

>> L'ÉCRITURE DES RÈGLES RELATIVES À LA DESSERTE PAR LES VOIES ET RESEAUX DU RÈGLEMENT 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 4

L'ARTICULATION DU PLU AVEC LE ZONAGE D'ASSAINISSEMENT

Les annexes du PLU incluent, « à titre informatif », les annexes sanitaires, à savoir « les schémas des réseaux d'eau et d'assainissement et des systèmes d'élimination des déchets, existants ou en cours de réalisation » ainsi que les « emplacements retenus pour le captage, le traitement et le stockage des eaux destinées à la consommation, les stations d'épuration des eaux usées et le stockage et le traitement des déchets » (c. urb., art. R. 151-53 8°).

Plus précisément, concernant l'assainissement, elles incluent le zonage d'assainissement prévu à l'article L. 2224-10 du CGCT et dont le contenu a été élargi à deux nouvelles zones par la loi du 12 juillet 2010 : outre les zones d'assainissement collectif et celles d'assainissement non collectif, les annexes incluent dorénavant « les zones 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 » et celles « 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 ». La loi a également prévu l'établissement, avant fin 2013, d'un « schéma d'assainissement collectif » comprenant « un descriptif détaillé des ouvrages de collecte et de transport des eaux usées » qui devra faire l'objet d'une mise à jour selon une périodicité fixée par décret (CGCT, art. L. 2224-8 I). Ce schéma devrait logiquement figurer dans les annexes du PLU, comme le nouveau « schéma de distribution d'eau potable » (CGCT, art. L. 2224-7).

Le PLU peut toutefois procéder de manière autonome à ce zonage d'assainissement, en application de l'article L. 151-24 du code de l'urbanisme.

Le zonage d'assainissement a naturellement une importance déterminante dans l'écriture du règlement. Il conditionne en effet le mode d'assainissement qui sera prévu dans les dispositions relatives à la desserte par les réseaux, la liberté de choix des auteurs des PLU étant très largement encadrée.

1. Le choix des auteurs des PLU quant au mode d'assainissement

Le zonage d'assainissement doit obligatoirement inclure en zone d'assainissement collectif les parties du territoire communal incluses dans une « agglomération

d'assainissement ». Ce terme, introduit par la directive « eaux résiduaires urbaines » du 21 mai 1991, concerne les zones dans lesquelles sont produites des eaux usées dont la charge brute de pollution organique dépasse 120 kilogrammes par jour (CGCT, art. R. 2224-10)¹. Le règlement du PLU ne peut donc que conditionner la constructibilité des terrains concernés à la desserte par le réseau d'assainissement, sans qu'il soit possible d'admettre des installations d'assainissement autonome.

L'agglomération d'assainissement est délimitée essentiellement en fonction de la densité de population. Il s'agit de la zone « *dans laquelle la population et les activités économiques sont suffisamment concentrées pour qu'il soit possible de collecter les eaux usées pour les acheminer vers une station d'épuration ou un point de rejet final* » (CGCT, art. R. 2224-6). Toutefois, depuis le décret n° 2006-503 du 2 mai 2006, les « agglomérations d'assainissement » ne font plus l'objet d'une délimitation par arrêté préfectoral, l'objectif étant d'accélérer la mise en place des zonages d'assainissement. En dépit de l'absence de définition plus précise, « l'agglomération d'assainissement » est donc assimilable à la notion d'unité urbaine au sens INSEE. Elle inclut ainsi une ou plusieurs communes présentant une continuité du bâti et comptant au moins 2 000 habitants². Elle est définie par l'autorité compétente en matière d'assainissement, la liberté de choix des communes étant donc encore plus encadrée lorsque la compétence a été déléguée à un EPCI ou à un syndicat intercommunal. En effet, les zones d'assainissement (et donc les agglomérations d'assainissement) peuvent être définies de deux façons : indépendamment de l'établissement du PLU après enquête publique (CGCT, art. R. 2224-8) ou dans le cadre de son élaboration, de sa révision ou de sa modification (c. urb., art. L. 151-24)³. Mais cette dernière faculté n'est offerte que si la commune est compétente en ce domaine, le conseil municipal n'ayant pas le pouvoir d'approuver le zonage si la compétence a été déléguée⁴.

En dehors des agglomérations d'assainissement, l'assainissement peut être collectif ou individuel, en fonction notamment des contraintes environnementales ou financières. Peuvent ainsi être délimités en zone d'assainissement individuel les terrains dans lesquels un réseau d'assainissement n'est pas obligatoire ou ne se justifie pas, soit parce qu'il ne présente pas d'intérêt pour « *l'environnement et la salubrité publique* », soit parce que son « *coût serait excessif* » (CGCT, art. R. 2224-7). Les habitations pavillonnaires dispersées, les quartiers périphériques de villes ou les sites touristiques sont principalement concernés. La commune dispose donc d'une liberté de choix, en fonction des résultats des études techniques liées à l'élaboration du zonage selon la méthodologie définie par la circulaire du 22 mai 1997 et, naturellement, du parti d'urbanisme qu'elle a défini. Si l'articulation entre le zonage d'assainissement et celui du PLU n'est pas clairement prévue par les textes, une cohérence doit en toute logique être assurée entre les deux⁵. Elle est d'autant plus nécessaire que l'acte de délimitation a un caractère réglementaire et est au nombre des règles dont les autorités compétentes pour délivrer les autorisations de construire doivent s'assurer du respect⁶.

¹ La notion de « *charge brute de pollution organique* » est définie à l'article R. 2224-6.

² En ce sens, Rép. min. n° 5105, JOAN Q 8 mars 1999, p. 1385.

³ Selon ce dernier, « *Le règlement [...] peut délimiter les zones mentionnées à l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales concernant l'assainissement et les eaux pluviales* ». Ces zones seront annexées, alors, au PLU, en application de l'article R.151-53 8° du code de l'urbanisme.

⁴ CAA Lyon, 31 mai 2005, Boyer, req. n° 02LY01443.

⁵ Circulaire n° 97-49 du 22 mai 1997 relatif à l'assainissement non collectif.

⁶ CE, avis, 26 oct. 2005, Association Défendre la qualité de la vie à Plan-d'Aups-Sainte-Baume, req. n° 281877.

2. Le choix des auteurs des PLU quant aux prescriptions applicables

La liberté des auteurs des plans locaux d'urbanisme quant aux prescriptions à prévoir dans le règlement de zone au titre de la desserte des terrains par les réseaux est donc étroitement liée au secteur concerné.

En zone d'assainissement collectif, ils auront tout au plus à rappeler l'obligation de raccordement posée aux articles L. 1331-1 et suivants du code de la santé publique. Toutefois, en matière d'eaux pluviales, dans les zones au sein desquelles il est nécessaire « *de prendre des mesures pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement* » (CGCT, art. L. 2224-10), leur liberté est accrue pour fixer des contraintes supplémentaires. Ainsi, à titre d'exemple, ils prévoient souvent un « coefficient d'imperméabilisation » correspondant au rapport entre les surfaces autres que les espaces libres et la surface totale du terrain et imposent la création d'ouvrages de stockages des eaux pluviales dès que ce coefficient est dépassé⁷. Le même type de disposition permet d'ailleurs depuis le décret du 28 décembre 2015, par la fixation d'un coefficient de biotope, de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville (art. L. 151-22)⁸. Si la finalité du coefficient de biotope n'est pas en soi de limiter l'imperméabilisation des sols, il y contribue incontestablement. De sorte qu'il n'est pas exclu de prévoir un coefficient unique imposant une part de surfaces non imperméabilisées qui réponde au double objectif de limitation de l'imperméabilisation des sols et de maintien de la biodiversité et de la nature en ville.

En zone d'assainissement non collectif, leur marge de manœuvre est supérieure. Sur le fondement de l'article L. 2224-8 III du CGCT, les communes peuvent ainsi « *fixer des prescriptions techniques, notamment pour l'étude des sols ou le choix de la filière* ». Ces prescriptions seront liées à la sensibilité écologique des milieux ou à la nature des sols. Le 1° de l'article R. 151-49 du code de l'urbanisme permet de fixer de telles prescriptions dans le PLU puisqu'il habilite le règlement à prévoir, 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* ».

Elles devront être encore plus précises dans les zones d'urbanisation future des communes littorales, les dispositifs d'assainissement individuel n'étant admis que de façon exceptionnelle⁹.

⁷ Par exemple : « Conformément aux dispositions de l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales, les mesures suivantes de rétention des eaux pluviales devront être prises pour les unités foncières d'une superficie supérieure à 2 000 m² et si la surface des espaces libres non imperméabilisés du projet est inférieure à 60 % de la surface totale du terrain concerné. Les eaux de ruissellement générées au minimum par les surfaces imperméabilisées au-delà du coefficient d'imperméabilisation, seuil fixé à 40 % de la surface de l'unité foncière, devront être retenues sur ladite parcelle. La capacité minimale de rétention sera de 100 litres par m² de surface imperméabilisée excédentaire par rapport au seuil défini ci-dessus. Le volume total disponible pour la rétention des eaux pluviales et de ruissellement sera toujours supérieur à 15 m³ [...] »

⁸ Voir la fiche sur l'écriture des règles relatives au « Traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions ».

⁹ Selon l'article L. 1331-13 du code de la santé publique, « les zones d'urbanisation future ne peuvent être urbanisées que sous réserve de l'existence ou du début de réalisation d'un équipement de traitement et d'évacuation des effluents des futures constructions, installations et aménagements, conformément au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II du code de l'environnement. À défaut, elles ne peuvent être urbanisées que si le règlement de la zone précise que les autorisations d'occupation du sol ne pourront être délivrées pour les constructions, installations ou aménagements susceptibles

Dans tous les cas, la délimitation des zones d'assainissement devra être réalisée avec soin car elle pourra avoir des conséquences sur la légalité des prescriptions relatives à la desserte par les réseaux. Ainsi, à titre d'exemple, il a été jugé qu'un PLU était illégal car il subordonnait la constructibilité des terrains à la création d'un réseau d'assainissement collectif alors que la création de ce dernier était impossible et qu'un autre système d'assainissement était possible¹⁰.

Dans toutes les communes, concernant les zones U, la réponse ministérielle du 11 octobre 2007 pose problème. Selon la doctrine de l'administration, un dispositif d'assainissement individuel peut être autorisé en zone urbaine uniquement dans « *un secteur où le zonage d'assainissement prévoit du collectif et en l'attente de la réalisation des équipements publics* ». En dehors de ce cas, un système d'assainissement autonome serait interdit¹¹. Cette position ne semble pas devoir être interprétée au sens strict. En effet, selon une lecture combinée des articles R. 151-18 et R. 151-20 fixant les critères de délimitation des zones U et AU, l'existence d'un réseau d'assainissement n'est nécessaire que « *le cas échéant* » en zone U, ce qui permet d'y admettre des constructions raccordées à un équipement individuel. Par ailleurs, pour des raisons de coût notamment, il peut apparaître peu cohérent d'imposer le raccordement à des groupes de constructions éloignées de l'agglomération principale et situées sur des terrains parfaitement aptes à recevoir un équipement individuel, la création du réseau devant, en effet, être supportée par le budget communal. La solution s'applique donc principalement aux zones urbaines situées dans les centres villes.

d'être à l'origine d'effluents que sous réserve de la mise en place d'un dispositif d'assainissement autonome adapté au milieu et à la quantité des effluents ».

¹⁰ CAA Marseille, 24 novembre 2011, M. et Mme Lionel Peter, req. n° 09MA04416.

¹¹ Rép. min. n° 01149, JO Sénat 11 oct. 2007, p. 1822. Voir les fiches relatives aux zones U.