

>> 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 3

LES DEUX CATÉGORIES DE ZONES A URBANISER

Depuis le décret du 27 mars 2001, il existe clairement deux catégories de zone à urbaniser, reposant sur l'état des équipements. Aux termes de l'article R. 151-20, issu du décret du 28 décembre 2015 :

- une première catégorie de zone AU correspond à celle dont « *les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate (...) ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone* »,
- une seconde vise celle dont « *les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate (...) n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone* ».

1. Les deux catégories de zones à urbaniser

La loi SRU a marqué une rupture assez nette avec les zones NA des plans d'occupation des sols.

L'ancien article R. 123-17 mentionnait déjà l'existence de deux catégories de zones NA, classiquement dénommées zones NA strictes ou « passives » et zones NA réglementées ou « actives »¹. Toutefois, leur critère de distinction était fondé dans les textes exclusivement sur leur régime juridique (les modalités de leur urbanisation) et non sur des critères physiques. Ce silence de l'article R. 123-17 pouvait donc sembler laisser, à tort, une grande liberté de choix aux auteurs des POS : maintenir des terrains « en réserve » par l'intermédiaire d'un classement NA « strict », ouvrir des parcelles à une urbanisation d'ensemble grâce à un classement NA « réglementé ». Une répartition réfléchie entre les deux catégories comportait en outre l'avantage pour les communes de permettre une urbanisation très progressive et contrôlée.

La jurisprudence administrative avait fortement tempéré cette prétendue liberté en posant des critères plus précis, qui ont été en grande partie repris dans l'article

¹ T. Vilmin, Zones d'urbanisation future : évolution des politiques, *Études foncières* mars 1986, n° 30, p. 42 (avec un commentaire d'A. Givaudan).

R. 123-6 issu du décret du 27 mars 2001. Dans une affaire célèbre, le Conseil d'État avait censuré un zonage NA « strict », donc en principe inconstructible, car la parcelle était « *desservie par des canalisations d'adduction d'eau et d'assainissement* », « *entourée de voies urbaines* », située « *à proximité immédiate du centre du bourg* » et « *bordée par des pavillons d'habitation* »². Pour le juge, les auteurs du document d'urbanisme disposaient simplement du choix entre un classement en zone U ou un classement NA « réglementé », donc constructible : un zonage NA « strict » devait être écarté. Les conclusions du commissaire du gouvernement étaient ainsi particulièrement claires : « *[...] l'on ne peut classer en zone définie comme non équipée un terrain qui, en réalité, l'est déjà et se trouve dans un environnement urbain. Mais il faut tenir compte de la localisation exacte, de l'état des différents équipements et de la superficie en cause. Lorsqu'il s'agit d'un terrain de superficie limitée situé dans un environnement bâti, il faut le classer en zone constructible. S'il s'agit d'un vaste ensemble, la commune peut prendre le parti d'un aménagement d'ensemble, par exemple par la voie d'un lotissement ou d'une ZAC, ce qui a l'avantage d'assurer un financement aux équipements qui manquent. Tout cela veut bien dire - et cela correspond à la pratique et à la réalité - que la commune peut définir, pour certaines zones même déjà équipées, un parti d'aménagement qui sera contrôlé dans le cadre d'un zonage NA. Mais il faut être cohérent : urbanisation future ou d'ensemble ou opération d'aménagement signifie constructibilité conditionnelle mais en aucun cas inconstructibilité. Le "gel" pur et simple de terrains qui ont une vocation naturelle à l'urbanisation, compte tenu de leur localisation et de leurs caractéristiques, serait entaché d'erreur manifeste* ».

L'article R. 123-6 a donc repris partiellement cette jurisprudence encadrant la répartition entre les deux catégories de zone AU. Il écarte toutefois le critère de la proximité des terrains avec des secteurs déjà urbanisés, qui a revêtu une importance essentiellement dans la distinction entre zones urbanisées et zones à urbaniser jusqu'à ce que le décret du 28 décembre 2015 supprime le critère tiré du caractère « naturel » des zones classées à urbaniser. L'article R. 151-20 ne modifie à cet égard pas l'état du droit : ce sont l'état des équipements présents et leur proximité qui constituent le critère déterminant de choix. Une fois la décision politique prise de destiner des terrains à une urbanisation future, la commune ne dispose que d'une liberté d'appréciation très limitée, l'état des équipements liant en grande partie sa décision :

- les secteurs disposant à leur périphérie immédiate des réseaux de capacité suffisante pour desservir l'ensemble des constructions à implanter devront être placés en zone AU « constructible »,
- les secteurs insuffisamment équipés devront en principe être classés en zone AU « inconstructible ». Il était toutefois possible de placer les terrains en zone AU « alternative »³. L'urbanisation de cette dernière n'était pas subordonnée à une procédure de transformation du PLU, mais la zone était inconstructible tant que les équipements n'auront pas été réalisés. Une telle possibilité n'est plus ouverte pour l'avenir, le nouvel article R. 151-20 issu du décret du 28 décembre 2015 imposant obligatoirement une modification ou une révision du PLU pour l'ouverture à l'urbanisation de la zone (voir fiche 4).

² CE 25 mai 1994, Sivom La Souffel, *BJDU* 1994, n° 5, p. 16, concl. J.-C. Bonichot.

³ En ce sens : P. Benoit-Cattin, Structure et contenu du plan local d'urbanisme, démultiplication des documents de nature réglementaire, *Constr.-Urb.* mai 2002, p. 6 – Rép. min. n° 28388, *JOAN Q* 30 mars 2004, p. 2615 ; *DAUH* 2005, n° 304.

2. Les équipements pris en compte

Le décret du 27 mars 2001 a énuméré précisément la nature des équipements à prendre en compte : « *les voies publiques, les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement* ».

Seuls sont donc concernés les réseaux de « viabilité » et non de confort comme le gaz, le téléphone, le chauffage urbain. Hormis l'exclusion des voies privées, cette liste était cohérente avec celle de l'ancien article R. 123-9, 3° et 4° prévoyant la possibilité pour le règlement de définir les conditions de desserte par les « *voies publiques ou privées* » et par les « *réseaux publics d'eau, d'électricité et d'assainissement ainsi que [...] les conditions de réalisation d'un assainissement individuel* ». Elle correspond également à la liste des réseaux pris en compte dans l'application des dispositions de l'article L. 111-4, codifiées depuis le 1^{er} janvier 2016 à l'article L. 111-11, obligeant l'administration à refuser une autorisation de construire s'ils sont inexistantes ou insuffisants⁴.

Le décret du 28 décembre 2015 conserve cette liste. Toutefois, il mentionne désormais les voies « *ouvertes au public* », notion plus large que celle de « *voies publiques* »⁵. Les voies privées, dès lors qu'elles sont ouvertes à la circulation du public, sont donc désormais prises en considération pour apprécier la capacité des équipements existant en périphérie immédiate de la zone.

Ces précisions appellent deux remarques principales :

- **Le choix entre les deux catégories de zone AU ne peut pas être fondé sur des équipements supplémentaires, notamment de superstructure**

Selon la taille du secteur classé en zone AU, des équipements de superstructure nouveaux ou l'extension de ceux existants pourraient ainsi apparaître nécessaires à la bonne gestion de la zone. La liste des équipements prévus à l'article R. 151-20 est clairement limitative, seule l'absence ou l'insuffisance de ceux énumérés pouvant conduire à interdire un classement en zone AU constructible. La capacité insuffisante des équipements sportifs ou scolaires, par exemple, ne peut donc pas servir de motif à un classement en zone AU « inconstructible », au lieu d'un classement en zone AU « constructible », dès lors que le secteur est desservi par la voirie et les réseaux⁶.

En revanche, les auteurs du PLU peuvent légalement estimer nécessaire un maintien en zone naturelle ou agricole et donc, dans l'attente d'une amélioration de la capacité des équipements de superstructure, décider de ne pas prévoir de nouvelles zones d'urbanisation future.

⁴ À savoir : les « *réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou de distribution d'électricité* ».

⁵ Sur la notion de voie ouverte au public, v. Fiche 1 relative à l'écriture des règles relatives à la desserte par les voies et réseaux du règlement des PLU.

⁶ Toutefois, la création d'équipements supplémentaires peut être imposée au titre des « *conditions d'aménagement et d'équipement* » de la zone mentionnées à l'article R. 123-6, alinéa 1. Voir la fiche 4 relative aux modalités d'urbanisation de la zone AU.

■ **L'existence d'un réseau d'assainissement collectif n'est pas une condition obligatoire à un classement en zone AU**

L'article R. 151-20 le prévoit implicitement. Un réseau d'assainissement ne constitue que « *le cas échéant* » un critère de distinction entre les zones à urbaniser, ce qui sous-entend qu'un secteur sur lequel des dispositifs d'assainissement individuels peuvent être installés peut être classé en zone AU « constructible ».

La superficie du secteur possède toutefois une importance particulière. Il semble en effet délicat que l'urbanisation d'un vaste ensemble puisse se réaliser sans la présence d'un réseau d'assainissement collectif alors que la rédaction de l'article R. 151-20 peut laisser supposer que des dispositifs d'assainissement autonome peuvent suffire. Il convient également de rappeler que les auteurs du PLU doivent assurer une coordination entre la délimitation des zones et le zonage d'assainissement figurant dans les annexes du dossier du PLU, une coordination mal assurée pouvant, ici aussi, conduire à un risque d'annulation.

3. La notion de « capacité suffisante »

Le terme employé est identique à celui repris par l'article R. 151-18 définissant les zones urbaines. Le texte ne précise pas ce qu'est la « *capacité suffisante* », mais cette caractéristique est liée à une situation de fait, fonction de la taille du secteur et du programme de construction envisagé pour « *l'ensemble de la zone* », tel que mentionné clairement à l'article R. 151-20. Cette référence à la desserte des constructions de « *l'ensemble de la zone* » revêt une importance déterminante et impose d'apprécier le nombre, la dimension et la nature des constructions qui seront autorisées. Cette contrainte revient en définitive à estimer la « *capacité d'accueil de la zone* », pour reprendre l'obligation qui s'impose aux communes littorales pour les espaces urbanisés ou à urbaniser (art. L. 121-21). Pour les réseaux d'eau et d'assainissement, cette appréciation s'effectuera en relation avec les annexes sanitaires figurant dans les annexes du plan local d'urbanisme. Concernant la voirie, une « *insuffisance chronique de la voirie urbaine compte tenu de la densité locale du trafic* » pourra légalement conduire à un classement en zone AU inconstructible⁷.

La notion de « *capacité suffisante* » a donc des conséquences directes sur le dimensionnement de la zone, tout particulièrement celle des zones AU « strictes », pour lesquelles la commune doit apprécier la capacité des équipements programmés au regard des prévisions⁸. Cette contrainte est à l'origine du dispositif prévu par la loi « ENL » du 13 juillet 2006 qui a permis d'insérer, dans le rapport de présentation, un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants (anc. art. L. 123-1, al. 23), échéancier qui ne peut désormais figurer que dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) en application de l'article L. 151-7 3⁹.

⁷ CAA Douai 10 janv. 2008, Société Progim, req. n° 07DA00187.

⁸ En ce sens, P. Hocreître, *Le plan local d'urbanisme*, Berger-Levrault, 2004, p. 398 et s.

Voir à titre d'exemple, sur l'appréciation de la capacité des équipements au regard du parti d'aménagement retenu : CAA Paris, 30 juin 2016, req. n° 14PA02811 (préc. dans la Fiche 2).

⁹ V. Fiche 4.

4. La notion de « périphérie immédiate » de la zone

En se fondant sur l'état des équipements existant à la périphérie immédiate de la zone, l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme laisse une liberté d'appréciation importante aux auteurs des plans locaux d'urbanisme.

En effet, la notion de « *périphérie* » ne doit pas être interprétée au sens strict, donc n'implique pas la présence d'équipements s'étendant sur tout le pourtour de la zone. L'existence d'un point de raccordement unique avec les futurs équipements internes à la zone peut suffire, en fonction de la taille du secteur et, une nouvelle fois, de l'importance du programme de construction envisagé. Pour les zones de grande dimension, plusieurs points seront logiquement nécessaires. Les orientations d'aménagement jouent donc sous cet aspect un rôle essentiel, en permettant notamment de prévoir les secteurs précis dans lesquels une connexion entre les équipements externes et internes est à prévoir.