

>> L'ÉCRITURE DU RÈGLEMENT : ZONAGE

ZONE AU

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

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

Fiche 2

LA DÉLIMITATION DES ZONES À URBANISER

Selon l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme, les zones AU sont « *des secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation* ».

Cette définition reprend le critère qui figurait à l'ancien article R. 123-6 et tiré d'une indispensable volonté d'urbanisation. Cette mention avait été ajoutée par la loi SRU à la suite des dérives observées antérieurement dans certaines communes qui étaient tentées, dans l'attente d'une réflexion sur l'avenir de certains secteurs, de les geler au moyen d'un classement en zone AU quand bien même ils étaient pourvus de tous les équipements nécessaires pour desservir de futures constructions¹.

Le décret du 28 décembre 2015 a en revanche abandonné le critère de l'ancien article R. 123-18 tenant au caractère naturel des secteurs concernés.

En tout état de cause, des secteurs ne peuvent être classés en zone AU qu'à la condition qu'ils ne soient pas équipés ou qu'ils soient insuffisamment desservis pour être urbanisés.

- **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 présentation², 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

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 L'article R. 151-2 4° impose en effet de justifier dans le rapport de présentation de « la délimitation des zones prévues par l'article L. 151-9 ».

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 AU³. 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 d'aménagement « *défini de façon suffisamment précise et cohérente* »⁴. 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 agricoles⁵. 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.

Cette justification doit être liée à l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme (art. L. 151-4) et à l'analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, lesquels comprennent au minimum ceux identifiés par le SCoT mais également, le cas échéant, d'autres espaces bâtis identifiés par le rapport de présentation lui-même (R. 151-1 2°).

La loi « ENL » du 13 juillet 2006 permettait, 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, al. 23)⁶. Placé au sein du rapport de présentation, il n'avait toutefois pas valeur réglementaire. Pour combler cette lacune, la loi portant « engagement national pour l'environnement » a prévu une insertion facultative de cet échéancier au sein des « orientations d'aménagement et de programmation » (nouvelle dénomination des orientations d'aménagement)⁷, opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme en termes de compatibilité (V. fiche 4 : L'urbanisation des zones AU).

■ **La suppression du critère lié aux caractéristiques naturelles de la zone**

Jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2016, du décret du 28 décembre 2015, le critère de l'état naturel des terrains était un élément essentiel de différenciation entre les zones à urbaniser et les zones urbaines.

³ CAA Douai 15 janv. 2009, Société Tepac et plein air créations, req. n° 07VE00255.

⁴ 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.

⁵ CAA Lyon 18 nov. 2008, Association Roch'nature, req. n° 07LY00802, *DAUH* 2009, n° 259.

⁶ J.-P. Lebreton, La mobilisation du droit de l'urbanisme pour le logement, *AJDA* 2006, p. 1540.

⁷ Selon l'article L. 151-7 I 3° du code de l'urbanisme, les OAP peuvent notamment « *comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants* ».

Logiquement, la zone AU n'était pas une zone urbanisée, même si elle pouvait déjà admettre quelques constructions éparses. Ce critère a été supprimé par le décret du 28 décembre 2015. En conséquence, si les zones AU peuvent toujours correspondre à des zones naturelles, elles peuvent également, désormais, être insérées dans un tissu urbain constitué. L'objectif poursuivi est de privilégier le recours au zonage AU pour la requalification de secteurs correspondant par exemple à des friches urbaines, situés en zone urbanisée (et jusqu'à présent classés sur ce seul critère en zone U) mais insuffisamment équipés pour permettre leur « recyclage » dans les conditions de l'urbanisation des zones U. Le zonage AU permet en effet d'appréhender ces secteurs dans leur ensemble comme des « secteurs de projets ». Il contribue par là-même à l'objectif de lutte contre l'étalement urbain en privilégiant une urbanisation sous la forme du renouvellement urbain et de la densification plutôt que dans la logique d'extension que le critère du caractère naturel de la zone induisait nécessairement.

■ **Le critère tiré de l'insuffisance ou de l'absence d'équipements**

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 AU⁸. 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).

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

Les critères du choix entre la zone AU et la zone U ont été sensiblement modifiés par le décret du 28 décembre 2015. En effet, jusqu'alors, le seul caractère urbanisé (et/ou équipé) d'une zone suffisait à exclure un classement en zone AU puisque les zones AU devaient nécessairement correspondre à des zones « naturelles ». En supprimant le critère du caractère naturel de la zone, le décret du 28 décembre 2015 ouvre la possibilité de classer en zone AU des secteurs urbanisés.

a) **Le critère du caractère naturel de la zone antérieurement au décret du 28 décembre 2015**

Sous le régime antérieur au décret du 28 décembre 2015, le classement en zone AU ne pouvait concerner que des secteurs à caractère naturel.

Cette contrainte apparaissait déjà implicitement dans l'article R. 123-18 issu de la réforme de la loi SRU (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.

⁸ Voir la fiche n° 3 relative aux deux catégories de zones à urbaniser.

En insistant sur le caractère naturel de la zone AU, l'article R. 123-6 issu du décret du 27 mars 2001 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 urbaines⁹.

■ **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 construites¹⁰ ;
- 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 suffisant¹¹ ;
- 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 urbanisé¹² ;
- 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'eau¹³ ;
- une parcelle située au coeur d'une zone peu bâtie et qui peut être qualifiée à cet égard de naturelle, dont l'ouverture à l'urbanisation nécessite un renforcement des équipements publics existants, notamment en ce qui concerne les ouvrages nécessaires au ruissellement, à l'écoulement et à la rétention des eaux de pluie, alors même que la parcelle litigieuse est proche de terrains déjà bâtis, et desservie par la voirie¹⁴ ;

Inversement, relevaient d'un classement éventuel en zone d'urbanisation future et non en zone U des terrains partiellement urbanisés, desservis par les réseaux

⁹ 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.

¹⁰ CE 11 mars 1991, Porcher, req. n° 81753.

¹¹ CE 13 avr. 1983, Pereira, préc.

¹² 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).

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

¹⁴ CAA Marseille, 13 nov. 2015, req. n° 14MA01189.

d'eau et d'assainissement mais ne disposant pas du réseau de voirie suffisant pour permettre un classement en zone urbaine¹⁵.

Ces critères sont restés 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 2001 les a repris dans la délimitation des zones à urbaniser des plans locaux d'urbanisme : la zone AU doit, selon l'ancien article R. 123-6, 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 voirie¹⁶ ;
- un terrain contigu à une zone U, compte tenu de la configuration des parcelles et du parti d'aménagement retenu¹⁷ ;
- une zone située à proximité immédiate du bourg et qui sera desservie par les réseaux progressivement¹⁸.

■ **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 administratif¹⁹. 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 (désormais l'article R. 151-20) ;
- un tel classement serait contraire à l'esprit de la loi SRU, notamment aux dispositions de l'article L. 121-1 (devenu l'article L. 101-2) visant à une gestion économe de l'espace ;
- le législateur a expressément créé la servitude de l'article L. 151-41 5°-a afin de permettre le gel partiel, pour une durée maximale de cinq ans, de terrains

¹⁵ CE 20 janv. 1988, Mme Guiot, req. n° 60342.

¹⁶ CAA Douai 15 janv. 2009, Société Tepac et plein air créations, préc.

¹⁷ CAA Douai 12 avr. 2007, M. X, préc.

¹⁸ CAA Nantes 6 mai 2008, Commune de Bricqueville-sur-Mer, req. n° 07NT02502.

¹⁹ 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 ».

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.

Le juge administratif a confirmé cette impossibilité. Ainsi, deux terrains non bâtis mais desservis par une voie publique, entièrement équipés et entourés de tous côtés de terrains bâtis et d'infrastructures de transport ne peuvent être classés en zone AU mais doivent être inclus en zone U²⁰. De même, une parcelle de 3000 m² desservi par la voie publique et les réseaux et situé entre des terrains bâtis classés en zone U ne peut être classé en zone AU²¹.

b) Conséquences de la suppression du critère tiré du caractère « naturel » de la zone

La suppression du critère du caractère naturel des zones AU a pour conséquence directe de permettre de classer en zone AU des terrains qui ne pouvaient jusqu'alors qu'être classés en zone U.

Mais tous les terrains admissibles à un classement en zone U ne sont pas susceptibles d'être inclus dans une zone AU. En effet, selon l'article R. 151-18 du code de l'urbanisme, « *peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter* ». Le zonage U correspond donc :

- à des secteurs urbanisés, quel que soit leur niveau d'équipement, ce qui peut correspondre à des terrains déjà bâtis mais dont le niveau d'équipement ne permet pas d'accueillir de nouvelles constructions ;
- à de secteurs, pas nécessairement urbanisés, où les équipements publics existants ou en cours de réalisation permettent de desservir les constructions à implanter.

La deuxième catégorie de secteurs ne peut prétendre à un classement en zone AU, compte tenu de son niveau d'équipement. En revanche, les secteurs urbanisés mais insuffisamment équipés pour recevoir de nouvelles constructions sont éligibles à un tel classement.

²⁰ CAA Lyon, 10 nov. 2015, req. n° 14LY02396.

²¹ CAA, 17 oct. 2017, req. n° 15LY01186. En l'espèce, la commune se bornait à faire valoir sans autre précision les dysfonctionnements de la station d'épuration, la situation d'autres parcelles et la circonstance que la situation familiale de l'intéressé n'imposait pas que son terrain fût classé comme constructible à bref délai.

■ La possibilité de classer en zone AU des secteurs situés dans une zone urbanisée

Un secteur situé en zone urbanisée peut être classé en zone U ou en zone AU (à condition qu'il soit insuffisamment équipé²², v. infra). La question se pose en conséquence de savoir quels critères vont guider les auteurs du PLU pour le choix de l'un ou l'autre de ces classements.

Le souhait de garantir une urbanisation cohérente, rationnelle sur des secteurs qui nécessitent d'être appréhendés globalement, sous la forme de secteurs de projets, ne suffit à notre sens pas pour justifier un classement en zone AU plutôt qu'en zone U. En effet, en zone U, deux outils peuvent être mobilisés pour parvenir à un tel résultat. Le premier réside dans la possibilité d'instituer un périmètre d'attente de projet d'aménagement (art. L. 151-41 5°). Le deuxième, auquel il peut être recouru lorsque la réflexion sur l'aménagement global du secteur est avancée et que les équipements publics en périphérie du secteur sont suffisants (ce qui sera souvent le cas en zone urbanisée) réside dans l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP).

En revanche, deux séries de considérations peuvent entrer en ligne de compte.

En premier lieu, un classement en zone U emporte par principe un régime de constructibilité. La cour administrative d'appel de Lyon a d'ailleurs récemment jugé qu'était illégale l'interdiction de toute construction sur des terrains non construits situés en zone U, seules les servitudes particulières d'inconstructibilité prévues par le code de l'urbanisme dans les zones U (emplacements réservés, terrains cultivés à protéger...) pouvant justifier une telle interdiction²³. La question se pose donc de savoir si un classement en zone U de terrains qui, bien que théoriquement constructibles, ne le sont en pratique pas en raison d'une insuffisance des équipements pourrait caractériser une erreur manifeste d'appréciation, ce qui inciterait à leur classement en zone AU. La réponse ne s'impose pas d'évidence car l'article R. 151-18 permet clairement de classer en zone U des secteurs au seul motif qu'ils sont urbanisés, quel que soit leur niveau d'équipement. Mais, à partir du moment où le régime de la zone U est par principe un régime de constructibilité et où le code de l'urbanisme ouvre désormais la possibilité de classer en zone AU des secteurs urbanisés inconstructibles compte tenu de

²² Seule la question d'une insuffisance (et non d'une absence) des équipements peut se poser pour des zones urbanisées, des zones urbanisées comportant nécessairement un certain nombre d'équipements desservant les constructions existantes.

²³ CAA Lyon, 13 mars 2018, req. n° 16LY02973. En l'espèce, le règlement de la zone n'autorisait que les extensions des constructions existantes. Un argument de la cour administrative d'appel de Lyon, tiré de l'ancien article R. 123-5 (dont les dispositions ont été reprises à l'article R. 151-18) définissant les caractéristiques des zones U, tient à ce que les zones U « sont des zones desservies par les équipements ayant vocation à permettre l'implantation des constructions ». Il en résulte que la constructibilité de ces zones ne peut être écartée (sauf dans les cas limitativement prévus par la loi), quand bien même un refus d'autorisation reste possible en cas d'insuffisance des équipements sur le fondement de l'article L. 111-4.

V. dans le même sens : CAA Marseille, 17 oct. 2013, req. n° 11MA03223.

l'insuffisance d'équipements, le choix d'un classement en zone U plutôt qu'AU doit être particulièrement motivé et, sans doute, s'accompagner pour le moins de l'institution d'un périmètre d'attente de projet d'aménagement global²⁴. C'est d'ailleurs bien la leçon qu'il convient à notre sens de tirer de l'arrêt précité de la cour administrative d'appel de Lyon.

Une deuxième série de considérations est liée à la question de savoir si la notion « d'ouverture à l'urbanisation » peut trouver à s'appliquer pour des zones urbanisées mais insuffisamment équipées pour accueillir de nouvelles constructions. Traditionnellement, en effet, cette notion suppose que l'on planifie dans le PLU l'urbanisation d'une zone initialement non urbanisée (« naturelle » donc au sens de la jurisprudence précitée). L'ouverture à l'urbanisation s'est ainsi toujours entendu en principe soit de la création d'une zone AU souple (constructible dans les conditions prévues par les OAP et le règlement) soit de l'ouverture à l'urbanisation d'une zone AU stricte²⁵. Elle répondait alors bien aux critères de la zone AU qui, jusqu'au décret du 28 décembre 2015, consistait uniquement en la transformation en zone urbanisable (à plus ou moins long terme) de zones « naturelles ». Mais elle paraît a priori moins appropriée pour désigner un processus de transformation urbaine (par le truchement d'un classement en zone AU) de zones déjà urbanisées. Pourtant, dès lors que des zones urbanisées sont classées en zone AU, elles suivent le régime de ces zones et en particulier de leur « ouverture à l'urbanisation » visée à l'article R. 151-20. Dès lors, trois interprétations des textes semblent possibles, chacune emportant des conséquences différentes :

-une première interprétation consiste à admettre que la notion d'ouverture à l'urbanisation peut bien trouver à s'appliquer à des zones urbanisées, et en particulier à des zones (correspondant à des friches industrielles, des îlots insalubres...) qui, bien qu'urbanisées, nécessitent d'être restructurées et renforcées en équipements pour pouvoir accueillir de nouvelles constructions, avec toute la difficulté qu'il pourrait y avoir à distinguer, au sein des différentes zones urbanisées, entre celles correspondant à une telle « ouverture à l'urbanisation » et les autres²⁶. Il en résulterait que ces zones urbanisées

²⁴ L'institution de ce périmètre peut mettre les auteurs du PLU à l'abri d'une erreur manifeste d'appréciation du classement en zone U mais présente l'inconvénient de faire peser sur la collectivité une contrainte matérielle particulièrement lourde en raison de la possibilité pour les propriétaires concernés de faire valoir leur droit de délaissement. Cette considération s'ajoute aux arguments allant dans le sens de la préférence à un classement en zone AU.

²⁵ Voir fiche 4 sur l'ouverture à l'urbanisation des zones AU.

²⁶ La notion d' « ouverture à l'urbanisation » pourrait à cet égard se rapprocher de la notion d' « extension de l'urbanisation » utilisée par la loi littoral. Pour la mise en œuvre des dispositions de cette loi, le juge administratif considère que toute opération de construction sur des parcelles non urbanisées constitue une telle « extension » (CE, 26 mars 2001, *SCI L1 Antibes-les-Pins*, req. n° 206285) mais que, dans les zones urbanisées, une opération ne caractérise une extension de l'urbanisation que « si elle conduit à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques ou si elle modifie de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en augmentant sensiblement la densité des constructions ; qu'en revanche la seule réalisation dans un quartier urbain d'un ou plusieurs bâtiments qui est une simple opération de construction ne peut être regardée comme constituant une extension au sens de la loi » (CE, 7 fév. 2005, *Sté Soleil d'Or, Cne de Menton*, req. n° 264315);

entreraient dans le champ de la règle de l'urbanisation limitée en l'absence de SCoT ou bien le cas échéant, en présence d'un SCoT, dans le champ des éventuelles conditions posées par ce schéma à l'ouverture à l'urbanisation de certaines zones (C. urb., arts. L. 141-9, L. 141-14, L. 141-21 – Voir la Fiche 4). Une telle interprétation semble inopportune, non seulement parce qu'elle ne correspond pas au sens traditionnel où l'on entend l'ouverture à l'urbanisation, mais également parce qu'elle imposerait des contraintes inutiles à un classement qui participe directement du renouvellement urbain et de la densification et s'inscrit dans l'objectif de lutte contre l'étalement urbain et d'utilisation économe des sols que la règle d'urbanisation limitée et les éventuelles dispositions du SCoT encadrant l'ouverture à l'urbanisation ont précisément pour but de garantir ;

-une autre interprétation, reposant sur un critère strictement matériel, peut consister à considérer que, par hypothèse, il ne peut y avoir « ouverture à l'urbanisation » d'une zone déjà urbanisée, la notion d'ouverture à l'urbanisation utilisée à l'article R. 151-20 pour les zones AU devant alors s'entendre, si ce classement s'applique à une zone déjà urbanisée, comme renvoyant aux conditions de sa constructibilité. Il en résulterait qu'aucune zone urbanisée ne serait soumise aux contraintes liées à l'absence de SCoT ou à celles éventuellement fixées dans le DOO pour l'ouverture à l'urbanisation lorsqu'un tel schéma existe, qu'une telle zone soit classée en zone U ou en zone AU. Cette interprétation nous paraît la plus pertinente même si elle n'est pas sans générer une certaine complexité car elle signifierait incidemment que, contrairement à la situation antérieure au décret du 28 décembre 2015, la notion d'ouverture à l'urbanisation (au sens des dispositions relatives à la règle de l'urbanisation limitée et aux orientations du DOO) ne s'appliquerait pas à toutes les zones AU ;

-une dernière interprétation, fondée sur un critère formaliste, consisterait à considérer que si une zone urbanisée est classée en zone U, elle ne relève pas d'une ouverture à l'urbanisation mais que tel est le cas si elle est classée en zone AU. Les contraintes liées à l'absence de SCoT ou à d'éventuelles orientations d'un SCoT pour l'ouverture à l'urbanisation pourraient alors devenir un critère du choix entre un classement en zone U ou en zone AU d'une zone urbanisée mais insuffisamment équipée. Mais cette interprétation, si elle a le mérite de la simplicité, ne convainc pas, pour les mêmes raisons qui nous semblent devoir conduire à écarter la première interprétation.

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

Le critère tiré de l'absence ou de l'insuffisance des équipements n'a pas été modifié par le décret du 28 décembre 2015. En conséquence, il ne fait pas de doute qu'un secteur entièrement équipé ne peut, pas davantage qu'avant, être classé en zone AU.

En revanche, l'insuffisance d'équipements justifie un tel classement²⁷. Elle est appréciée au regard du projet d'aménagement envisagé sur le secteur concerné :

²⁷ Par exemple, n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation le classement en zone AU destinée à l'implantation de camping, caravanning, parc résidentiel de loisirs, dès lors que même si les réseaux d'eau potable, d'assainissement et d'électricité desservant le camping existant sont suffisants pour desservir la totalité de la zone, la voirie existante ne peut être regardée, eu égard à la superficie de la zone, comme celle caractérisant une zone urbaine (CAA Marseille, 6 juin 2017, req. n° 15MA03552).

des équipements pourront être considérés comme suffisants pour accueillir quelques constructions supplémentaires en zone urbanisée (auquel cas un classement en zone U est possible) mais ne plus l'être si le PLU envisage une requalification totale du secteur comprenant par exemple, des démolitions, reconstructions, une densification... (un classement en zone AU paraissant alors plus approprié)²⁸. En ce sens, on peut convenir avec l'Administration centrale que « l'adéquation des équipements du secteur avec le projet d'aménagement » reste un critère déterminant pour décider de son classement en zone AU ou en zone U²⁹.

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

La particularité des zones AU vient de ce 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, même si depuis le décret du 28 décembre 2015 ces zones peuvent s'inscrire dans un tissu urbain constitué. 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 communale³⁰. La jurisprudence récente du Conseil d'Etat montre à cet

²⁸ Voir à titre d'exemple en ce sens : CAA Paris, 30 juin 2016, req. n° 14PA02811. En l'espèce, relativement au classement en zone AU à urbanisation différée de parcelles ayant vocation à accueillir, dans le cadre du programme d'intérêt général de Marne-la-Vallée, 97000 m² de surface de plancher, des équipements d'une zone d'aménagement concertée (ZAC) non encore connue, et 70000 m² de surface de plancher pour une autre ZAC, le juge considère le classement légal alors que les requérants invoquaient la présence, à proximité de leurs parcelles, de voies de circulation et de réseaux publics, au motif que « ces voies et réseaux n'ont pas une capacité suffisante pour permettre la mise en oeuvre immédiate des projets envisagés dès lors que, compte tenu de leur ampleur, ceux-ci impliquent, d'une part, de réaliser de nouvelles liaisons routières, d'en requalifier certaines, de les mettre en relation entre elles et enfin de créer un réseau de circulations douces et, d'autre part, de consolider et de prolonger les réseaux d'eau et d'assainissement existants ».

²⁹ DGHUP, Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 : La modernisation du contenu des plans locaux d'urbanisme, Fiche technique 7 : Le zonage, clarification des modalités de classement et du contenu des zones à urbaniser (AU) et extension des objectifs de classement des zones naturelles et forestières (N), accessible par le lien internet http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/7-fiche_-_le_zonage_cle0f33dc.pdf.

³⁰ A titre d'exemple, n'est pas regardé comme constitutif d'une erreur manifeste d'appréciation le classement en zone AU d'un secteur antérieurement classé en zone N, en extension directe d'une zone d'activité que la commune a souhaité développer, notamment en considération de ce que « malgré l'avis défavorable de la chambre d'agriculture, qui considère que ces terres agricoles sont cultivables, de bonne qualité, et devraient être préservées, tout en estimant que l'extension de la zone d'activité lui paraît justifiée dans la zone AU Cp, il n'est pas établi et il ne ressort pas des pièces du dossier que ces terrains présenteraient un intérêt du point de vue de la qualité du site, des milieux naturels ou des paysages ou encore du point de vue historique, écologique ou agricole, tel que leur classement en zone AU puisse être regardé comme incohérent au regard de l'objectif d'extension de la zone d'activité existante de Champtercier retenu par les auteurs du plan local d'urbanisme ou entaché d'une erreur manifeste d'appréciation dans le classement retenu » (CAA Marseille, 12 oct. 2017, req. n° 16MA00226).

égard l'attention qui doit être portée à la cohérence du classement avec les orientations du PADD³¹

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. 151-24. 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. 151-24 3°, plutôt que celles à protéger en raison de la qualité des sites (voir les fiches relatives aux zones naturelles)³². 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 urbanisée³³. 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 pêche³⁴.

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 aux sites³⁵. 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

³¹ CE, 2 oct. 2017, req. n° 298322, à mentionner aux tables du recueil Lebon ; AJDA 2017, p. 1865 ; Constr.-Urb. 2017, comm. 143, note P. Cornille. Le Conseil d'Etat juge en l'espèce que la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en estimant que le classement d'un secteur agricole par le règlement était incohérent avec l'orientation du PADD qui prévoyait dans ce secteur des zones d'extension économique et d'équipement nécessitant au moins partiellement une urbanisation (qui pouvait éventuellement se traduire par un classement en zone AU) et sans qu'aucune justification autre des orientations du PADD justifie le parti retenu.

³² 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) ; ou encore CE, 21 oct. 1994, Cne de Bennwihr, req. n° 115248 (erreur manifeste d'appréciation dans le classement en zone NA à vocation industrielle d'une zone attenante au site classé de Schoppenwihr qui est constitué d'un parc paysagé très visité et rare dans cette région d'Alsace, la création de cette zone en bordure de ce parc étant de nature à porter atteinte à ce site naturel même si les bâtiments réalisés doivent être destinés à des activités non-polluantes et respecter des prescriptions permettant d'améliorer leur insertion dans leur environnement).

³³ CAA Paris 29 déc. 1994, M. et Mme Quittelier, req. n° 93PA011416.

³⁴ CAA Nantes 27 févr. 1998, Commune de Plougasnou, req. n° 96NT00946.

³⁵ 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).

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 réseaux³⁶. En revanche, un classement en zone NC d'un secteur équipé et « *ayant en grande partie perdu son caractère rural* » ne se justifiait pas³⁷.

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 secteur³⁸.

³⁶ En ce sens, CE 30 janv. 1991, Faivre, req. n° 85247. V. néanmoins, jugeant que n'est ni contraire aux objectifs de l'ancien article L. 121-1 ni entaché d'erreur manifeste d'appréciation le classement en zone AU d'une zone qui s'étend sur une surface inférieure à un hectare dès lors que, si elle se situe dans le périmètre d'une appellation d'origine contrôlée, il n'est pas soutenu que cette parcelle serait exploitée : CAA Marseille, 24 mai 2017, req. n° 16MA01177,

³⁷ CE 25 mai 1994, Commune d'Herbeys, req. n° 129580.

³⁸ CAA Douai 30 nov. 2006, M. et Mme Craye, req. n° 06DA00274. V. dans le même sens : CAA Douai, 1^{er} février 2018, req. n° 16DA01643 (légalité du classement en zone AU d'une zone en continuité directe de l'urbanisation existante et comprenant, au centre de la future ZAC envisagée, des parcelles composant le siège d'une exploitation agricole dont le classement en zone agricole aurait été de nature à compromettre la réalisation) ou encore CAA Bordeaux, 7 mars 2018, req. n° 18BX00515 (légalité du classement en zone AU à vocation principale d'habitat d'un secteur qui concerne un vaste espace agricole, peu bâti, justifié par le parti d'aménagement procédant de la volonté d'équilibrer les deux pôles urbains de la commune).