

La constructibilité des zones agricoles (A) et naturelles (N) des Plans Locaux d'Urbanisme après la Loi ALUR et les ajustements issus des lois LAAAF et Macron

DDT du Doubs
JTP – 1er décembre 2015

I) - La délimitation des zones agricoles et naturelles

Zone agricole « A »

Article R 123-7 du code de l'urbanisme :

« Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles ».

Zone naturelle « N »

Article R 123-8 du code de l'urbanisme :

« Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison :

- 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 ;
- b) Soit de l'existence d'une exploitation forestière ;
- c) Soit de leur caractère d'espaces naturels ».

II) -La constructibilité des zones agricoles (A) et naturelles (N)

Principe général

En zone A peuvent seules être autorisées :

- les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ;
- 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 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.

Article R 123-7 du code de l'urbanisme

Principe général

En zone N seules peuvent être autorisées :

- les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière ;
- 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 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.

Article R 123-8 du code de l'urbanisme

Les exceptions

Les STECAL

Article L 123-1-5 .II.6° du code de l'urbanisme

Des secteurs de taille et de capacité limitée (STECAL) peuvent « à titre exceptionnel » être délimitées dans les zones A et N.

Dans lesquels peuvent être autorisées :

- Des constructions ;
- Des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage ;
- Des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Les exceptions

Les STECAL

L'adoption des STECAL

Article L 123-1-5 II-6° du code de l'urbanisme

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.
- **et 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.

Les exceptions

Les STECAL

L'adoption des STECAL

Article L 123-1-5 II-6° du code de l'urbanisme

L'avis de la CDPENAF :

- Ces secteurs sont délimités après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).
- La CDPENAF rend un avis simple. Elle dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. Une absence d'avis vaut pour avis favorable.

Les exceptions

En dehors des STECAL

Article L 123-1-5 II-6° du code de l'urbanisme

Le changement de destination des bâtiments existants

Dans les zones agricoles ou naturelles et en dehors des STECAL, le règlement du PLU peut désigner les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination.

Ce changement de destination ne doit pas compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site.

La demande d'autorisation est soumise à l'avis conforme :

- de la CDPENAF en zone agricole,
- de la CDNPS en zone naturelle

(commission départementale de la nature, des paysages et des sites).

Les exceptions

En dehors des STECAL

Article L 123-1-5 du code de l'urbanisme

L'extension des bâtiments d'habitation et leurs annexes

Dans les zones agricoles ou naturelles et en dehors des STECAL, 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 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.

Les dispositions du règlement précitées sont soumises à l'avis de la CDPENAF. Il s'agit d'un avis simple.

Questions – réponses et précisions

Les STECAL

- Qu'entend-on par le caractère exceptionnel des STECAL ?

Le terme exceptionnel s'appréciera différemment selon les caractéristiques du territoire ou du projet en cause. Il s'agit, pour la collectivité territoriale, 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.

Globalement, il s'agit des projets non autorisés par les articles R123-7 et R 123-8 et ne répondant pas de manière évidente à la qualification de CINASPIC, mais qui par nature n'ont pas leur place en zone U : hutte de chasse, abri de pêche, abri pour chevaux à usage de loisirs, ...

Les STECAL

- Faut-il l'accord du Préfet pour délimiter les STECAL ?

Non, le préfet ne donne pas d'accord sur la délimitation des STECAL. Par contre, la mise en place des STECAL est soumise à l'avis de la CDPENAF (article L. 123-1-5 du CU), y compris lorsque le PLU est situé dans le périmètre d'un SCOT approuvé.

Les STECAL

- Est-il possible de créer des STECAL dans les cartes communales ?

Non, les STECAL visés à l'article L.123-1-5 du CU peuvent uniquement être délimités dans les zones A et N des PLU (délimitation dans les documents graphiques du règlement du PLU).

- A quel stade de l'élaboration du PLU la consultation de la CDPENAF doit-elle intervenir ?

Le code de l'urbanisme organise plusieurs types de consultation de la CDPENAF, notamment :

- la consultation pour les PLU des communes non couvertes par un SCOT et ayant pour conséquence une réduction des surfaces des espaces agricoles en application de l'article L.123-6 du CU, qui intervient après l'arrêt du PLU,
- la consultation pour la délimitation des STECAL qui est prévue à l'article L.123-1-5 du CU,
- la consultation pour la dérogation à la règle de constructibilité limitée en l'absence de SCOT approuvé (L 122-2-1 du CU),
- la consultation pour tout règlement de PLU qui autorise l'extension et/ou les annexes des bâtiments d'habitation existants en zone A ou N (L123-1-5)

Pour ces consultations, le délai de réponse de la CDPENAF est de trois mois. A défaut d'avis formulé dans ce délai, celui-ci est réputé favorable.

S'il n'y a pas d'obligation dans la loi, le moment le plus opportun pour la consultation de la CDPENAF sur les STECAL se situe juste après l'arrêt du projet. Cela permet, dans un souci de simplification et dans le cas où le PLU n'est pas situé dans le périmètre d'un SCoT, de regrouper plusieurs motifs de consultation en un seul passage (sur les STECAL par exemple et sur le PLU hors SCoT). La CDPENAF pourra rendre un seul avis pour plusieurs consultations, mais dans ce cas devra veiller à ce que les motivations de l'avis propre à chaque sujet apparaissent distinctement.

- Les résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs

Pour rappel après la loi ALUR, en zone A et N possibilité, « à titre exceptionnel », de STECAL dans lesquels peuvent être autorisées :

- Des constructions ;
- Des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage ;
- Des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Un décret d'application de la loi ALUR paru au Journal officiel du 29 avril 2015, définit la notion de « *résidence démontable constituant l'habitat permanent de leur utilisateur* » :

« 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 ».

(Article R 111-46-1 du code de l'urbanisme)

Le décret précise également les formalités nécessaires pour leur installation sur des terrains aménagés pour les recevoir, notamment en matière d'hygiène et de sécurité.

Après l'article R. 441-6 du code de l'urbanisme est inséré un article R. 441-6-1 ainsi rédigé :

«Lorsque la demande [de permis d'aménager] porte sur l'aménagement d'un terrain en vue de l'installation de résidences démontables définies à l'article R. 111-46-1, 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. 111-4, 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 du 6° du II de l'article L. 123-1-5. Cette attestation est fournie sous la responsabilité du demandeur ».*

D'une manière générale, concernant les STECAL, le règlement (du PLU) doit 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* ».

Article L 123-1-5 du code de l'urbanisme

Les CINASPIC

La notion de constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics (CINASPIC)

Pour rappel dans les zone A et N sont admises 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 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.

(Article R 123-7 et R 123-8 du code de l'urbanisme)

Pas de définition de cette catégorie dans le code de l'urbanisme.

→ la jurisprudence la définit de la manière suivante :

- elle englobe l'ensemble des installations, réseaux et bâtiments qui permettent d'assurer à la population résidente et aux entreprises les services collectifs dont elles ont besoin ;
- les CINASPIC doivent ainsi assurer un service d'intérêt général destiné à répondre à un besoin collectif de la population.

→ Une réponse ministérielle de 2010 rappelle que le code de l'urbanisme ne donne aucune définition de cette notion, et que c'est aux collectivités qu'il appartient, au regard de leurs choix en matière d'urbanisme et d'aménagement, de lister ou non les constructions entrant dans cette catégorie. Mais que d'une manière générale il n'est pas judicieux d'enfermer les CINASPIC dans des catégories prédéterminées. Il s'agit, en effet, d'une notion à caractère évolutif dépendante des pratiques et des évolutions notamment technologiques.

(n°84243 publiée au JO de l'AN du 7 septembre 2010)

Les CINASPIC doivent cependant être compatibles avec le caractère de la zone d'implantation :

→ Réponse ministérielle publiée au JO de l'AN du 17 janvier 2006 :

« La zone agricole est constituée de secteurs à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. Les seules constructions qui peuvent être autorisées dans cette zone sont les installations et constructions nécessaires à l'exploitation agricole ainsi que celles nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif. Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif ne seront autorisées à s'implanter en zone agricole que pour autant qu'elles ne compromettent pas le caractère agricole de la zone. C'est ainsi que peuvent être autorisées à s'implanter en zone agricole des installations telles que les éoliennes, les antennes de télécommunications, les châteaux d'eau et autres infrastructures. En revanche, eu égard aux objectifs de protection qui conduisent à délimiter une zone agricole, des constructions telles qu'une salle des fêtes ou une salle polyvalente n'ont pas vocation à être implantées dans une telle zone ».

→ MLETR Fiche technique ALUR « Constructibilité en zones agricoles et naturelles » (sept 2014) :

« 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... ».

MERCI
DE VOTRE ATTENTION