

>> L'ÉCRITURE DU RÈGLEMENT : ZONAGE

ZONE AU

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

Fiche 4

L'URBANISATION DES ZONES AU

Comme vu précédemment, deux types de zones à urbaniser coexistent depuis la loi SRU, le critère clé de délimitation résidant dans l'état des équipements existants à la périphérie des terrains.

Cette catégorisation a des conséquences directes sur les modalités d'urbanisation de la zone :

- pour celles qui disposent à leur périphérie immédiate des équipements suffisants pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de la zone, « les orientations d'aménagement *et de programmation* et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone ». « Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par le projet d'aménagement et de développement durable et le règlement » (art. R. 123-6, al. 2) ;
- pour celles dont les équipements existants à la périphérie immédiate sont insuffisants, leur « ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme » (art. R. 123-6, al. 3).

Toutefois, contrairement à ce que peut laisser penser la présentation de l'article R. 123-6, il n'existe pas systématiquement des méthodes prédéfinies pour urbaniser une zone AU. En effet, si le second alinéa prévoit des modalités d'urbanisation précises pour la zone disposant des équipements suffisants (1), la rédaction utilisée au troisième alinéa est beaucoup plus ouverte. Le recours à une procédure de transformation du PLU n'est qu'une méthode parmi d'autres pour urbaniser la zone ne disposant pas des équipements suffisants à sa périphérie. Les différents modes d'urbanisation peuvent en effet se combiner et se compléter, d'où une interprétation parfois assez délicate (2).

1. Les modalités d'urbanisation des zones à urbaniser disposant des équipements suffisants à leur périphérie immédiate

Concernant la zone AU dotée d'équipements de dimension suffisante, l'article R. 123-6, alinéa 2 distingue clairement les « conditions d'aménagement et d'équipement » du secteur, des modalités de son urbanisation au sens « procédural » du terme (à savoir soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone).

a. Les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone

Selon les dispositions de l'article R. 123-6, « *les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone* ». Ces conditions d'aménagement et d'équipement ont trait par exemple au schéma d'aménagement et d'organisation du secteur, aux règles à respecter concernant l'implantation des constructions, leur hauteur ou leur aspect.

Cette rédaction appelle deux remarques principales.

■ **L'opportunité de prévoir des orientations d'aménagement en zone AU**

L'interprétation de l'article R. 123-6 peut poser problème dès lors qu'il semble obligé que les conditions d'aménagement et d'équipement soient prévues à la fois dans le règlement et dans les orientations d'aménagement. Une telle lecture, qui impliquerait l'obligation d'élaborer des orientations d'aménagement et de programmation pour chaque zone à urbaniser, semble toutefois erronée.

Elle apparaîtrait, en effet, contraire aux articles L. 123-1 et L. 123-1-4 dont la lecture combinée semble impliquer que les orientations d'aménagement et de programmation sont facultatives en ce qui concerne leur volet « aménagement ». Les débats parlementaires précédant l'adoption de la loi « Urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 étaient clairs sur ce point : contrairement au projet d'aménagement et de développement durable qui est obligatoire, les orientations permettent de préciser de « *manière facultative* » certains aménagements particuliers en énonçant « *en termes généraux positifs, ce qui figure de manière détaillée et négative dans le règlement du document d'urbanisme* »¹. La loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010 ne semble pas remettre en cause cette conception².

Il en ressort que l'existence d'orientations d'aménagement et de programmation est facultative en zone à urbaniser. Les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone doivent être précisées soit dans le règlement seul lorsque la commune n'a pas prévu d'orientations d'aménagement et de programmation, soit à la fois dans le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation lorsque les auteurs du PLU ont choisi d'utiliser cette possibilité³.

L'utilisation des orientations d'aménagement est toutefois naturellement à recommander, en particulier pour les zones d'une surface importante qui nécessitent un encadrement clair de l'équipement et de l'aménagement des parcelles. De surcroît, elle permet de résoudre une partie des difficultés liées aux zones NA. Lorsque le règlement de la zone NA était trop imprécis, comme souvent, les communes étaient

¹ Rapport AN n°450 du 3 décembre 2002 de M. Jean Pr oriol.

² Sur ce point, voir les fiches relatives aux orientations d'aménagement et de programmation, en particulier la fiche n°1.

³ Pour un exemple d'application : CAA Nantes 22 déc. 2005, Préfet de la Loire-Atlantique, req. n°05NT01974 (concernant un PLU approuvé antérieurement à la loi UH). Sous le régime des POS, le Conseil d'État avait admis qu'un schéma d'aménagement, dont l'établissement était prescrit au POS, n'était pas une condition à l'obtention des autorisations de construire dès lors que le règlement comportait des dispositions suffisamment précises, CE 11 févr. 1994, Commune de Marly, req. n°133416.

amenées à exiger, pour prouver la cohérence du programme de construction et des aménagements envisagés, la fourniture d'un plan d'aménagement d'ensemble approuvé par la commune ou l'élaboration d'un schéma d'aménagement établi en commun⁴. La légalité du procédé apparaissait douteuse dans la mesure où était exigé l'accomplissement d'une formalité non prévue par le code de l'urbanisme⁵, de surcroît lorsqu'il était prévu que ce plan soit validé par une autorité incompétente⁶. Les orientations d'aménagement **et de programmation** permettent de lever aisément cette difficulté en remplaçant, de façon légale, ces schémas. L'article L. 123-1-4 prévoit en effet qu'elles peuvent notamment « *prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics* », ce qui correspond bien aux besoins des communes dans les zones à urbaniser.

Si elles sont prévues, les auteurs du PLU doivent toutefois procéder à un dosage fin entre les contraintes qui figurent dans le règlement et celles qui seront mentionnées dans ces orientations. Règlement et orientations d'aménagement **et de programmation** disposent en effet d'une force contraignante différente, le premier s'imposant selon un rapport de conformité (art. L. 123-5, al. 1), les secondes selon un rapport plus souple de compatibilité (art. L. 123-5, al. 2). Un manque de réflexion sur ce point pourrait donc conduire la commune à devoir engager une procédure de transformation du PLU, en raison par exemple d'une servitude mal positionnée ou rédigée trop précisément.

De surcroît, les servitudes d'inconstructibilité figurant dans les orientations d'aménagement et de programmation doivent être systématiquement reprises dans le règlement, sauf à être inopposables. Tel est le cas d'une orientation prévoyant une zone verte inconstructible alors que le règlement ne prévoyait rien en ce sens⁷.

Enfin, sur le plan matériel, l'existence éventuelle d'orientations d'aménagement **et de programmation** doit être mentionnée clairement dans le rapport de présentation⁸.

■ **Les équipements pris en compte au titre des « conditions d'équipement » de la zone**

Au titre des « *conditions d'équipement* » de la zone, il est possible de prévoir et d'encadrer dans le règlement et les orientations d'aménagement **et de programmation**

⁴ Le Conseil d'État a eu l'occasion de censurer un POS qui, en zone NC, subordonnait l'extraction des matériaux à l'établissement d'un schéma d'exploitation et de réaménagement des carrières, document non prévu par la réglementation (CE 24 mai 1991, Société Carrières de Bihen, req. n°83448). Pour une application à une zone NA : CE 4 févr. 1994, Commune de Léognan, req. n°104051 (illégalité d'un règlement subordonnant une autorisation de lotir à l'élaboration en commun avec la commune du programme et de l'organisation de l'opération).

⁵ CE sect. 21 mars 1986, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble « Les Périades », *Rec. CE* p. 78, concl. J.-C. Bonichot.

⁶ TA Orléans 2 juill. 1991, Association Envir. Neuville, *RJCO* 1992, n°9, p. 123, obs. H. Jacquot – CE 31 juill. 1996, Société ITM Entreprise, req. n°129 304.

⁷ CE 26 mai 2010, M. Manuel Dos Santos c. Commune de Saint-Avé, req. n°320780 ; *BJDU* 3/2010, p. 193, concl. É. Geffray. Voir les fiches relatives aux orientations d'aménagement et de programmation.

⁸ Pour faciliter la lecture du règlement, des extraits du rapport de présentation concernant ces orientations peuvent être reproduits en vis-à-vis du rapport (voir les fiches relatives aux problèmes généraux d'écriture, en particulier la fiche 2).

la réalisation d'autres équipements que les voies publiques, les réseaux d'eau, d'électricité et le cas échéant d'assainissement.

L'article R. 123-6 peut ainsi poser problème car il mentionne les « *conditions d'équipement* » de la zone, sans prévoir quels équipements sont visés, notamment s'il s'agit exclusivement de ceux pris en compte dans la définition de la zone AU ou s'il est possible de subordonner la constructibilité des terrains à la réalisation d'autres équipements. La rédaction des règlements montre parfois l'embarras des auteurs de PLU : certains mentionnent exclusivement les équipements limitativement énumérés⁹, d'autres adoptent une formulation floue faisant référence aux « réseaux et équipements » sans plus de détail¹⁰, ou au contraire mentionnent d'autres équipements¹¹.

Il convient de distinguer les conditions posées pour que le zonage AU puisse être retenu et les modalités de réalisation des équipements. Un règlement ne peut prévoir d'autres conditions que celles limitativement énumérées pour classer un terrain en zone à urbaniser (l'existence des voies publiques, des réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement). En revanche, pour encadrer l'ouverture à l'urbanisation, il est possible de prévoir, au titre des « *conditions d'aménagement et d'équipement de la zone* » des contraintes liées à la réalisation d'autres équipements. Mais, en tout état de cause, il doit s'agir exclusivement d'équipements internes à la zone comme le prévoient implicitement les dispositions de l'article R. 123-6, alinéa 2 ouvrant la possibilité d'urbaniser la zone « *au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes* ». Il est donc exclu de pouvoir subordonner l'ouverture à l'urbanisation à la réalisation d'équipements extérieurs à la zone, comme par exemple l'extension d'un établissement scolaire ou la création d'un rond-point destiné à la circulation générale.

b. Les modalités d'urbanisation de la zone

Selon l'article R. 123-6, alinéa 2, la zone AU disposant à sa périphérie immédiate d'équipements d'une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter sur son ensemble peut être urbanisée de deux façons :

- soit globalement, « *lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble* »,
- soit de façon progressive, « *au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et le règlement* ».

⁹ Par exemple : « les voies, réseaux d'eau, d'assainissement collectif et d'électricité doivent être réalisés en compatibilité avec les orientations d'aménagement ».

¹⁰ Par exemple : « adéquation entre les réseaux et équipements existants et le programme des constructions projetées ».

¹¹ Par exemple : « les voies, réseaux d'eau, d'assainissement, d'électricité, d'éclairage public, de téléphone... sont réalisés de manière à ne pas compromettre l'urbanisation du reste de la zone ».

■ **La possibilité d'imposer un mode précis d'urbanisation parmi les deux solutions énumérées**

Il ressort des dispositions précédentes que les auteurs du PLU peuvent opérer un choix entre les deux possibilités d'urbanisation, en imposant un mode précis dans le règlement. Très souvent d'ailleurs, les règlements de zone AU retiennent principalement la première solution (« l'opération d'aménagement d'ensemble »), sans doute en raison de l'habitude prise avec les zones NA « réglementées » dans lesquelles l'urbanisation pouvait se faire par la voie « *de la création d'une ZAC ou de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction compatibles avec un aménagement cohérent de la zone* » (ancien art. R. 123-18). Cette faculté de choix est encore beaucoup utilisée dans les PLU. Certains règlements sont particulièrement clairs sur ce point en prévoyant, par exemple, que les constructions seront réalisées uniquement lors d'une opération d'ensemble¹².

La taille de la zone, le nombre de parcelles présentes revêtent toutefois une importance déterminante. Une opération d'aménagement d'ensemble peut aisément être retenue pour un vaste secteur. Inversement, la légalité de la prescription apparaît plus douteuse pour quelques petites parcelles, situées par exemple à la périphérie immédiate d'une zone urbaine et dont l'urbanisation pourrait très facilement être réalisée au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes. Dans cette hypothèse, une censure pour erreur manifeste d'appréciation est donc envisageable.

En revanche, contrairement à une pratique parfois rencontrée dans les POS, il est impossible de renvoyer à une procédure particulière, notamment la ZAC. Plusieurs arguments militent en ce sens.

D'une part, il est difficile de trouver quel motif d'urbanisme pourrait justifier l'exclusivité d'une opération d'initiative publique telle que la ZAC. Dans un domaine sensiblement proche, le Conseil d'État a jugé qu'un document d'orientation comme le schéma d'aménagement régional de la Martinique ne pouvait avoir ni pour effet ni pour objet « *d'imposer que l'aménagement de terrains appartenant à des propriétaires privés soit nécessairement confié à une collectivité publique* »¹³. Cette solution paraît transposable aux PLU.

D'autre part, un parallèle est à faire avec la jurisprudence constante selon laquelle un PLU ne peut prévoir de formalités supplémentaires à celles prévues par la législation en vigueur¹⁴. Or, contrairement aux dispositions de l'ancien article R. 123-18 applicable aux zones NA, le nouvel article R. 123-6 ne prévoit pas la possibilité de retenir la ZAC comme mode exclusif d'urbanisation d'une zone AU. Le règlement, en imposant une opération d'ensemble, doit donc comporter des formulations ouvertes, donnant le cas échéant des exemples de procédure (urbanisation sous la forme de ZAC, permis d'aménager, AFU...) sans imposer ou laisser envisager qu'une seule procédure est à retenir.

¹² Par exemple : « les constructions sont autorisées lors d'une opération d'aménagement d'ensemble et uniquement dans ce cadre ».

¹³ CE 25 juin 2003, Société Usine du Marin, req. n°2 45518.

¹⁴ CE sect. 21 mars 1986, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble « Les Périades », préc.

■ L'urbanisation sous la forme d'une opération d'aménagement d'ensemble

L'urbanisation de la zone AU dotée d'équipements suffisants à sa périphérie peut être réalisée sous la forme d'une « *opération d'aménagement d'ensemble* ». La formule, relativement ancienne, apparaissait déjà dans les dispositions de l'ancien R. 123-18 qui prévoyait la « *réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction compatibles avec un aménagement cohérent* ». Elle est donc reprise par l'article R. 123-6 sous une forme rénovée.

La notion d'opération d'aménagement. La rédaction retenue soulève une première interrogation concernant le sens qu'il convient de donner à la notion d'« *opération d'aménagement* ». En effet, là où l'ancien article R. 123-18 mentionnait la possibilité de mener une « *opération d'aménagement ou de construction* », le nouvel article R. 123-6 se limite à se référer à une « *opération d'aménagement* ». Cette formule, beaucoup plus restrictive, tendrait donc à adopter une conception étroite : l'opération d'aménagement serait à envisager au sens des dispositions de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, dont on sait qu'elles sont interprétées strictement par la jurisprudence. Centrée essentiellement sur le contenu de l'opération, cette vision conduirait à douter qu'un lotissement de quatre lots puisse, par exemple, être considéré comme une opération d'aménagement¹⁵. Il semble toutefois que le pouvoir réglementaire a choisi une conception large de la notion qui va au-delà de celle, plus stricte, retenue par la jurisprudence.

La délimitation d'une zone AU dans laquelle une opération d'aménagement d'ensemble est imposée n'a donc pas à respecter les critères exigés au titre des dispositions de l'article L. 300-1. En revanche, le respect de cette condition sera naturellement requis si la commune souhaite y réaliser une ZAC, la taille du secteur, les équipements et le programme de construction à envisager, leur influence sur le parti global d'aménagement de la commune revêtant donc une importance particulière¹⁶.

La notion « d'aménagement d'ensemble ». La notion d'« *aménagement d'ensemble* » succède à celle d'« *aménagement cohérent* », applicable aux zones NA, qui avait suscité un certain nombre de difficultés d'application. La jurisprudence administrative avait ainsi précisé qu'un POS ne pouvait imposer, au titre d'un aménagement cohérent, l'aménagement de la totalité de la zone¹⁷. Il ressort du texte de l'article R. 123-6 qu'une telle formulation est aujourd'hui permise voire, en fonction de la configuration des parcelles, souvent conseillée concernant les zones à urbaniser. En effet, en posant la condition liée à l'aménagement d'ensemble, le code de l'urbanisme s'inscrit dans l'obligation d'utilisation économe de l'espace posée à l'article L. 121-1. L'objectif est d'éviter l'existence de « reliquats » de terrains n'ayant pas donné lieu à une opération

¹⁵ CE 28 juill. 1993, Commune de Chamonix-Mont-Blanc, *BJDU* 1994, n°1, concl. S. Lasvignes.

¹⁶ Voir en ce sens concl. du rapporteur public sous CE 28 juill. 1993, Commune de Chamonix-Mont-Blanc, préc.

¹⁷ CAA Nancy 22 avr. 1999, MM. Minck, req. n°96-1322 : « *une telle condition ne saurait constituer la définition d'un aménagement cohérent, tel qu'exigé par l'article R. 123-18* ».

d'aménagement, alors que telle était pourtant leur vocation. L'aménagement « *d'ensemble* » signifie donc que l'urbanisation doit porter sur la totalité des terrains constituant un groupe « homogène ». À titre d'exemple, tel devra être le cas lorsque les voies existantes ou dont la création est prévue par les orientations d'aménagement permettent de délimiter clairement des ensembles ou « blocs » de terrains cohérents, notamment lorsqu'un groupe de parcelles est entouré de voies sur chaque côté. Dans cette hypothèse, ces terrains devront faire l'objet d'une opération d'aménagement sur leur totalité. Les autres parcelles de la zone AU pourront quant à elles donner lieu à une opération distincte.

L'urbanisation de la zone AU peut donc logiquement être opérée par la voie d'une opération unique, comme le prévoient certains PLU¹⁸. En l'absence de jurisprudence contraire à ce jour, il n'apparaît pas impossible qu'elle puisse également se faire sous la forme de plusieurs opérations, menées conjointement ou de façon successive et aboutissant, au final, à un aménagement d'ensemble. Sur ce point, la difficulté réside dans le mode de rédaction à choisir pour éviter que cette possibilité ne conduise, en pratique, à la création de constructions au coup par coup.

La technique très fréquemment utilisée consiste à exiger que l'opération comporte une surface minimale¹⁹. Elle pose toutefois problème dès lors qu'un PLU n'a pas la possibilité de fixer une surface minimale de terrains en dehors des deux exceptions prévues à l'article L. 123-1-5²⁰. Son utilisation est donc à éviter au profit de formules plus générales, laissant une plus grande marge de manœuvre aux services instructeurs, comme par exemple :

- sous réserve de « l'intégration du projet dans le quartier et de la possibilité pour le reste de la zone de s'urbaniser correctement »²¹,
- « sous réserve que ne soient pas compromis l'aménagement cohérent ou les possibilités techniques ou financières d'utilisation future du site à des fins urbaines »,
- « sous réserve que l'aménagement porte sur un ensemble foncier permettant de disposer de tous les équipements nécessaires à la desserte ».

■ **L'urbanisation au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone**

L'intérêt de cette méthode, plus rarement utilisée, est de permettre une consommation progressive des terrains, ce qui la distingue de la précédente. L'urbanisation se fera

¹⁸ Par exemple, urbanisation exigée sur « l'ensemble des unités foncières », sur « l'ensemble de la zone ».

¹⁹ Par exemple : « le projet doit porter sur une superficie minimale de terrain de X ha », « l'opération doit concerner la totalité d'un îlot... ou un terrain d'une superficie de plus de X ha ».

²⁰ Préservation de l'urbanisme traditionnel ou de l'intérêt paysager, contraintes liées à l'assainissement non collectif.

²¹ CE 27 avr. 1994, SCI Nantes Développement, req. n° 115411 (ce qui permet à l'administration de retirer légalement 4 permis de construire concernant 1 200 logements sur 10 ha – sur une zone de 80 ha – dès lors que le secteur ne comportait pas les équipements collectifs rendus nécessaires).

au coup par coup, éventuellement par tranches successives, parallèlement à la réalisation par la commune des équipements internes. La cohérence globale de l'aménagement sera assurée par l'intermédiaire des dispositions prévues au règlement et aux orientations d'aménagement, ces dernières revêtant une importance particulière dans cette hypothèse.

Lorsque cette technique est mise en œuvre, la zone d'urbanisation future se rapproche donc nettement de la zone urbaine, la différence principale résidant dans l'absence des équipements. Le règlement de la zone devra par conséquent être aussi complet que celui d'une zone urbaine traditionnelle. La participation au financement des équipements pourra, quant à elle, être exigée notamment **par l'intermédiaire de la mise en place d'une convention de projet urbain partenarial.**

2. Les modalités d'urbanisation des zones AU ne disposant pas des équipements suffisants à leur périphérie immédiate

a. Les modalités d'urbanisation de la zone

En pratique, telles que conçues par les auteurs des règlements, les modalités d'urbanisation des zones d'urbanisation future ne disposant pas des équipements suffisants posent peu de problèmes car elles sont souvent pensées comme s'il s'agissait des anciennes zones NA : les règlements de zone prévoient dans la grande majorité des cas une ouverture à l'urbanisation subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme.

Il existe toutefois deux autres modalités d'urbanisation. L'article R. 123-7 prévoit ainsi que l'urbanisation « *peut être subordonnée à une modification ou à une révision* » du PLU, ce qui implique que la transformation du document ne constitue pas une condition systématique pour autoriser l'aménagement des terrains.

Comme l'explique une réponse ministérielle, trois hypothèses sont à envisager lorsque la zone ne dispose pas des équipements suffisants pour desservir les constructions à implanter dans son ensemble²²:

- la commune a l'intention de réaliser les réseaux à brève échéance, les terrains pouvant donc être classés en zone AU constructible comme s'il s'agissait d'une zone disposant des équipements suffisants, avec les mêmes modalités d'écriture du règlement ;
- « le PLU peut prévoir les règles qui s'appliqueront dans la zone et préciser que les permis de construire ne pourront pas être délivrés aussi longtemps que la commune n'aura pas réalisé les équipements nécessaires. » Dans cette hypothèse, la commune n'a donc pas l'intention de réaliser les réseaux à brève

²² Rép. min. n°28388, JOAN Q 30 mars 2004, p. 2615 ; DAUH 2005, n°304.

échéance, mais souhaite faciliter une urbanisation ultérieure, dès réalisation des équipements, sans avoir à modifier ou réviser le PLU.

Reste à déterminer quelles modalités d'écriture adopter. La réponse ministérielle prévoit que « *les terrains deviennent constructibles, sans autre formalité* », dès les équipements réalisés. Une écriture classique, comme s'il s'agissait d'une zone AU constructible « au fur et à mesure » de la réalisation des équipements, est donc envisageable, en prévoyant à l'article 2 que l'urbanisation ne se fera qu'après réalisation de ces équipements. Il convient toutefois de noter que cette possibilité est marquée par son assez grand manque de visibilité, la zone étant en quelque sorte une « zone d'urbanisation aléatoire »²³ ;

- la commune n'a pas l'intention de réaliser les réseaux, classe les terrains en zone AU inconstructible sans prévoir de règles (art. 3 à 14). Dans cette hypothèse, une procédure préalable de modification ou de révision est obligatoire pour définir ces règles. Dans tous les cas, lorsque les équipements auront été réalisés, le secteur devra obligatoirement passer en zone constructible (U ou AU), un maintien en zone AU inconstructible étant illégal.

b. Les occupations du sol admises dans l'attente de l'urbanisation de la zone

La détermination des occupations du sol admises en zone AU inconstructible pose problème.

Par définition, il s'agit d'une zone destinée à une urbanisation future et, *a priori*, non équipée. Si la loi n'interdit pas expressément d'y admettre des constructions, sa constructibilité ne peut être que limitée.

La plupart des règlements prévoient ainsi des dispositions concernant les constructions existantes en autorisant des extensions limitées, solution qui paraît conforme à l'esprit des textes. En revanche, les règlements admettant les nouvelles constructions agricoles et tous les équipements collectifs soulèvent le doute²⁴. En l'absence de jurisprudence, il est cependant préférable d'autoriser de façon limitée ces projets, à condition notamment qu'ils ne compromettent pas la vocation future de la zone. Le guide des POS publié en 1998 précisait ainsi que les constructions à usage d'équipement collectif devaient être interdites en zone NA stricte, les installations agricoles ne pouvant quant à elles être autorisées « qu'éventuellement »²⁵.

²³ J.-P. Lebreton, Les zones à urbaniser des plans locaux d'urbanisme, préc.

²⁴ Par exemple, « le règlement de zone AU suivant qui autorise notamment les constructions et installations nécessaires à la modernisation des exploitations agricoles ou considérées comme le prolongement de l'activité de l'exploitant agricole, à condition que le siège d'exploitation soit situé dans la même zone AU ; les installations nécessaires à la modernisation des activités non agricoles existantes, dans les limites d'une surface hors œuvre brute totale de 400 m² et d'une surface hors œuvre nette totale de 300 m² ;... les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif ».

²⁵ MELT, *Le plan d'occupation des sols*, préc. p. 127.

**Tableau récapitulatif des modes d'équipement
et d'urbanisation des zones à urbaniser**

État des équipements à la périphérie immédiate de la zone	Typologie de la zone à urbaniser	Modalités d'urbanisation de la zone
Équipements suffisants	AU constructible	Opération d'aménagement d'ensemble
		Urbanisation au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes
Équipements insuffisants	AU constructible (dès réalisation des équipements)	Opération d'aménagement d'ensemble
		Urbanisation au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes
	AU inconstructible	<p>Le PLU prévoit des règles comme s'il s'agissait d'une zone U : les constructions seront immédiatement admises dès réalisation des équipements</p> <p>Pas de règles prévues dans le PLU : l'urbanisation est subordonnée à une procédure de transformation du PLU</p>