

La constructibilité en zones agricole et naturelle après la loi ALUR (loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové) Article 157 de la loi ALUR modifié par l'article 25 de la loi LAAF

AOÛT
2016

Loi ALUR - Loi LAAF

Article L. 151-11- à L. 151-13 et R. 151-23 à R. 151-26 du code de l'urbanisme

Fiche technique ALUR du Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité :

« Constructibilité en zones agricole et naturelle »

Mise à jour 2016 :

Décret n° 2015-482 du 27 avril 2015 paru au JO du 29 avril 2015 (définition juridique des résidences démontables).

Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite loi MACRON) publiée au JO le 7 août 2015 (possibilité d'annexes d'habitations dans les zones N et A - hors STECAL).

Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1er du code de l'urbanisme et décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre 1er du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

Objectif : Les zones agricoles et naturelles des documents d'urbanisme sont des zones en principe inconstructibles ou pour lesquelles la constructibilité doit rester très limitée. La loi ALUR a restreint le recours aux secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) en renforçant leur caractère exceptionnel. Parallèlement, les possibilités d'évolution du bâti situé en zones agricoles et naturelles ont été précisées afin de pouvoir continuer à entretenir le bâti existant dans ces zones.

Le recours au pastillage s'est révélé être source de dérives, notamment en ce qui concerne le nombre et la taille des pastilles, souvent coûteuses en termes d'équipements, de services publics et de réseaux, consommatrice de terres cultivables, préjudiciables à la qualité des paysages, et sources de difficultés pour l'économie agricole en raison de la proximité qu'elles impliquent entre exploitations agricoles et constructions non agricoles.

Pour ces raisons, la loi ALUR a restreint le recours aux STECAL qui doit rester exceptionnel, conformément au principe d'inconstructibilité des zones agricoles et naturelles, le terme « exceptionnel » s'appréciant différemment selon les caractéristiques du territoire ou du projet en cause.

Ainsi, un projet donné ne s'apprécie pas de la même manière selon qu'il s'agit d'un territoire marqué par un habitat dispersé ou d'un territoire sans aucun mitage ; de même, la manière d'apprécier le caractère exceptionnel des STECAL n'est pas aussi strict dans le cas d'un besoin de constructibilité lié à des considérations de sécurité ou de risques que dans le cas d'un projet « classique ».

Les enjeux locaux en matière de protection des espaces naturels et agricoles sont également un élément à prendre en compte.

L'objectif est d'éviter un recours systématique à ce mécanisme pour traiter l'intégralité du bâti existant en zone agricole ou naturelle, dans le respect du caractère exceptionnel des constructions dans ces zones.

Des dispositions spécifiques ont par ailleurs été prévues par la loi pour gérer le bâti existant en zone A et N, il s'agit, d'une part, du changement de destination des bâtiments existants dans ces zones, et, d'autre part, de l'extension et des annexes des constructions d'habitation*.

* dispositions introduites par la loi Macron

1. LE PRINCIPE GENERAL

(Articles L.151-11- R.151-23 - R.151-25 du code de l'urbanisme)

En zone agricole (zone A) et naturelle (N) des plans locaux d'urbanisme, peuvent être autorisées :

- en zone A : Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole

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 ;

- en zone N : 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 ;

- en zones A et N : les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs

« dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ».

2. LES EXCEPTIONS

2.1. Les secteurs de taille et de capacité limitées (STECAL)

(article L.151-13 du code de l'urbanisme)

a) le contenu des STECAL

En application de l'article L.151-13 du code de l'urbanisme, le règlement du PLU peut, à **titre exceptionnel**, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des STECAL dans lesquels peuvent être autorisés :

Les projets expressément admis par la loi ALUR :	<ul style="list-style-type: none">• des aires d'accueil des gens du voyage,• des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage,• des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs*. <p><i>*Définition juridique et conditions à respecter en vue de leur installation notamment en matière d'hygiène et de sécurité : voir « 5 - Dispositions législatives et réglementaires ».</i></p>
Les autres projets possibles :	La loi ne précise pas les autres constructions possibles à l'intérieur des STECAL. Il appartient comme auparavant à l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme, en fonction des besoins et des circonstances locales (voir supra), de fixer le contenu possible des STECAL.

b) l'adoption des STECAL

Sous quelles conditions ?	Le règlement du PLU doit : → préciser les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. → fixer les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics , ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire.
Avis de la CDPENAF* :	Ces secteurs sont délimités après l'avis systématique de la CDPENAF (que la commune ou l'EPCI soit couvert ou non par un SCOT). <i>Il s'agit d'un avis simple, réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de la saisine de la CDPENAF (article R.151-26)</i>

* CDPENAF : Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers

Les STECAL existants et délimités par un PLU avant l'entrée en vigueur de la loi ALUR restent soumis aux anciennes dispositions jusqu'à la première révision du PLU.

2.2. La constructibilité en dehors des STECAL

a) le changement de destination

(Article L.151-11 du code de l'urbanisme)

Pour quels bâtiments ?	Le règlement du PLU peut désigner tous les bâtiments pouvant bénéficier du dispositif. (Dans ce cas, un repérage de ces bâtiments devra être préalablement effectué dans le PLU).
Sous quelles conditions ?	→ Ne pas compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site.
Avis de la CDPENAF et de la CDNPS* sur la demande d'autorisation	<u>Zone agricole</u> → avis conforme de la CDPENAF La CDPENAF devra se prononcer dans un délai d'un mois à compter de la demande d'avis émanant de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme. Son silence vaudra avis favorable (article R.423-59 du code de l'urbanisme). <u>Zone naturelle</u> → avis conforme de la CDNPS La CDNPS devra se prononcer dans un délai de deux mois à compter de la demande d'avis émanant de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme. Son silence vaudra avis favorable (article R.423-60 du code de l'urbanisme).

* **CDNPS** : Commission Départementale de la Nature des Paysages et des Sites

➤ La notion de changement de destination :

Il y a changement de destination lorsqu'une construction existante passe de l'une à l'autre des cinq catégories définies par l'article R.151-27 du code de l'urbanisme :

1° **Exploitation agricole et forestière** ;

2° **Habitation** ;

3° **Commerce et activités de service** ;

4° **Equipements d'intérêt collectif et services publics** ;

5° **Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire.**

Afin d'apprécier s'il y a ou non un changement de destination, il convient donc d'examiner la destination de la construction, puis de qualifier la destination du projet.

Les destinations de constructions prévues à l'article R. 151-27 comprennent des sous-destinations qui sont listées à l'article R.151-28 du code de l'urbanisme. Les locaux accessoires sont réputés avoir la même destination et sous-destination que le local principal.

b) l'extension des bâtiments d'habitation et leurs annexes

(Article L.151-12 du code de l'urbanisme)

Pour quels bâtiments ?	Tous les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'extensions ou d'annexes.
Qu'en est-il des bâtiments autres qu'à usage d'habitation ?	Les autres bâtiments existants situés en zone A ou en zone N <u>ne peuvent faire l'objet d'aucune extension ni d'aucune annexe</u> (sauf s'il s'agit de constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou forestière ou à des équipements collectifs).
Sous quelles conditions ?	→ Ne pas compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site ; → Le règlement du PLU doit préciser la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise, et de densité de ces extensions ou annexes permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. La définition, dans le PLU, d'autres règles notamment concernant l'aspect extérieur des constructions et aménagements pourra par ailleurs contribuer à une meilleure intégration paysagère de l'ensemble.
Avis de la CDPENAF	Les dispositions du règlement précitées sont soumises à l'avis de la CDPENAF. Il s'agit d'un avis simple.

Important : La mise en oeuvre de ces dispositions n'est pas obligatoire. Il s'agit d'une faculté offerte à l'autorité compétente en matière de PLU pour planifier la constructibilité en zones A et N.

➤ La notion d'extension :

La jurisprudence actuelle permet de définir les extensions comme des aménagements attenants au bâtiment principal existant, d'une seule et même enveloppe bâtie et de dimensions significativement inférieures à celles du bâtiment auquel ils s'intègrent.

➤ La notion d'annexes :

Elles doivent être considérées comme des locaux secondaires de dimensions très réduites dont l'usage apporte un complément nécessaire à la vocation d'habitation du bâtiment principal auquel ils sont liés. Elles sont distantes de ce dernier, mais doivent toutefois être implantées selon un éloignement restreint marquant un lien d'usage entre les deux constructions.

➤ Détermination des conditions de hauteur, d'emprise et de densité :

Il conviendra de préciser dans le règlement du PLU la distance maximale d'éloignement entre l'annexe et le bâtiment d'habitation, de **manière à observer des proportions satisfaisantes et limitant le mitage des espaces agricoles et naturels.**

De même, **les règles de hauteur, d'emprise et de densité** devront impérativement être définies dans le règlement, sous peine de rendre illégales les dispositions permettant la réalisation des extensions et annexes.

Ces règles doivent nécessairement poursuivre l'objectif de maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.

➤ La délimitation des zones d'implantation :

Les auteurs du PLU peuvent autoriser les extensions et annexes aux bâtiments d'habitation dans les zones agricoles et naturelles dès lors que ces extensions et annexes ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère des sites.

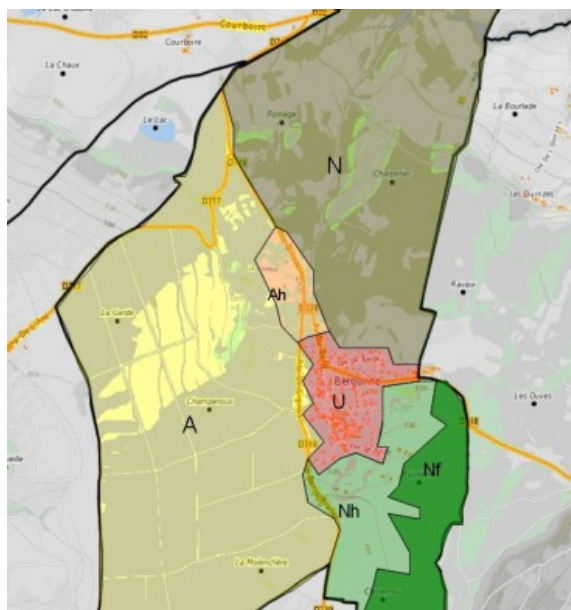
Il revient donc aux auteurs du PLU de justifier, dans le rapport de présentation, le choix des zones A et N dans lesquelles les extensions et les annexes aux bâtiments d'habitation seront autorisées ou non. Ainsi, il pourra être délimité des zones N ou A, où un habitat dispersé existant peut évoluer raisonnablement sans préjudice pour son environnement naturel ou agricole, justifiant la possibilité d'autoriser des extensions et des annexes. Au contraire, des objectifs de protection pourront justifier l'exclusion de certaines zones du dispositif.

La zone d'implantation (mentionnée à l'article L.151-12 du code de l'urbanisme) sera alors définie comme **l'ensemble de l'espace où l'étude du territoire permet de montrer que le caractère naturel ou agricole de la zone ne sera pas remis en question par l'implantation d'annexes ou d'extensions aux bâtiments d'habitations existants.**

Illustration :

Une commune pourrait délimiter trois types de zone N et deux types de zone A :

- **Les zones A et N sans indice** seraient des espaces où s'applique la réglementation habituelle des zones naturelles et agricoles, c'est-à-dire une inconstructibilité assez stricte, à l'exception de bâtiments nécessaires à l'exploitation agricole et ceux nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics ;
- **Les zones Nh et Ah** seraient des espaces à préserver en raison d'intérêts agricoles ou naturels où la possibilité d'autoriser des annexes et extensions n'apparaît pas incompatibles, dès lors qu'elle est encadrée avec le caractère naturel ou agricole de la zone. **Dans ces zones, des extensions aux bâtiments à usage d'habitation ainsi que des annexes seraient donc autorisées ;**
- **La zone Nf** serait inconstructible en raison du patrimoine forestier à protéger qu'elle représente.



(Zonage « illustratif » tracé sur le territoire d'une commune de manière arbitraire qui n'engage pas la commune en question ni son document d'urbanisme)

➤ Procédure d'évolution du PLU nécessaire à l'application de la mesure :

Le caractère limité des mesures ne devrait pas en principe porter atteinte aux orientations générales du Projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Dès lors, si l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent ou la commune souhaite faire évoluer son PLU afin de rendre le dispositif applicable sur son territoire, **il devra engager une procédure de modification**, décrite aux articles L.153-41 à L.153-44 du code de l'urbanisme (anciennement L.123-13-1 et L.123-13-2).

À noter que la procédure de modification simplifiée décrite à l'article L.153-45 (anciennement L.123-13-3) ne peut pas être envisagée puisque le fait d'augmenter les possibilités de construction pour les bâtiments destinés à l'habitation dans des zones auparavant inconstructibles pour cette destination (hors constructions nécessaires à l'exploitation agricole) conduit nécessairement à majorer de plus de 20% les possibilités de construction.

Par ailleurs, une procédure de révision allégée ne paraît pas juridiquement fondée. La justification de l'utilisation d'une telle procédure, du fait de la réduction d'un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ou encore la réduction d'une protection édictée en raison de la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels (art. L.153-34, anciennement L.123-13) n'est pas compatible avec la condition énoncée par l'article L. 151-12 tendant expressément à ne pas compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site.

3. DISPOSITIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES

Article L151-11 En savoir plus sur cet article...

Créé par [ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.](#)

Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, le règlement peut :

1° Autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ;

2° Désigner, en dehors des secteurs mentionnés à l'article [L. 151-13](#), les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Le changement de destination est soumis, en zone agricole, à l'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers prévue à l'[article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime](#), et, en zone naturelle, à l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Article L151-12 En savoir plus sur cet article...

Créé par [ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.](#)

Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières et en dehors des secteurs mentionnés à l'article [L. 151-13](#), les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'extensions ou d'annexes, dès lors que ces extensions ou annexes ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site.

Le règlement précise la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.

Les dispositions du règlement prévues au présent article sont soumises à l'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](#).

Article L151-13 En savoir plus sur cet article...

Créé par [ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.](#)

Le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés :

1° Des constructions ;

2° Des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage au sens de la [loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000](#) relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

3° Des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Il précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.

Il fixe les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics, ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire.

Ces secteurs sont délimités 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](#).

Article R151-23 [En savoir plus sur cet article...](#)

Créé par [Décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 - art.](#)

Peuvent être autorisées, en zone A :

1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole 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](#) ;

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.

Article R151-25 [En savoir plus sur cet article...](#)

Créé par [Décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 - art.](#)

Peuvent être autorisées en zone N :

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](#) ;

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.

Article R151-26 [En savoir plus sur cet article...](#)

Créé par [Décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 - art.](#)

L'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévu à l'article [L. 151-13](#) sur la délimitation des secteurs dans les zones naturelles, agricoles ou forestières est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de la saisine.

Article R*423-59 [En savoir plus sur cet article...](#)

Modifié par [Décret n°2016-1110 du 11 août 2016 - art. 9](#)

Sous réserve des dispositions des articles L. 752-4, L. 752-14 et L. 752-17 du code de commerce et des exceptions prévues aux articles R*423-60 à R*423-71-1, les collectivités territoriales, services, autorités ou commissions qui n'ont pas fait parvenir à l'autorité compétente leur réponse motivée dans le délai d'un mois à compter de la réception de la demande d'avis sont réputés avoir émis un avis favorable.

Article R*423-60 [En savoir plus sur cet article...](#)

Modifié par [Décret n°2011-1214 du 29 septembre 2011 - art. 3](#)

Par exception aux dispositions de l'article R. 423-59, le délai à l'issue duquel les commissions qui n'ont pas fait parvenir à l'autorité compétente leur réponse motivée sont réputées avoir émis un avis favorable est porté à deux mois en ce qui concerne la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Décret n° 2015-482 du 27 avril 2015 paru au JO du 29 avril 2015 portant diverses mesures d'application de la loi ALUR et relatif à certaines actualisations et corrections à apporter en matière d'application du droit des sols
Dans l'objectif de prendre en compte l'ensemble des modes d'habitat, le décret a prévu deux séries de dispositions, relatives aux résidences démontables ou mobiles constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

S'agissant des résidences démontables, il prévoit une définition juridique propre :

Article R 111-51 du code de l'urbanisme :

« Sont regardées comme des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs les installations sans fondation disposant d'équipements intérieurs ou extérieurs et pouvant être autonomes vis-à-vis des réseaux publics. Elles sont destinées à l'habitation et occupées à titre de résidence principale au moins huit mois par an. Ces résidences ainsi que leurs équipements extérieurs sont, à tout moment, facilement et rapidement démontables ».

ainsi que les formalités nécessaires pour leur installation sur des terrains aménagés pour les recevoir, notamment en matière d'hygiène et de sécurité :

Article R. * 441-6-1 :

«Lorsque la demande porte sur l'aménagement d'un terrain en vue de l'installation de résidences démontables définies à l'article R. 111-51, constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs et disposant d'équipements non raccordés aux réseaux publics, le demandeur joint à son dossier, en application de l'article L. 111-11, une attestation permettant de s'assurer du respect des règles d'hygiène et de sécurité, notamment de sécurité contre les incendies, ainsi que des conditions dans lesquelles sont satisfaits les besoins des occupants en eau, assainissement et électricité. Ces conditions sont fixées, le cas échéant, par le plan local d'urbanisme, notamment dans les secteurs délimités en application de l'article L. 151-13. Cette attestation est fournie sous la responsabilité du demandeur».