

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)

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a fait de la lutte contre l'étalement urbain un des axes majeurs de la planification en renforçant les obligations des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) en matière d'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, et en leur imposant une analyse des capacités de densification dans leur rapport de présentation¹, les incitant ainsi à privilégier une intensification urbaine raisonnée à une extension de l'urbanisation.

Le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et portant modernisation du contenu des plans locaux d'urbanisme vient préciser plusieurs éléments relatifs aux zones à urbaniser (AU) afin de les adapter aux enjeux de maîtrise de l'étalement urbain², ainsi que les possibilités de classement en zone N.

1. L'évolution du cadre réglementaire

Articles recodifiés	Anciens articles	Contenu des dispositions
<i>Chapitre I : Contenu du plan local d'urbanisme</i>		
<i>Section 3 : Le règlement</i>		
<i>Sous-section 2 : Délimitation et réglementation des zones urbaines, à urbaniser, agricole, naturelle et forestière</i>		
R.151-17	Article R.123-4 – alinéa 1	Contenu du plan de zonage
R.151-18	R.123-5	Zones urbaines
R.151-20	Modification de l'article R.123-6	Zones à urbaniser : 1er alinéa : supprime l'obligation du caractère naturel du secteur à classer en zone à urbaniser 2e et 3e alinéa : les orientations d'aménagement et de programmation sont obligatoires pour encadrer l'ouverture à l'urbanisation d'une zone AU

¹ Cf Fiche technique 3 : « Le rapport de présentation, un contenu renforcé ».

² Cf Fiche Alur : lutte contre l'étalement urbain

		(passage de 2AU à 1AU ou U)
R.151-22	Article R.123-7 – 1 ^{er} alinéa	Zones agricoles
R.151-23	Article R.123-7 – alinéas 1 à 3	Occupation du sol en zone agricole
R.151-24	Modification de l'article R.123-8 – alinéas 1 à 4	Zones naturelles et forestières: précisions sur la possibilité de classement d'une zone naturelle-pour raison de nécessité de prévention des risques, notamment d'inondation, ou de préservation des ressources naturelles
R.151-25	R.123-8 – alinéas 7 à 9	Occupation du sol en zone naturelle et forestière
R.151-26	Création en application du L.151-13	Avis de la CDPENAF dans la délimitation des STE-CAL

2. Les zones AU

L'article **R151-20** (anciennement R. 123-6) du code de l'urbanisme apporte plusieurs évolutions :

- Il permet désormais de classer en zone à urbaniser des secteurs ne présentant pas de caractéristiques naturelles, mais dont l'insuffisance de voies et de réseaux en rend l'aménagement impossible (point 2.1) ;

- Il supprime l'obligation de recourir au règlement dans les zones 1AU lorsqu'elles sont couvertes par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) dont le contenu obligatoire est précisé par le décret à l'article **R151-8**³ (point 2.2).

L'article **R151-20** conserve la distinction entre les deux types de zones à urbaniser existantes. Elles sont distinguées selon leurs caractéristiques et leurs modalités d'ouverture à l'urbanisation. Cette distinction est opérée dans certains PLU par classement en zones 1AU/2AU ou IAU/IIAU.

Il conforte ainsi l'encadrement de l'ouverture à l'urbanisation des zones (2AU), dont les réseaux et voies existants n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les projets de constructions à implanter. Leur ouverture à l'urbanisation est donc soumise soit à une modification du PLU avec délibération motivée, soit à une révision lorsque la zone à urbaniser n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives, dans les neuf ans suivant sa création⁴.

Le décret apporte également des clarifications subsidiaires sur le statut des voies situées à la périphérie immédiate de la zone AU ainsi que sur l'obligation de recourir à une procédure de modification ou de révision pour l'ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU. (point 2.3)

³ Cf : Fiche technique 5 : « Les orientations d'aménagement et de programmation »

⁴ Cf le 4° de l'article L. 153-31

2.1 La possibilité d'ouvrir à l'urbanisation des secteurs situés en dehors des espaces naturels

Les zones AU sont à présent redéfinies comme des « secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation », quand les prescriptions de l'ancien article [R151-6](#) limitaient ces secteurs aux espaces naturels.

Ancien article (antérieur au 1 ^{er} janvier 2016)	Nouvel article (depuis le 1 ^{er} janvier 2016)
Article R123-6 1^{er} alinéa Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation.	Article R151-20 1^{er} alinéa Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation.

La mesure vise principalement à étendre le classement en zone AU, de secteurs de projets, tels que les friches urbaines.

Elle participe à la maîtrise de l'étalement urbain en privilégiant la revitalisation et la mutation des zones déjà artificialisées, et en élargissant les zones à urbaniser à des secteurs auparavant situés en zone U alors que les réseaux et voies existantes ne permettaient pas leur requalification. Par exemple une grande friche ferroviaire ou industrielle, entourée de voiries mais sans desserte ni réseaux à l'intérieur de son emprise lui permettant d'être requalifiée, pourra être classée en zone AU et faire l'objet d'OAP.

Cette mesure contribue ainsi à préserver les espaces naturels en ne les identifiant plus comme les seules réserves foncières potentiellement urbanisables d'un territoire.

En revanche, ne peuvent pas être classées en zone AU, des parcelles suffisamment desservies et équipées pour être aménagées, ou qui sont déjà partiellement urbanisées. Le classement d'un secteur en zone AU doit donc toujours être motivé et justifié dans le rapport de présentation, notamment pour les secteurs de friches urbaines ou de renouvellement urbain, qui sont souvent situés à proximité ou au sein des zones urbaines. L'adéquation des équipements du secteur avec le projet d'aménagement reste ainsi le critère déterminant pour décider de son classement en zone AU ou en zone U.

2.2. L'obligation de rédiger des OAP pour les zones 1AU

Les conditions d'ouverture à l'urbanisation des zones AU sont renforcées par l'obligation de recourir à des OAP sectorielles définies aux articles [R151-6](#) et [R151-8](#). L'ouverture à l'urbanisation des zones AU est donc conditionnée par le niveau de desserte de la zone mais également par l'engagement d'une réflexion stratégique et opérationnelle sur le secteur, impliquant notamment la définition du niveau de qualité architecturale, urbaine et paysagère attendu et la rédaction de dispositions dédiées à l'insertion des constructions dans leur environnement.⁵

⁵ Cf : Fiche technique : « Les Orientations d'aménagement et de programmation »

L'article **R151-20** ouvre également la possibilité de doter les zones 1AU d'OAP de secteur d'aménagement au contenu renforcé mais ne renvoyant à aucun règlement. Les auteurs de PLU peuvent donc recourir exclusivement à ces OAP afin de prévoir les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone ou l'échéancier de réalisation des équipements internes à la zone.

Ancien article (antérieur au 1^{er} janvier 2016)	Nouvel article (depuis le 1^{er} janvier 2016)
<p>Article R123-8 2^e et 3^e alinéas</p> <p>Lorsque 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 ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, les orientations d'aménagement et de programmation 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 les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.</p> <p>Lorsque 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 dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme.</p>	<p>Article R151-20 2^e et 3^e alinéas</p> <p>Lorsque les voies ouvertes au public publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement, 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.</p> <p>Lorsque les voies ouvertes au public 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 dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation est 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.</p>

2.3. Des clarifications subsidiaires

Le décret opère deux clarifications subsidiaires :

- Il est désormais fait référence aux « voies ouvertes au public » notion juridique plus large que la notion de « voie publique » utilisée dans l'ancien article R151-6. Cette notion re-

couvre les voies ouvertes à la circulation du public (circulation des piétons et véhicules) indépendamment du statut de leur propriétaire privé ou public.

- Il est rappelé dans le dernier alinéa que l'ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU s'opère obligatoirement via une procédure de modification ou de révision. Cette précision doit être articulée aux regards des dispositions relatives aux procédures des plans locaux d'urbanisme qui sont concentrées en partie législative du code de l'urbanisme. Citons notamment :

- l'obligation de révision du PLU en cas d'ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU de plus de neuf ans en application du 4° de l'article L. 153-31 introduite par la loi ALUR ;
- l'obligation d'accompagner la modification d'une délibération motivée justifiant l'utilité de l'ouverture à l'urbanisation au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones, pour les zones 2AU de moins de neuf ans en application de l'article L. 153-38.

3. Les nouvelles possibilités de classer en zone naturelle et forestière (N)

Dans le cadre de la recodification, les zones naturelles et forestières ont fait l'objet d'un travail de mise en cohérence entre la partie législative et réglementaire. Certaines redondances avec la partie législative ont été supprimées sans pour autant changer les interdictions et possibilités offertes dans ces zones.

Les modalités de classement en zones agricoles sont donc inchangées, et les modalités de classement en zones naturelles sont précisées avec la création des quatrième et cinquième alinéas de l'article **R151-24**. Elles mettent en évidence certains des enjeux sous-jacents à la protection des espaces naturels, en matière de prévention des risques, notamment d'expansion des crues, et de préservation ou restauration des ressources naturelles (animales, végétales, hydrographiques, minérales, etc.).

Ancien article (antérieur au 1 ^{er} janvier 2016)	Nouvel article (depuis le 1 ^{er} janvier 2016)	Commentaires
--	---	--------------

<p>Article R123-8</p> <p>Les zones naturelles et forestières sont dites " zones N ". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison :</p> <p>a) Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ;</p> <p>b) Soit de l'existence d'une exploitation forestière ;</p> <p>c) Soit de leur caractère d'espaces naturels.</p> <p>En zone N, peuvent seules être autorisées :</p> <p># les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière ;</p> <p># les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec</p>	<p>Article R151-24</p> <p>Les zones naturelles et forestières sont dites " zones N ". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison :</p> <p>1° Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ;</p> <p>2° Soit de l'existence d'une exploitation forestière ;</p> <p>3° Soit de leur caractère d'espaces naturels ;</p> <p>4° Soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ;</p> <p>5° Soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues.</p> <p>Article R151-25</p> <p>Peuvent être autorisées en zone N :</p> <p>1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière, ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime ;</p> <p># les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice</p>	<p>Nouvelle précision de classement de la zone N pour motif environnemental</p> <p>Nouvelle précision de classement de la zone N pour prévenir les risques</p> <p>Redécoupage de l'article en cohérence avec les autres zones</p> <p>Prise en compte des possibilités ouvertes par la loi</p> <p>Redondant avec la partie législative : actuellement prévu au 1° de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme</p>
--	--	--

<p>l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.</p>	<p>d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.</p>	
<p>Les dispositions des trois alinéas précédents ne s'appliquent pas dans les secteurs bénéficiant des transferts de coefficient d'occupation des sols mentionnés à l'article L. 123-4, ainsi que dans les secteurs délimités en application du deuxième alinéa du 14° de l'article L. 123-1-5.</p>	<p>2° Les constructions, installations, extensions ou annexes aux bâtiments d'habitation, changements de destination et aménagements prévus par les articles L. 151-11, L. 151-12 et L. 151-13, dans les conditions fixées par ceux-ci.</p>	<p>Rappel des habilitations ouvertes par la loi.</p> <p>Ces possibilités sont prévues à l'article L151-25.</p>
<p>En zone N peuvent être délimités des périmètres à l'intérieur desquels s'effectuent les transferts des possibilités de construire prévus à l'article L. 123-4. Les terrains présentant un intérêt pour le développement des exploitations agricoles et forestières sont exclus de la partie de ces périmètres qui bénéficie des transferts de coefficient d'occupation des sols.</p>	<p>En zone N peuvent être délimités des périmètres à l'intérieur desquels s'effectuent les transferts des possibilités de construire prévus à l'article L. 123-4. Les terrains présentant un intérêt pour le développement des exploitations agricoles et forestières sont exclus de la partie de ces périmètres qui bénéficie des transferts de coefficient d'occupation des sols.</p>	

3.1. Classement en zone naturelle pour préserver ou restaurer les ressources naturelles

Cette nouvelle catégorie consacre le caractère avant tout inconstructible des zones naturelles et forestières.

Plusieurs exemples d'utilisation des zones naturelles existent actuellement pour préserver ou restaurer les ressources naturelles. Ce classement peut être utilisé par exemple en anticipation ou pour accompagner l'établissement d'une servitude d'utilité publique de protection d'un périmètre de captage d'eau. Par exemple le PLU d'Hardinvast⁶ classe en zone Np un secteur permettant d'identifier le périmètre de protection de captage rapproché et éloigné présent sur la commune.

⁶ http://www.mairiehardinvast.fr/PLU/PLU_titre4.pdf

3.2. Classement en zone naturelle pour prévenir les risques notamment d'expansion des crues.

Les zones naturelles peuvent couvrir des secteurs à risques, notamment d'expansion des crues. Cependant d'autres outils existent, applicables à d'autres zones (U et AU), permettant d'édicter des règles adaptées à la prévention de ces risques en fonction du type d'aléa et du contexte urbain :

- les articles **R151-30** et **R151-33** permettent d'interdire ou autoriser sous conditions certains types d'activités ;
- le 1° de l'article **R151-34** vise les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, de risques miniers ou de risques technologiques justifient que soient soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols
- le 4° de l'article **R151-42** pour prévoir des règles spécifiques aux rez-de-chaussée.

Les OAP peuvent également porter sur cette thématique.

Version fiche	Date	Auteur
1	Février 2017	DHUP/QV3