

>> L'ÉCRITURE DU RÉGLEMENT : ZONAGE**ZONE AU**

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

Fiche 2**LA DÉLIMITATION DES ZONES À URBANISER**

Selon l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme, les zones AU sont des secteurs « à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation ».

Cette définition est donc plus précise que celle antérieure à la loi SRU. Les dispositions de l'ancien article R. 123-18 indiquaient tout au plus que la zone NA était une zone naturelle « équipée ou non », sans mention claire quant à une indispensable volonté d'urbanisation. Cette imprécision engendrait parfois des dérives, certaines communes étant tentées, dans l'attente d'une réflexion sur l'avenir de ces secteurs, de les geler quand bien même ils étaient pourvus de tous les équipements nécessaires pour desservir de futures constructions¹.

Deux critères cumulatifs, clairement précisés, subordonnent donc tout classement en zone à urbaniser : la volonté de destiner les terrains à l'urbanisation et leur caractère naturel.

■ **Le critère lié au parti d'aménagement retenu : la zone AU est une zone « destinée à être ouverte à l'urbanisation »**

Les secteurs délimités en zone AU doivent avoir vocation à être urbanisés à plus ou moins long terme. Cette condition sera plus facilement satisfaite pour les terrains situés à la périphérie immédiate des zones urbanisées que dans les zones excentrées. Le fait que les parcelles accueillent déjà des constructions constitue également un élément à prendre en compte. Cette contrainte, au demeurant logique, impose aux auteurs du PLU d'exprimer clairement leur intention quant à une urbanisation future de la zone, en corrélation avec le projet d'aménagement figurant au PADD.

Le classement AU doit donc être motivé et justifié dans le rapport de présentation, les juridictions administratives recherchant très souvent, outre le respect des critères matériels de classement, l'intention des auteurs du PLU. Cette obligation de justification, qui concerne toutes les zones du plan local d'urbanisme, trouve dans les zones AU un terrain d'application privilégié en raison des risques contentieux importants pesant sur elles. À titre d'exemple, il a ainsi été admis que la volonté de « permettre une urbanisation maîtrisée de l'ensemble de la zone » en rééquilibrant la configuration « linéaire » de la commune pouvait justifier un classement en zone AU². De la même façon, un tel classement, destiné à « privilégier un développement urbain organisé autour du centre bourg de manière concentrique et progressive » ne fait que traduire les orientations d'un parti

¹ Voir l'enquête sur la pratique des zones NA dans le département des Yvelines, *État de droit et urbanisme*, La Documentation française, 2004.

² CAA Douai 15 janv. 2009, Société Tepac et plein air créations, req. n°07VE00255.

d'aménagement « défini de façon suffisamment précise et cohérente »³. Inversement, le juge censure une révision de PLU ayant pour objet de créer une zone AU d'une cinquantaine d'hectares : bien qu'inconstructible dans l'attente d'une procédure ultérieure de transformation du document, elle apparaît en contradiction avec le projet d'aménagement et de développement durable visant à protéger les trames vertes et avec le rapport de présentation qui prévoit le maintien des exploitations agricoles⁴. Le juge écarte donc l'idée selon laquelle la cohérence entre le zonage et le rapport de présentation soit à apprécier dans le temps : la typologie de la zone AU importe peu, toute zone AU étant destinée, à terme, à être ouverte à l'urbanisation.

La loi « ENL » du 13 juillet 2006 permet, en outre, d'insérer dans le rapport de présentation un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones AU et de la réalisation des équipements correspondants (art. L. 123-1-6)⁵. Cet échéancier, facultatif, devra donner lieu à une analyse de ses résultats trois ans au plus tard après approbation du PLU (art. L. 123-12-1).

Placé au sein du rapport de présentation, il n'a toutefois pas valeur réglementaire. Pour combler cette lacune, la loi « Engagement national pour l'environnement » du 12 juillet 2010 prévoit une insertion facultative de l'échéancier au sein des « orientations d'aménagement et de programmation » (nouvelle dénomination des orientations d'aménagement)⁶.

■ Le critère lié aux caractéristiques naturelles de la zone

Le critère de l'état naturel des terrains est un élément essentiel de différenciation entre les zones à urbaniser et les zones urbaines.

Logiquement, la zone AU n'est pas une zone urbanisée, même si elle peut déjà admettre quelques constructions éparses.

Surtout, la zone ne doit pas être déjà équipée. Cet indice possède une importance variable, fonction du type de zone sur laquelle porte l'hésitation des auteurs du PLU. Il est déterminant dans le choix entre le classement en zone urbaine et celui en zone à urbaniser, ainsi que dans le choix entre les deux catégories de zone AU⁷. En revanche, son importance est moindre si des arbitrages sont à opérer entre les classements en zones AU, A ou N, les zones agricoles ou naturelles pouvant être constituées par des secteurs « équipés ou non » (art. R. 123-7 et R. 123-8).

³ CAA Douai 12 avr. 2007, M. X, req. n°06DA01403. Dans le même sens, en se référant au PADD pour admettre la légalité du classement en zone AU : CAA Douai 6 juill. 2006, M. Jean-Claude X, req. n°05DA01453.

⁴ CAA Lyon 18 nov. 2008, Association Roch'nature, req. n°07LY00802, *DAUH* 2009, n°259.

⁵ J.-P. Lebreton, La mobilisation du droit de l'urbanisme pour le logement, *AJDA* 2006, p. 1540.

⁶ Selon le nouvel article L. 123-1-4, « elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ».

⁷ Voir la fiche n°3 relative aux deux catégories de zones à urbaniser.

1. Le choix entre la zone AU et la zone U

Le classement en zone AU ne peut concerner que des secteurs à caractère naturel.

Cette contrainte apparaissait déjà implicitement dans l'ancien article R. 123-18 (la zone NA étant une « zone naturelle »), mais la disposition selon laquelle il s'agissait de zones « équipées ou non » contribuait à rendre son interprétation plus délicate. Une lecture littérale des textes pouvait ainsi suggérer, à tort, la possibilité de classer en zone AU des zones entièrement équipées, correspondant pourtant aux critères de la zone U.

En insistant sur le caractère naturel de la zone AU, le nouvel article R. 123-6 pose un principe clair : le classement en zone AU de terrains équipés et/ou urbanisés est illégal. Le pouvoir réglementaire ne fait, au demeurant, que reprendre une limitation déjà formulée par la jurisprudence administrative, cette dernière annulant les classements en zones NA alors que les secteurs présentaient toutes les caractéristiques des zones urbaines⁸.

■ L'appréciation du caractère naturel du secteur

Concernant les plans d'occupation des sols, le juge utilisait généralement deux critères cumulatifs pour apprécier le caractère naturel d'un terrain : son niveau d'équipement et la configuration des lieux.

Ainsi, devaient être classés en zone U et non en zone NA (qu'elle soit « réglementée » ou « stricte ») :

- une parcelle située entre une route départementale et une voie communale à laquelle elle a directement accès, desservie par les réseaux d'alimentation en eau et électricité et pour l'essentiel mitoyenne de parcelles construites⁹ ;
- des parcelles, donnant sur deux voies, suffisamment desservies par la voirie et par l'ensemble des réseaux urbains, situées dans un environnement immédiat déjà largement urbanisé et proches d'équipements sociaux et culturels en nombre suffisant¹⁰ ;
- un terrain situé à proximité immédiate du centre du bourg, entouré de voies urbaines, bordé sur sa périphérie par des pavillons d'habitation et desservi par des canalisations d'adduction d'eau et d'assainissement, dans un secteur situé au centre d'un quartier totalement urbanisé¹¹ ;
- un terrain situé à proximité immédiate du centre du bourg, entouré de voies urbaines, partiellement construit et desservi par des canalisations d'assainissement et d'adduction d'eau¹².

⁸ CE 13 avr. 1983, Pereira, *Rec. CE*, tables p. 901 – CE 13 févr. 1985, Commune de Baillargues, *Rec. CE* p. 43 – CE 26 oct. 1988, SCI Les Moulins d'Hyères, *AJDA* 1989, p. 379, note J.-B. Auby.

⁹ CE 11 mars 1991, Porcher, req. n°81753.

¹⁰ CE 13 avr. 1983, Pereira, préc.

¹¹ CE 25 mai 1994, Sivom La Souffel, *BJDU* 1994, n°5, p. 16, concl. J.-C. Bonichot. Dans le même sens, CE 16 sept. 1994, Mme Blandin, req. n°124879 (parcelle desservie par les réseaux d'eau et d'assainissement, située à proximité du centre de l'agglomération et entourée de zones déjà construites).

¹² CE 13 févr. 1985, Commune de Baillargues, préc.

Inversement, relevaient d'un classement éventuel en zone d'urbanisation future et non en zone U des terrains partiellement urbanisés, desservis par les réseaux d'eau et d'assainissement mais ne disposant pas du réseau de voirie suffisant pour permettre un classement en zone urbaine¹³.

Ces critères sont toujours d'actualité concernant les zones AU. Cherchant en quelque sorte à codifier la jurisprudence applicable aux plans d'occupation des sols, le décret du 27 mars 2001¹⁴ les a repris dans la délimitation des zones à urbaniser des plans locaux d'urbanisme : la zone AU doit avoir un caractère naturel, elle ne doit pas déjà disposer à sa périphérie immédiate de voies publiques, de réseaux d'eau, d'électricité et « *le cas échéant* » d'assainissement dotés d'une capacité suffisante.

Ainsi, concernant les PLU, il a été jugé que relevaient d'un classement en zone AU et non en zone U :

- une parcelle qui n'est contiguë à des terrains supportant déjà des constructions que sur deux de ses côtés, qui n'est pas desservie par les réseaux existants et non raccordée à la voirie¹⁵ ;
- un terrain contigu à une zone U, compte tenu de la configuration des parcelles et du parti d'aménagement retenu¹⁶ ;
- une zone située à proximité immédiate du bourg et qui sera desservie par les réseaux progressivement¹⁷.

■ **L'impossibilité de classer en zone AU des secteurs déjà entièrement équipés**

À l'époque des POS, l'impossibilité de placer en zone NA des terrains déjà équipés n'était pas clairement exprimée par l'ancien article R. 123-18 mais se déduisait de l'interprétation donnée par le juge administratif¹⁸. Elle apparaissait au demeurant logique, notamment lorsque les communes choisissaient de placer en NA « stricte » des terrains avec la seule volonté de se doter de réserves foncières dans l'attente d'une réflexion plus avancée quant au choix d'aménagement à adopter.

Cette impossibilité apparaît donc avec davantage de force pour les zones AU des plans locaux d'urbanisme :

- une zone équipée n'a pas vocation à être classée en zone AU, comme le rappelle clairement l'article R. 123-6 ;

¹³ CE 20 janv. 1988, Mme Guiot, req. n°60342.

¹⁴ Il convient de noter que le décret du 29 février 2012, édicté à la suite de la loi « Grenelle 2 », a repris à la lettre les dispositions de celui de 2001 en ce qui concerne les zones AU.

¹⁵ CAA Douai 15 janv. 2009, Société Tepac et plein air créations, préc.

¹⁶ CAA Douai 12 avr. 2007, M. X, préc.

¹⁷ CAA Nantes 6 mai 2008, Commune de Bricqueville-sur-Mer, req. n°07NT02502.

¹⁸ CE 25 mai 1994, Sivom La Souffel, préc. Dans cette affaire toutefois, le juge censure un classement en zone NA « stricte », sans se prononcer sur l'opportunité d'un classement en zone U ou en zone NA « réglementée ».

- un tel classement serait contraire à l'esprit de la loi SRU, notamment aux dispositions de l'article L. 121-1 visant à une gestion économe de l'espace ;
- le législateur a expressément créé la servitude de l'article L. 123-2 a afin de permettre le gel partiel, pour une durée maximale de cinq ans, de terrains constructibles dans l'attente de l'élaboration d'un projet global et en contrepartie d'un droit de délaissement offert aux propriétaires. Cet outil spécifique, plus favorable au respect du droit de propriété, vise donc à dissuader les communes de procéder à des classements illégaux en zone AU dotée d'un régime d'inconstructibilité.

2. Le choix entre la zone AU et la zone N

La particularité des zones AU est qu'elles traduisent les projets d'extensions urbaines de la commune et, à ce titre, ont naturellement vocation à se substituer à des zones naturelles. Il est donc difficile de systématiser l'abondante jurisprudence existante à ce sujet, les solutions rendues dépendant étroitement de la situation des terrains, des objectifs d'aménagement définis dans le PADD et de leur crédibilité au regard de la situation communale.

Le fait que les terrains soient déjà équipés ou en voie de l'être n'est pas un obstacle à un maintien en zone naturelle comme le rappelle l'article R. 123-8. Inversement, l'absence d'équipements ou l'absence de volonté d'en réaliser à court terme ne s'oppose pas, par définition, à un classement en zone d'urbanisation future. Il n'a de conséquences que quant au choix entre les deux catégories de zone AU.

Sont principalement concernées par un classement éventuel en zone AU les zones naturelles « banales », celles présentant le « caractère d'espaces naturels » au sens de l'article R. 123-8, plutôt que celles à protéger en raison de la qualité des sites (voir les fiches relatives aux zones naturelles)¹⁹. Le juge administratif admet ainsi la faculté de placer en zone AU des sites simplement « naturels » dès lors qu'ils sont partiellement desservis par des équipements ou jouxtent une zone déjà urbanisée²⁰. Cette légalité est d'autant plus facilement admise que le classement AU est destiné à accueillir des activités légères, liées à la plaisance et à la pêche²¹.

Inversement, même pour les zones AU situées à la périphérie immédiate de l'agglomération, l'importance de la zone et la qualité du site constituent des critères importants de légalité, le juge censurant les atteintes disproportionnées

¹⁹ Par exemple : CE 4 nov. 1994, SCI Le Parc de Vaugien, req. n°102929 (censure pour erreur manifeste d'appréciation du classement en zone NA de terrains inclus dans un site inscrit, bordés par des zones boisées et ne jouxtant aucune zone urbanisée).

²⁰ CAA Paris 29 déc. 1994, M. et Mme Quittelier, req. n° 93PA011416.

²¹ CAA Nantes 27 févr. 1998, Commune de Plougasnou, req. n°96NT00946.

aux sites²². La légalité d'un PLU classant en zone AU des terrains non équipés et éloignés de toute partie urbanisée apparaîtrait également douteuse en l'absence d'une justification particulièrement soignée dans le rapport de présentation et le projet d'aménagement et de développement durable.

3. Le choix entre la zone AU et la zone A

La problématique relative aux zones naturelles est sensiblement identique pour les zones agricoles. Aux critères précédents liés à la proximité des réseaux et de secteurs déjà urbanisés, s'ajoutent ceux de la valeur agricole des terres et du nombre d'exploitations agricoles présentes.

Il a ainsi été jugé, concernant les POS, qu'un classement en zone NA était entaché d'erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il concernait des terres viticoles d'appellation d'origine, même si les terrains en question disposaient à leur proximité de la présence des réseaux²³. En revanche, un classement en zone NC d'un secteur équipé et « *ayant en grande partie perdu son caractère rural* » ne se justifiait pas²⁴.

Cette jurisprudence demeure entièrement d'actualité concernant les nouvelles zones AU. Pour les juridictions administratives, un usage agricole de terrains ne fait pas nécessairement obstacle à un classement en zone à urbaniser : en l'espèce, les terrains jouxtaient un secteur déjà urbanisé en continuité du tissu bâti du centre et des futurs équipements sportifs et le choix du zonage AU s'inscrivait dans la logique du parti d'aménagement communal qui était de conforter la vocation urbaine du secteur²⁵.

²² Par exemple, pour les zones NA, CE 15 déc. 1997, Commune de Saint-Rémy-l'Honoré, req. n°118091 : illégalité du classement en zone NA d'une parcelle boisée de plus de 1 hectare, contiguë à un important massif boisé. Dans le même sens : CE 30 juill. 1997, Association Comité de défense et de protection du site de Cordes, *BJDU* 6/1997, p. 401, concl. J.-C. Bonichot (illégalité du classement d'une nouvelle zone NA à proximité immédiate de la cité de Cordes, inscrite à l'inventaire). Inversement, une commune qui classe en zone d'urbanisation future une parcelle de 4 hectares faisant partie d'une ZNIEFF de 300 hectares ne commet pas d'erreur manifeste d'appréciation eu égard à la faible superficie concernée. Les terrains sont situés de surcroît à proximité d'un échangeur routier (CE 16 oct. 1995, CUDL, req. n° 169128).

²³ En ce sens, CE 30 janv. 1991, Faivre, req. n°85247.

²⁴ CE 25 mai 1994, Commune d'Herbeys, req. n° 129580.

²⁵ CAA Douai 30 nov. 2006, M. et Mme Craye, req. n°06 DA00274.