

Construire en zone A et N d'un Plan Local d'Urbanisme : une utopie ?



Crédits photo: photodenature.fr

La lutte contre l'étalement urbain et le mitage des territoires et plus globalement la valorisation et la préservation des espaces agricoles et naturels sont une des priorités nationales en matière d'aménagement et de développement du territoire.

Cette volonté renforcée au fil des ans dans toutes les grandes lois votées ces dernières années dont notamment, la loi « SRU » de 2000, les lois « Grenelle de l'environnement » de 2009 et 2010, ou encore la loi dite « ALUR » de 2014, se traduit au sein du Code de l'Urbanisme par une constructibilité de plus en plus limitée et encadrée des zones agricoles (zones « A ») et des zones naturelles (zones « N ») des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU).

Ainsi, les articles R.151-23 et R.151-25 dressent la liste des occupations du sol autorisées par principe au sein de ces zones : les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole (ou forestière en seule zone N), au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole, ainsi que certaines occupations du sol sous conditions telles que présentées ci-après.

Le nécessaire besoin de développement, tant des constructions existantes que des territoires dans leur ensemble, a amené le législateur à créer des exceptions à cette restriction de constructibilité. Ces dernières sont principalement conditionnées par la préservation de l'activité agricole, des perspectives, sites et paysages.

Ainsi, le règlement peut autoriser la construction d'équipements collectifs dans les zones A et N à condition qu'ils ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. Ils doivent également ne pas être incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain où ils sont implantés (article L. 151-11 du code de l'urbanisme).

Une exception à la règle : les STECAL

A cette première catégorie d'exceptions, l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme en ajoute une autre avec la possibilité de créer des STECAL (Secteurs de Taille Et de Capacité d'Accueil Limitées) aux seins desquels les constructions dans leur ensemble sont autorisées.

Toutefois, le recours massif à ce « pastillage » a engendré depuis ces dernières années un certain nombre 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. Pour ces raisons, la loi prévoit

CHRONIQUE

désormais que le recours aux STECAL soit exceptionnel (avec nécessité de préciser les conditions de hauteur, d'implantation et de densité pour assurer la compatibilité des constructions avec le caractère agricole, naturel ou forestier de la zone) et que ces derniers soient soumis à une consultation préalable obligatoire de la Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF).

Le cas du bâti existant

Bien qu'elles soient inconstructibles par principe pour une vocation d'habitat, les zones agricoles, naturelles ou forestières disposent bien souvent de bâti préalablement existant (à la date d'approbation du Plan Local d'Urbanisme).

Pour ces derniers, le Code de l'Urbanisme (article L.151-12 du CU) prévoit que la réalisation d'extensions ou d'annexes, dès lors qu'ils ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site (article L. 151-12 du code l'urbanisme). Cette constructibilité restreinte est toutefois renforcée par une préalable délimitation de la zone d'implantation soumise également à l'avis de la CDPENAF, dont le règlement conditionne la hauteur, l'emprise et la densité.

Toutefois on peut regretter une certaine ambiguïté sur la rédaction de cet article. Signifie-t-il que les auteurs du PLU sont tenus d'identifier les bâtiments d'habitation existant afin de leur conférer cette possibilité d'extension ou peuvent-ils encore décider - comme c'était le cas auparavant - de ne pas les repérer et de les laisser en zone A ou N sans aucune possibilité d'évolution.

Par ailleurs, il est courant de vouloir valoriser le patrimoine bâti existant des zones A ou N en lui permettant d'évoluer vers une destination différente. Parmi les exemples classiques citons la rénovation d'un corps de ferme en gîte ou habitat. Ainsi autorisés en zone A et N, les changements de destination sont cependant soumis à des conditions toutes aussi limitatives (article L.151-11 du Code de l'Urbanisme) puisqu'il faut que les constructions aient été préalablement identifiées au sein du Plan Local d'Urbanisme et que le changement de destination emporte l'accord de la CDPENAF ou de la CDNPS.

En effet sur ce cas le PLU ne suffit pas à lui seul à conférer ce droit car le changement de destination ne pourra être accordé (à l'issue de la procédure de délivrance de l'autorisation d'urbanisme correspondante) que s'il a reçu l'avis favorable de la CDPENAF en zone agricole ou de la Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites (CDNPS) en zone naturelle, ou qu'il répond aux prescriptions imposées (le Code de l'Urbanisme imposant un avis conforme). Ces deux commissions ont pour missions de s'assurer, entre-autre, que le changement de destination escompté (qui doit nécessairement entrer dans le champ des occupations du sol admises au sein de la zone) ne compromette pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Donc, sans accord de ces commissions, pas de changement de destination possible.

CHRONIQUE

L'interdiction de construire en zone A et N n'est pas sans exceptions et il est parfois possible de valoriser le patrimoine existant en fonction de ce que prévoit le PLU. Pour autant, le recours obligatoire aux commissions de contrôle (CDPNAF et CDNPS) est une mesure aujourd'hui efficace pour prévenir de l'usage abusif des dérogations possibles à la règle. Le cabinet DORGAT propose aux particuliers et aux collectivités son expertise sur la faisabilité d'un projet en zone agricole ou naturelle et un accompagnement dans la constitution du dossier de présentation de la demande auprès desdites commissions.