



## **Les limites de la simplification induite par le standard CNIG en matière d'indice du zonage des zones**

La standardisation des documents d'urbanisme pour en permettre la mise en ligne pose la question des limites pertinentes de la simplification induite par le standard CNIG en matière d'indice du zonage des zones (p. 23 de la PJ : CNIG\_PLU\_19042013.pdf).

Le problème est particulièrement important pour les grandes intercommunalités, comme par exemple Marseille, qui peuvent avoir jusqu'à 30 indices de zonage U. Celles-ci se trouvent donc dans l'obligation de simplifier leur zonage avant le chargement de leur PLU dans le Géoportail de l'urbanisme. En effet, sur le géoportail, il n'est prévu pour l'instant qu'un seul niveau de sub-division dans les zones U et aucun dans les autres zones.

Au surplus, il faut se demander ce qui adviendra en 2020 si le PLU publié est trop réducteur par rapport à la version papier.

### **Les éléments de réponse**

La pratique administrative comme celle des bureaux d'étude d'urbanisme a conduit à créer une sub-réglementation des zones urbaines (le phénomène touche également, mais dans une moindre mesure les autres types de zones) en dressant une typologie en fonction de la nature et de la densité de l'affectation projetée. Cette pratique trouve une base légale dans les dispositions de l'article L. 123-1-5 1° du Code de l'urbanisme qui dispose que le règlement « *peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées* ».

#### **1 – L'existence d'une atteinte à la faculté consacrée par l'article L. 123-1-5 1° du code de l'urbanisme**

Outre le caractère facultatif de ces subdivisions, qui ressort nettement de la rédaction du texte, il convient de souligner que les auteurs des documents d'urbanisme demeurent en principe libres de la consistance qu'ils envisagent de donner aux zones urbaines qu'ils définissent.

Cette liberté ne se trouve restreinte que par deux exigences.

La première est celle de ne pas commettre une erreur manifeste d'appréciation par rapport à la situation existante. C'est ainsi par exemple que la Cour administrative d'appel de Nantes a annulé la création d'une zone UL (à usage d'équipements sportifs et de loisirs) alors que le PADD soulignait que le faible développement démographique de la commune n'exigeait pas la réalisation de nouveaux équipements (CAA Nantes, 1<sup>er</sup> février 2013, *Commune de Plouguin*, n° 11NT02045).

La seconde vise à assurer la cohérence du classement par rapport à l'ensemble du document d'urbanisme. C'est ainsi que la Cour administrative d'appel de Bordeaux a été amenée à censurer la création d'un sous secteur Uec autorisant l'habitat des gens du voyages dans une zone UE d'activités interdisant en principe tout habitat au motif « *qu'une telle exception est ... contraire à la définition que le règlement lui-même donne de la zone UE* » (CAA Bordeaux 2 mars 2010, *association SOS Rougearie*, req. n° 09BX01246).

Or comme le document du CNIG sur la dématérialisation des PLU (p. 23, notamment) met en évidence que seul un niveau de subdivision pourra être retenu dans les zones urbaines, et aucun dans les autres types de zones, il porte ainsi atteinte à la liberté de création de zones qui vient d'être rappelée.

## **2 – Le fondement législatif de cette atteinte**

Une fois reconnue l'existence de cette atteinte à la faculté ouverte par l'article L. 123-1-5 1° du Code de l'urbanisme, se pose la question de son fondement législatif. Dit autrement, cette atteinte repose-t-elle sur une habilitation législative ?

A cet égard, il faut se référer aux dispositions du III de l'article L. 129-2 du code de l'urbanisme, ainsi rédigé : « *La numérisation des documents d'urbanisme et des servitudes d'utilité publique en vue des transmissions prévues aux I et II s'effectue conformément aux standards de numérisation validés par la structure de coordination nationale prévue par les articles 18 et 19, paragraphe 2, de la directive 2007/2/ CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne* ».

La réponse à la question du fondement législatif de l'atteinte à la faculté ouverte par l'article L. 123-1-5 1° du Code de l'urbanisme dépend de la lecture que l'on retient de l'article L. 129-2 du code de l'urbanisme : ce texte pose-t-il la règle selon laquelle les standards de numérisation s'imposent aux collectivités locales, et si ces standards réduisent la subdivision de zone, les collectivités sont-elles tenues de les respecter ?

Il nous paraît peu probable que l'on puisse donner une portée aussi générale à ce texte. Il ne fait pas de doute que ce texte impose aux collectivités territoriales de respecter les formats de numérisation. Mais ce texte ne déroge pas à l'article L. 123-1-5 1°. Il ne le fait pas de façon explicite, évidemment. Il ne le fait pas non plus de façon implicite : le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2013-1184 du 19 décembre 2013 relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique n'y fait aucune allusion. Cela n'est pas surprenant car la numérisation des documents d'urbanisme a été conçue comme une technique d'information du public quant au contenu de ces actes et non comme une modalité de leur création.

Dit autrement, l'article L. 129-2 du code de l'urbanisme ne permet pas aux autorités administratives étatiques qui créent les formats de numérisation de remettre en cause la liberté de définition des zones dont bénéficient les collectivités locales.

Dès lors, il nous semble que les standards tels qu'ils sont définis actuellement sont sur ce point sans doute illégaux.

## **Conclusion**

Deux solutions sont envisageables pour sortir de cette situation :

1 - la solution technique : supprimer les mentions des sous-zones dans la nomenclature du standard et accepter des systèmes de subdivision de zone ouverts.

2 - une solution politique plus lourde qui repose sur les idées suivantes :

L'institution de subdivisions de zones, voire dans certains cas de sous-subdivisions (!) participe, au même titre que la mise en œuvre des zonages spécifiques à une forme d'atomisation des règlements de plan locaux d'urbanisme. On peut s'interroger sur la pertinence de ces procédés : sans doute les professionnels de l'urbanisme et les élus locaux peuvent-ils avoir ainsi le sentiment de piloter au plus près la stratégie d'urbanisme de la collectivité. Mais la multiplication des règles spéciales applicables à des zones très restreintes conduit en définitive à perdre de vue l'essentiel et à ne traiter que des cas particuliers tout en nourrissant la contestation des règlements d'urbanisme par les habitants qui ont le sentiment que ces traitements particuliers ajoutent aux ruptures du principe d'égalité inhérentes à l'élaboration des documents d'urbanisme qui sont déjà mal ressenties.

Sur la base de ces idées, il serait alors envisageable de réécrire les dispositions du code de l'urbanisme en interdisant les subdivisions à plus d'un niveau.

Mais il s'agit là d'une décision lourde qui va très largement au-delà de la seule question de la numérisation.

Norbert Foulquier

Frédéric Rolin