

# La constructibilité en zones agricole et naturelle après la loi ALUR (loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové) Article 157 de la loi ALUR modifié par l'article 25 de la loi LAAAF

AVRIL  
2015  
MAJ  
AOÛT  
2015

Loi ALUR - Loi LAAAF – Article L 123-1-5 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 »  
Réponse ministérielle publiée au JO le 16/04/2014 - Gridauh  
Mise à jour août 2015 :

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

Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite loi MACRON) publiée au JO le 7 août 2015 (possibilité d'annexes d'habitations dans les zones N et A - hors STECAL).

**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 secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) en renforçant leur caractère exceptionnel. 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.

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.

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 ».

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.

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, de l'extension et des annexes (\*) des constructions à usage d'habitation.

*(\*) dispositions prévues par la loi Macron*

# 1. LE PRINCIPE GENERAL

En zone agricole (zone A) et naturelle (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 ou à des services publics (CINASPIC).

*S'agissant des CINASPIC, 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...*

*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, les huttes de chasse, abris de pêche, hangars de stockage de bois, de matériel agricole, abris pour chevaux à usage de loisirs...).*

## 2. LES EXCEPTIONS

### 2.1. Les STECAL

#### a) le contenu des STECAL

En application de l'article L 123-1-5 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 « 5 - Dispositions législatives et réglementaires » (p.5).</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) l'adoption 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 CDPENAF.</i>
Sous quelles conditions :	→ Le règlement précise les <b>conditions de hauteur, d'implantation et de densité</b> 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 <b>conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics</b> , ainsi que les <b>conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité</b> auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire.

\* Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers

### 2.2. La constructibilité en dehors des STECAL

#### a) le changement de destination

Pour quels bâtiments ?	Le règlement peut désigner <b>tous les bâtiments</b> pouvant bénéficier du dispositif. <i>(Dans ce cas, un repérage de ces bâtiments devra être préalablement effectué dans le PLU).</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	<p><u>Zone agricole</u> → avis conforme de la CDPENAF  <i>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).</i></p> <p><u>Zone naturelle</u> → avis conforme de la CDNPS  <i>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).</i></p>

\* Commission Départementale de la Nature des Paysages et des Sites

## **b) l'extension des bâtiments d'habitation et leurs annexes**

Pour quels bâtiments ?	Tous les bâtiments existants à usage d'habitation (qu'ils soient remarquables ou non) peuvent faire l'objet d'une extension ou d'annexes
Qu'en est-il des bâtiments autres qu'à usage d'habitation ?	Les autres bâtiments existants situés en zone A ou en zone N <u>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 CINASPIC).</u>
Sous quelles conditions ?	<p>→ Ne pas compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site ;</p> <p>→ Le règlement du PLU doit préciser <b>la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise, et de densité</b> 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 neuf catégories définies par l'article R 123-9 du code de l'urbanisme, à une autre de ces catégories :

**l'habitation, l'hébergement hôtelier, les bureaux, le commerce, l'artisanat, l'industrie, l'exploitation agricole ou forestière, la fonction d'entrepôt, les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.**

*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 « *subsidaire 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. (source Gridauh).*

### 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 du 6 août 2015 (dite « Macron ») 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.**

---

## 4. ENTREE EN VIGUEUR

---

<b>Entrée en vigueur immédiate pour :</b>	Les procédures d'élaboration ou d'évolution des PLU en cours à la date du 27 mars 2014. <i>Si le projet de PLU arrêté n'est pas conforme à ces dispositions, il sera nécessaire de procéder à un nouvel arrêt 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.</i>
<b>Dispositions transitoires pour :</b>	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.

À noter que 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).

---

## 5. DISPOSITIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES

---

Mises à jour faisant suite à la loi dite « Macron » du 6 août 2015, et au décret portant diverses mesures d'application de la loi ALUR du 29 avril 2015 :

Article 80 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite loi MACRON) publiée au JO le 7 août 2015

*Le dernier alinéa du 6° du II de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :*

*« Dans les zones agricoles ou naturelles et en dehors des secteurs mentionnés au présent 6°, 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 alinéa 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 L123-1-5 du code de l'urbanisme (mis en conformité avec la loi Macron)**

« I.-Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article [L. 121-1](#), qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définit, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions.

II.-Le règlement peut fixer les règles suivantes relatives à l'usage des sols et la destination des constructions :

...

6° A 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 :

- a) Des constructions ;
- b) 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 ;
- c) Des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

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. 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. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de la saisine.

Dans les zones agricoles ou naturelles et en dehors des secteurs mentionnés au présent 6°, 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. 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.

Dans les zones agricoles ou naturelles et en dehors des secteurs mentionnés au présent 6°, 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 alinéa 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.

...

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 111-46-1 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 ».*

ainsi que 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, 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 ».*