

Constructibilité en zones agricole et naturelle

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a modifié l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme pour y insérer de nouvelles dispositions relatives à la constructibilité en zones agricoles, naturelles et forestières. La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a par ailleurs apporté de nouveaux éléments afin de compléter cet article.

En zones agricoles (zones A) et naturelles (zones N) des plans locaux d'urbanisme ne peuvent en effet être autorisées que les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole (et forestière pour les zones N), à des équipements collectifs ou à des services publics (CINASPIC).

Deux exceptions étaient prévues avant la loi ALUR :

- Dans ces zones A et N pouvaient être délimités des secteurs de taille et de capacité d'accueil limités (STECAL) destinés à d'autres constructions que celles énumérées ci-dessus. En pratique, cependant, cette disposition s'est avérée 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 de par la proximité qu'elles impliquent entre exploitations agricoles et non agricoles. Par ailleurs, dans près de la moitié des départements où les communes ont eu recours à la technique du pastillage, a été constaté un pastillage sur des parcelles non bâties, facteur supplémentaire de mitage des espaces agricoles ou naturels.
- De plus, dans les zones A, le règlement pouvait désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, pouvaient faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole. Cette possibilité n'était pas ouverte aux zones N.

La loi ALUR a encadré la première exception tandis que la loi d'avenir pour l'agriculture a étendu le champ d'application de la deuxième, redéfinissant ainsi les possibilités d'évolution des constructions situées hors STECAL et en zones A et N des plans locaux d'urbanisme. L'objectif est de prévoir une utilisation adaptée de chacun de ces outils en fonction des situations locales, dans le respect de l'objectif global de lutte contre le

mitage et de préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers, réaffirmé par les deux lois.

1. La constructibilité dans les STECAL (article L.123-1-5.II.6°, alinéas 1 à 6)

La loi ALUR a apporté trois modifications aux règles applicables en matière de STECAL¹.

1.1. Le contenu des STECAL

La loi indique dorénavant expressément que dans les STECAL, le règlement du PLU peut autoriser les aires d'accueil des gens du voyage. La loi prévoit également que des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage pourront être autorisés par le règlement du PLU dans des STECAL.

Enfin, l'aménagement de terrains pour permettre l'installation de résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs sera également possible au sein d'un STECAL.

La loi ne précise pas les autres constructions possibles à l'intérieur des STECAL. Il appartient donc comme auparavant à l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme, en fonction des besoins et des circonstances locales, de fixer le contenu possible des STECAL.

1.2. L'adoption des STECAL

La loi exige dorénavant un **avis systématique de la CDCEA**, qui devient avec la loi pour l'avenir de l'agriculture la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (**CDPENAF**), sur les STECAL. À la différence des cas habituels de recours à la CDPENAF en matière de document d'urbanisme, cet avis sera exigé si la commune ou l'EPCI sont situés sur un territoire couvert par un SCoT ou non. Cet avis est réputé favorable si il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de la saisine de la CDPENAF.

Par ailleurs, le règlement devra préciser les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics, ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles devront satisfaire les aménageurs de terrains pour l'installation de résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs dans les STECAL. Un

¹ Ces dispositions ne sont pas applicables aux plans d'occupation des sols (POS), l'article L.123-1-5 du code de l'urbanisme n'étant pas applicable à ces derniers (en application de l'article L.123-19 du code de l'urbanisme).

décret précisera pour ces projets les conditions dans lesquelles le demandeur s'engagera, dans le dossier de demande d'autorisation, sur le respect des conditions prévues par le règlement.

1.3. Le caractère exceptionnel des STECAL

Les zones agricoles et naturelles des documents d'urbanisme sont des zones en principe inconstructibles ou pour lesquelles la constructibilité doit rester très limitée.

Afin d'éviter certaines dérives, il a donc été décidé de restreindre le recours aux STECAL en précisant que ces derniers devaient rester exceptionnels. Le terme exceptionnel s'appréciera différemment selon les caractéristiques du territoire ou du projet en cause. Il s'agit, pour l'EPCI ou la commune, de justifier dans le rapport de présentation du PLU que la délimitation des STECAL dans le règlement du PLU respecte le caractère exceptionnel posé par la loi, eu égard aux caractéristiques du territoire et de la zone concernée, ainsi qu'à la nature du projet envisagé. Ainsi, la pertinence de créer des STECAL pour implanter 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. Autre exemple : 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.

L'autorité compétente en matière de document d'urbanisme devra donc identifier précisément le ou les projets ou situations qui pourront bénéficier de ces dispositions.

En zone agricole restent ainsi possibles les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics (CINASPIC), dès lors qu'elles ne sont pas contraires à la destination de la zone. Il s'agit, par exemple, des éoliennes, des châteaux d'eau, des antennes-relais... Mais dans l'hypothèse d'un projet ne répondant pas de manière évidente à la qualification de CINASPIC, car non strictement nécessaire à des équipements collectifs ou à des services publics, le recours au STECAL pourra être envisagé (notamment par les coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA) pour l'installation de constructions mutualisées pour l'agriculture, hutte de chasse, abris de pêche, hangar de stockage de bois, de matériel agricole, abri pour chevaux à usage de loisirs...).

Le fait que les zones agricoles et naturelles soient des zones de constructibilité très réduites ne doit bien sûr pas empêcher de gérer le bâti existant. Des dispositions spécifiques ont donc été prévues par la loi à cet effet (*cf. infra*)

Entrée en vigueur et dispositions transitoires

L'entrée en vigueur de ces dispositions est immédiate. Ces dispositions sont donc applicables immédiatement aux procédures d'élaboration, de révision, ou de modification de PLU en cours à la date d'entrée en vigueur de la loi ALUR.

Si le projet de PLU arrêté n'est pas conforme à ces dispositions, il sera nécessaire de procéder à un nouvel arrêté afin que ces nouvelles dispositions soient intégrées et examinées à la fois par les services concernés, et par le public dans le cadre de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public.

Seule la possibilité d'accorder des autorisations dans les STECAL pour les résidences mobiles constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs ne rentre pas en vigueur immédiatement : l'obligation de respecter certaines règles d'hygiène et de sécurité qui lui est liée nécessite en effet un décret.

Des dispositions transitoires sont prévues pour les STECAL existants et délimités par un PLU avant l'entrée en vigueur de la loi ALUR. Ces STECAL demeureront soumis aux anciennes dispositions jusqu'à la première révision de ce PLU engagée après la publication de la loi. Ils ne pourront donc être remis en cause quand bien même ils ne seraient pas exceptionnels.

2. La constructibilité en zones agricoles, naturelles et forestières (hors STECAL)

Le caractère exceptionnel des STECAL, prévu par la loi ALUR, a mis en exergue les problématiques liées à l'évolution du bâti existant en zone A et N. La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a donc apporté une réponse générale à ces problématiques en redéfinissant les possibilités de changement de destination et d'extension des bâtiments existants en zones agricoles, naturelles et forestière. L'adaptation et la réfection de ces bâtiments est par ailleurs toujours possible.

2.1. Le changement de destination (article L.123-1-5.II.6°, 7ème alinéa)

Avant la loi ALUR, dans les zones agricoles, le règlement pouvait désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, pouvaient faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromettrait pas l'exploitation agricole.

La loi ALUR, puis par la suite la loi d'avenir pour l'agriculture, ont permis d'étendre ce dispositif, notamment en l'appliquant à tous les bâtiments existants en zone agricole (A) ou naturelle (N) :

- Dorénavant, en zones agricoles aussi bien qu'en zones naturelles, le règlement pourra désigner **tous les bâtiments**, et plus seulement les bâtiments agricoles remarquables, pouvant bénéficier du dispositif. Ces bâtiments pourront faire l'objet d'un **changement de destination**, à condition que ce changement de destination ne compromette ni l'exploitation agricole ni la qualité paysagère du site.

- Compte tenu de l'extension du champ du dispositif, les changements de destination devront être soumis :
 - En zone agricole (A) : à **l'avis conforme** de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles ou forestiers (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).
 - En zone naturelle (N) : à **l'avis conforme** de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (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).

Entrée en vigueur et dispositions transitoires

Pour les documents d'urbanisme, l'entrée en vigueur de ces dispositions est immédiate et il n'y a pas de dispositions transitoires. Ces dispositions sont donc applicables immédiatement aux procédures d'élaboration, de révision, ou de modification de PLU en cours au jour de la publication de la loi. Si la commune ou l'EPCI décide d'en faire usage alors que le document a été arrêté, il sera nécessaire de procéder à un nouvel arrêt du projet afin que ces nouvelles dispositions soient examinées à la fois par les services concernés, et par le public dans le cadre de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public.

S'agissant des bâtiments agricoles remarquables, l'avis conforme de la CDPENAF n'est pas requis pour les demandes d'autorisation de construire relatives à un changement de destination déposées avant la date de publication de la loi ALUR. Des dispositions transitoires sont en effet prévues en ce qui concerne les autorisations de construire (article 157.IV de la loi ALUR). Il est prévu que celles déposées avant la publication de la loi ALUR restent soumises à l'ancienne version de l'article L.123-1-5 du code de l'urbanisme.

Toute demande de changement de destination relative à un bâtiment agricole remarquable déposée à compter du 26 mars 2014 requiert un avis de la CDPENAF.

2.2. L'extension des bâtiments d'habitation (article L.123-1-5.II.6°, 8ème alinéa)

Avant la loi ALUR, les seules constructions possibles dans les zones agricoles, naturelles et forestières étaient les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole (et forestière en zones N), à des équipements collectifs ou à des services publics (CINASPIC). Les extensions des bâtiments existants étaient donc interdites sauf lorsque celles-ci étaient nécessaires à une exploitation agricole ou forestière ou à un CINASPIC. La seule solution était donc de recourir à la technique du STECAL (cf. ci-dessus), pour entretenir et préserver le bâti existant.

La loi d'avenir pour l'agriculture, tout en maintenant le caractère exceptionnel du recours aux STECAL introduit par ALUR, apporte une certaine souplesse en rendant possible, sous certaines conditions, l'extension de ces bâtiments :

- **Tous les bâtiments existants à usage d'habitation** situés en zone A ou N, qu'ils soient remarquables ou non, peuvent désormais faire l'objet d'une extension.

Cette extension est encadrée.

D'une part, elle ne doit pas compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site.

D'autre part, le règlement de la zone du PLU concernée doit préciser les conditions permettant d'assurer l'insertion de ces extensions dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère la préservation naturel, agricole ou forestier de la zone. des zones N et A. La hauteur, les conditions d'implantation et la densité des extensions seront alors définies aux articles correspondants du règlement de cette zone. La définition d'autres règles telles que l'aspect extérieur des aménagements d'extension pourra par ailleurs contribuer à une meilleure intégration paysagère de l'ensemble.

A la différence du changement de destination, l'autorité compétente au titre de l'application du droit des sols n'a pas à consulter la CDPENAF.

- **Les autres bâtiments existants situés en zone A ou en zone N ne peuvent faire l'objet d'aucune extension**, sauf s'il s'agit de constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière ou à des CINASPIC.

Entrée en vigueur

L'entrée en vigueur de ces dispositions est immédiate et il n'y a pas de dispositions transitoires. Ces dispositions sont donc applicables immédiatement aux procédures d'élaboration, de révision, ou de modification de PLU en cours au jour de la publication de la loi pour l'avenir de l'agriculture. Si la commune ou l'EPCI décide d'en faire usage alors que le document a été arrêté, il sera nécessaire de procéder à un nouvel arrêt du projet afin que ces nouvelles dispositions soient examinées à la fois par les services concernés, et par le public dans le cadre de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public.