

>> L'ÉCRITURE DU RÉGLEMENT : ZONAGE

ZONE U

Jean-François Inserguet, Maître de conférences à l'Université Rennes 2

Fiche 1

LA DÉLIMITATION DES ZONES URBAINES

Selon les dispositions de l'article R. 123-5 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 ».

Cette définition diffère sensiblement de celle donnée à l'ancien article R. 123-18 concernant les plans d'occupation des sols. Elle reposait uniquement sur le critère de l'état des équipements des terrains, la zone U étant celle dans laquelle *« les équipements publics existants ou en cours de réalisation »* permettaient *« d'admettre immédiatement des constructions »*.

La délimitation des zones urbaines repose donc dorénavant sur deux critères alternatifs. Peuvent être classés en zone urbaine :

- les secteurs déjà urbanisés de la commune,
- les secteurs qui ne sont pas encore urbanisés mais qui disposent des équipements publics suffisants pour admettre des constructions.

1. Le classement fondé sur le caractère déjà urbanisé de la zone

À s'en tenir à la lettre même de l'article R. 123-5, la commune a la possibilité de placer en zone U des terrains déjà urbanisés, indépendamment de leur niveau d'équipement. Cette définition nouvelle permet le reclassement des anciennes zones NB, aujourd'hui supprimées.

Il est toutefois nécessaire de nuancer la portée de la disposition. Certes, le classement en zone urbaine n'accorde pas un droit à construire : la jurisprudence administrative admet la légalité d'un refus de permis de construire fondé sur l'insuffisance des équipements alors même que le terrain est classé en zone urbaine¹. Mais une zone déjà urbanisée est une zone disposant *a priori* des équipements suffisants.

Par ailleurs, la méthode employée par le juge pour définir ce qu'est un secteur urbanisé au sens de l'article R. 123-5 ne devrait pas différer de celle employée pour identifier les *« parties actuellement urbanisées de la commune »* au sens de

¹ CE 5 nov. 1984, Assoc. SOS Boulevard de Strasbourg, *Rec. CE*, p. 351. En ce sens également : Rép. min. 18 oct. 1999, *JOAN Q*, p. 6084.

l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme ou des « *secteurs urbanisés* » au sens de l'article L. 111-1-4. Sont ainsi retenus des indices liés notamment à la configuration des parcelles, le nombre des constructions présentes et l'état des équipements, ce dernier critère étant systématiquement repris².

Un secteur urbanisé est donc un secteur admettant déjà des constructions et en principe suffisamment équipé pour admettre des constructions supplémentaires. Si l'état des équipements ne permet pas d'en admettre de nouvelles, il est préférable que cela soit mentionné clairement dans le règlement de la zone, aux articles 1 et 2.

2. **Le classement reposant sur l'état d'équipement des terrains**

À l'époque des plans d'occupation des sols, le critère de l'état d'équipement des terrains était le seul retenu par les textes pour qualifier les zones urbaines. La jurisprudence administrative avait toutefois forgé un deuxième critère, se cumulant à celui de l'état des équipements et fondé sur le caractère urbanisé du secteur³. La zone urbaine des POS, au sens jurisprudentiel, était donc une zone à la fois équipée et urbanisée.

Désormais, la zone U des PLU peut être une zone non urbanisée mais disposant des équipements suffisants pour desservir les constructions à implanter. Cette définition est d'ailleurs cohérente avec celle des zones d'urbanisation future reposant, elle aussi, sur l'état des équipements et leur proximité.

■ **Les équipements à prendre en compte**

Contrairement aux zones à urbaniser, le code de l'urbanisme ne mentionne pas quels sont les équipements dont il convient de tenir compte pour un classement en zone urbaine.

Il convient toutefois de lire les dispositions de l'article R. 123-5 à la lumière de celles de l'article R. 123-6 relatives aux zones AU puisqu'elles se combinent : sont visés les réseaux de viabilité primaire, à savoir « *les voies publiques* » ainsi que « *les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement* ». Cette liste correspond par ailleurs aux équipements mentionnés dans d'autres dispositions du code de l'urbanisme, en particulier les articles R. 123-9 et L. 111-4 (voir les fiches relatives aux zones AU, notamment la fiche n°3).

En revanche, une réponse ministérielle en date de 2007 crée un doute quant à la possibilité de placer en zone U des parcelles sur lesquelles seul un dispositif

² Ministère de l'équipement, La règle de la constructibilité limitée et le juge, *Jurisp. administrative illustrée* 1989.

³ Par exemple, CE 1^{er} févr. 1993, Commune de Falicon, req. n°119198 : annulation pour erreur manifeste d'appréciation d'un classement en zone NA « stricte » alors que des constructions avaient déjà été autorisées sur la plupart des parcelles, situées à proximité immédiate de zones urbanisées. Le secteur était par ailleurs desservi par la voirie et par les réseaux d'eau et d'électricité, la capacité actuelle de ces équipements ne justifiant pas une interdiction totale de construire.

d'assainissement individuel est envisageable car le réseau d'assainissement est absent ou n'est pas programmé. Selon cette position de l'administration centrale, une construction dotée d'un dispositif d'assainissement individuel ne peut être autorisée en zone U que dans « *un secteur où le zonage d'assainissement prévoit du collectif, et en l'attente de la réalisation des équipements publics* ». « *Hormis ce cas, un système d'assainissement individuel ne peut être autorisé en zone urbaine* »⁴.

Cette position ne prohibe pas directement le classement en zone U de parcelles non desservies par le réseau d'assainissement collectif. En revanche, en prévoyant que les autorisations de construire devront être refusées, elle crée en quelque sorte un statut de zone U inconstructible. Elle pose donc problème car elle rend difficile le choix d'un zonage adapté lorsque la parcelle est pourvue de tous les autres équipements. Un classement en N n'est pas systématiquement envisageable si le secteur, déjà largement urbanisé par exemple, a perdu son caractère naturel (ce qui peut être le cas pour les zones NB des plans d'occupation des sols). Un zonage AU apparaît aussi problématique, la zone étant déjà équipée. De surcroît, les dispositions de l'article R. 123-6 relatives aux zones AU précisent également que l'existence d'un réseau d'assainissement n'est nécessaire que « *le cas échéant* », ce qui autorise implicitement des dispositifs d'assainissement autonome.

La zone U doit donc être desservie par une voie publique et être équipée des réseaux d'eau et d'électricité pour qu'un classement soit légalement admis. L'absence d'un réseau d'assainissement ne constitue pas un défaut rédhibitoire, le principal étant que les sols soient aptes à recevoir des systèmes d'assainissement individuel. Les prévisions du zonage d'assainissement annexé au PLU jouent donc un rôle déterminant.

Enfin, la liste des équipements à prendre en compte est limitative. En particulier, une commune ne peut pas choisir de ne pas classer des parcelles en zones U au seul motif de l'absence ou de l'insuffisance d'autres équipements, notamment d'équipements de superstructure (établissements scolaires, installations sportives...) ⁵.

Ces terrains pourront être maintenus en zone N ou A, à la condition qu'ils répondent aux critères définis aux articles R. 123-7 et R. 123-8, à savoir revêtir le caractère d'espaces naturels ou disposer d'un potentiel agricole⁶. Ces derniers prévoient en effet clairement que les zones agricoles et naturelles peuvent concerner des terrains « *équipés ou non* ». Les conditions d'un classement seront logiquement plus difficilement remplies dans les secteurs en partie déjà urbanisés ou dans les centres urbains.

La commune, tout en classant les terrains en zone U, aura également la possibilité de les rendre en partie inconstructibles, pour une durée maximale de cinq ans, en prévoyant un secteur d'attente de l'article L. 123-2 a si les conditions sont réunies (à savoir « *sous réserve d'une justification particulière* » et « *dans l'attente de l'approbation d'un projet d'aménagement global* »).

⁴ Rép. min. n°01149, *JO Sénat* 11 oct. 2007, p. 1822.

⁵ Toutefois, dans un sens favorable : P. Hocreître, *Les plans locaux d'urbanisme*, Berger-Levrault 2004, p. 395.

⁶ Voir les fiches relatives aux zones agricoles et aux zones naturelles.

■ **La notion d'équipements existants ou « en cours de réalisation »**

Comme le prévoient clairement les dispositions de l'article R. 123-5, il n'est pas nécessaire que les équipements existent pour qu'un classement en zone urbaine soit possible. Ce dernier est envisageable également s'ils sont « *en cours de réalisation* ». Cette formulation est sensiblement identique à celle de l'article L. 111-4 selon lequel une autorisation doit être refusée si l'autorité administrative ne sait pas « *dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public ces travaux doivent être exécutés* ».

En l'absence des équipements, le classement en zone urbaine ne sera donc envisageable que si la collectivité ou son concessionnaire se sont engagés sur un programme de réalisation, par exemple lorsque les travaux ont été budgétisés, qu'un marché de programmation est en cours ou, mieux, qu'un contrat de maîtrise d'œuvre a été conclu, donc lorsque les délais sont connus.

■ **La notion de capacité suffisante**

Les équipements existants ou programmés doivent avoir « *une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter* » (art. R. 123-5). Cette condition n'existait pas concernant les POS. Elle est destinée à éviter le plus possible des refus de permis de construire ou des décisions d'opposition, fondées sur l'article L. 111-4, visant des projets pourtant situés en zone U. Cette situation, bien que légale⁷, est en effet pour le moins inéquitable pour les propriétaires et traduit un manque d'anticipation dans la définition du parti d'aménagement.

Avant de classer des terrains en zone U, les auteurs du PLU doivent donc disposer d'une vision suffisamment précise de la future configuration de la zone, du nombre des constructions futures et de leur taille. Les orientations d'aménagement **et de programmation** peuvent à ce titre constituer un outil précieux dans la réflexion des auteurs du plan local d'urbanisme et dans l'encadrement de l'urbanisation. La capacité suffisante ou non des équipements sera également à apprécier au regard des prévisions des annexes sanitaires du document.

⁷ CE 5 nov. 1984, Assoc. SOS Boulevard de Strasbourg, préc.