

>> L'ÉCRITURE DU RÉGLEMENT : ZONAGE

ZONE U

Jean-François Inserguet, Maître de conférences à l'Université Rennes 2

Fiche 2

LA CONSTRUCTIBILITÉ DES ZONES URBAINES

La loi SRU n'a pas modifié en profondeur le régime de constructibilité de la zone U. Cette dernière est en principe constructible, sous deux réserves :

- Conformément aux dispositions de l'article L. 111-4, en cas d'insuffisance des réseaux, la commune sera tenue de refuser l'autorisation de construire si elle n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité ou quel concessionnaire ils seront réalisés. Cette situation est toutefois très souvent le résultat d'un zonage mal façonné et conçu trop hâtivement ;
- La commune peut délimiter, au sein de la zone U, des secteurs interdisant ou limitant sa constructibilité (espaces boisés classés, emplacements réservés, servitude d'attente de l'article L. 123-2 a...).

Par ailleurs, comme c'était déjà le cas pour les plans d'occupation des sols, le code de l'urbanisme ne prohibe pas une spécialisation des zones urbaines (à dominante d'habitat, de commerce...)¹. Cette technique demeure du reste d'application très fréquente. Toutefois, depuis la loi SRU, elle est plus strictement encadrée.

Constat révélateur, contrairement aux POS, le code de l'urbanisme ne prévoit plus, par exemple, la possibilité de prévoir des « zones d'activités spécialisées » (ancien art. R. 123-18, I, 3^o). Cette suppression est parfaitement cohérente avec l'esprit qui a animé le législateur en 2000 : dorénavant, les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec le nouveau principe de « diversité des fonctions urbaines » de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme.

Comme l'a affirmé le Conseil constitutionnel, ce principe ne fait pas peser une obligation de résultat mais une simple obligation de moyens sur les communes ou leurs groupements. En revanche, les juridictions administratives doivent exercer un contrôle de compatibilité des PLU avec ce principe². Ce contrôle était déjà retenu, au demeurant, en ce qui concerne l'intégration par les documents

¹ Par exemple, le Conseil d'État avait reconnu la légalité d'un POS doté d'un secteur spécifique consacré aux activités hippiques : CE 30 déc. 1998, Barbé, req. n°172317, *BJDU* 1999, n°2, p. 105, concl. J.-D. Combrexelle.

² Déc. n°2000-436 DC du 7 décembre 2000, *JO* 14 déc. 2000, p. 19840.

d'urbanisme du principe d'équilibre prévu à l'ancien article L. 121-10 (et inclus dorénavant à l'article L. 121-1)³.

La jurisprudence est, à ce jour, très peu abondante concernant l'application du principe de mixité urbaine et n'a pas donné lieu à annulation de PLU. Le tribunal administratif de Versailles a ainsi estimé que la création d'une zone « *spécifique ne regroupant que certains équipements collectifs* » n'était pas incompatible avec les dispositions de l'article L. 121-1. En l'espèce, le PLU prévoyait une zone UF spécifique dédiée à des « *pôles structurants d'équipements collectifs* »⁴.

Le principe de diversité des fonctions urbaines ne prohibe donc pas, de façon absolue, les zonages spécialisés. En revanche, leur légalité repose, plus que par le passé, sur la nature des occupations interdites et les motifs qui ont conduit à en dresser la liste.

Les auteurs du document doivent ainsi éviter les zonages trop rigides et viser le plus possible à ne pas séparer des occupations du sol *a priori* compatibles entre elles : par exemple, les constructions d'habitation et celles dédiées aux activités économiques (en particulier les commerces, les services) ou aux activités d'intérêt général.

Naturellement, l'application de ce principe de mixité ne doit pas conduire à faire cohabiter des activités dont la coexistence est difficilement conciliable, notamment en raison des risques de nuisances. Mais la liste des activités interdites doit être rédigée en prenant en compte ce principe de mixité, l'interdiction de toute occupation des sols à l'article 2 du règlement de zone devant être justifiée avec soin et reposer sur un motif d'urbanisme avéré⁵.

Par ailleurs, un zonage monofonctionnel ne peut pas être utilisé pour le seul motif de geler l'urbanisation dans l'attente d'un projet d'aménagement. Tel est le cas parfois des zones urbaines spécifiquement dédiées aux emprises ferroviaires lorsque les terrains ne sont plus utilisés par RFF ou la SNCF⁶.

³ Par exemple, CE 10 févr. 1997, Assoc. pour la défense des sites de Théoule, req. n° 125534, *BJDU* 1997, n° 1, p. 19, concl. L. Touvet.

⁴ TA Versailles 21 nov. 2006, Assoc. des habitants et amis du Chesnay, *Constr.-Urb.* avr. 2007, p. 19, note G. Godfrin.

⁵ Voir les fiches relatives aux articles 1 et 2 du règlement de zone.

⁶ M. Raunet, Emprises ferroviaires et réglementation d'urbanisme : approche juridique, *DAUH* 2004, p. 109.