



114^e CONGRÈS
..... DES
NOTAIRES DE FRANCE

CANNES | 27 au 30 mai 2018

LE PRINCIPE DE CONSTRUCTIBILITÉ LIMITÉE EN ZONE RURALE



CANNES | 27 au 30 mai 2018

La constructibilité limitée est avant tout une règle d'inconstructibilité qui permet de lutter contre l'habitat dispersé et l'urbanisation diffuse et de préserver les espaces agricoles et naturels.

Pour autant, des exceptions sont prévues et elles diffèrent selon que la commune se trouve ou non soumise à un document d'urbanisme.

Il en résulte une notion de constructibilité limitée à géométrie variable.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

Dans les communes soumises à un PLU, les articles L. 151-11, L. 151-12 et L. 151-13 du code de l'urbanisme exposent les possibilités existant en matière de construction en zones N et A d'un PLU.

Ces possibilités de construire en zones N et A d'un PLU sont conditionnées par l'existence de dispositions spéciales dans le règlement du PLU.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

Il est à noter que la mise en place d'une zone agricole totalement inconstructible est possible. Les articles L. 151-11 et R. 151-23 du code de l'urbanisme prévoient en effet que, dans ces zones, « peuvent » être autorisées des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à l'exploitation agricole. Permettre ce type de constructions et installations n'est donc qu'une faculté et nullement une obligation. Toutefois, s'agissant d'une interdiction extrêmement contraignante pour ces zones, elle devra être mise en œuvre avec précaution, être justifiée par des circonstances particulières et faire l'objet d'une motivation suffisante dans le rapport de présentation. À défaut, le juge pourra effectivement relever une erreur manifeste d'appréciation dans le choix du zonage.

(RM n° 17970, JO Sénat, 23/03/2017, p. 1213)



CANNES | 27 au 30 mai 2018

- En RNU, l'article L. 111-4 du Code de l'urbanisme liste les exceptions à la règle de constructibilité limitée en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune.

- Enfin, la carte communale délimite des secteurs constructibles et des secteurs inconstructibles (C. urb., art. L. 161-4). L'article R. 161-4 du Code de l'urbanisme précise les opérations possibles dans les zones inconstructibles.

A – Les constructions autorisées car compatibles

1 – Les constructions nécessaires à l'activité agricole, pastorale et forestière

En zone agricole (A), seules sont autorisées les constructions nécessaires à l'activité agricole.

En zone naturelle (N), seules sont autorisées les constructions et installations nécessaires à l'activité pastorale ou forestière.

Ce principe est le même dans les secteurs non constructibles délimités par les cartes communales (C. urb., art. R. 161-4) et hors des parties actuellement urbanisées de la commune soumise au RNU (C. urb., art. L.111-4).



CANNES | 27 au 30 mai 2018

Cette règle pose le problème de la notion de nécessité de la construction que le demandeur de permis de construire doit justifier.

Il faut pouvoir mettre en avant le caractère indispensable de la construction, mais compte tenu de la diversité des activités possibles, il ne peut y avoir de règle générale, ce qui impose un examen au cas par cas de chaque demande.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

Exemples :

- Une maison d'habitation peut être considérée comme une construction nécessaire à l'activité agricole si l'exploitation nécessite la présence rapprochée et permanente de l'exploitant (CE, 14 mai 1986, *Maire de Biesles*, n°56622).
- La résidence d'un céréalier (et des exploitants de cultures en général) n'est pas considérée comme nécessaire à l'activité agricole, les céréales n'exigeant pas une présence constante (CAA Lyon, 5 janvier 2010, *Cne de St-Symphorien-d'Ozon*, n°09LY00035). Il en va de même pour la culture de la vigne (CAA Marseille, 6 novembre 2009, *Cne de Cogolin*, n°09MA01965 – RM n° 14586 ; JO Sénat, 27 août 2015, p. 2034).



CANNES | 27 au 30 mai 2018

2 – Les constructions nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif

Sont aussi autorisées les constructions nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif, pour autant qu'elles ne compromettent pas le caractère agricole, pastorale ou forestière de la zone.

Ce principe est applicable en zones A et N du PLU.

Ce principe est le même dans les secteurs non constructibles délimités par les cartes communales (C. urb., art. R. 161-4) et hors des parties actuellement urbanisées de la commune soumise au RNU (C. urb., art. L.111-4).



CANNES | 27 au 30 mai 2018

Le Code de l'urbanisme ne donne aucune définition des « constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif », ce qui n'interdit pas aux auteurs de PLU de définir ce qui relève de cette catégorie.

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 (RM n° 77107 ; JO AN 17/01/2006, page 596).



CANNES | 27 au 30 mai 2018

B – Les dérogations possibles en RNU

L'article L. 111-4 du Code de l'urbanisme liste les opérations possibles en zone de constructibilité limitée en RNU.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

Il est ainsi possible d'autoriser des « *constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes* ».

Il faut un avis simple de la commission en cas de réduction des espaces agricoles.

Toutefois, en l'absence de SCOT, cette exception ne peut pas être mise en œuvre.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

Il est aussi possible d'autoriser des « *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* ».

Il faut un avis conforme de la commission. L'avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans le délai d'un mois à compter de la saisine de la commission (C. urb., art. 111-5 al. 2).

En l'absence de SCOT, cette exception ne peut pas être mise en œuvre.



II – LE SORT DES BÂTIMENTS EXISTANTS



CANNES | 27 au 30 mai 2018

A – En RNU

1 - L'article L. 111-4 du Code de l'urbanisme permet « *l'adaptation, le changement de destination, la réfection et l'extension des bâtiments existants...* ».

Une « construction existante » est une construction qui existe **légalement** et **matériellement** sur le terrain au jour de la décision. La seule mention au cadastre n'est pas suffisante.

L'adaptation, la réfection et l'extension ne peuvent en aucun cas donner lieu à la reconstruction totale d'un bâtiment ou d'une installation. Toute reconstruction est considérée comme une construction nouvelle.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

→ **L'adaptation d'une construction existante :**

Il s'agit d'autoriser des travaux de confort, de commodité, de mise aux normes, comme par exemple la création d'ouvertures pour aménager une salle de bains dans un volume existant.

→ **La réfection d'une construction existante :**

Il s'agit de permettre le réaménagement d'une construction en mauvais état sans aller jusqu'à sa reconstruction.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

→ **Le changement de destination d'une construction existante :**

Le changement de destination consiste à transformer avec ou sans travaux une construction existante.

Cette exception a été introduite par la loi du 2 juillet 2003.

→ **L'extension d'une construction existante :**

C'est un agrandissement de la construction initiale. L'extension suppose un lien à la construction initiale par un élément physique, par exemple un auvent, une surélévation, l'ajout d'un nouveau bâtiment accolé au bâtiment initial.

Mais l'extension ne doit pas aller jusqu'à créer une nouvelle construction.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

2 - L'article L. 111-4 du Code de l'urbanisme permet aussi « *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...* ».

Dans ce cadre, les projets devront être soumis à l'avis simple de la commission lorsqu'ils ont pour conséquence une réduction des surfaces situées dans les espaces autres qu'urbanisés et sur lesquelles est exercée une activité agricole ou qui sont à vocation agricole.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

B – En PLU

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) maintient l'inconstructibilité des zones A et N des PLU, mais précise que « *Les constructions existantes (...) ne peuvent faire l'objet que d'une adaptation ou d'une réfection à l'exclusion de tout changement de destination* » (C. urb., art. L. 123-1-5 6° ancien).

N'étaient donc possibles que les travaux d'entretien, de conservation, d'amélioration, voire de modernisation ou de confort (par ex. : pose d'un double vitrage).



CANNES | 27 au 30 mai 2018

Seuls les bâtiments désignés par le règlement, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, pouvaient faire l'objet d'une extension limitée, dès lors cette extension ne compromettrait pas l'exploitation agricole. Cependant les travaux envisagés étaient soumis à l'avis conforme de la CDCEA.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

→ Les constructions implantées en zone A ou N d'un PLU étaient donc soumises à un régime plus rigide que celles situées en dehors des parties actuellement urbanisées d'une commune soumise au RNU ou dans un secteur inconstructible d'une carte communale.

La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a assoupli ces règles en matière de changement de destination et d'extension des bâtiments d'habitations existants.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

1 – L'extension des bâtiments d'habitations existants

Dans les zones agricoles ou naturelles et en dehors des STECAL, les bâtiments d'habitation peuvent faire l'objet d'une extension dès lors que cette extension ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site.

Le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des extensions 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.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

→ 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.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

→ La 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.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

→ La délimitation des zones d'implantation :

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.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

Au contraire, des objectifs de protection pourront justifier l'exclusion de certaines zones du dispositif.

La zone d'implantation 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.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

2 – Le changement de destination des bâtiments existants

Dans les zones agricoles ou naturelles et en dehors des STECAL, le règlement peut désigner 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.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

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.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

En zone agricole, le changement de destination est soumis à l'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 (C. urb., art. R. 423-59).



CANNES | 27 au 30 mai 2018

En zone naturelle, il est soumis à l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

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 (C. urb., art. R. 423-60).



CANNES | 27 au 30 mai 2018

3 – L'adjonction d'annexes

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques complète cette mesure en permettant l'adjonction d'annexes. Il peut s'agir de garages, de piscines ou encore d'abris de jardins.

Cette possibilité est alignée sur la faculté d'extension ; elle est donc strictement encadrée.

Seuls peuvent en bénéficier les bâtiments d'habitation, à l'exclusion notamment des bâtiments commerciaux et artisanaux.

Ces annexes ne doivent pas compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

En outre, le règlement du PLU doit préciser la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité, des extensions comme des annexes, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.

Le législateur ajoute que ces dispositions du règlement du PLU sont soumises à l'avis (simple) de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) (C. urb., art. L. 123-1-5, II, 6°, dern. al., mod. par L. Macron, art. 80 – devenu l'article L. 151-12).



CANNES | 27 au 30 mai 2018

Il est à noter que le législateur n'a pas souhaité étendre cette mesure aux territoires couverts par une carte communale.

Les communes et EPCI compétents qui souhaiteraient pouvoir, dans certaines situations, permettre la construction de ce type d'annexes peuvent prescrire l'élaboration d'un PLU (RM n° 1342 ; JO Sénat, 22/02/2018, p. 821).



III – LES STECAL



CANNES | 27 au 30 mai 2018

Dans les communes dotées d'un PLU, le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (dites STECAL) dans lesquels peuvent être autorisées des constructions.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

En pratique, cependant, cette disposition (ancien article L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme) 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 en raison de la proximité qu'elles impliquent entre exploitations agricoles et constructions non agricoles.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

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.

→ Le PLU devra donc prévoir expressément le contenu des STECAL en fonction des besoins et des circonstances locales.

→ La création des STECAL impose un avis systématique de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.



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.

Les projets expressément admis par la loi ALUR :

- 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.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

S'agissant des autres projets possibles, la loi ne précise pas les autres constructions possibles à l'intérieur des STECAL.

Il appartient donc à l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme de fixer le contenu possible des STECAL en fonction des besoins et des circonstances locales.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

Le règlement du PLU doit, par ailleurs :

- 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.



CANNES | 27 au 30 mai 2018

B - L'adoption des STECAL

Ces secteurs sont délimités après l'avis systématique de la Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (que la commune ou l'EPCI soit couvert ou non par un SCOT).

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 (C. urb., art. R.151-26).