

PRÉFET DE L'ISÈRE

Direction départementale  
des territoires

## La constructibilité en zones agricole et naturelle

### **CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE**

Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE)

Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)

Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 pour l'avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (AAAF)

Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (CAECE)

Articles L151-11, L151-12 et L151-13 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 » - Septembre 2014

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

### **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 restreint le recours aux STECAL en renforçant leur caractère exceptionnel.

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.

Cette pratique du pastillage a occasionné des difficultés d'application et a été jugée illégale par un arrêt du Conseil d'Etat du 31/03/2010 (Commune de Châteauneuf-du-Rhône). L'article 19 de la loi ENE a officialisé la possibilité d'utiliser le pastillage sous certaines conditions :

- ne pas porter atteinte à la préservation des sols, ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages
- 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.

Pour ces raisons, la loi prévoit désormais de restreindre le recours aux STECAL qui doit rester exceptionnel, conformément au principe d'inconstructibilité des zones agricoles et naturelles. Le terme «exceptionnel» s'appréciera 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 ».

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.

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.

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, des extensions et des annexes des constructions à usage d'habitation.

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

---

## 1. LE PRINCIPE GENERAL

---

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

- **en zone A** : les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole,
- **en zone N** : les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière,
- **en zones A et N** : les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs (elles ne doivent pas être contraires à la destination de la zone, il peut ainsi s'agir d'éoliennes, de châteaux d'eau, d'antennes-relais, de stations d'épuration...).

---

## 2. LES EXCEPTIONS

---

### 2.1. Les STECAL

#### 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"><li>• les aires d'accueil des gens du voyage,</li><li>• des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage,</li><li>• des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs*.</li></ul> <p><i>* Définition juridique et conditions à respecter en vue de leur installation notamment en matière d'hygiène et de sécurité : voir « Dispositions législatives et réglementaires » (p.4).</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) La délimitation des STECAL

Avis de la CDPENAF sur la délimitation de ces secteurs	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 commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).</i>
Sous quelles conditions :	<ul style="list-style-type: none"><li>→ Le règlement 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.</li><li>→ 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.</li></ul>

## 2.2. La constructibilité en dehors des STECAL

### a) Le changement de destination

En application de l'article L 151-11 du code de l'urbanisme, le règlement du PLU peut désigner, en dehors des STECAL, les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination dans les zones naturelles, agricoles ou forestières.

Pour quels bâtiments ?	Le règlement peut désigner tous les bâtiments pouvant bénéficier du dispositif. <i>(Dans ce cas, un repérage de ces bâtiments devra être préalablement effectué dans le PLU ; le rapport de présentation peut en estimer le nombre, le potentiel et en évaluer les impacts).</i>
Sous quelles conditions ?	Ne pas compromettre l'exploitation agricole ni la qualité paysagère du site.
Avis de la CDPENAF et de la CDNPS* sur la demande d'autorisation d'urbanisme	<p><b>Zone agricole</b> : 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. <i>Son silence vaudra avis favorable (article R.423-59 du code de l'urbanisme).</i></p> <p><b>Zone naturelle</b> : 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. <i>Son silence vaudra avis favorable (article R.423-60 du code de l'urbanisme).</i></p>

\* Commission départementale de la nature, des paysages et des sites

### b) les extensions et les annexes des bâtiments d'habitation existants

En application de l'article L 151-12 du code de l'urbanisme, le règlement du PLU peut autoriser, en dehors des STECAL, les extensions et les annexes des bâtiments d'habitation existants dans les zones naturelles, agricoles ou forestières :

Pour quels bâtiments ?	Tous les bâtiments existants à usage d'habitation (qu'ils soient remarquables ou non) peuvent faire l'objet d'extensions ou d'annexes sauf les annexes qui ne sont pas admises en zone de montage (en discontinuité des habitations existantes)
Qu'en est-il des bâtiments autres qu'à usage d'habitation ?	Les autres bâtiments existants situés en zone A ou en zone N ne peuvent faire l'objet d'aucune extension ni d'aucune annexe (sauf s'il s'agit de constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou forestière ou à des équipements collectifs).
Sous quelles conditions ?	<p>→ Ne pas compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site</p> <p>→ 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.</p> <p><i>La définition, dans le PLU, d'autres règles telles que l'aspect extérieur des aménagements d'extension pourra par ailleurs contribuer à une meilleure intégration paysagère de l'ensemble.</i></p>
Avis de la CDPENAF	Les dispositions du règlement précitées sont soumises à l'avis de la CDPENAF. Il s'agit d'un avis simple.

---

## 3. PRECISIONS

---

### a) La notion de changement de destination

Il y a changement de destination lorsqu'un bâtiment existant passe d'une des cinq catégories définies par les articles R151-27 et 151-28 du code de l'urbanisme, à une autre de ces catégories :

- « **exploitation agricole et forestière** » : exploitation agricole, exploitation forestière ;
- « **habitation** » : logement, hébergement ;
- « **commerce et activités de service** » : artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, hébergement hôtelier et touristique, cinéma ;
- « **équipements d'intérêt collectif** » : locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés, locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés, établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale, salles d'art et de spectacles, équipements sportifs, autres équipements recevant du public ;
- « **autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire** » : industrie, entrepôt, bureau, centre de congrès et d'exposition.

*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. À noter que les locaux accessoires d'un bâtiment sont réputés avoir la même destination que le local principal.*

### b) La notion d'extension

Il convient de se référer à la réponse ministérielle publiée dans le JO Sénat du 05/06/2014 - page 1331.

De manière générale, il ressort de la jurisprudence que :

- le qualificatif juridique d'extension a été refusé en l'absence d'un minimum de contiguïté,
- l'extension d'une construction est l'agrandissement d'une seule et même enveloppe bâtie,
- ne peut être qualifiée d'extension une construction dont les dimensions sont comparables à celles du bâtiment auquel elle s'intègre ou la juxtaposition d'un nouveau bâtiment (dans ces cas la construction est considérée comme nouvelle).

Concernant le terme d'extension « mesurée », ou « limitée », il convient de rappeler que l'extension doit rester « subsidiaire par rapport à l'existant » et que le juge apprécie le qualificatif de « mesuré » en fonction de l'importance de l'extension et de sa nature ; il signale qu'une extension de 30 % a pu être considérée comme « mesurée ».

Le Conseil d'État a précisé que le règlement de la zone naturelle devait mentionner la date à laquelle il convient d'apprécier le seuil maximal d'extension autorisée, donc fixer une date de référence. L'objectif, au demeurant logique, est d'éviter le contournement de la règle d'extension mesurée par des « demandes successives d'extension entraînant des modifications importantes des constructions existantes » CE 21 nov. 2007, Mme Salle-Gruber, préc.

### c) Le cas des annexes liées à l'habitation

Les bâtiments ou constructions annexes peuvent être définis comme des constructions situées sur le même terrain que la construction principale et qui répondent aux conditions cumulatives suivantes :

- ne pas être affectées à l'usage d'habitation,
- être affectées à l'usage de garage, d'abri de jardin, piscine...
- ne pas être contiguës à une construction principale.

Ces constructions diffuses sont susceptibles de favoriser le mitage, les parcelles support de ces constructions étant susceptibles d'être de taille importante eu égard au caractère naturel et agricole de ces zones. C'est la raison pour laquelle la loi CAECE du 6 août 2015 dispose que le règlement du PLU (soumis à l'avis de la CDPENAF) doit notamment préciser la zone d'implantation de ces extensions ou annexes.

*À noter que ces dispositions ne sont pas applicables aux plans d'occupation des sols (POS) en vigueur.*

## 4. DISPOSITIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES

### **Article L151-11 du code de l'urbanisme**

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 L 151-12 du code de l'urbanisme**

« 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 L 151-13 du code de l'urbanisme**

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.

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».

### **Après l'article R. \* 441-6, 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. 111-51, 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 ».