

Partie actuellement urbanisée

Formateur :

Guillaume MAÏSSA Formateur urbanisme CNFPT

Intervenant en urbanisme à la faculté de géographie de Limoges

Intervenant en urbanisme à Sciences politiques Bordeaux

Membre de la CDAC ex Limousin

Sommaire

I. Délimitation de la PAU

A. Définition

1. Objectifs
2. Principe / Exceptions

B. Critères

1. Critères principaux
2. Critères secondaires

II. Délimitation des zones urbanisées du PLU

A. Classement en zone U

1. Secteurs déjà urbanisés
2. Secteurs disposant des équipements publics suffisants

B. Le rôle du préfet

1. L'interdiction
2. La dérogation

Inciter les communes à se doter d'un document d'urbanisme

CE, 09/05/2005, [n°262618](#) : S'agissant de la carte communale, elle délimite les secteurs pouvant accueillir des constructions. Elle permet d'étendre le périmètre constructible au-delà des seules parties actuellement urbanisées, ou de créer de nouveaux secteurs constructibles qui ne sont pas obligatoirement situés en continuité avec l'urbanisation existante, par exemple autour d'une ancienne ferme ou dans une partie de la commune déjà desservie par des réseaux. Dans les secteurs non constructibles, seule l'extension des constructions existantes est autorisée. Cette exception à la règle d'inconstructibilité permet de surélever, d'agrandir, et de manière générale de modifier le volume de la construction existante. Mais le CE a jugé que la réalisation d'une construction qui n'est pas attenante à un bâtiment existant ne saurait être regardée comme constituant une extension de ce bâtiment.



Lutter contre l'habitat dispersé et l'urbanisation diffuse

[Rép. min. no 104578: JOAN Q, 24 mai 2011, p. 5434](#)

I. A. 1. Objectifs

I. A. 2. DEFINITION

Art. [L 111-3](#) c. urb.

En l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune.



En réalité, l'identification des parties urbanisées est effectuée à partir d'une vision quasi photographique de la structure du bâti au moment de l'instruction de la demande de certificat ou d'autorisation d'urbanisme. C'est la méthode que suggère une réponse du ministre chargé de l'urbanisme (JOAN 5 nov. 1984, n° 44) que le juge administratif a faite sienne : la notion de partie urbanisée doit être entendue comme incluant les divers secteurs de constructions agglomérées existant au moment de l'instruction de la demande. Au regard de ce critère, la situation de parcelles situées à l'extérieur du bourg (CE 27 juin 1997, *Amsellem*, n° 163008) dans des espaces vierges de toutes constructions (CE 26 nov. 1990, *SA Sté Hôtelière et immobilière Paris-Provence*, *SNC Gilbert Cespo*, *Lebon* T. 1041) ou dans une vaste zone agricole ne soulève guère de difficulté. Dans ces cas-là, peu importe que la parcelle soit ou non convenablement desservie par les équipements (CE 26 nov. 1990, *SA Sté Hôtelière et immobilière Paris-Provence*, *SNC Gilbert Cespo*, préc.), elle ne peut être considérée comme située en partie urbanisée.

Pierre SOLER-COUTEAUX & Elise CARPENTIER, Droit de l'urbanisme, 8ème éd., Dalloz, Hypercours, 2022

Exceptions

Art. L 111-4 c. urb.

Peuvent toutefois être autorisés en dehors des parties urbanisées de la commune :

1° L'adaptation, le changement de destination, la réfection, l'extension des constructions existantes ou la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation à l'intérieur du périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole, dans le respect des traditions architecturales locales ;

2° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées, à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ;

2° bis Les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production et dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées. Ces constructions et installations ne peuvent pas être autorisées dans les zones naturelles, ni porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ;

3° Les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes ;

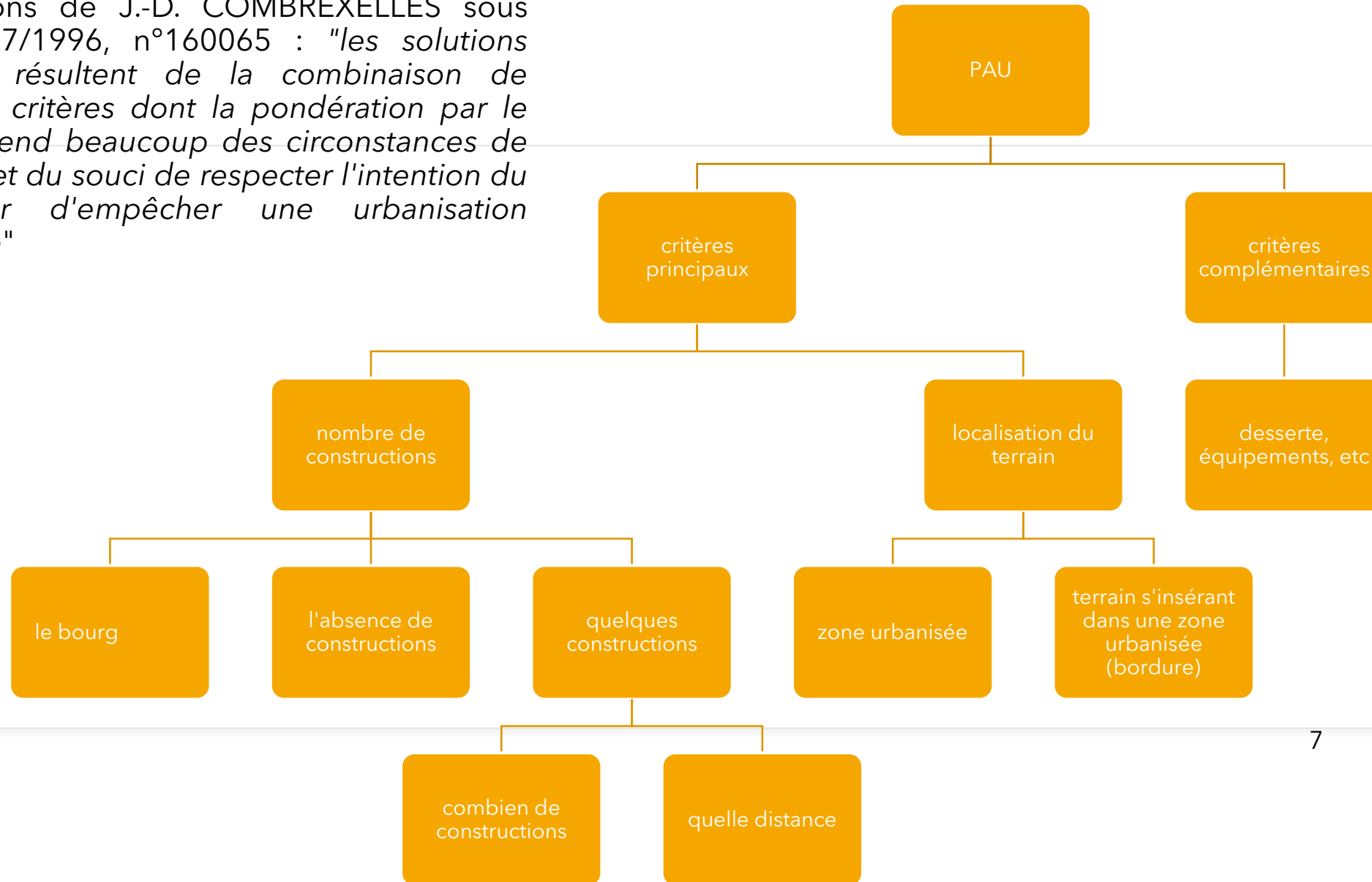
4° Les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale, le justifie, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publiques, qu'elles n'entraînent pas un surcroît important de dépenses publiques et que le projet n'est pas contraire aux objectifs visés à l'article [L. 101-2](#) et aux dispositions des chapitres I et II du titre II du livre Ier ou aux directives territoriales d'aménagement précisant leurs modalités d'application.

Pour l'application du présent article, les installations de production et, le cas échéant, de commercialisation, par un ou plusieurs exploitants agricoles, de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation qui respectent les conditions fixées à l'article [L. 311-1](#) du code rural et de la pêche maritime sont considérées comme des constructions ou des installations nécessaires à l'exploitation agricole mentionnées au 2° du présent article.

En cohérence avec ces critères, la doctrine administrative (Rép. min., *JOAN* 5 nov. 1984, préc.) et le juge considèrent de façon générale que doivent être considérés comme des PAU les hameaux existants. La principale difficulté tient alors à l'identification d'un hameau. Il est nécessaire que la partie du territoire communal concernée regroupe un nombre suffisant d'habitations disposant de voies d'accès (CE 22 mars 1991, *Velay*, n° 86811 ; CE 20 sept. 1991, *Peccoux*, n° 96501), caractérisant un « secteur de constructions agglomérées » (CE 11 juill. 1988, *Min. Équipement c/ Bricaud*, n° 85210) ou « un regroupement d'habitations » (CE 30 oct. 1987, *Cadel, Lebon* T. 1015) et desservies par les réseaux d'eau et d'électricité ou susceptibles de l'être en raison de leur proximité, étant précisé qu'il est toujours possible de réaliser un assainissement individuel. En revanche, la présence de quelques constructions souvent édifiées de façon dispersée ne suffit pas à conférer à la zone concernée le caractère d'un hameau (CE 30 oct. 1996, *Sengler*, n° 135442). Traditionnellement, le juge estimait que des parcelles situées à proximité des hameaux pouvaient également appartenir aux PAU, les considérations de proximité étant alors déterminantes (CE 30 oct. 1987, *Cadel*, préc. ; CE 14 déc. 1992, *Lanson*, préc. ; CE 19 nov. 1993, *Houllemare*, n° 125030).

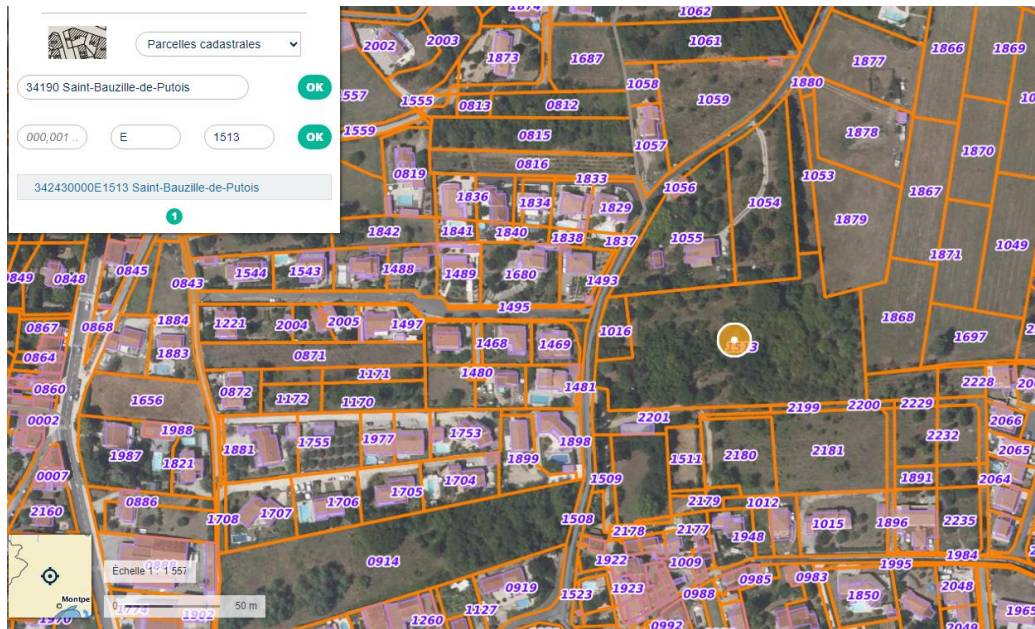
I. B. Critères jurisprudentiels

Conclusions de J.-D. COMBREXELLES sous CE, 26/07/1996, n°160065 : "les solutions retenues résultent de la combinaison de différents critères dont la pondération par le juge dépend beaucoup des circonstances de l'espèce et du souci de respecter l'intention du législateur d'empêcher une urbanisation dispersée"

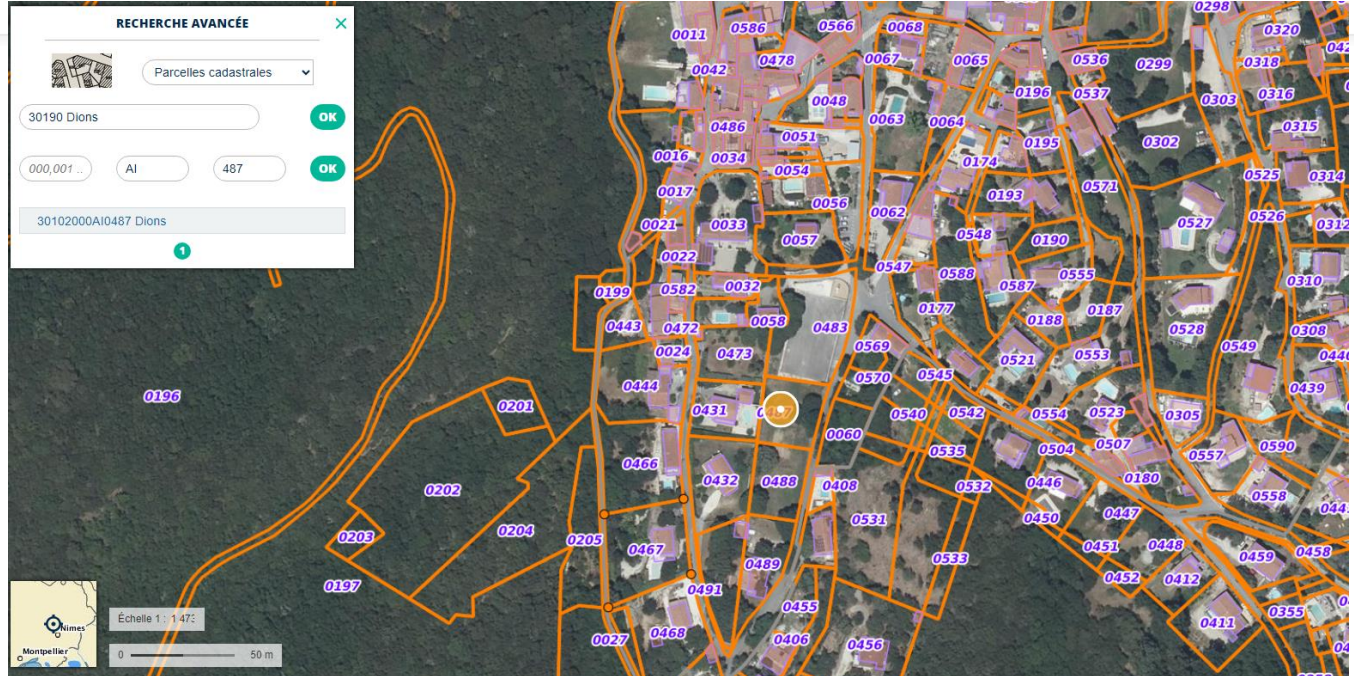


Appréciation par le juge administratif

CE, 29/03/2017, [n°393730](#)



3. Considérant que la cour a pu se fonder sur la proximité immédiate du projet avec des constructions existantes situées dans les parties urbanisées de la commune ainsi que sur la vocation de la zone pour déterminer si le terrain d'assiette du projet se trouve à l'intérieur des parties urbanisées de la commune pour l'application de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme ; que toutefois, en ne recherchant pas si la réalisation du projet de lotissement soumis à autorisation avait pour effet d'étendre le périmètre de la partie urbanisée de la commune, compte tenu en particulier du nombre et de la densité des constructions projetées, la cour a commis une erreur de droit



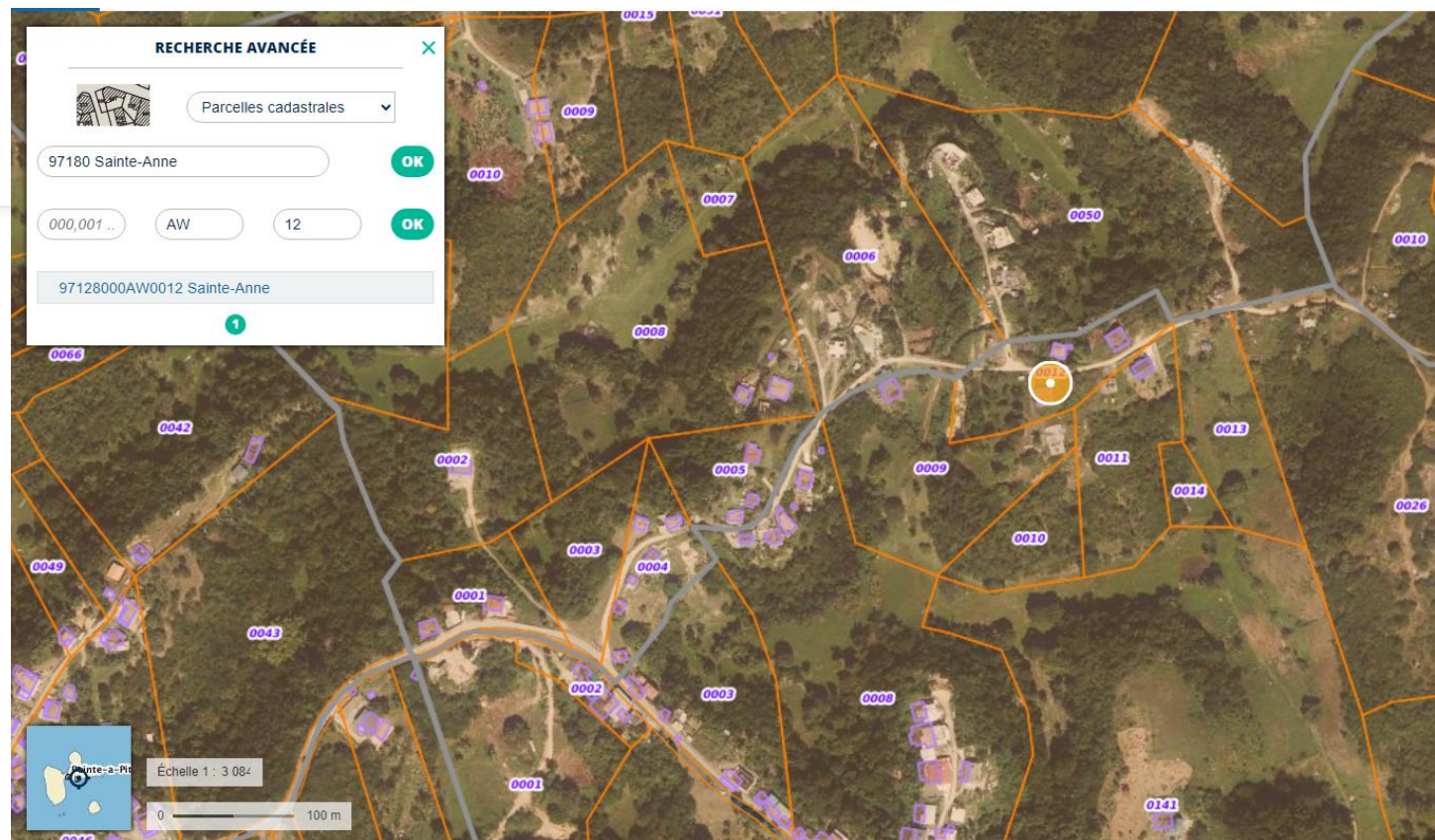
CAA BORDEAUX, 03/11/2020, n°18BX04048



« lorsque la parcelle d'implantation du projet est bordée sur ses côtés sud-ouest et sud par des terrains bâtis inclus dans une zone comportant un nombre et une densité significatifs de constructions ainsi que l'établissent les vues aériennes produites au dossier, qu'elle n'occupe pas, par rapport à ces espaces urbanisés, un compartiment de terrain nettement différent, qu'elle ne peut être regardée comme séparée des parties urbanisées du seul fait qu'il accueille une végétation identique à celle présente dans un secteur naturel situé au nord, le projet litigieux n'a pas pour effet d'étendre les parties urbanisées de la commune compte tenu en outre du fait qu'il porte sur une maison d'une surface de plancher de 202 m² sur un terrain dont la superficie est de 1 835 m² : les dispositions précitées de l'art. L. 111-3 ne pouvaient dès lors fonder le refus de permis en litige »

CAA BORDEAUX, 23/02/2023, n°21BX00901

« lorsqu'il ressort des pièces du dossier que la parcelle cadastrée du projet litigieux est située en dehors du centre-bourg de Sainte-Anne, dans une zone d'habitat très diffus, que cette parcelle s'ouvre au sud sur un vaste espace naturel, vierge de toute construction, tandis que les constructions à l'ouest et au nord du terrain, qui sont éparses, sont également entourées d'espaces naturels non construits, le terrain d'assiette du projet litigieux s'implante dès lors dans un secteur ne comportant pas un nombre et une densité significatifs de constructions, et ne peut, par conséquent, pas être regardé comme se situant dans une partie urbanisée de Sainte-Anne, alors même qu'il serait desservi par des équipements collectifs ou que son accès serait assuré par un chemin viabilisé ».



II. Délimitation des zones urbanisées du PLU

Art. L 151-8 c. urb. : « Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles [L. 101-1 à L. 101-3](#) ».

Art. L 151-9 c. urb. : « Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger. / Il peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire. / Il peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées »

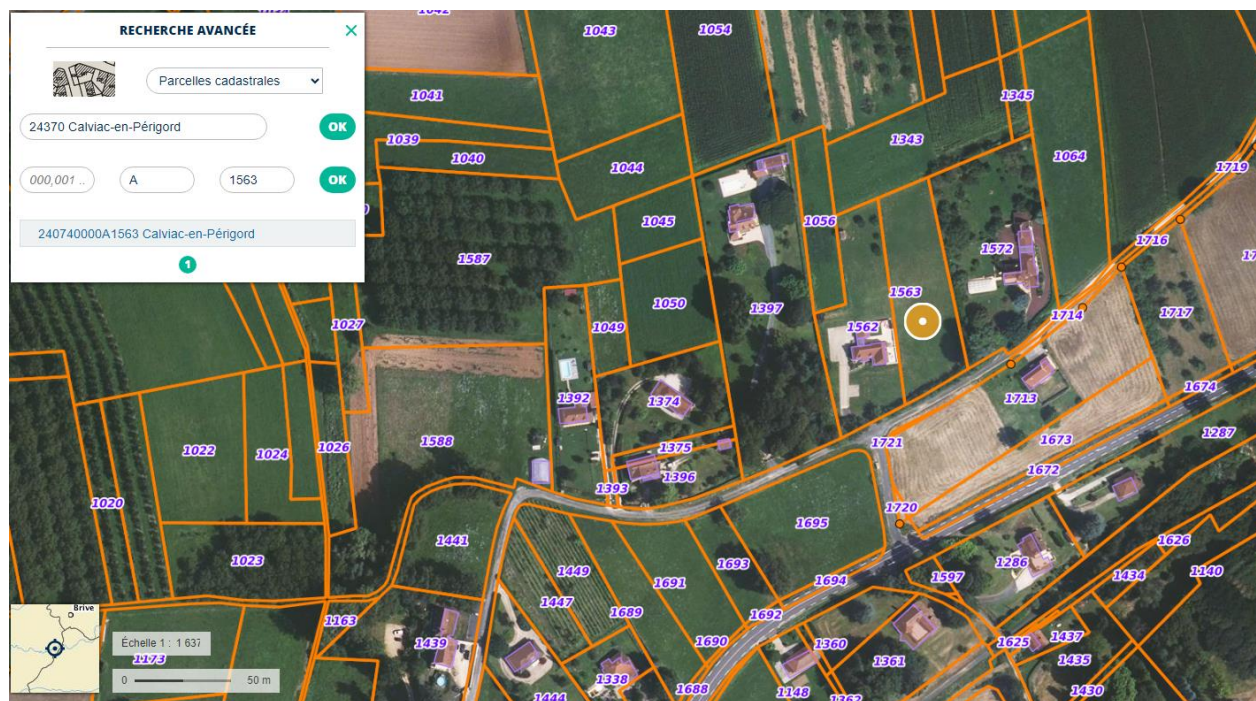
Art. R 151-18 c. urb.: « Les zones urbaines sont dites " zones U ".
Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter »

**CAA BORDEAUX, 16/04/2015,
[n°13BX03234](#)**

« 5. Considérant qu'il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer, en conséquence, le zonage et les possibilités de construction ; que l'appréciation à laquelle se livrent les auteurs du plan lorsqu'ils classent en zone agricole un secteur qu'ils entendent soustraire, pour l'avenir, à l'urbanisation ne peut être discutée devant le juge de l'excès de pouvoir que si elle repose sur des faits matériellement inexacts ou si elle est entachée d'erreur manifeste »

CAA BORDEAUX, 18/04/2024, [n°23BX01210](#)

« Pour apprécier la cohérence ainsi exigée au sein du plan local d'urbanisme entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durables, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du plan local d'urbanisme à une orientation ou un objectif du projet d'aménagement et de développement durables ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet »



Zone U

Les zones urbaines dites « zones U » ([art. R. 151-18](#)) sont les zones **suffisamment urbanisées et équipées** pour permettre le développement de l'urbanisation, mais les zones U peuvent comporter des secteurs préservés.

L'art. R. 151-19 précise désormais que une ou plusieurs zones urbaines d'un PLU peuvent être réglementées en y appliquant la plupart des dispositions supplétives du RNU (celles relatives à la localisation, l'implantation et la desserte et celles relatives à la préservation d'éléments présentant un intérêt architectural, patrimonial, paysager ou écologique).

Zone AU

Les zones à urbaniser dites « zones AU » ([art. R. 151-20](#)) sont des **zones d'urbanisation future**, situées le plus souvent dans le prolongement des zones urbanisées.

Les textes distinguent deux hypothèses :

- soit les équipements (voies, eau, électricité) sont suffisants et l'urbanisation intervient lors d'une opération d'aménagement d'ensemble ou au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone et dans les conditions prévues par le PADD et le règlement ;
- soit les équipements ne sont pas suffisants et l'ouverture à l'urbanisation sera subordonnée à une modification ou une révision du PLU.

Zone A

Les zones agricoles dites « zones A » ([art. R. 151-22](#)) sont des secteurs, équipés ou non, à protéger de l'urbanisation en raison de leur **potentiel agronomique, biologique ou économique**.

Zone N

• Les zones naturelles et forestières dites « zones N » ([R. 151-24](#)) sont des **zones à protéger pour diverses raisons** limitativement énumérées : la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique,
• l'existence d'une exploitation forestière,
• leur caractère d'espaces naturels,
• la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles,
• la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues.

II. A. Classement en zone U

Secteur déjà urbanisé

« 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 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 repris » (CE, 01/02/1993, n°119198)

Secteur disposant des équipements publics suffisants

« 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 »

Equipements 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) »

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 »

Notion de capacité suffisante

« 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 »

II. B. Le rôle du préfet

« Dans les communes où un schéma de cohérence territoriale n'est pas applicable :

1° Les zones à urbaniser délimitées après le 1er juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme ;

2° Les secteurs non constructibles des cartes communales ne peuvent être ouverts à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution de la carte communale ;

3° Les secteurs situés en dehors des parties urbanisées des communes non couvertes par un document d'urbanisme ne peuvent être ouverts à l'urbanisation pour autoriser les projets mentionnés aux 3° et 4° de l'article [L. 111-4](#);

4° A l'intérieur d'une zone ou d'un secteur rendu constructible après la date du 4 juillet 2003, il ne peut être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale en application de l'[article L. 752-1 du code de commerce](#), ou d'autorisation en application des articles [L. 212-7](#) et [L. 212-8](#) du code du cinéma et de l'image animée.

Pour l'application du présent article, les schémas d'aménagement régional des collectivités de l'article 73 de la Constitution mentionnés à l'[article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales](#), le schéma directeur de la région d'Ile-de-France prévu à l'article [L. 123-1](#), et le plan d'aménagement et de développement durable de Corse prévu à l'[article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales](#) ont valeur de schéma de cohérence territoriale. »

Interdiction (art. [L 142-4](#) c. urb.)

Dérogation (art. [L 142-5](#) c. urb.)

« Il peut être dérogé à l'article [L. 142-4](#) avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'[article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime](#) et, le cas échéant, de l'établissement public prévu à l'article [L. 143-16](#). La dérogation ne peut être accordée que si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services. »

Quelles actions possibles contre l'arrêté préfectoral de dérogation ?

1. Si l'arrêté refuse la dérogation, il constitue un acte faisant grief à la commune demanderesse de la dérogation qui peut donc engager contre cet arrêté un recours en excès de pouvoir.

CAA NANCY, 11/03/2010, n°[09NC00771](#)

CE, 28/11/2011, n°[350108](#) pour un refus de dérogation formulée par le syndicat mixte du SCoT

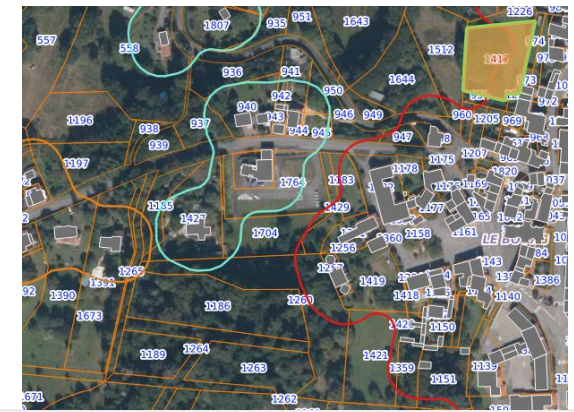
=> Le moyen tiré de l'illégalité de la dérogation a été jugé irrecevable au soutien d'un recours contre la délibération d'approbation du PLU.

TA LIMOGES, 19/01/2023, [n°2000684/2100865](#)

2. Si l'arrêté accorde une dérogation, il s'apparente en revanche à une mesure préparatoire puisqu'il n'a alors pour seul effet que de permettre la poursuite de la procédure d'élaboration ou de révision du PLU. Aucun recours ne peut être directement formé contre lui.

CAA LYON, 17/02/2010, n°[07LY01896](#)

Chronologie



Kartésys
Délimitation des PAU par un nombre de
bâtis avec un critère de distance entre
chaque bâtiment

Identifier les espaces de densification et
les espaces d'intensification
Demander la mobilisation effective aux
élus

Règlement graphique
Définition des zones U & AU
densification et des zones U & AU
extension

Phase 1

Phase 2

Phase 3

Phase 4

Phase 5

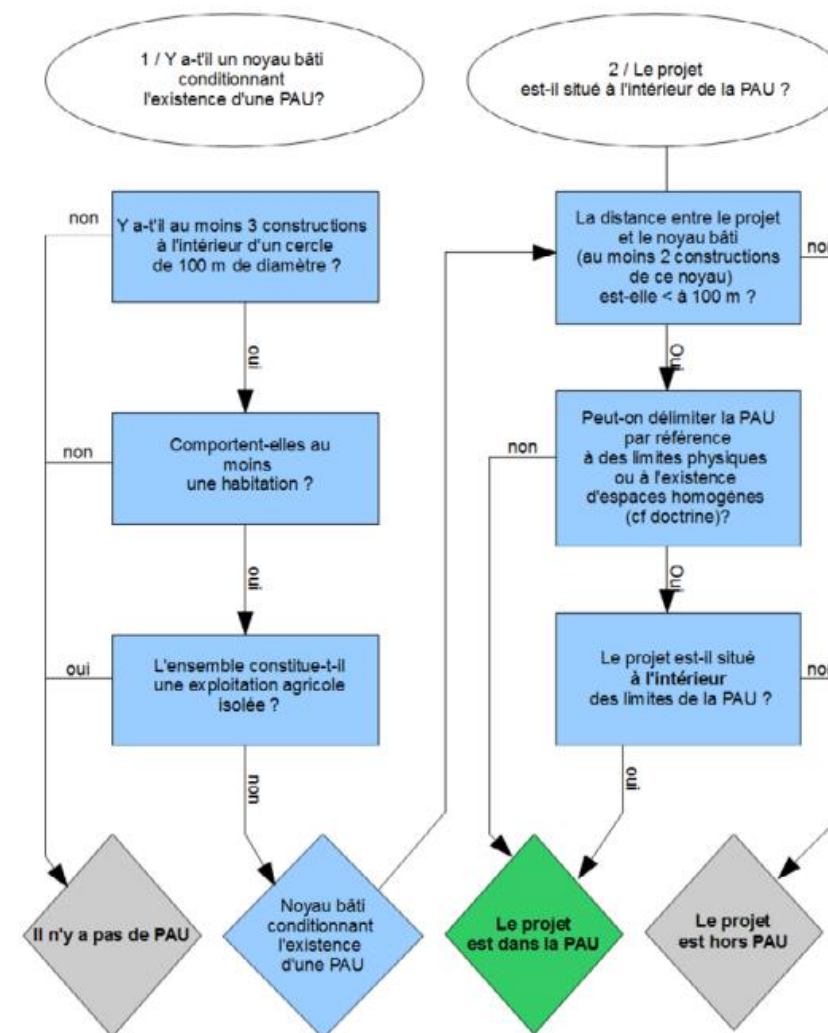
Le responsable de dossier doit vérifier
des PAU pour s'assurer de la cohérence
des périmètres définis par Kartésys
(coupure d'urbanisation, ajout des PC
et/ou PA délivrés), affiner le trait de la
PAU

Faire correspondre un nombre de
logements réellement mobilisable au
sein des PAU
Vérifier les PAU en fonction de la
politique d'aménagement définie dans
le PADD

Propositions de méthode d'analyse de la PAU

Positionnement du Doubs par rapport à d'autres départements

25	09	12	23	35	45	60	70	77
5 constructions dans les 100 m	X	X	X	X	X	X	X	X
Distance 60 m	X	X	X	X	X	X	X	
Dent creuse	X			X	X	X	X	X
Extension limitée	X	X	X				X	X
2ème rideau	X	X	X	X	X	X	X	X
Elément de rupture / nouveau compartiment	X	X	X	X	X	X	X	X
Equipements présents	X	X	X	X	X	X	X	X
Parcelle de 1000 m² si parcelle plus grande					X		X	
Atteinte à l'activité agricole	X	X	X	X	X	X	X	X





Exemples

PLUi Domme-Villefranche

PLU Compreignac

PLU Saint-Thomas

PLU Champnétery

PLUi Saint-Yrieix

PLU Bessières

PLU Châtenet-en-Dognon

PLU Neuvic

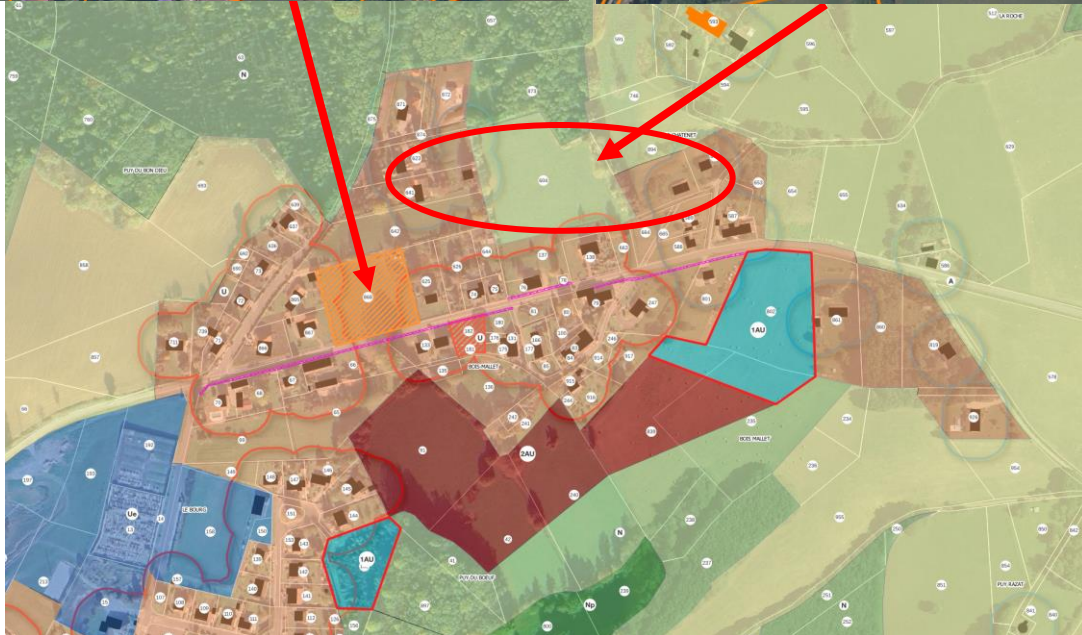
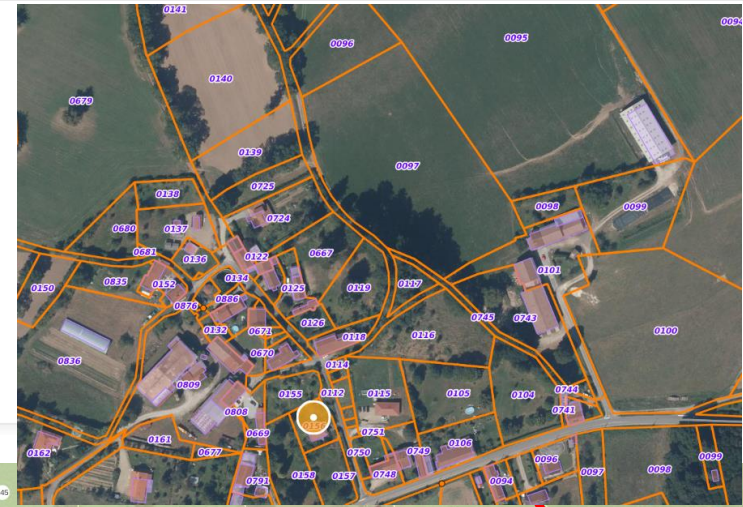


PLU COMPREIGNAC

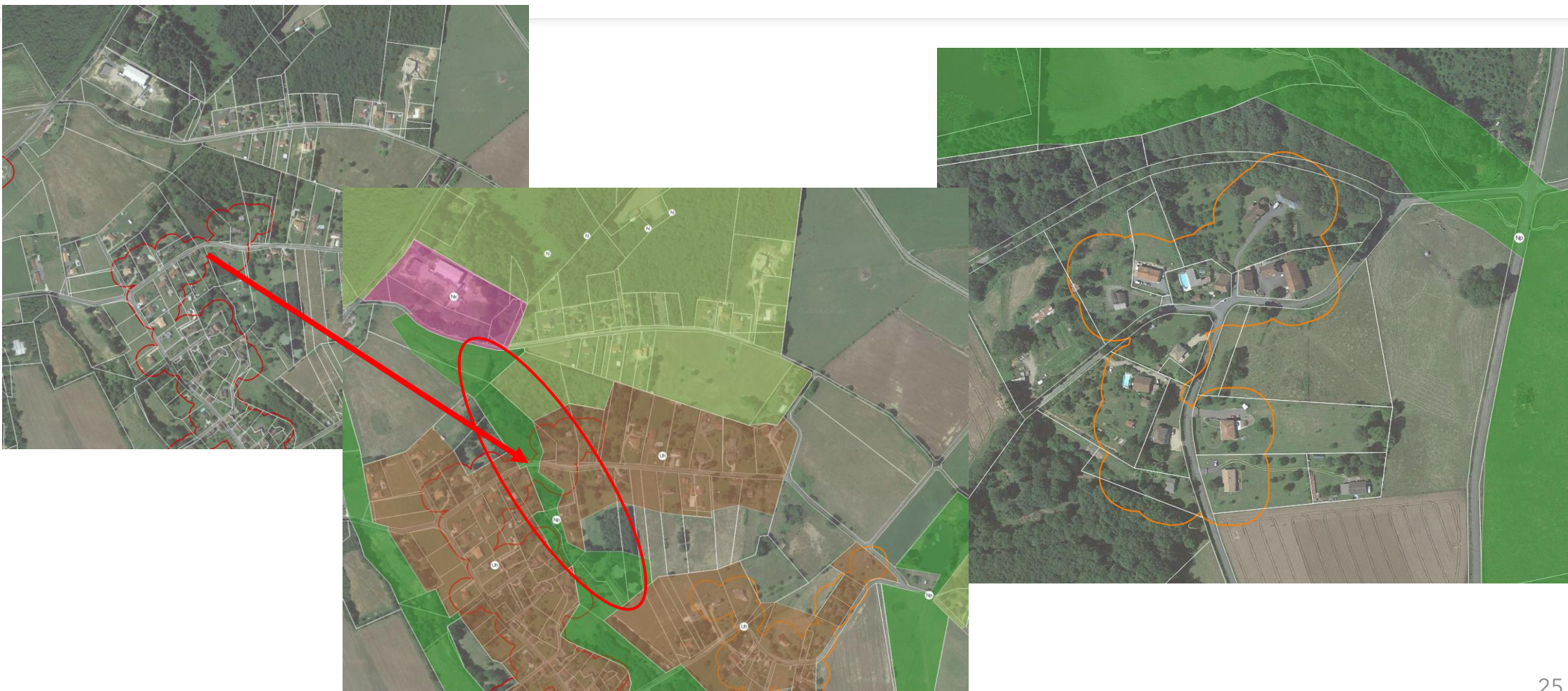


PLU SAINT-THOMAS

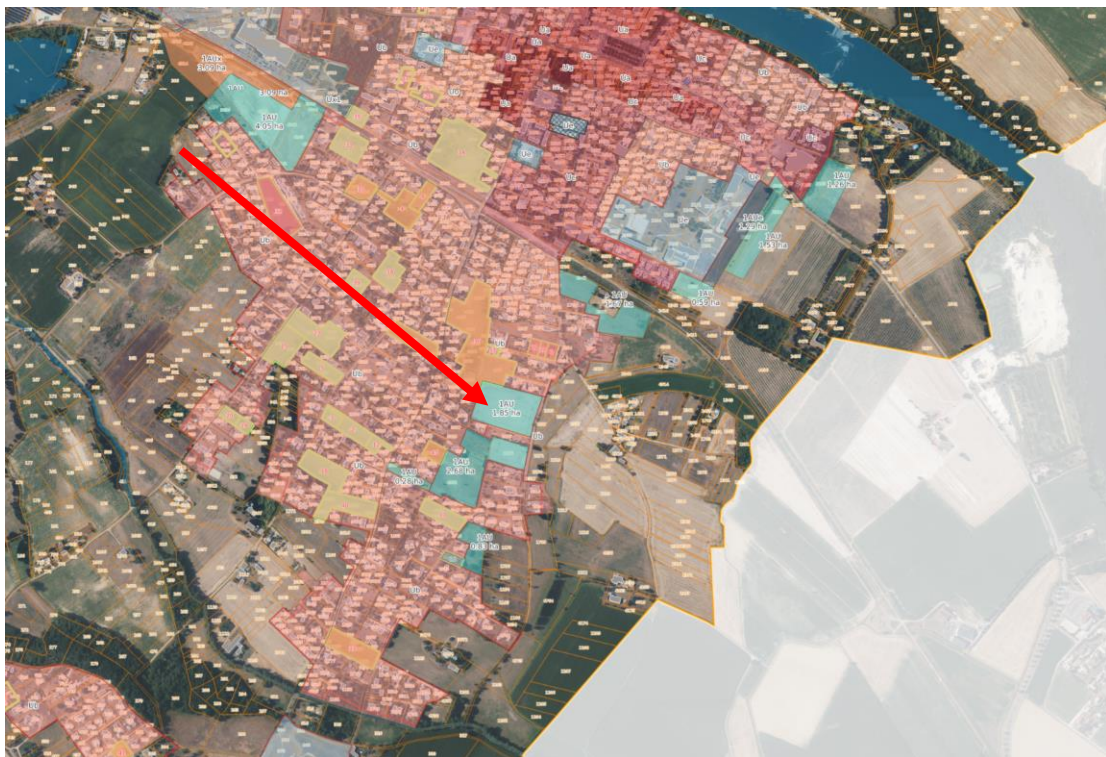




PLUi de SAINT-YRIEIX



PLU BESSIERES



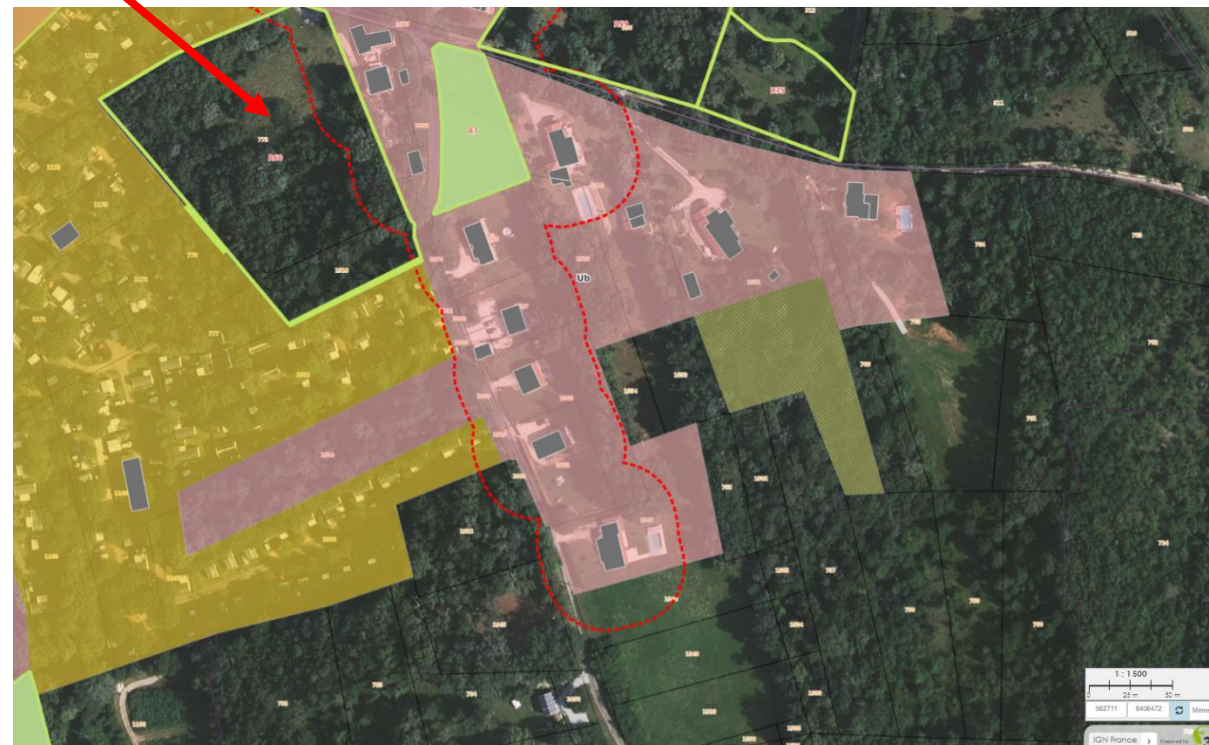
PLU CHATENET-EN-DOGNON



PLU NEUVIC



PLUi Domme-Villefranche



PLUi Domme-Villefranche

