

## >> L'ÉCRITURE DU RÈGLEMENT : ZONAGE

### ZONE N

Jean-François Inserguet, Maître de conférences à l'Université Rennes 2

#### Fiche 2

#### LES CONSTRUCTIONS ADMISES DANS LES ZONES NATURELLES ET FORESTIÈRES

Le code de l'urbanisme définit les zones N des plans locaux d'urbanisme sans se prononcer sur leur constructibilité globale. Toutefois, il ressort clairement des troisième **et quatrième** alinéas de l'article R. 123-8 que cette constructibilité n'est envisageable que par l'intermédiaire de deux mécanismes : soit à travers la délimitation de secteurs dans lesquels des transferts du coefficient d'occupation des sols sont possibles, soit celle de « *secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées* » (voir la fiche 1). En pratique, cette deuxième faculté est celle qui est mise en œuvre dans la plupart des PLU.

La différence avec les zones ND des plans d'occupation des sols, potentiellement constructibles sur l'ensemble de la zone, est donc assez nette<sup>1</sup>. Posent donc problème tous les plans locaux d'urbanisme qui, sans nécessairement utiliser ces deux possibilités, autorisent des constructions nouvelles ou même l'extension de celles existantes<sup>2</sup>.

### 1. Les constructions nouvelles admises en zone N

Dans les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées et dans les secteurs de transfert de coefficient d'occupation des sols, la jurisprudence relative aux zones ND reste globalement valable.

Le règlement peut logiquement prévoir une spécialisation de ces zones, en les réservant par exemple à des installations sportives ou de loisirs, des équipements publics ou à la pratique du camping et du caravanage<sup>3</sup>. La légalité de cette affectation sera fonction de la catégorie à laquelle appartient la zone naturelle : plus facilement admise pour les zones N présentant le caractère d'espaces naturels, plus restrictivement pour celles classées en raison de la qualité des espaces et paysages. Implicitement, les zones naturelles délimitées en raison de l'existence d'une exploitation forestière ne peuvent recevoir que des constructions et équipements liés à cette exploitation.

<sup>1</sup> CE 29 juin 1998, Assoc. de sauvegarde du bois Saint-Martin, req. n° 153129. Pour le juge, il ne résulte pas des dispositions de l'ancien article R. 123-18 que « *toute construction doit être interdite dans les zones ND* ».

<sup>2</sup> Toutefois, il est connu qu'un règlement ne peut pas interdire la réfection des constructions existantes, CE 30 sept. 1988, Martres c. Commune de Mimizan, *Rec. CE* p. 322. Voir les fiches relatives à l'écriture des articles 1 et 2 des règlements de zone.

<sup>3</sup> CE 30 nov. 1992, Fédération française de tennis, *Rec. CE*, tables p. 1401.

Dans tous les cas, les constructions admises ne devront pas être incompatibles avec la vocation naturelle du secteur, appréciation étroitement liée à la nature de la zone naturelle, aux motifs de délimitation mentionnés au rapport de présentation, à l'insertion du projet dans l'environnement.

Par exemple, a été considérée comme incompatible avec la vocation d'une zone ND la création d'une piste de karting<sup>4</sup>, d'une décharge de déchets<sup>5</sup> ou d'une centrale à béton<sup>6</sup>. Les constructions à destination d'habitat seront plus aisément admises sous réserve de leur aspect extérieur, de leur emprise au sol ou de leur hauteur. Tel n'est pas le cas de plus de 200 constructions à caractère troglodyte, dont les terrasses et les baies sont apparentes et sont surplombées d'un parking de 210 places<sup>7</sup>.

Des équipements publics peuvent également être admis en zone N, sous réserve de leur compatibilité « avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées » et de ne pas porter « atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages » (c. urb., art. R. 123-8, al. 2), ce qui est le cas d'une aire de loisirs<sup>8</sup> ou d'une aire d'accueil des gens du voyage<sup>9</sup>.

Concernant les constructions à destination agricole, il était déjà admis à l'époque des plans d'occupation des sols qu'elles n'étaient pas incompatibles avec un classement en zones ND<sup>10</sup>. Le nouvel article R. 123-7 n'oblige pas, pour sa part, à classer en zone A toutes les parcelles disposant d'un potentiel agricole. Il est ainsi admis qu'un classement en zone naturelle n'est pas incompatible avec l'exploitation agricole<sup>11</sup>. Comme toutes les constructions implantées en zone N, celles liées à cette exploitation devront toutefois être localisées dans les secteurs de transfert de COS (sous réserve de ne pas porter atteinte à la sensibilité écologique du site) ou ceux de taille et de capacité d'accueil limitées.

Certaines installations sont également clairement exclues par la loi : sont principalement concernés, en agglomération, les dispositifs publicitaires scellés au sol ou installés directement sur le sol dans les espaces boisés classés et dans les « zones à protéger en raison de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt notamment au point de vue esthétique ou écologique, et figurant sur un plan local d'urbanisme ou un plan d'occupation des sols » (c. envir., art. R. 581-22).

---

<sup>4</sup> CE 17 janv. 1990 Commune de Witry-les-Reims, *Rec. CE*, tables p. 1030.

<sup>5</sup> CE 4 déc. 1985, Synd. interc. de voirie du canton de Plancoët, req. n° 45237 – En sens inverse, CE 14 oct. 1992, Assoc. Lindenkuppel, req. n° 99865.

<sup>6</sup> CE 6 avr. 1993, Commune de Cuxac-d'Aude, req. n° 103046.

<sup>7</sup> CAA Bordeaux 19 mars 2009, Société FMI Ingénierie, req. n° 07BX02500.

<sup>8</sup> CE 12 oct. 2005, Lombard, req. n° 265429.

<sup>9</sup> Circulaire n° 2003-76 du 17 décembre 2003, *BO min.* Équip. n° 2003/24.

<sup>10</sup> CAA Marseille 7 oct. 2004, Mme Augereau, req. n° 00MA2724, *BJDU* 2004, p. 399.

<sup>11</sup> Rép. min. *JOAN* Q 26 avr. 2005, p. 4294.

## 2. L'extension limitée des constructions existantes en zone N

L'une des difficultés rencontrées dans l'écriture des règlements des zones naturelles réside dans la prise en compte des constructions existantes, notamment lorsque la zone est une ancienne zone NB requalifiée en zone naturelle. Même si la jurisprudence administrative n'a pas eu à se prononcer sur ce point, l'article R. 123-8 prévoit implicitement que l'interdiction d'accueillir des constructions sur la totalité de la zone vise également les extensions de constructions existantes. Elles pourront en revanche être autorisées au sein des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées ou dans les secteurs de transfert de COS sous une condition : l'extension devra rester limitée.

### ■ L'obligation de ne prévoir que des extensions limitées

À l'intérieur des zones dans lesquelles des constructions ou installations sont admises, la constructibilité doit rester logiquement limitée. Cet impératif revient à encadrer plus strictement l'extension des constructions existantes que dans les autres zones du plan local d'urbanisme. La jurisprudence est relativement abondante sur ce point et retient, par exemple, que l'extension de l'emprise au sol d'un chalet de 70 %<sup>12</sup> ou le doublement de la hauteur d'un bâtiment accompagné de la création d'une terrasse couverte et d'un nouvel espace habitable<sup>13</sup> ne constituent pas des extensions limitées.

Cette contrainte est mentionnée dans la plupart des règlements de zone selon des modalités variables. Parfois, il est simplement fait mention de « l'extension limitée » des constructions, ce qui peut conduire à des difficultés d'appréciation. Plus fréquemment des seuils sont fixés en termes de pourcentage ou de surface supplémentaire autorisés. Un seuil de 30 % est souvent retenu et sa légalité est admise par la jurisprudence<sup>14</sup>.

Ainsi, à titre d'exemple, le juge administratif a reconnu la légalité de la disposition suivante : « *L'agrandissement des constructions existantes à usage d'habitation à la date de publication du plan d'occupation des sols (15 octobre 1987) dont l'édification est interdite dans la zone, disposant d'une SHON d'au moins 50 m<sup>2</sup> et sans que la SHON finale ne dépasse 250 m<sup>2</sup>.*

*Pour les constructions dont la SHON est déjà égale ou supérieure à 250 m<sup>2</sup>, l'agrandissement autorisé une seule fois est limité à 30 % de la SHON existante. La surface des annexes est limitée à 60 m<sup>2</sup> de surface hors œuvre »<sup>15</sup>.*

En revanche, posent problème les règlements autorisant sans limite des extensions de l'ordre de 50-60 %.

<sup>12</sup> CE 5 juin 1992, M. Perpina, req. n° 119164.

<sup>13</sup> CE 23 févr. 1990, M. Basquin c. Commune de Leucate, req. n° 95274.

<sup>14</sup> CAA Marseille 3 mai 2001, Hedge, req. n° 98MA01171 – CE 21 nov. 2007, Mme Salle-Gruber, *BJDU* 2008, n° 1, p. 12, concl. C. Vérot.

<sup>15</sup> CAA Marseille 3 mai 2001, Hedge, préc.

### ■ **Les modalités de contrôle du caractère limité de l'extension : l'obligation de prévoir une date de référence**

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* »<sup>16</sup>.

Cette restriction impose de rédiger les règlements des zones naturelles avec une précision accrue. Elle conduit implicitement à conseiller que cette date de référence soit, par exemple, la date d'approbation du PLU en vigueur le jour de la demande d'autorisation et non celle de présentation de cette dernière, solution qui ôterait toute portée utile aux limites posées.

Cette mention apparaît d'ailleurs souvent dans les règlements des zones naturelles. En revanche, posent problème ceux prévoyant que l'extension ne peut être réalisée qu'en « une seule fois » et interdisent donc les extensions successives, même celles qui de façon cumulée respectent le seuil maximal d'extension autorisé. Cette contrainte induit, en effet, une obligation de faire qui n'apparaît pas dans l'habilitation législative et réglementaire donnée aux auteurs des plans locaux d'urbanisme.

## 3. **La constructibilité des zones de transfert de COS**

Dans les zones de transfert de COS, si la constructibilité du secteur récepteur apparaît logique sous réserve du transfert et du maintien du caractère naturel du site (condition qui suppose une rédaction appropriée à l'article 2), celle du secteur émetteur apparaît plus problématique.

Dans l'attente d'un transfert éventuel les rendant inconstructibles de plein droit, leur inconstructibilité de principe n'apparaît en effet clairement dans aucune disposition du code de l'urbanisme et la doctrine administrative semble assez divergente sur ce point. Elle serait toutefois logique eu égard à l'objectif de la mesure qui est de rendre constructible une partie d'un espace naturel pour en préserver la plus grande partie. En sens inverse, il serait surprenant d'affecter un COS même résiduel à une zone et d'indiquer que cette zone est inconstructible.

En l'absence de position jurisprudentielle claire, un règlement de zone n'interdisant pas de construire au sein des secteurs émetteurs ne pourrait donc, *a priori*, être censuré pour erreur de droit. Dans l'esprit de la mesure, il appartient toutefois aux auteurs du règlement de définir un COS suffisamment bas pour empêcher en pratique toute construction<sup>17</sup>.

Par ailleurs, la commune pourrait être tentée, une fois le transfert réalisé, de redonner des droits à construire à la suite d'une modification ou d'une révision. Cette situation est toutefois réglée par l'article L. 123-4 : les terrains, situés dans la zone émettrice et pour lesquels le transfert de COS est mis en œuvre, sont

<sup>16</sup> CE 21 nov. 2007, Mme Salle-Gruber, préc.

<sup>17</sup> Par exemple, un COS de 0,04 : CE 17 juin 1998, Assoc. de défense des propriétaires longevillais, préc.

frappés de plein droit d'une servitude administrative d'interdiction de construire constatée par acte authentique. En application de l'article L. 123-4, elle ne pourra être levée que par décret en Conseil d'État<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Voir la fiche 4 du thème relatif à l'écriture de l'article 14 du règlement des PLU.