

Les zones à urbaniser dans les PLU

Article R. 151-20 du Code de l'Urbanisme (CU)

Objectifs

- Planifier le développement de l'urbanisation de la commune et notamment le rythme d'urbanisation, ce qui permet de le mettre en cohérence avec la capacité des équipements publics existants.
- Conditionner, le cas échéant, l'ouverture à l'urbanisation au respect de certaines règles, résultant, au besoin, d'outils spécifiques (secteurs de mixité sociale, orientations d'aménagement et de programmation, etc.).
- Imposer, le cas échéant, des secteurs d'aménagement d'ensemble et ouvrir un dialogue avec les aménageurs.

▶ Il existe deux catégories de zone à urbaniser :

- **Les zones ouvertes à l'urbanisation, dites le plus souvent zones « 1AU » (PLU) :** dans les secteurs dont les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate de la zone ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone. On les retrouve plus fréquemment en lisière ou au sein de secteurs déjà construits. Le zonage 1AU permet à la collectivité, si elle le souhaite, de soumettre l'ensemble d'un secteur à la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble.
- **Les zones dont l'ouverture à l'urbanisation est en principe soumise à une évolution du document d'urbanisme, dites zones « 2AU » :** dans les secteurs dont les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter.

Attention : les dénominations « 1AU » et « 2AU » ne sont pas imposées par le CU qui est silencieux à ce sujet (cf. lexique). Elles peuvent recevoir d'autres déterminations dans certains PLU (ex : AUs et AUr). Il convient de lire le règlement de la zone AU pour différencier les deux.



▶ Où? Qui? Comment?

Où ?

- **Dans les PLU :** zones 1AU et 2AU (ces sigles ne sont pas homogènes sur tout le territoire : cf. lexique) ;
- **Pas possible dans les cartes communales,** qui distinguent uniquement les zones constructibles des zones non constructibles ;
- **Pas possible dans le Règlement National d'Urbanisme (RNU),** qui ne connaît que la notion de « partie actuellement urbanisée de la commune ».

Qui ?

La commune ou l'EPCI compétent en matière de document d'urbanisme.

Comment ?

- **Lors de l'élaboration du PLU :** distinction à effectuer entre les secteurs d'urbanisation immédiate (1AU) et ceux à réserver pour plus tard (2AU).
- **Sinon par évolution du document d'urbanisme** (par modification voire révision pour le passage de 2AU en 1AU – cf. fiche GEN02 : « Comment faire évoluer les PLU ? »).
- Il est nécessaire de motiver et de justifier le classement des différentes zones **dans le rapport de présentation**. Le PADD doit par ailleurs fixer des objectifs chiffrés de modération de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain (art. L. 151-5 du CU).
- **Pour les zones 1AU :** l'article L. 151-7 du CU permet d'insérer dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation un **échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones AU et de la réalisation des équipements correspondants** (cf. fiche AM03 : « Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) »).

Les zones à urbaniser dans les PLU

- Pour transformer une zone 2AU en zone 1AU :
 - > **Pour les zones 2AU de plus de 9 ans non ouvertes à l'urbanisation ou non maîtrisées**
Depuis le 1^{er} juillet 2015 le PLU doit faire l'objet d'une révision pour ouvrir à l'urbanisation une zone AU qui, dans les 9 ans de 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'EPCI compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier. Cf. art. L. 153-31 du CU.

- > **Pour toutes les autres zones 2AU**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi ALUR du 24 mars 2014, le PLU doit faire l'objet d'une modification assortie d'une délibération motivée de l'autorité compétente, sur l'utilité de l'ouverture de la zone à l'urbanisation au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et sur la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones. Cf. art. L. 153-38 du CU.

D'une manière générale, pour les communes non couvertes par un SCoT et sous réserve de la dérogation prévue à l'article L. 142-5, l'article L. 142-4 du CU interdit l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu délimitées après le 1^{er} juillet 2002. Cette interdiction concerne l'ensemble du territoire à compter du 1^{er} janvier 2017.

► Avantages / Inconvénients

Avantages

- **Pour les zones 1AU**, les parcelles concernées sont immédiatement constructibles :
 - > **Soit** lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble (par exemple : permis d'aménager ou d'un permis de construire groupé). Cette notion d'aménagement d'ensemble, quand elle est prévue, garantit un urbanisme cohérent sur ce secteur et permet à la commune d'éviter les initiatives parfois malheureuses de certains propriétaires fonciers.
 - > **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 les PLU postérieurs au 01/01/2016)** : obtention d'autorisations d'urbanisme au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes.

- **Pour les zones 2AU** : leur passage en 1AU est normalement subordonné à une modification ou à une révision du PLU, ce qui permet à la commune de maîtriser dans le temps l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation.

Inconvénients

- **Pour les zones 1AU** : la commune ne doit classer des terrains en 1AU que si elle est sûre que les équipements sont de capacité suffisante. Par ailleurs, si la collectivité n'a pas la maîtrise foncière des terrains classés en 1AU et si ce classement n'est pas associé à des règles particulières comme par exemple un secteur de mixité sociale et/ou des orientations d'aménagement et de programmation, un opérateur pourra y réaliser le programme de son choix (sous réserve du respect du règlement de la zone) sans que la commune ne puisse s'y opposer, dès lors qu'il respecte les règles d'urbanisme applicables. Si, en plus, la surface des zones 1AU est disproportionnée par rapport aux besoins de la commune, celle-ci ne pourra plus maîtriser dans le temps et dans l'espace son développement urbain.

À combiner

En pratique, pour s'assurer un aménagement cohérent et une mixité sociale minimale, toute zone 1AU d'une certaine taille devrait être soumise à une obligation d'aménagement d'ensemble et comporter un minimum de prescriptions d'urbanisme (cf. fiche GEN07 : « Quels outils pour maîtriser l'aménagement urbain ? ») et, assorties les cas échéant d'obligations de réaliser un minimum de logements sociaux (cf. fiche GEN08 : « Quels outils pour favoriser la mixité sociale ? »).



Jurisprudence

Les zones à urbaniser dans les PLU

- ▷ **Notion de « capacité suffisante » des voies publiques et des réseaux pour l'ensemble de la zone, dans le cadre d'un classement en 1AU**

CAA Lyon, 27 septembre 2011, « M. A. c/ commune de Saint-Eloi », n° 09LY02884

« Considérant que [...] en étendant la zone U en profondeur au-delà du secteur urbanisé correspondant au premier rang de maisons placées de part et d'autre de la route sur des terrains qui, eu égard aux dysfonctionnements du réseau d'eaux pluviales ne peuvent être regardés comme suffisamment équipés, et alors que de surcroît le projet d'aménagement et de développement durable énonce comme objectif de situer majoritairement l'urbanisation future autour du bourg, les auteurs du plan local d'urbanisme ont entaché leur décision d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation au regard de ces dispositions ; »

- ▷ **L'insuffisance de capacité des réseaux d'eau justifie un déclassement de 1NA en 2AU**

CAA Bordeaux, 11 juillet 2013, « société One c/ commune du Port », n° 12BX00447

« [...] Il ne ressort pas des pièces du dossier que ces parcelles auraient été raccordées à un réseau d'eau potable d'une capacité suffisante ; que, dans ces conditions, c'est à bon droit que le tribunal administratif a estimé que la capacité des réseaux d'eau potable était insuffisante ; que ce motif suffisait à justifier le classement en zone à urbaniser des parcelles en litige [...]. »

- ▷ **Injonction donnée à la commune de faire évoluer son PLU (2AU en 1AU) du fait du niveau d'équipement récent des terrains**

CAA Nantes, 28 février 2014, « Mme C. c/ commune de Saint-Père-en-Retz », n° 12NT03208

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et notamment des plans produits à l'instance, que, contrairement aux allégations de la commune, le terrain concerné est desservi par une voie publique et par les réseaux d'eau potable, d'électricité et d'assainissement ; qu'en outre, il est constant que la station d'épuration communale, de capacité limitée lors de l'approbation du plan local d'urbanisme, dispose désormais d'une capacité suffisante pour faire face à l'extension de

l'urbanisation ; que, dans ces conditions, la zone 2 AUa de Kermoarel répondait à la date de la décision litigieuse aux conditions d'ouverture à l'urbanisation fixées par les dispositions précitées de l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme ; que le maintien de son classement en zone AUa du plan local d'urbanisme est par suite entaché d'erreur manifeste d'appréciation [...]. »

Commentaire : plutôt que de garder artificiellement des secteurs en zone 2AU alors qu'ils sont desservis de manière suffisante, mieux vaut les mettre en 1AU avec tous les outils nécessaires pour contrôler l'urbanisation : échancier d'ouverture à l'urbanisation, orientation d'aménagement et de programmation, secteur de mixité sociale.

- ▷ **Exemples du contrôle d'erreur manifeste d'appréciation sur le classement en 2AU par le juge**

CAA Nantes, 10 mai 2016, N° 14NT01985

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les parcelles [...], classées par le plan local d'urbanisme en litige en zone 2 AU non ouverte à une urbanisation immédiate, sont dépourvues de constructions, et jouxtent, dans leur partie sud, un secteur bâti situé en prolongement du centre-bourg ; que le document graphique du PLU montre, néanmoins, que les parcelles en cause sont bordées au nord par une zone 1 AUyc réservée à l'implantation à court ou moyen terme d'activités commerciales et de service à proximité du Super U et à l'ouest par une zone 2 AU ; qu'à l'est, les parcelles [...] ne sont pas construites ; que les parcelles en cause ne s'intègrent donc pas dans un espace déjà urbanisé ; que, conformément aux objectifs définis par le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), la commune [...] a ainsi entendu ouvrir les parcelles précitées à une urbanisation future, en opérant toutefois un développement progressif et maîtrisé des surfaces bâties ; que, par ailleurs, il n'est pas établi qu'à la date de la décision contestée lesdites parcelles, alors même qu'elles seraient regardées comme attenantes au "chemin des landes", bénéficieraient de réseaux, notamment en matière d'assainissement, et d'une desserte aux voies publiques d'une capacité suffisante, l'unité foncière en litige étant en partie enclavée ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation doit être écarté [...]. »



Les éléments d'information contenus dans cette fiche sont fournis au regard de la réglementation en vigueur et de la jurisprudence existant à la date de sa publication. Il s'agit d'une information générale qui ne saurait servir à résoudre des cas particuliers. La mise en œuvre de l'outil décrit ne saurait engager en aucun cas l'Établissement Public Foncier de Bretagne. Aucune utilisation commerciale de la présente fiche n'est autorisée.

Les zones à urbaniser dans les PLU

Jurisprudence (suite)

CAA Marseille, 21 avril 2016, n° 15MA00804

« Considérant que le certificat d'urbanisme, demandé le 26 janvier 2012 en vue de constituer quarante-cinq lots à bâtir sur le terrain dont le classement en zone 2AU est contesté, a été refusé au motif que la desserte par les voies publiques était insuffisante ; que ce motif de refus a été confirmé par une expertise judiciaire ; qu'il ressort des pièces du dossier que le chemin de Causeran est très étroit et que la commune a pu estimer qu'il n'était pas de nature à supporter la circulation qui serait induite par l'urbanisation de ce secteur ; que, dans ces conditions, en l'absence de capacité suffisante des voies publiques, la commune a pu, pour ce seul motif et sans erreur manifeste d'appréciation, classer la parcelle appartenant aux requérantes en zone dont l'urbanisation est conditionnée à une modification ou une révision du plan local d'urbanisme [...]. »

▷ Rapport de présentation du PLU et urbanisation de terres agricoles : nécessité d'analyser les impacts sur l'activité agricole

Conseil d'État, « commune de Gurmençon c/ EARL B., consorts B., EARL du Pays d'Aspe, M. et Mme A. D. et M. C. D. », 15 mai 2013, n° 340554

« C'est par une appréciation souveraine, dont la commune de Gurmençon n'est pas fondée à soutenir qu'elle serait entachée de dénaturation, que la cour administrative d'appel de Bordeaux a estimé que, faute d'analyser les effets sur l'activité agricole de cette ouverture à l'urbanisation de plusieurs hectares de terrains, le rapport de présentation du nouveau plan local d'urbanisme méconnaissait les dispositions citées ci-dessus des articles L. 123-1 et R. 123-2 du Code de l'Urbanisme [...]. »

▷ Opérations d'aménagement d'ensemble en zone AU et délivrance des autorisations d'urbanisme

CE, 30 janvier 2017, n°395167

L'article R. 151-20 (ancien article R. 123-6) du Code de l'urbanisme prévoit que en zone 1AU « les OAP 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 (...) ». Cet article semble donc prévoir deux possibilités alternatives et non cumulables de délivrance des autorisations d'urbanisme. Cependant le CE a précisé cet article.

Le PLU de la commune de MONTPELLIER prévoyait que l'urbanisation de la zone s'effectuait sous la forme d'une opération d'aménagement d'ensemble, et que les autorisations de construction au sein de la zone étaient subordonnées à la réalisation préalable et au fur et à mesure des équipements internes à l'opération

Le PLU de la commune a été attaqué sur ce point. Le CE, en l'espèce, a finalement donné raison à la commune de Montpellier et a ainsi considéré que les dispositions de l'art. R. 151-20 du CU « 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 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 ». Donc les deux possibilités sont cumulables.