les réseaux dans un souci de cohérence.

Les auteurs des PLU disposent donc d'une totale liberté quant au choix de l'article du règlement le plus approprié, la présentation type d'un règlement prévue à l'article A. 123-2 étant dorénavant facultative.

¹⁵ En toute logique, la mesure ne s'applique pas à un relais hertzien, CAA Bordeaux, 4 avr. 2006, Commune de Berat, req. n° 02BX01975.