

L'encadrement juridique des zones agricoles et naturelles

La pastille, l'étoile et le règlement

En France, le fait qu'une zone soit classée « naturelle » par un document d'urbanisme réglementaire, ne suffit pas, le plus souvent, à la rendre totalement inconstructible. Les exceptions sont nombreuses, parfois complexes, et font elles-mêmes l'objet de règlements encadrés par des lois changeantes.

« **L**es ruralités territoires d'opportunités », telle est la devise gouvernementale qui a accompagné les Assises des ruralités organisées à l'automne dernier en France¹. L'on peut s'interroger cependant sur le fait de savoir si, parmi les opportunités auxquelles il est fait référence, l'opportunité de construire est encore offerte au monde rural. Le doute est permis au terme d'une année 2014 qui a connu une nouvelle contraction législative des droits à bâtir en zones naturelles et agricoles.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) s'inscrit dans la logique qui inspirait déjà les lois SRU du 13 décembre 2000 et « Grenelle 2 de l'environnement » du 12 juillet 2010. La lutte contre l'artificialisation des espaces naturels et agricoles, grande cause nationale depuis plusieurs années, inspire un grand nombre de ses dispositions. Le législateur entreprend, et ce n'est pas le moindre des courages, de conforter l'effectivité des obligations établies par les lois antérieures en tentant de mettre fin aux stratégies de contournement qu'elles ont pu faire naître. Les ressources et l'ingéniosité des territoires sont assez remarquables dans ce registre de l'évitement des contraintes législatives. En établissant de manière définitive la péremption des plans d'occupation des sols – qui impactera 20 % des communes françaises – à l'horizon 2016, la loi ALUR est emblématique de ce point de vue². Le texte met aussi le doigt sur la pratique des réserves foncières à durée indéterminée en durcissant les conditions du déblocage des zones 2AU des PLU après 9 ans³.

Plusieurs de ces innovations n'ont pas manqué de lever contre elles des vents contraires. Dès le mois de juin, la loi PINEL revenait sur certaines de ces orientations en matière d'urbanisme commercial⁴. Dans les semaines qui ont suivi les élections sénatoriales de la fin septembre, tirant parti de la discussion du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, les parlementaires ont engagé un desserrement relatif de l'étau législatif dans lequel la loi ALUR plaçait les droits à construire en zones naturelles et agricoles. La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (AAAF) n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 confirme souvent, mais nuance aussi – quand elle ne contredit pas – certaines avancées âprement obtenues six mois plus tôt, donnant rétrospectivement à la loi ALUR les allures d'une loi de conjoncture⁵.

La stabilité du droit applicable aux zones dites « inconstructibles » s'avère donc précaire. Mais, en la matière, l'intensité de l'application du droit ne varie pas seulement dans le temps, elle oscille aussi très nettement dans l'espace. Le statut juridique d'une zone dite inconstructible varie en effet d'un territoire à l'autre, quand cela n'est pas d'une parcelle à l'autre. L'aléa tient précisément à l'existence ou non d'un document d'urbanisme opposable. Une commune peut être soumise à un plan local d'urbanisme (PLU) communal ou communautaire (c'est le cas d'une commune sur trois), à une carte communale (une commune sur six) ou ne disposer d'aucun document d'urbanisme (une commune sur trois). Dans ces trois contextes différents, le →

¹ Les Assises des Ruralités : un acteur fondateur de la nouvelle politique en faveur des territoires.

² Article L. 123-19 alinéa dernier du code de l'urbanisme (CDU).

³ Article L. 123-13 4° CDU dont l'entrée en vigueur a été différée au 1^{er} juillet 2015.

⁴ Le document d'aménagement commercial (DAC) des schémas de cohérence territoriale a été supprimé par la loi ALUR (art. 129 (V)). Il a été rétabli à L. 122-1-9 CDU sous le titre de document d'aménagement artisanal et commercial par la loi Pinel n° 2014-626 du 18 juin 2014 (art. 38).

⁵ Voir à ce propos : H. Perinet-Marquet, « ALUR rupture, ALUR facture, ALUR fracture, ALUR conjoncture », *Construction et urbanisme*, juillet-août 2014, p. 3.

Vincent Le Grand

Maitre de conférences en droit public
Laboratoire CRDFED (université de Caen)

→ code de l'urbanisme délimite – avec plus ou moins de précision – les secteurs du territoire communal où les droits à construire sont ouverts : il s'agit des zones urbaines dites « U » (art. R. 123-5) et des zones à urbaniser dites « AU » (art. R. 123-6) du PLU, des secteurs constructibles délimités par la carte communale (art. L. 124-2) et, enfin, des « parties actuellement urbanisées » (PAU) (art. L. 111-1-2), lorsque la commune n'a pas élaboré de document d'urbanisme et demeure, selon l'expression courante, « en RNU » (règlement national d'urbanisme codifié aux articles R. 111-2 à R. 111-24-2 du code de l'urbanisme). L'opportunité de construire dans ces secteurs est offerte à chaque propriétaire foncier même si elle est conditionnée, comme partout, par l'accomplissement de formalités (permis de construire ou déclaration préalable de travaux) sanctionnant le respect des règles opposables à la parcelle.

A l'inverse, les zones naturelles et forestières (zones « N »)⁶ et zones agricoles (zones « A »)⁷ des PLU, les secteurs non constructibles des cartes communales et tous les secteurs hors PAU dans les communes en RNU, sont considérés comme des espaces de gel des droits à construire. Toutefois, cette inconstructibilité ne saurait être résumée caricaturalement à la seule impossibilité de construire. La contrainte qu'elle exerce sur les droits immobiliers est plus subtile et doit être analysée à la lumière de trois catégories de travaux ou de transformations : l'installation d'une construction nouvelle, le changement de destination d'un bâtiment existant ou bien encore son extension.

Les constructions nouvelles interdites sauf pastillage exceptionnel

En droit, les « constructions nouvelles » présentent une indépendance entière de tout bâtiment existant. Ainsi, les bâtiments disjoints physiquement des autres sont nécessairement des constructions nouvelles, même lorsqu'il s'agit de constructions annexes. Un garage, ou bien encore

⁶ En application de l'article R. 123-8 du code de l'urbanisme, les zones naturelles des PLU correspondent aux « 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 ».

⁷ En application de l'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 ».

une remise ou un abri de jardin, doit être assimilé(e) à une construction nouvelle s'il (elle) n'est pas adossé(e) au bâtiment principal. Le Conseil d'État a jugé de la même manière qu'une piscine non attenante à une habitation ne saurait être considérée comme « l'extension » d'une construction existante mais constituait une « construction nouvelle »⁸.

Le principe de l'interdiction de toute construction nouvelle gouverne fort logiquement toutes les zones naturelles et agricoles. Comment pourrait-il en aller différemment puisque c'est cette interdiction qui leur confère leur identité au regard du droit de l'urbanisme ? On remarquera que si le principe d'interdiction est invariable, les motifs qui le fondent peuvent changer : préservation de la qualité des paysages ou des terres agricoles, surcoût provoqué par les distances à parcourir en termes d'équipements, de services publics et de réseaux. Ce principe d'interdiction connaît toutefois des exceptions habituelles. Ainsi, parce qu'elles contribuent à la vocation de la zone, les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou forestière, ou bien encore celles contribuant à la mise en valeur des ressources naturelles sont tolérées en dehors des parties actuellement urbanisées en RNU (art. L. 111-1-2), en secteurs non constructibles d'une carte communale (art. R. 123-4) ou bien en zones A (art. R. 123-7) ou N (art. R. 123-8) des PLU. De même, les installations d'équipements collectifs ou les constructions accueillant des services publics sont admises à une condition : celle d'une compatibilité avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale ou forestière et/ou la sauvegarde des espaces naturels et des paysages⁹.

À ces deux premières catégories d'exceptions, l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme en ajoute d'autres autorisant l'implantation de constructions nouvelles en dehors des parties actuellement urbanisées d'une commune demeurée en RNU¹⁰. Cette tolérance ayant été considérée comme une source importante d'abus, la loi ALUR

⁸ C.E., 9 mai 2005, M. et M^{me} X., requête n° 262618.

⁹ Sur ce discernement relatif aux équipements publics susceptibles d'être autorisés en secteurs non constructibles d'une carte communale, voir : Réponse ministérielle à la question n° 12092 du sénateur Jean Masson en date du 18 février 2010, *JO Sénat*, 1^{er} juillet 2010, p. 1701.

¹⁰ Dans les secteurs non constructibles qu'elle désigne, la carte communale n'autorise quant à elle aucun autre projet en dehors de ces deux premières catégories d'exceptions.

les soumet désormais systématiquement à un avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), institution à la composition multiple présidée par le préfet¹¹. Tel est le cas, d'une part, des « constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées »¹², qui ne pourront être autorisées qu'après avis simple de ladite commission et, d'autre part, 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 » (article L. 111-1-2 4°). Mais dans cette dernière hypothèse – dont le projet de loi ALUR proposait initialement la suppression avant d'être amendé – l'avis de la commission est conforme en application de l'article 140 de la loi ALUR¹³. Il est vrai que le nombre de délibérations – entre quatre cents à cinq cents par an¹⁴ – intervenues sur le fondement de cette seconde exception devait appeler une réaction, la faiblesse ou l'absence de motivation les rendant fréquemment illégaux.

Quant aux PLU, ils peuvent intégrer des micro-zones de constructibilité relative dénommées « secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées » (STECAL). Délimités sur le plan de zonage (règlement graphique) du PLU, les STECAL ne pouvaient apparaître initialement qu'en zones naturelles et à la condition que les « constructions » susceptibles d'y être installées ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages¹⁵. La loi portant engagement national pour l'environnement (ENE) du

¹¹ Elle comprend des représentants des collectivités territoriales, de l'État, de la profession agricole, des propriétaires fonciers, des notaires et des associations agréées pour la protection de l'environnement. Sur son statut, on se reportera à l'article 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime.

¹² Selon le Conseil d'État, une discothèque n'est pas au nombre des constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées (C.E., 2 février 1996, Commune du Luc, requête n° 138448). Au contraire, tel est le cas d'une décharge d'ordures ménagères (C.E., 23 décembre 1988, Association de défense de l'environnement de la région de Miremont, requête n° 82863).

¹³ Article 140 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

¹⁴ Statistique provenant de l'étude d'impact du projet de loi ALUR.

¹⁵ L'article R. 123-8 alinéa dernier, qui fixait le régime initial des STECAL en zone N, a été abrogé par le décret n° 2012-290 du 29 février 2012.



STECAL. Deux pastilles (STECAL) délimitées en zone A sur le règlement graphique (plan de zonage) d'un PLU. Ces pastilles apparaissent parfois sous d'autres appellations : AH ou NH par exemple. Le pastillage permet d'installer dans ces secteurs isolés des constructions nouvelles, annexes ou non, ou de faire évoluer plus facilement les bâtiments existants qui s'y trouvent. Avec la loi ALUR, le recours à ce zonage complémentaire doit désormais être « exceptionnel ».

12 juillet 2010 offre un statut législatif aux STECAL (article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme) tout en étendant leur recours aux zones A. Elle impose au surplus que le règlement écrit précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions ainsi autorisées de manière à assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Faute d'intégrer ces trois prescriptions imposées dorénavant par la loi dite « Grenelle 2 de l'environnement » pour encadrer la constructibilité, le STECAL est jugé illégal par le juge administratif¹⁶. Le recours à ce « pastillage »¹⁷ a été pour le moins massif ces dernières années. En élargissant aux zones A la possibilité de recourir à ces micro-zones, la loi du 12 juillet 2010 a contribué à l'aggravation du mitage des terres agricoles ou naturelles. Selon l'enquête menée par les services du

¹⁶ Motif de l'annulation partielle du PLU intercommunal de la Communauté de communes Cœur Côte Fleurie. Voir en ce sens : Tribunal administratif de Caen, 16 juillet 2014, Syndicat des copropriétaires des Hauts de Deauville, inédit.

¹⁷ Sur cette technique du « pastillage », voir : Laplaige I., Melot R., Delattre L., « Les facteurs réglementaires de l'étalement urbain », *La revue foncière*, septembre-octobre 2014, n° 1, p. 21.



Étoilage. Extrait de plan de zonage (règlement graphique) d'un PLU présentant un double étoilage distinguant des bâtiments remarquables en zone N. Pour connaître par exception un changement de destination en zones A ou N, lesdits bâtiments devaient jusqu'alors présenter un « intérêt architectural ou patrimonial » (loi ALUR). La loi AAAF supprime ce critère qualitatif. La désignation des bâtiments susceptibles de connaître une telle évolution échappe dès lors à la technique du cas par cas et pourra à l'avenir être opérée par catégories de bâtiments dans le règlement écrit du PLU.

ministère de l'Égalité des Territoires dans le cadre de la préparation du projet de loi ALUR, sur les 6 428 procédures recensées mises en œuvre pour faire évoluer les POS ou les PLU entre 2010 et 2012, 41 % d'entre elles ont utilisé le « pastillage », assez souvent sur des parcelles non bâties¹⁸. La loi ALUR intervient alors comme un coup de frein spectaculaire à cette pratique du pastillage, et ce pour au moins deux raisons.

En premier lieu, le recours aux STECAL doit être désormais « exceptionnel » selon la nouvelle rédaction de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme¹⁹. Toutefois, cette exceptionnalité ne sera opposable pour l'heure qu'à certains PLU. Évidemment, elle concernera les PLU post-ALUR dont l'élaboration aura été prescrite après le 27 mars 2014. Pour les PLU en cours – et leur nombre est très important –, la loi ALUR n'a pas prévu de dispositions transitoires.

¹⁸ C'est le cas dans près de 50 % des départements où les communes y ont eu recours, selon l'étude d'impact du projet de loi ALUR (p. 486).

¹⁹ Article L. 123-1-5 6° : « 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 ».

Ces derniers tombent dès lors immédiatement sous le coup de la loi, ce qui supposera dans certains cas de reprendre la procédure par un nouvel « arrêt » du projet. Quant aux PLU approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi, l'exceptionnalité du pastillage les « rattrapera » dès la mise en œuvre d'une révision du document (et non pas d'une modification, procédure plus souple)²⁰.

En second lieu, le texte soumet toute délimitation de STECAL à une consultation obligatoire de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA)²¹. L'avis est simple et doit être requis au cours de l'élaboration du PLU (après la délibération d'arrêt du projet). Il est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de la saisine.

Malgré des demandes d'assouplissement répétées depuis l'entrée en vigueur de la loi²², cette restriction de l'usage des STECAL établie dans la loi ALUR n'a connu à ce jour aucune remise en cause. La loi AAAF ne change rien au texte sur ce point. La pratique systématique du pastillage fait bel et bien partie d'un temps révolu. Sur ce point, le législateur persiste et signe.

Les changements de destination du bâti existant conditionnés par l'étoilage

Chacun sait que les zones inconstructibles ne sont pas constituées que de terrains nus. Elles accueillent fréquemment des bâtiments dont le maintien, la préservation ou la réhabilitation peuvent s'avérer indispensables pour satisfaire les besoins en constructions ou pour assurer la diversification de l'activité des exploitations agricoles (gîtes, vente à la ferme par exemple). La valorisation du patrimoine existant suppose alors souvent une utilisation à des fins différentes de celles ayant prévalu par le passé.

Cette évolution de l'affectation se →

²⁰ L'article 157 de la loi ALUR prévoit explicitement que les STECAL délimités en application de l'article L. 123-1-5 dans sa version antérieure à la loi ALUR, laquelle résulte de la loi Grenelle II, restent valables et ce jusqu'à la première révision engagée après la loi.

²¹ Rebaptisée depuis lors commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) par la loi AAAF d'octobre 2014.

²² Notamment dans cette question ministérielle du sénateur du Lot, Jean-Claude Requier. Voir : Question écrite n° 12908 de M. Jean-Claude Requier (Lot) publiée dans le *JO Sénat* du 21/08/2014, page 1918.

→ nomme en droit « changement de destination ». La destination d'une construction consiste en la vocation pour laquelle celle-ci a été réalisée ou transformée. Toute construction connaît une destination, sur laquelle le temps n'a d'ailleurs pas de prise – la destination demeure même lorsque l'usage cesse –, laquelle répond nécessairement à l'une de celles visées à l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme : habitation, hébergement hôtelier, bureau, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, entrepôt et installation nécessaire à un service public ou d'intérêt collectif.

Dans les communes non soumises à des PLU, les changements de destination sont assez peu contraints, que ce soit dans les zones non constructibles des cartes communales ou des communes en RNU. La seule contrainte qui puisse être opposée à ces évolutions tient au respect de l'article R. 111-14 du code de l'urbanisme, lequel prévoit qu'en dehors des parties urbanisées des communes, le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature, notamment, à favoriser une urbanisation dispersée incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants ou à compromettre les activités agricoles ou forestières ayant une importance particulière. Dans les zones naturelles et agricoles des PLU, les changements de destination connaissent un régime plus sévère. L'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, dont la rédaction a été changée sur ce point par la loi AAAF du 13 octobre 2014, indique qu'il appartient au règlement de « 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 ».

Depuis l'entrée en vigueur de la loi SRU du 13 décembre 2000, les changements de destination ne pouvaient être autorisés que sur des bâtiments présentant un intérêt architectural ou patrimonial et uniquement en zones A²³. La loi ALUR du 24 mars 2014 élargit leur champ d'application et les autorise en zones N. La loi AAAF du 13 octobre 2014 n'exige plus quant à elle du bâtiment concerné qu'il présente un quelconque caractère.

Mais lesdits changements de destinations n'en demeurent pas moins improbables car la contrainte qui leur est imposée est double. En premier lieu, le changement de destination est soumis, en zone agricole, à l'avis

conforme de la CDPENAF, tandis qu'en zone naturelle, il supposera l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites²⁴. C'est là le premier verrou.

En second lieu, il est fait obligation au règlement du PLU de « désigner » les bâtiments susceptibles de connaître un changement de destination. Pour autoriser un changement de destination en zone A ou N d'un PLU, les services administratifs en charge de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme exigent que le bâtiment concerné soit repéré, par un « étoilage » (identification par une étoile), sur le règlement graphique du PLU. C'est le second verrou. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi AAAF du 13 octobre 2014, ce raisonnement ne souffrait d'aucune contestation. Cette position nous paraît plus difficile à tenir désormais. À notre sens, la désignation n'a plus à être opérée nécessairement au cas par cas sur le règlement graphique puisque le changement de destination n'est plus lié au caractère remarquable du bâtiment. Dès lors, le changement de destination pourrait être autorisé par catégories de bâtiments, pour peu que ces dernières soient suffisamment bien déterminées. L'article 2 du règlement écrit peut définir une catégorie de bâtiments susceptibles d'évoluer de la sorte en usant de conditions telles que : la taille du bâtiment, son aspect, la destination actuelle susceptible d'évoluer, la destination finale à laquelle le changement peut aboutir. Le maintien de l'exigence d'un repérage graphique rend dès lors impossible tout changement de destination avant une modification du PLU intégrant l'étoilage prétendument indispensable. Mais surtout, et c'est plus grave, elle contrevient à l'esprit de la loi AAAF et à la volonté du législateur qui transparait très clairement dans les débats parlementaires. Lors de la réunion de la commission mixte paritaire du 23 juillet 2014, après avoir été interrogé par Annie Genevard, députée du Doubs, sur la forme de l'identification des bâtiments susceptibles de voir leur destination changer, le sénateur Didier Guillaume, rapporteur du projet de loi, devait considérer : « Évidemment, on ne va pas identifier chaque bâtiment pouvant faire l'objet d'un changement de destination dans le PLU. »²⁵ On ne saurait être plus clair sur ses intentions. Mais des intentions aux actes, il y

²⁴ Dont le statut est fixé à l'article L. 341-16 du code de l'environnement.

²⁵ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20140721/cmp.html>

a visiblement un pas, celui de l'interprétation des services.

L'extension limitée aux seuls bâtiments d'habitation

L'extension d'un bâtiment s'entend dans le vocabulaire architectural comme un ajout de surface, un agrandissement d'une seule et même enveloppe bâtie²⁶. Cet ajout doit donc se situer dans la contiguïté physique du bâtiment existant²⁷ et s'inscrire dans une proportion limitée par rapport à celui-ci. En droit, la taille d'une extension est l'objet d'une interprétation restrictive²⁸. Un ajout représentant 55 % de la surface initiale est jugé (logiquement) trop important pour être qualifié d'extension²⁹. À l'inverse, a bien été jugée « mesurée » une extension de l'ordre de 30 % de la surface initiale³⁰. Faute d'être proportionnée, l'ajout de cette surface nouvelle sera qualifié de construction nouvelle adossée à la construction existante.

À l'instar des changements de destination, les extensions sont assez aisées en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune en RNU comme dans les secteurs non constructibles des cartes communales. Dans les PLU, le régime de l'extension est au contraire beaucoup plus complexe. En zones agricoles, les extensions sont restées conditionnées longtemps par l'existence d'un rapport de nécessité avec l'exploitation agricole. À l'inverse, les extensions en zones N étaient à la même époque plus largement tolérées sur les bâtiments existants. Cette nuance de taille donna naissance à une pratique de micro-zonage « N » sur les bâtiments isolés en zone agricole. Ce pastillage « N », préconisé à l'époque par la doctrine ministérielle, a toutefois été jugé illégal par le Conseil d'État dans un arrêt remarqué du 31 mars 2010³¹. Dès lors, de 2010 à 2014, les extensions des constructions existantes autres que celles nécessaires à l'exploitation agricole ou à des

²⁶ Définition reprise par la jurisprudence (Cour administrative d'appel de Marseille, 17 octobre 2007, SARL les Amandiers, n° 05MA00829).

²⁷ C.E., 25 avril 1990, Préfet du Var c/ commune de Hyères, requête n° 91 290.

²⁸ Une synthèse particulièrement riche de celle-ci a été effectuée à l'occasion d'une réponse ministérielle en date du 18 février 2014 : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-43193QE.htm>

²⁹ C.E., 30 mars 1994, M. Daguet et autres, requête n° 134 550.

³⁰ C.E., 18 novembre 2009, Suzanne Quillaud, requête n° 326 479.

³¹ C.E., 31 mars 2010, Commune de Châteauneuf-du-Rhône, requête n° 313 762.

²³ Ancien article L. 123-3-1. du code de l'urbanisme abrogé par la loi ALUR.



Corps de ferme dégradé avant et après changement de destination et travaux de réfection (Calvados). Le changement de destination a été réalisé dans l'enveloppe du bâtiment existant sans extension. Depuis la loi AAAF, un tel projet de valorisation ne peut plus être mis en œuvre dans une commune soumise à un PLU qu'après avis conforme de la commission départementale de consommation des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF).

Source : Pays du Bessin au Virois

services publics ne pouvaient déjà plus être autorisées en dehors des STECAL. De nouvelles dérives ont été rapidement constatées durant cette période du fait d'une « stecalisation » des anciennes micro-zones N.

Illustration éloquent, le PLU de Vaison-la-Romaine a été annulé partiellement au motif qu'il avait recouru à cette technique pour créer environ deux cents pastilles englobant nombre de bâtiments sans lien avec les

constructions agricoles, et ce au seul motif d'un objectif d'équité entre les différents habitants de la commune³² !

En se penchant de nouveau sur le régime des extensions, le législateur a souhaité moins transformer que stabiliser leur régime en leur donnant un nouveau socle législatif. La loi ALUR confirme l'interdiction des extensions en zones N mais réintroduit des « extensions limitées » en zones A. Ce faisant, le texte de la loi ALUR n'innove pas réellement mais consacre plus exactement au plan législatif un statut forgé par la jurisprudence et la doctrine. Le reproche constamment entendu d'un durcissement des conditions relatives aux extensions en zones N provoqué par la loi ALUR n'est donc qu'un malentendu, mais un malentendu suffisamment répandu pour inciter les parlementaires à remettre leur ouvrage sur le métier.

La loi AAAF a introduit une nouvelle rédaction de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme pour permettre, en dehors des STECAL, l'« extension » – et non plus l'« extension limitée » – des seuls bâtiments d'habitation, en zones A comme en zones N. Autre évolution importante, l'extension ne supposera plus la consultation d'une quelconque commission à la différence du changement de destination. En retour, la loi AAAF impose que le règlement établisse de manière préalable les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des extensions permettant d'assurer l'insertion du projet dans l'environnement et sa compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Si ces conditions de hauteur et d'implantation sont tout à fait aisées à vérifier, on objectera que la densité ne peut plus être réglementée que par le recours à plusieurs articles du règlement écrit depuis la disparition du COS conséquente à l'entrée en vigueur de la loi ALUR.

Entre la pastille, l'étoile et le règlement, l'évolution des zones inconstructibles dans les PLU constitue bel et bien un enjeu politique majeur qui peine à se dissimuler derrière les raffinements de la rédaction des articles du code de l'urbanisme. Faute d'être encore atteint, l'équilibre entre la lutte contre l'artificialisation des sols et la valorisation légitime du bâti dispersé générera, à n'en point douter, d'autres crispations politiques et, dès lors, d'autres épisodes législatifs contradictoires. ■

³² Tribunal administratif de Nîmes, 5 octobre 2012, Préfet du Vaucluse, requête n°1103648.