

>> 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 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.

Sous le régime antérieur au décret du 28 décembre 2015, l'ancien article R. 123-6 fixait les modalités d'urbanisation suivantes :

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

Le décret du 28 décembre 2015 modifie ce régime d'urbanisation. Le nouvel article R. 151-20 prévoit en effet que :

- pour les zones qui disposent à leur périphérie immédiate des équipements suffisants pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de la zone, « *des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en [définissent] les conditions d'aménagement et d'équipement* » et « *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* » ;
- pour celles dont les équipements existants à la périphérie immédiate sont insuffisants, leur 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.* »

Il en résulte en particulier que le code de l'urbanisme n'offre désormais plus d'alternative possible aux modalités d'ouverture à l'urbanisation des zones AU « strictes » : cette ouverture à l'urbanisation ne peut être réalisée qu'en ayant recours à une procédure de modification ou de révision du PLU.

Avant d'examiner plus en détail les conditions de mise en œuvre de ces dispositions, deux observations s'imposent.

En premier lieu, il convient de rappeler que l'urbanisation des zones AU peut également être contrainte soit par l'absence de SCoT qui entraîne l'application de la règle de l'urbanisation limitée interdisant l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones (C. urb., art. L. 142-4), soit, en présence d'un tel schéma, par ses orientations. A ce dernier égard, on a pu observer au cours des réformes récentes une multiplication des habilitations permettant d'encadrer l'ouverture à l'urbanisation dans le SCoT, avec l'affirmation de plus en plus forte du principe d'utilisation économe des sols et de l'objectif de lutte contre l'étalement urbain. Ainsi, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT « *peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs* » (C. urb., art. L. 141-14), ou encore « *en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau : 1° L'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 111-11 ; 2° La réalisation d'une étude d'impact prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement ; 3° La réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées* » (C. urb., art. L. 141-9). Le DOO peut également définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter « *des performances environnementales et énergétiques renforcées* » (C. urb., art. L. 141-22), ou « *des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques* » (C. urb., art. L. 141-21). Enfin, il lui est possible de « *définir des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation* » (C. urb., art. L. 141-11).

En deuxième lieu, l'ouverture à l'urbanisation des zones AU, quelles que soient ses modalités, peut intervenir à l'issue d'une période plus ou moins longue. Il en résulte une incertitude sur le moment du changement d'affectation de la zone préjudiciable aux activités qui y sont exercées, le plus souvent des activités agricoles. S'agissant des POS, la pratique prévoyait parfois que certaines zones NA seraient ouvertes à l'urbanisation avant d'autres. Un échéancier approximatif était parfois établi suivant que l'urbanisation envisagée était à court terme (zone I NA), à moyen terme (zone II NA) ou à long terme (zone III NA). La loi ENL du 13 juillet 2006 a légalisé et perfectionné cette pratique pour les zones AU des PLU. Elle a prévu que « *le rapport de présentation peut comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants* » (C. urb., anc. art. L. 123-1 6°). La loi Grenelle 2 a permis de faire figurer cet échéancier dans les orientations d'aménagement et de programmation (C. urb., anc. art. L. 123-1-4), le choix de l'introduire dans les OAP permettant de le rendre juridiquement opposable dans un rapport de compatibilité. Depuis le 1^{er} janvier 2016, date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 septembre 2015, cet échéancier ne peut plus être intégré au rapport de présentation mais doit l'être, s'il est prévu, dans les OAP (C. urb., art. L. 151-7 3°).

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. 151-20, comme l'ancien 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. 151-20, des constructions peuvent être autorisées dans une zone AU « souple » lorsque « *des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement, en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement* ». Cette rédaction est sensiblement différente de celle de l'ancien article R. 123-6 qui prévoyait que « *les orientations d'aménagement 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 du secteur, aux règles à respecter concernant l'implantation des constructions, leur hauteur ou leur aspect.

Cette rédaction appelle deux remarques principales.

■ **L'obligation de prévoir des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) en zone AU**

L'interprétation de l'ancien article R. 123-6 pouvait poser problème dès lors qu'il semblait 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 aurait impliqué l'obligation d'élaborer des orientations d'aménagement pour chaque zone à urbaniser, semblait toutefois erronée.

Elle apparaissait, en effet, contraire à l'ancien article L. 123-1, alinéa 3 posant le principe selon lequel les orientations d'aménagement étaient facultatives. 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 était obligatoire, les orientations particulières permettaient 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.

Il en ressortait que l'existence d'orientations d'aménagement était facultative en zone à urbaniser. Les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone devaient être précisées soit dans le règlement seul lorsque la commune n'avait pas prévu d'orientations d'aménagement, soit à la fois dans le règlement et les orientations d'aménagement lorsque les auteurs du PLU avaient choisi d'utiliser cette possibilité².

L'utilisation des orientations d'aménagement était toutefois déjà naturellement à recommander, en particulier pour les zones d'une surface importante qui nécessitaient un encadrement clair de l'équipement et de l'aménagement des parcelles. De surcroît, elle permettait 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 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 commun³. La légalité du procédé apparaissait douteuse dans la mesure où était exigé l'accomplissement d'une formalité non prévue par le code de l'urbanisme⁴, de surcroît lorsqu'il était prévu que ce plan soit validé par une

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

² 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.

³ 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).

⁴ CE sect. 21 mars 1986, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble « Les Périades », Rec. CE p. 78, concl. J.-C. Bonichot.

autorité incompétente⁵. Les orientations d'aménagement permettaient de lever aisément cette difficulté en remplaçant, de façon légale, ces schémas. L'ancien article L. 123-1, alinéa 3 prévoyait en effet qu'elles pouvaient notamment « *prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics* », ce qui correspondait bien aux besoins des communes dans les zones à urbaniser.

Si elles étaient prévues, les auteurs du PLU devaient toutefois procéder à un dosage fin entre les contraintes qui figuraient dans le règlement et celles qui étaient mentionnées dans ces orientations. Règlement et orientations d'aménagement disposent en effet d'une force contraignante différente, le premier s'imposant selon un rapport de conformité (anc. art. L. 123-5, al. 1), les secondes selon un rapport plus souple de compatibilité (anc. art. L. 123-5, al. 2). Un manque de réflexion sur ce point était donc susceptible de 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.

Enfin, sur le plan matériel, l'existence éventuelle d'orientations d'aménagement devait être mentionnée clairement dans le rapport de présentation⁶.

Le décret du 28 décembre 2015 inverse complètement la place respective des OAP et du règlement dans les zones AU, avec la volonté de promouvoir les OAP pour favoriser l'urbanisme de projet⁷.

Il résulte en effet clairement du nouvel article R. 151-20 que seules des OAP sont obligatoires sur les zones AU, qui pourront néanmoins être également couvertes, de manière facultative donc, par des dispositions dans le règlement.

Aussi deux hypothèses doivent-elles être envisagées.

La première est celle dans laquelle le régime de la zone AU est fixé à la fois par des OAP et des dispositions dans le règlement de zone. Conformément à l'article R. 151-6 régissant les OAP dites « sectorielles », ces OAP doivent définir des conditions d'aménagement de la zone « *garantissant la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone, notamment en entrée de ville* ». L'Administration centrale précise « qu'il s'agit de mieux prendre en compte à la fois les zones urbanisées existantes, mais également les zones naturelles et agricoles en continuité desquelles s'inscrit le nouveau secteur d'aménagement. Les OAP doivent proposer des formes urbaines qui respectent les qualités des bourgs ou quartiers existants, et traiter les lisières entre

⁵ 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° 129304.

⁶ 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).

⁷ Voir les fiches relatives à l'écriture des OAP.

les nouvelles constructions et le paysage qui l'entoure »⁸. En outre, ces OAP et le règlement devront être complémentaires, cette complémentarité devant être justifiée dans le rapport de présentation (C. urb., art. R. 151-2 3°). En pratique, le recours à des dispositions dans le règlement s'imposera si les auteurs du PLU entendent instituer des servitudes d'inconstructibilité (emplacements réservés...)⁹ ou fixer précisément les caractéristiques des constructions susceptibles d'être réalisées dans la zone¹⁰.

La deuxième hypothèse est celle dans laquelle les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone AU sont définies uniquement par des OAP, sans disposition dans le règlement. Ces OAP dites de « secteurs d'aménagement » doivent alors obéir aux dispositions de l'article R. 151-8. Cet article impose en particulier que ces OAP « portent au moins sur :

- 1° La qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère ;
- 2° La mixité fonctionnelle et sociale ;
- 3° La qualité environnementale et la prévention des risques ;
- 4° Les besoins en matière de stationnement ;
- 5° La desserte par les transports en commun ;
- 6° La desserte des terrains par les voies et réseaux. »

Cette liste de thématiques dont les OAP doivent obligatoirement traiter appelle deux observations. D'une part, s'agissant de la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère, on doit selon nous considérer que les orientations des OAP de secteurs d'aménagement doivent traiter non seulement de la qualité de l'insertion des futurs projets au sein même de la zone mais également au regard « des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone, notamment en entrée de ville » visés à l'article R. 151-6, les OAP de secteurs d'aménagement de l'article R. 151-8 apparaissant comme une variété des OAP sectorielles régies l'article R. 151-6 ayant la particularité de prévoir les conditions d'aménagement et d'équipement des zones AU sans disposition dans le règlement. D'autre part, cette liste n'est qu'une liste minimale, non exhaustive. De manière facultative et complémentaire, les auteurs du PLU peuvent y ajouter d'autres éléments, notamment ceux mentionnés à l'article L. 151-7 qui précise d'une manière générale le contenu possible des OAP¹¹. La liste de l'article L. 151-7 n'étant

⁸ Guide de la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, avril 2017, p. 53.

⁹ Une telle contrainte pourrait résulter des dispositions du DOO du SCoT définissant « des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation » (C. urb., art. L. 141-11).

¹⁰ Voir les fiches relatives à l'écriture des OAP.

¹¹ L'article L. 151-7 CU définit à la fois un contenu potentiel des OAP et des éléments de morphologie juridique : « Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment :

1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les

elle-même pas limitative, exclusive, mais uniquement indicative, optionnelle, le contenu des OAP de « secteurs d'aménagement » peut comprendre d'autres dispositions dès lors que, conformément à l'article L. 151-6, elles portent sur « l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements ».

L'article R. 151-7 impose en outre à son dernier alinéa que les OAP de secteurs d'aménagement « comportent un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur ». Il s'agit au minimum d'une synthèse cartographique des dispositions correspondant aux six thèmes obligatoires.

Par ailleurs, rien ne s'oppose à ce que des OAP patrimoniales¹² viennent compléter les OAP couvrant les zones AU (qu'il s'agisse d'OAP sectorielles ou de secteurs d'aménagement). Formellement, le contenu de ces OAP patrimoniales pourra soit être intégré à une OAP générale traitant de l'ensemble des conditions d'urbanisation de la zone, soit faire l'objet d'une OAP distincte se superposant à l'OAP fixant les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone.

■ **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 les orientations d'aménagement et de programmation et le cas échéant dans le règlement la réalisation d'autres équipements que les voies ouvertes au public, les réseaux d'eau, d'électricité et le cas échéant d'assainissement.

L'article R. 151-20 (comme l'ancien article R. 123-6 avant lui) 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

continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ;

2° Favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces ;

3° Comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ;

4° Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ;

5° Prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ;

6° Adapter la délimitation des périmètres, en fonction de la qualité de la desserte, où s'applique le plafonnement à proximité des transports prévu aux articles L. 151-35 et L. 151-36. »

¹² R. 151-7 CU : « Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent comprendre des dispositions portant sur la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs qu'elles ont identifiés et localisés pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique, notamment dans les zones urbaines réglementées en application de l'article R. 151-19 ».

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 dans les PLU existants montre parfois l'embarras de leurs auteurs : certains mentionnent exclusivement les équipements limitativement énumérés¹³, d'autres adoptent une formulation floue faisant référence aux « réseaux et équipements » sans plus de détail¹⁴, ou au contraire mentionnent d'autres équipements¹⁵.

Il convient de distinguer les conditions posées pour que le zonage AU puisse être retenu et les modalités de réalisation des équipements. Les OAP et le cas échéant le règlement ne peuvent 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, qu'il s'agisse d'équipements d'infrastructure (par exemple des infrastructures et réseaux de télécommunications électroniques¹⁶) ou d'équipements de superstructure (établissements scolaires, équipements sportifs...).

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. 151-20, 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.

L'ensemble de ces équipements a vocation à apparaître sur le schéma d'aménagement d'ensemble.

b. Les modalités d'urbanisation de la zone

Selon l'article R. 151-20, 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* »,

¹³ Par exemple : « les voies, réseaux d'eau, d'assainissement collectif et d'électricité doivent être réalisés en compatibilité avec les orientations d'aménagement ».

¹⁴ Par exemple : « adéquation entre les réseaux et équipements existants et le programme des constructions projetées ».

¹⁵ 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 ».

¹⁶ Le PLU peut à cet égard être contraint par le SCoT si celui-ci prévoit « des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques » (C. urb., art. L. 141-21).

– 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 de programmation et, le cas échéant, le règlement* ».

■ **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 l'OAP et, le cas échéant, le règlement. Très souvent d'ailleurs, les PLU existants 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'ensemble¹⁷.

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* »¹⁸. 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 vigueur¹⁹. Or, contrairement aux dispositions de l'ancien article R. 123-18 applicable aux zones NA, l'article R. 123-6 issu de la réforme de 2001 et désormais l'article R. 151-20 n'ont pas prévu la possibilité de retenir la ZAC comme mode

¹⁷ Par exemple : « les constructions sont autorisées lors d'une opération d'aménagement d'ensemble et uniquement dans ce cadre ».

¹⁸ CE 25 juin 2003, Société Usine du Marin, req. n° 245518.

¹⁹ CE sect. 21 mars 1986, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble « Les Périades », préc.

exclusif d'urbanisation d'une zone AU. Les OAP et, le cas échéant, le règlement, en imposant une opération d'ensemble, doivent 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.

Enfin, si la rédaction de l'article R. 151-20 présente les deux modalités d'urbanisation comme des alternatives, la jurisprudence admet que le PLU puisse les combiner de manière cumulative.

■ **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 a été reprise par l'article R. 123-6 sous une forme rénovée, puis dans l'article R. 151-20 issu du décret du 28 décembre 2015.

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* », l'article R. 151-20 comme le précédent 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'aménagement²⁰. 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 particulière²¹.

²⁰ CE 28 juill. 1993, Commune de Chamonix-Mont-Blanc, *BJDU* 1994, n° 1, concl. S. Lasvignes.

²¹ Voir en ce sens concl. du rapporteur public sous CE 28 juill. 1993, Commune de Chamonix-Mont-Blanc, préc.

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 zone²². Il ressort du texte de l'article R. 151-20 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. 101-2. L'objectif est d'éviter l'existence de « reliquats » de terrains n'ayant pas donné lieu à une opération 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 »²³. À titre d'exemple, tel devra être le cas lorsque les voies existantes ou dont la création est prévue par les orientations d'aménagement et de programmation 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 totalité²⁴. 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 PLU²⁵. 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.

²² 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* ».

²³ En ce sens, l'Administration centrale précise dans une réponse ministérielle, relativement au sens de la locution « opération d'ensemble », que « l'urbanisation doit porter sur la totalité des terrains concernés pour en garantir la cohérence, mais ne fait pas référence à une procédure particulière » (Rép. min. n° 40482 Marie-Jo Zimmerman, JO 5 janv. 2016, p. 193 ; DAUH 2017, n° 262.).

²⁴ Une technique de réglementation similaire peut être retenue dans des zones U au moyen des OAP. Un exemple en est fourni par un PLU qui, en zone U, avait institué une OAP sur le « centre ancien » de la commune, OAP divisée en plusieurs ensembles et qui imposait que les constructions dans l'un de ces ensembles, constitué par une friche artisanale, n'étaient autorisées que si elles étaient réalisées dans le cadre d'une opération d'aménagement d'ensemble. L'opération consistant à réaliser sur l'ensemble de ce secteur la construction de trois bâtiments comportant cinquante logements, la création d'une voie interne et d'espaces de stationnement, a été regardée comme une « opération d'aménagement d'ensemble » (CAA Lyon, 21 nov. 2017, req. n° 16LY01282).

²⁵ Par exemple, urbanisation exigée sur « l'ensemble des unités foncières », sur « l'ensemble de la zone ».

La technique très fréquemment utilisée consiste à exiger que l'opération comporte une surface minimale²⁶. Elle pose toutefois problème dès lors qu'un PLU n'a plus la possibilité de fixer une surface minimale de terrains. Son utilisation est donc à proscrire 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 »²⁷,
- « 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 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 orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, des dispositions prévues au règlement.

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. La participation au financement des équipements pourra être exigée notamment par l'intermédiaire de la mise en place d'un programme d'aménagement d'ensemble, de la participation pour voies et réseaux ou d'une convention de projet urbain partenarial.

■ **Possibilité de combiner les deux modalités d'urbanisation prévues par le code de l'urbanisme**

Les termes de l'ancien article R. 123-6 laissaient clairement apparaître que les deux modalités d'urbanisation des zones AU souples étaient alternatives. La question s'est néanmoins posée de savoir si elles pouvaient être combinées de manière cumulative. Le Conseil d'Etat l'a admis en considérant que : « *que ces dispositions [de l'article R. 123-6] ne font pas obstacle à ce que les auteurs d'un plan local d'urbanisme puissent, lorsqu'ils définissent les conditions d'aménagement et d'équipement d'une opération*

²⁶Par 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 ».

²⁷ 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).

d'aménagement d'ensemble, prévoir que la délivrance des autorisations de construction au sein de la zone sera subordonnée à la réalisation préalable et au fur et à mesure des équipements internes ; que, par suite, en jugeant qu'en subordonnant, même au sein d'une telle opération, la délivrance des permis de construire à la réalisation préalable et au fur et à mesure des équipements internes à l'opération, les auteurs du règlement du PLU de la commune de Montpellier ont ajouté aux dispositions de l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme une condition supplémentaire, la cour administrative d'appel de Marseille a commis une erreur de droit »²⁸.

Cette solution paraît transposable aux zones AU régies par le nouvel article R. 151-20.

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.

Sous le régime antérieur au décret du 28 décembre 2015, il existait toutefois deux autres modalités d'urbanisation. L'ancien article R. 123-7 prévoyait ainsi que l'urbanisation « *peut être subordonnée à une modification ou à une révision* » du PLU, ce qui impliquait que la transformation du document ne constituait pas une condition systématique pour autoriser l'aménagement des terrains.

Comme l'expliquait une réponse ministérielle, trois hypothèses étaient à envisager lorsque la zone ne disposait pas des équipements suffisants pour desservir les constructions à implanter dans son ensemble²⁹:

- la commune avait 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 [pouvait] prévoir les règles qui s'appliqueraient dans la zone et préciser que les permis de construire ne pourraient pas être délivrés aussi longtemps que la

²⁸ CE, 30 janv. 2017, req. n° 395167 ; Constr.-Urb. 2017, comm. 35, note L. Santoni ; DAUH 2017, n° 240, chron. J.-P. Lebreton.

²⁹ Rép. min. n° 28388, JOAN Q 30 mars 2004, p. 2615 ; DAUH 2005, n° 304.

commune n'avait pas réalisé les équipements nécessaires. Dans cette hypothèse, la commune n'avait donc pas l'intention de réaliser les réseaux à brève échéance, mais souhaitait faciliter une urbanisation ultérieure, dès réalisation des équipements, sans avoir à modifier ou réviser le PLU.

Restait à déterminer quelles modalités d'écriture adopter. La réponse ministérielle prévoyait 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, était donc envisageable, en prévoyant à l'article 2 que l'urbanisation ne se ferait qu'après réalisation de ces équipements. Cette possibilité était toutefois marquée par son assez grand manque de visibilité, la zone étant en quelque sorte une « zone d'urbanisation aléatoire »³⁰ ;

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

La jurisprudence a également admis que les dispositions de l'article R. 123-6 ne faisaient pas obstacle à ce qu'il soit envisagé d'ouvrir à l'urbanisation une zone AU notamment à l'occasion de la création d'une ZAC à l'initiative d'une personne publique³¹.

Le décret rompt avec cette logique libérale. Aux termes de l'article R. 151-20, l'ouverture à l'urbanisation de ces zones AU strictes « *est (et non pas « peut être ») 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* ».

Le choix de l'une ou l'autre de ces procédures est dicté par les dispositions du code de l'urbanisme :

-la révision s'impose pour « *ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier* » (art. L. 153-31 5° ; V. infra sur la fermeture à l'urbanisation des zones AU « dormantes »). L'administration centrale a précisé que, la loi n'ayant pas prévu qu'une procédure de révision « allégée » puisse être utilisée, il convient de

³⁰ J.-P. Lebreton, Les zones à urbaniser des plans locaux d'urbanisme, préc.

³¹ CAA Lyon, 19 déc. 2017, req. n° 16LY01758. En l'espèce, relativement à des zones 2AU définies comme « non ou insuffisamment équipées et sur lesquelles la commune peut envisager le développement d'activités à plus ou moins long terme », le règlement précisait que lesdites zones ne pourraient « être ouvertes à l'urbanisation qu'à l'occasion soit d'une modification ou d'une révision du PLU, soit de la réalisation d'une zone d'aménagement concerté ».

recourir à la procédure de révision « normale » ; mais qu'une procédure plus rapide de mise en compatibilité pourra être mise en œuvre en application de l'article L. 300-6 si l'ouverture à l'urbanisation concerne un projet public ou privé de travaux présentant un caractère d'intérêt général et susceptible faire l'objet d'une déclaration de projet³². Comme l'a relevé Xavier Couton, les procédures de mise en compatibilité prévues pour un projet déclaré d'utilité publique (art. L. 153-54) ainsi que les procédures intégrées pour le logement et pour l'immobilier d'entreprise (art. L. 300-6-1) devraient également pouvoir être mises en œuvre.

-en-dehors de ce cas, il est recouru à la procédure de modification ; la loi ALUR du 24 mars 2014 a toutefois imposé que l'ouverture à l'urbanisation fasse l'objet dans cette hypothèse d'une « *délibération motivée de l'organe délibérant de l'établissement public compétent ou du conseil municipal [qui] justifie l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones* » (art. L. 153-38). Cette délibération semble a priori pouvoir être celle approuvant le PLU modifié, sans qu'il soit nécessaire de délibérer spécifiquement sur le projet.

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 doute³³. 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 »³⁴.

³² Rép. min. Q n° 88463, JOAN Q 1^{er} nov. 2016, p. 9182 ; Constr.-Urb. 2017, comm. 4, note X. Couton ; DAUH 2017, n° 265.

³³ 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 ».

³⁴ MELT, *Le plan d'occupation des sols*, préc. p. 127.

3. Fermeture à l'urbanisation des zones AU « dormantes »

La pratique de certains PLU, reprenant le plus souvent les choix opérés antérieurement par les POS, a souvent conduit à surdimensionner les zones AU et à délimiter ce qui a été qualifié de zones AU « dormantes ». Celles-ci ont souvent généré des ambiguïtés portant sur la valeur réelle des biens et sur leur statut au regard du droit rural ou du droit de l'urbanisme. De telles zones entraînent par ailleurs en contradiction avec les objectifs de plus en plus fermement affichés de lutte contre l'étalement urbain et de consommation économe de l'espace. Pour mettre fin à cette situation, il a été envisagé que ces zones soient automatiquement reclassées en zone A ou N si elles n'avaient pas été urbanisées dans un temps raisonnable. La loi ALUR retient toutefois un dispositif un peu moins rigoureux. Elle prévoit qu'à partir du 1^{er} juillet 2015, si au terme d'un délai de neuf ans suivant leur création, ces zones n'ont pas été ouvertes à l'urbanisation ou n'ont pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'EPCI compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier, l'ouverture à l'urbanisation requiert la révision du PLU (C. urb., anc. art. L. 123-13). Cette disposition, qui avait malencontreusement disparu du code de l'urbanisme à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 septembre 2015, y a été réintroduite par la loi biodiversité du 8 août 2016. Elle figure désormais au 4^o de l'article L. 153-31.

L'Administration centrale dissipe les doutes que la solution envisagée avant la loi ALUR a pu laisser subsister en précisant que *« ce dispositif n'induit pas un reclassement des zones concernées en zones naturelles ou agricoles. Il prévoit que la commune ou l'intercommunalité, désireuse d'ouvrir à l'urbanisation une de ces zones, passe par une procédure de révision de son plan local d'urbanisme. Cette procédure, qui nécessite une concertation approfondie et une association des personnes publiques, apporte des garanties sur l'existence d'un débat préalable et la vérification que l'ouverture à l'urbanisation de zones prévues de longue date, parfois trop largement dimensionnées, ne compromet pas les objectifs de consommation économe de l'espace qui s'imposent à toutes les collectivités »*³⁵.

³⁵ Rép. min. n° 57733, JOAN 27 août 2014, p. 944 - Rép. min. n° 13174 : JO Sénat Q 12 févr. 2015, p. 328, Dr. Administratif n° 4, Avril 2015, alerte 40, veille par R. Noguellou ; JCP A n° 8, 23 Février 2015, act. 200.

**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 inconstructible	Zones AU de plus de 9 ans : révision du PLU
		Zones AU de moins de 9 ans : modification du PLU et délibération motivée