

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

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

Actualisé par Soazic Marie, Maître de conférences à l'Université de Paris-Est Créteil

Fiche 1**LA ZONE D'URBANISATION FUTURE : UNE HISTOIRE COMPLEXE**

Selon l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme, issu du décret n° 2001-260 du 27 mars 2001 pris en application de la loi SRU :

« Les zones à urbaniser sont dites "zones AU". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation.

Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, les orientations d'aménagement 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 les orientations d'aménagement et le règlement.

Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme. »

Parmi toutes les dispositions du code de l'urbanisme relatives au zonage, il s'agit certainement de la plus longue. Ce souci de précision est révélateur des enjeux pesant sur la zone et de la complexité qu'ils suscitent¹.

Le législateur a cherché dès 1970 à conférer un véritable statut à ces secteurs, mais les réformes successives traduisent la difficulté de l'entreprise en comparaison de la relative stabilité des autres zones (urbaines, naturelles, agricoles). Ce tâtonnement est très étroitement lié au problème du financement des équipements nécessaires à leur urbanisation. À défaut d'un financement par les aménageurs et/ou constructeurs, les charges financières de la viabilisation pèseront naturellement sur la commune. L'évolution du régime des participations financières des constructeurs et aménageurs impacte donc fortement celle des zones d'urbanisation future.

¹ J.-P. Lebreton, Les zones à urbaniser des plans locaux d'urbanisme, *DAUH* 2005, p. 87 ; J.-P. Henry, P. Capsié, L'ouverture à l'urbanisation des zones AU, *DAUH* 2002, p. 105 ; T. Vilmin, Zones d'urbanisation future : évolution des politiques, *Études foncières* mars 1986, n° 30, p. 42 (avec un commentaire d'A. Givaudan).

La zone à urbaniser n'est apparue qu'en 1970. Comme souvent mentionné, la loi « Cornudet » du 14 mars 1919, relative au plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes, ne prévoyait pas officiellement le principe d'un découpage en zones, la technique ayant été uniquement officialisée par le Conseil d'État dans son célèbre arrêt « Lainé » du 23 février 1934². La loi du 15 juin 1943 se limitait, quant à elle, à prévoir la possibilité pour les projets d'aménagement communaux de d'instituer des zones devant « *faire l'objet d'un genre d'occupation ou d'un mode d'habitation spécial* ». Le décret-loi du 31 décembre 1958 créant les plans d'urbanisme directeurs et les plans d'urbanisme de détail était tout aussi imprécis lorsqu'il habilitait l'administration à procéder à une « *répartition du sol en zones suivant leur affectation* ». Ce n'est qu'avec la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 que sont apparues les « zones d'urbanisation » (devenues « zones urbaines » avec la loi du 16 juillet 1971) et surtout une typologie plus précise définie par son décret d'application du 28 octobre 1970. Coexistaient les « zones d'urbanisation »³ et les « zones naturelles ou non équipées » dans lesquelles une interdiction de construire pouvait être prescrite. C'est au nombre de ces dernières que sont apparues pour la première fois les zones d'urbanisation future, définies comme « *les secteurs qui pourront être urbanisés à l'occasion soit d'une modification du plan d'occupation des sols, soit de la création d'une zone d'aménagement concerté* ».

À l'origine, la zone d'urbanisation future était donc une zone inconstructible dans l'attente soit d'un passage en zone urbaine après une procédure de transformation du POS, soit de la création d'une ZAC. L'alternative créée avait pour avantage de permettre un contrôle étroit de la collectivité. Toutefois, elle conduisait à privilégier l'utilisation de la ZAC qui permet de mettre à la charge des aménageurs et des constructeurs les dépenses de viabilisation. L'intérêt financier réel pour les communes était néanmoins altéré par la lourdeur de la procédure, parfois considérée comme un frein à l'urbanisation. Le passage du secteur en zone urbaine présentait, lui, l'avantage de la simplicité, mais il supposait que la collectivité assume le coût des équipements.

Pour sortir de l'impasse financière, la loi du 16 juillet 1971 apportait deux innovations qui se complétaient.

Tout d'abord, elle élargissait le système des participations au coup par coup mis en place par les décrets du 31 décembre 1958 (alors que la création de la taxe locale d'équipement en 1967 visait pourtant à les réduire). Ces participations pouvaient dorénavant être exigées dans les « zones dont l'urbanisation n'est pas prévue »⁴, ce qui était le cas des zones NA. La possibilité d'une ouverture à l'urbanisation par une simple transformation du POS et à moindres frais pour la commune était donc ouverte.

Ensuite, elle assouplissait le statut d'inconstructibilité de la zone à urbaniser en prévoyant un seuil de superficie minimale au-delà duquel la constructibilité des parcelles était garantie, y compris dans les zones d'urbanisation future⁵. La

² J.-P. Demouveau et J.-P. Lebreton, La naissance du droit de l'urbanisme, 1919-1935, Éd. des Journaux officiels, 2008.

³ « Dans lesquelles les capacités des équipements publics existants ou en cours de réalisation permettent immédiatement d'admettre des constructions. »

⁴ Loi du 16 juillet 1971, art. 16.

⁵ Selon l'article 1^{er} de la loi (CUH, art. 13-1) : les POS ne pouvaient interdire les constructions à usage d'habitation de moins de 250 m² (ou 1/10^e de la surface du terrain) sur tout terrain d'au moins

distinction claire et radicale entre zones urbaines et zones d'urbanisation future prenait donc fin.

La loi du 31 décembre 1976 et surtout son décret d'application du 7 juillet 1977 ont poursuivi cette démarche en permettant d'urbaniser la zone par l'intermédiaire d'une procédure de lotissement⁶. La loi du 7 janvier 1983 et le décret du 9 septembre 1983 ont par la suite autorisé, en plus des solutions déjà existantes, une ouverture à l'urbanisation sous la forme de « *la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction compatibles avec un aménagement cohérent de la zone* ».

Dans la pratique, apparaissaient donc les deux catégories classiques de zones d'urbanisation future : les zones « strictes » dont la constructibilité est différée dans l'attente de la réalisation des équipements et du passage en zone urbanisable, les zones « à règlement alternatif », immédiatement constructibles sous réserve d'une opération d'ensemble et de la prise en charge du financement des équipements par les aménageurs. Cette distinction est naturellement revêtue d'arrière-pensées évidentes : dans le premier cas, la zone sera équipée aux frais de la commune, dans le second cas aux frais de l'aménageur.

L'évolution des dispositifs financiers d'accompagnement est quant à elle bien connue. Face aux dérives constatées dans la mise en œuvre des participations au coup par coup, la loi du 18 juillet 1985 a cherché à clarifier les outils financiers. En outre, un nouveau dispositif est créé, le programme d'aménagement d'ensemble (c. urb., art. L. 332-9). Face au faible succès de cet instrument, la loi SRU en met en place un nouveau, la « participation pour le financement de voies nouvelles et de réseaux », devenue « participation pour voies et réseaux » avec la loi du 2 juillet 2003 (c. urb., art. L. 332-11-1). Puis, la création de la convention de « projet urbain partenarial » par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion introduit un mécanisme négocié de financement des équipements publics⁷.

Les zones AU des PLU issues de la réforme de la loi SRU se situent donc dans une logique de continuité. Les auteurs du décret du 27 mars 2001 n'ont pas cherché à revoir en profondeur le dispositif des anciennes zones NA mais, au contraire, à corriger certaines malfaçons de l'ancien article R. 123-18 et à codifier les précisions apportées par la jurisprudence⁸.

Le renforcement des objectifs de lutte contre l'étalement urbain et corrélativement d'utilisation économe des sols, et plus particulièrement des espaces naturels, change la donne. En effet, la création de zones AU tend traditionnellement à la transformation à plus ou moins long terme de zones naturelles ou agricoles en

1 000 m² desservi par une voie ouverte à la circulation publique et un réseau collectif de distribution d'eau potable mais non desservi par un réseau collectif d'égouts. Cette surface de construction maximale était de 250 m² pour les terrains de plus de 4 000m².

⁶ « *Les zones d'urbanisation future qui peuvent être urbanisées à l'occasion soit d'une modification du plan d'occupation des sols, soit de la création d'une zone d'aménagement concerté ou de la réalisation, aux conditions fixées par le règlement, d'un lotissement* » (c. urb., ancien art. R. 123-18).

⁷ G. Godfrin, Participations d'urbanisme contractualisées : la fin d'un tabou ?, *Constr.-Urb.* oct. 2008, n° 10, p. 1.

⁸ H. Charles, B. Phémolant, À propos des POS/PLU, Questions/Réponses, *DAUH* 2002, p. 89.

zones urbaines. Les zones AU sont ainsi l'expression d'une urbanisation en extension que le législateur et le pouvoir réglementaire entendent désormais contenir, et ce essentiellement de deux manières.

D'une part, la création mais aussi le maintien des zones AU doivent désormais s'inscrire dans une réflexion globale poussée sur la consommation économe des sols. Cette réflexion est engagée à un double niveau. Elle l'est en premier lieu dans la planification stratégique, au sein plus particulièrement du SCoT qui joue un rôle régulateur d'importance non seulement par les orientations qu'il peut édicter pour encadrer l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones mais avant tout parce que son absence entraîne l'application de la règle de l'urbanisation limitée (V. Fiche 4). Elle l'est ensuite au sein même du PLU, au moment de la création de nouvelles zones AU dont il doit être justifié avec soin dans le rapport de présentation, mais également au moment de l'ouverture à l'urbanisation des zones AU à urbanisation différée qui doit faire l'objet d'une délibération motivée si elle intervient moins de neuf ans après l'institution de ces zones ou d'une révision au-delà de ce délai.

D'autre part, le code de l'urbanisme permet désormais que les zones AU s'inscrivent autant que possible dans une logique de renouvellement urbain plutôt que d'urbanisation en extension, ce qui se traduit par la suppression du critère du caractère naturel de ces zones.

Le déploiement de l'urbanisme de projet constitue un autre facteur d'évolution du régime des zones AU. Il conduit à privilégier les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) pour définir les règles d'aménagement et d'équipement de ces zones.

Ainsi, aux termes de l'article R. 151-20 issu du décret du 28 décembre 2015

« Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation.

Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement, 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 les orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement.

Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme comportant notamment les orientations d'aménagement et de programmation de la zone. »