

>> L'ÉCRITURE DU RÉGLEMENT : ZONAGE

ZONE A

Jean-François Inserguet, maître de conférences à l'université de Rennes II

Fiche 3

LA POSSIBILITÉ DE PRÉVOIR DES SECTEURS DE TAILLE ET DE CAPACITÉ D'ACCUEIL LIMITÉES EN ZONE A

Le décret du 27 mars 2001, pris en application de la loi SRU, a contribué à clarifier les conditions de constructibilité des zones agricoles. En effet, l'ancien article R. 123-18 donnait simplement une définition de la zone agricole des POS (zone NC), sans préciser quelles constructions ou installations pouvaient y être admises. Le nouvel article R. 123-7, dans sa rédaction issue de la loi du 13 décembre 2000, est donc beaucoup plus clair. Reprenant les solutions jurisprudentielles, il précise que seules peuvent être autorisées dans les nouvelles zones A des PLU les « constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole ».

La loi UH du 2 juillet 2003 a, par la suite, complété ce dispositif en prévoyant la possibilité de délimiter des bâtiments pouvant bénéficier d'un changement de destination en raison de leur intérêt patrimonial ou architectural (c. urb., art. L. 123-3-1). Cette mesure, toujours d'actualité, est toutefois restrictive en ce qu'elle ne permet pas les surélévations ou extensions, ce qui peut constituer un frein à l'achat des constructions par des non-exploitants et donc à leur préservation (voir fiche n° 2).

Pour contourner cette limitation, une grande majorité des PLU plaçaient les bâtiments concernés en zone N (souvent dénommées « Nh » ou « Nu »). Cette solution, dite du « pastillage » ou du « micro-zonage N », était très fréquemment utilisée et a été pendant longtemps préconisée par la doctrine ministérielle¹. Elle permettait, outre le changement de destination, des extensions mesurées voire la réalisation de constructions nouvelles. Étaient notamment concernés les résidences secondaires ou les secteurs bâtis isolés au sein d'espaces agricoles.

À la suite d'un arrêt du Conseil d'État du 31 mars 2010 censurant la méthode, la loi du 12 juillet 2010 est intervenue en permettant, sous certaines conditions, l'implantation de constructions et installations en zone A dans des secteurs « de taille et de capacité d'accueil limitées » (c. urb., art. L. 123-1-5)².

¹ Par exemple, Rép. min. n° 17236, JO Sénat Q 4 mai 2006, p. 1278. – Rép. min. n° 0006S, JO Sénat Q 10 oct. 2007, p. 3771.

² CE 31 mars 2010, Commune de Châteauneuf-du-Rhône, req. n° 313762 (en ce sens également : TA Nantes 6 mai 2008, M. et Mme Jean Thirion, req. n° 064332). Saisi en matière de référé suspension, le Conseil d'État avait toutefois semblé admettre précédemment la légalité du procédé (CE 15 juin 2007, Arnaud c. Commune de Châteauneuf-du-Rhône, req. n° 300208).

1. La situation antérieure à la loi « Grenelle 2 » : l'illégalité de la pratique du « pastillage »

Dans l'arrêt « Commune de Châteauneuf-du-Rhône », la Haute juridiction a validé en cassation le raisonnement suivi par la cour administrative de Lyon en 2007³ : la délimitation de micro-zones naturelles à l'intérieur de zones agricoles est illégale « dès lors qu'elles ne répondent pas à l'objectif de protection soit des milieux naturels et des paysages, soit d'une exploitation forestière, soit des espaces naturels auquel est subordonnée l'institution des zones N ». Ce faisant, le juge s'est référé à la lettre aux critères de la zone naturelle fixés à l'article R. 123-8 du code de l'urbanisme. La position du Conseil d'État avait donc une vertu pédagogique forte et contribuait à remettre en cause la légalité de très nombreux PLU.

Les auteurs du document se trouvaient face à une impasse.

La portée de la solution retenue devait certes être relativisée sur certains aspects. En effet, en l'espèce, les zones naturelles avaient été délimitées « en englobant au plus près les constructions existantes », ce qui conduisait à une multiplication des pastilles. Elles ne pouvaient donc pas être regardées comme des « hameaux » ou des « entités formant des éléments de paysage », pour reprendre les termes du Conseil d'État, susceptibles de justifier un zonage N.

Le Conseil d'État n'excluait donc pas radicalement la faculté de prévoir, au sein des zones agricoles, des zones naturelles plus vastes dont la délimitation ne se réduit pas au bâti existant. Toutefois, en pratique, la solution du pastillage N s'avérait être, en raison des conditions posées, d'une utilisation inadaptée à l'objectif recherché : permettre simplement l'extension ou l'implantation de constructions non agricoles en zone A.

Un zonage U serait apparu, quant à lui, totalement inadapté. Certes, une zone urbaine peut être une « zone déjà urbanisée » même si les terrains ne sont pas entièrement équipés⁴. Mais ce caractère « déjà urbanisé » ne peut correspondre qu'à des terrains disposant déjà d'un nombre suffisant de constructions. Or, l'intention recherchée par les communes lorsqu'elles utilisent la technique du pastillage est de « cibler » certaines constructions et non des secteurs entiers. Une censure pour erreur manifeste apparaît, au demeurant, clairement envisageable en cas de classement en zone urbaine de parcelles incluses au sein de vastes secteurs agricoles.

Lors des discussions de la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, l'Assemblée nationale a donc adopté, lors de la séance du 6 mai 2010, un amendement venant directement au secours des auteurs des plans locaux d'urbanisme⁵. Le nouvel article L. 123-3-1 du code de l'urbanisme permet d'autoriser le règlement, « dans les zones naturelles, agricoles ou forestières », à « délimiter des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels des constructions peuvent être autorisées à la condition qu'elles ne portent atteinte, ni à la préservation des sols agricoles et forestiers, ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages ».

³ CAA Lyon 27 déc. 2007, Commune de Châteauneuf-du-Rhône, req. n° 06LY00445.

⁴ Voir les fiches relatives aux zones urbaines.

⁵ Amendement n° 406 Rect. déposé par M. Piron le 29 avril 2010.

2. La solution des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées

Depuis la loi « Grenelle 2 », en zone agricole et forestière, il sera possible sous certaines conditions d'accueillir des constructions dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées. Si le problème du pastillage n'a pas été clairement abordé lors des discussions du projet de loi, le but est de prévoir « la pluriactivité concernant l'agritourisme notamment » ou de « consolider par la loi ce que la jurisprudence interprète aujourd'hui de manière pour le moins incertaine et ambiguë »⁶.

Jusqu'à l'intervention du décret n° 2012-290 du 29 février 2012, un point suscitait toutefois interrogation : les installations agricoles et forestières devaient-elles, elles aussi, être autorisées uniquement dans ces secteurs ? La question se posait également concernant les équipements nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif. En effet, l'article L. 123-1-5 prévoit que « *des constructions* » peuvent être autorisées en zone A dans ces périmètres, sans plus de précision quant aux constructions visées, ce qui pouvait conduire à penser que toutes étaient concernées.

Le doute est maintenant clairement levé par les nouveaux articles R. 123-7 et R. 123-8 :

- en zone agricole et forestière, les constructions et installations agricoles et forestières peuvent être implantées dans toute la zone, avec néanmoins la possibilité pour les auteurs du plan local d'urbanisme de définir des sous-secteurs où ces constructions sont interdites ou soumises à conditions⁷ ;
- il en va de même des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics « *dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages* » ;
- en revanche, celles relevant d'autres destinations ne peuvent l'être que dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées et dans des conditions restrictives prévues par la loi⁸.

Les auteurs des PLU pourront donc délimiter des sous-secteurs constructibles au sein des zones A, sous deux limites (c. urb., art. L. 123-1-5) :

- ces derniers ne devront pas porter atteinte « *à la préservation des sols agricoles et forestiers, ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages* ». Le respect de cette contrainte devra donc être vérifié avec soin au travers du diagnostic du rapport de présentation ;
- le règlement devra prévoir des « *conditions de hauteur, d'implantation et de densité* » permettant la compatibilité avec la vocation de la zone. Le législateur n'a donc pas fait preuve d'originalité puisqu'il s'agit, en fait, d'une extension aux zones agricoles du dispositif déjà applicable aux zones N en vertu des articles R. 123-8 et R. 123-9, dorénavant érigé au rang législatif⁹.

⁶ Assemblée nationale, séance du 6 mai 2010.

⁷ CAA Lyon 27 avr. 2010, M. Henri Javot, req. n° 08LY00340.

⁸ L'article R. 123-7 ne reprend pas expressément la faculté de prévoir des « STCAL », mais un renvoi à l'article L. 123-1-5 apparaît inutile, la partie législative l'emportant naturellement sur la partie réglementaire.

⁹ Sur ce point, voir les fiches relatives aux zones N, en particulier la fiche 1.

**CE 31 mars 2010, Commune de Châteauneuf-du-Rhône,
req. n° 313762 (extraits)**

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme : Les zones agricoles sont dites zones A. 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. / Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A. Est également autorisé, en application du 2° de l'article R. 123-12, le changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article R. 123-8 du même code : Les zones naturelles et forestières sont dites zones N. Peuvent être classés en zone naturelle et forestière les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels ; qu'aux termes du troisième alinéa du même article R. 123-8 : [...] des constructions peuvent être autorisées dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages ; qu'aux termes par ailleurs de l'article L. 123-3-1 du code de l'urbanisme : Dans les zones agricoles, le règlement peut désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole. ; qu'aux termes de l'article R. 123-12 du même code : Les documents graphiques prévus à l'article R. 123-11 font également apparaître, s'il y a lieu [...] 2° Dans les zones A, les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que la possibilité ouverte par le troisième alinéa de l'article R. 123-8 du code de l'urbanisme de créer, à l'intérieur des zones N naturelles et forestières, des secteurs où des constructions peuvent être autorisées sous condition, ne peut permettre de créer à l'intérieur d'une zone A des microzones N constructibles, dès lors qu'elles ne répondent pas à l'objectif de protection soit des milieux naturels et des paysages, soit d'une exploitation forestière, soit des espaces naturels auquel est subordonnée, en vertu du premier alinéa du même article, l'institution de zones N ; que, par ailleurs, les dispositions de l'article L. 123-3-1 du même code permettent le changement de destination des bâtiments agricoles, dès lors que celui-ci intervient dans le volume existant, sans faire l'objet d'une extension, et que les bâtiments concernés sont désignés dans le règlement de la zone A, sans qu'il soit nécessaire de procéder à la délimitation d'un zonage particulier à l'intérieur de celle-ci ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et notamment du rapport de présentation du plan local d'urbanisme de la COMMUNE DE CHATEAUNEUF-DU-RHONE révisé en 2004, que ses auteurs ont identifié sur un secteur de la commune une trentaine de bâtiments ou groupes de bâtiments ayant autrefois constitué le siège d'exploitations agricoles, aujourd'hui inutilisés et allant vers un état d'abandon ; qu'ils ont créé à l'intérieur de la zone agricole A couvrant le secteur, et où sont seules autorisées les constructions liées à une exploitation agricole, des microzones N délimitées en englobant au plus près les constructions existantes ; que ces groupes de bâtiments disséminés, correspondant chacun à une seule ancienne exploitation agricole, ne peuvent être regardés comme constituant ni des hameaux, ni des entités formant des éléments du paysage ; que ces microzones correspondent à un secteur Nh dont le règlement permet l'aménagement pour l'habitation des constructions existantes ainsi que leur extension dans la limite de 300 m² de surface hors œuvre nette ; que les auteurs du plan local d'urbanisme ont en réalité entendu permettre que la reprise d'anciens bâtiments de fermes s'accompagne d'une possibilité d'extension, laquelle est

en principe exclue en zone agricole ; qu'aux termes même du rapport de présentation du plan local d'urbanisme, la création de ces secteurs Nh de la zone naturelle est justifiée par le souci de densifier l'urbanisation de ces secteurs ; que, par suite, si, présentant un intérêt patrimonial, ces bâtiments étaient susceptibles d'entrer dans les prévisions de l'article L. 123-3-1, ils ne relevaient pas, en l'absence de toute référence à un objectif de protection des milieux naturels et des paysages ou de protection des espaces naturels, de celles de l'article R. 123-8 définissant la vocation des zones N ; qu'en conséquence, l'institution de microzones N dans la zone A du plan local d'urbanisme de la COMMUNE DE CHATEAUNEUF-DU-RHONE résultant de la révision arrêtée en 2004 est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ; [...]