

>> L'ÉCRITURE DU RÉGLEMENT : ZONAGE**ZONE A ET N**

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

Fiche 2**LES LIMITES DE CONSTRUCTIBILITÉ DES ZONES AGRICOLES ET DES ZONES NATURELLES ET FORESTIÈRES**

Depuis l'ordonnance du 23 septembre et le décret du 28 décembre 2015, dans un objectif de simplification, les conditions de constructibilité des zones A et N sont sensiblement identiques.

Leurs régimes juridiques s'étaient d'ores et déjà nettement rapprochés. La loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010 a notamment permis la délimitation de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées en zone agricole, faculté jusque là circonscrite aux zones N.

Peuvent être autorisés en zones A et N :

- les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière
- les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ;
- les changements de destination des constructions existantes ;
- des constructions au sein de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitée ;
- l'extension des bâtiments d'habitation existants ou la création d'annexes à ces derniers.

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi « ELAN ») a ajouté à cette liste, mais uniquement pour les zones agricoles ou forestières, « les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages » (C. urb., art. L. 151-11 II).

La jurisprudence relative aux « constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière » étant assez abondante, la façon d'identifier ces dernières suscite peu de difficultés¹.

En revanche, les autres possibilités suscitent de nombreuses interrogations.

¹ G. Roux, La notion de construction « liée et nécessaire à l'activité agricole », AJDA 2018, p. 1020.

1. Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière

Le code de l'urbanisme prévoit que les « constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime » (C. urb., art. R. 151-23, 1°) peuvent être autorisées en zone A et N.

Cette formulation est destinée à résoudre une partie des difficultés rencontrées concernant les zones NC. Elle exclut clairement la faculté d'autoriser des constructions qui ne sont pas nécessaires à l'exploitation agricole. En ce sens, la jurisprudence relative aux zones NC est, en partie, codifiée.

En revanche, la faculté de prévoir au sein d'une zone A et N des secteurs d'implantation des activités agricoles suscite toujours interrogation.

a) La notion de construction et installation nécessaire à l'exploitation agricole et forestière

En toute logique, les constructions relevant de la destination agricole ou forestière au sens de l'article R. 151-27 sont autorisées en zone A et N. Il est généralement reconnu que cette destination vise les bâtiments fonctionnels (serres, silos, locaux de conditionnement et transformation...) et autres bâtiments liés à l'exploitation (hangars, granges, stabulations, bergeries...). Le champ de cette destination est relativement clair, la principale difficulté résidant dans la distinction avec les destinations ou sous-destinations « industrie », « commerce » et « activités de service ». Ainsi, il est reconnu par exemple qu'un centre d'équitation revêt une destination « activités de service » et non « agricole »². Logiquement, un laboratoire de biotechnologies de l'environnement appartient à la sous-destination « industrie »³. De la même façon, un silo à céréales a une destination commerciale et non agricole lorsqu'il n'est pas destiné à recevoir à titre principal les produits de l'exploitation⁴.

La destination agricole correspond donc généralement à la définition donnée dans la première partie de l'article L. 311-1 du code rural, à savoir qu'elle recouvre les « activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation ». Il convient cependant de noter, qu'en vertu du principe d'indépendance des législations, le juge administratif ne se sent pas lié par cette définition, donnée principalement dans un but fiscal ou social. Elle n'intervient donc qu'à titre accessoire

² CE 28 juill. 1993, Rosant, req. n° 103795. Toutefois, le Conseil d'État a admis qu'un centre équestre constitue un bâtiment agricole au sens de l'article L. 111-3 du code rural, CE 31 juill. 2009, Combes et a., req. n° 296197.

³ CE 8 avr. 1998, Commune de Narbonne, req. n° 175262.

⁴ CE 22 nov. 2002, Commune de La Roche-Clermault, req. n° 239910.

dans les instances contentieuses en servant exclusivement de « guide utile dans la définition des activités agricoles »⁵.

Des constructions qui ne relèvent pas de la destination agricole peuvent également être nécessaires à une exploitation agricole, tels des locaux commerciaux ou des ateliers de préparation et de conditionnement. Ces constructions ne posent pas, a priori, de difficulté lorsque les locaux sont accessoires au sens de l'article R. 421-17 b, les locaux accessoires ayant la même destination que le local principal pour apprécier si un changement de destination nécessite un permis de construire ou une déclaration préalable. En revanche, les autres constructions, qui ne sont pas l'accessoire d'un bâtiment principal, posent généralement problème. La jurisprudence relative aux zones NC traduisait déjà une assez grande sévérité concernant les constructions liées à l'exploitation agricole. Elle devrait se renforcer concernant les zones A et N.

Le juge admet également que les exploitants puissent édifier de nouvelles constructions destinées à la diversification de l'exploitation agricole mais elles doivent rester nécessaires à l'activité agricole. La diversification professionnelle est donc autorisée. En revanche, sont clairement exclues toutes les constructions se rattachant plutôt à une opération de diversification patrimoniale, sans aucun lien avec l'exploitation agricole.

Ainsi, il est reconnu que les locaux commerciaux n'ont pas, a priori, à être implantés en zone A, à moins qu'ils servent, de façon dominante, à commercialiser des produits issus de l'exploitation⁶. La solution est identique concernant les silos de stockage⁷ ou les ateliers de préparation et conditionnement⁸. De la même façon, la création de gîtes ruraux pose problème. Si la légalité des règlements admettant des gîtes ruraux était admise concernant les POS, elle ne paraît plus l'être concernant les PLU, ces gîtes étant davantage considérés comme une opération purement patrimoniale que comme un prolongement de l'acte de production⁹. Les auteurs des règlements doivent donc veiller à ne pas mentionner les articles L. 311-1 et L. 722-1 du code rural, ni à reprendre la totalité de leurs dispositions car elles ont uniquement pour but de définir les activités relevant du régime de protection sociale agricole et ne lient pas le juge statuant en matière d'urbanisme¹⁰.

⁵ J.-D. Combrexelle, concl. sous CE 12 mai 1997, Beutelstetter c. Commune d'Ittenheim, *BJDU* 1997, n° 4, p. 280.

⁶ En ce sens, Rép. min. n° 34530, *JOAN Q* 17 août 2004, p. 6448 : la vente de végétaux cultivés en un autre lieu que la pépinière constitue une activité commerciale qui ne peut être admise en zone agricole.

⁷ CE 22 nov. 2002, Commune de La Roche-Clermault, préc.

⁸ CAA Lyon 19 sept. 1985, Commune de La Crau, req. n° 941970 : un atelier de manutention et de transports de fleurs n'est pas directement lié à l'activité des exploitations agricoles.

⁹ CE 14 févr. 2007, Min. Equip. c. Lionel A, req. n° 28239 : « *Considérant qu'alors même que les ressources procurées par un gîte rural seraient utiles, voire indispensables, à l'équilibre économique d'une exploitation agricole, la construction d'un édifice hôtelier ne peut être regardée comme nécessaire à cette exploitation au sens du code de l'urbanisme* ». En ce sens également, Rép. min n° 12448, *JOAN* 15 janv. 2008, p. 351.

¹⁰ CE 14 févr. 2007, Min. Equip. c. Lionel A, préc. Au sens de l'article L. 722-1, constituent des activités agricoles les « *structures d'accueil touristique, précisées en tant que de besoin par décret, situées sur l'exploitation ou dans les locaux de celle-ci, notamment d'hébergement et de restauration* ».

Des constructions disposant d'une destination non agricole peuvent donc être implantées en zone A à la condition qu'elles soient nécessaires à l'activité agricole et disposent d'un lien étroit avec les produits issus de l'exploitation. Le juge administratif s'attache à vérifier que l'activité est bien un simple prolongement de l'activité de production, en se fondant parfois sur la part des revenus relevant des bénéfices agricoles¹¹. Cette conception est beaucoup plus stricte que celle d'activité accessoire à l'activité agricole, ce qui soulève la question de la légalité des règlements de zone autorisant les « changements de destination à des fins de diversification d'une exploitation agricole », « les campings à la ferme » ou les « annexes touristiques », sans plus de précision.

Par ailleurs, il est de jurisprudence constante que le logement de l'exploitant ou de ses salariés, bien qu'il relève de la destination « habitation »¹², est considéré comme une construction liée à l'exploitation agricole dont il constitue l'accessoire. Toutefois, afin d'éviter que cette solution logique soit détournée dans un but non agricole, la jurisprudence administrative s'est stabilisée dans un sens restrictif, la construction devant avoir une utilité directe pour l'exploitation, appréciation qui s'opère indépendamment du statut du demandeur¹³. Le juge examine l'importance de la propriété qui doit disposer d'une taille suffisante pour pouvoir être considérée comme une exploitation agricole¹⁴ ou l'existence éventuelle d'une autre habitation. Par ailleurs, la localisation de la construction dont l'implantation à proximité de l'exploitation doit être nécessaire, appréciation qui varie selon le type de culture ou d'élevage¹⁵. Il s'agit donc pour la jurisprudence administrative de prévenir l'utilisation des terrains en zone A par de « faux agriculteurs » pour lesquels la prétendue exploitation agricole n'est qu'un prétexte à l'obtention d'une autorisation de construire.

b) La « sectorisation » au sein des zones A et N et la possibilité de prévoir des conditions à l'implantation des constructions agricoles

En l'absence d'habilitation législative ou réglementaire en ce sens, il paraît en principe impossible pour un PLU de réserver la zone à telle ou telle catégorie d'exploitations agricoles, notamment en fonction du type d'élevage ou de culture pratiqué, ou de la

¹¹ Par exemple : CE 26 févr. 1994, Commune de Limonest, *BJDU* 1994, p. 61, concl. Arrighi de Casanova : légalité du permis de construire un atelier de production et de vente de fleurs d'ornement car le chiffre d'affaires de l'exploitant est essentiellement constitué par la vente de sa production et non par la vente de marchandises achetées – CAA Lyon 23 juin 1998, Commune de Thones, req. n° 95518 : légalité de l'autorisation d'édifier un atelier de conditionnement, de transformation et de commercialisation de miel car il est destiné à la vente des seuls produits de l'exploitation – CAA Paris 20 avr. 2004, M. Marchal, *DAUH* 9, n° 290 : légalité du permis de construire un chalet d'habitation lié à un centre équestre qui assurait une activité mixte de dressage des équidés, d'enseignement de l'équitation et de pension (la part des revenus relevant des bénéfices agricoles était prédominante).

¹² CE 22 mars 1991, Commune de Change, req. n° 103136 – CAA Bordeaux 21 nov. 1996, M. X, req. n° 95BX01507.

¹³ CAA Lyon 27 févr. 1995, Commune d'Hyères, req. n° 95LY01899 : le fait de cotiser à la MSA n'est pas un critère suffisant pour établir la nécessité de la construction. Dans le même sens, Rép. min. n° 24399, *JO Sénat* Q 16 nov. 2006, p. 2878. Dans le même sens : CE 4 déc. 2013, req. n° 362639.

¹⁴ CE 4 mars 1994, Préfet du Var, req. n° 115950 ; CE 18 juill. 2011, n° 323479.

¹⁵ Par exemple, CAA Lyon, 5 janv. 2010, Commune de Saint-Symphorien-d'Ozon, req. n° 09LY00035 : la production de céréales, de foin et de luzerne ne nécessite pas une présence permanente sur l'exploitation. Dans le même sens : CAA Marseille, 4 déc. 2014, req. n° 13MA00416, CE 15 févr. 1991, Commune d'Arbin, req. n° 85672, CE 18 juill. 2011 Bedon, req. n° 323479, CAA Lyon, 5 janv. 2010, n°09LY00035.

surface de l'exploitation. Il convient d'ailleurs de rappeler que, selon les dispositions de l'article L. 101-3 du code de l'urbanisme, « la réglementation de l'urbanisme régit l'utilisation qui est faite du sol, en dehors des productions agricoles, notamment la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions », l'interprétation de la notion de « productions agricoles » étant depuis longtemps sujette à discussion.

Posent notamment problème les PLU qui imposent le respect de la surface minimale d'installation, superficie prévue par le code rural dans un but exclusivement économique¹⁶. Une telle limitation reviendrait à réglementer une activité ou les modalités de son exercice, ce qui n'entre pas dans le domaine d'intervention du plan local d'urbanisme¹⁷.

Par ailleurs, les dispositions des articles R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme donnent une liste limitative de destinations et sous destinations, dont la sous-destination exploitation agricole, sans qu'il soit possible de procéder à de nouvelles sous-distinctions. Une différenciation ne sera envisageable que si la construction relève du régime des installations classées pour la protection de l'environnement. En effet, les dispositions de l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme permettent de définir des « catégories d'installations classées » auxquelles le PLU est opposable. Dans certains secteurs proches des habitations, il sera par exemple possible, à ce titre, d'interdire les installations sources de nuisances telles que les élevages hors-sol et les méthaniseurs.

En revanche, la possibilité de prévoir des secteurs d'implantation des activités agricoles est plus délicate.

Les articles L. 151-11, L. 151-12 et L. 151-13 sont silencieux sur ce point. Néanmoins, l'article L. 151-9 prévoit que le règlement peut « préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire » et « définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées ». Encore plus clairement, l'article R. 151-23 prévoit que « peuvent être autorisées... les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole... ». Les auteurs des PLU peuvent donc prévoir des secteurs d'implantation des constructions et installations liées à l'exploitation agricole voire interdire ces installations. Par exemple, certains PLU procèdent à une catégorisation des zones A, en prévoyant des « espaces de culture » dans lesquels les habitations sont interdites et des « espaces agricoles » au sein desquels peuvent être implantés les habitations et bâtiments liés à l'exploitation agricole. Cette technique repose sur un motif d'urbanisme dans la mesure où, tout en permettant de rationaliser l'exploitation des terres, elle vise à éviter le mitage de l'espace.

¹⁶ CAA Lyon 16 mai 1995, Herdellet, req. n° 94LY00796. Toutefois, la cour ne se prononce pas sur la légalité de la disposition.

¹⁷ En sens contraire : CE 4 déc. 1995, Chambre d'agriculture de la Mayenne, concl. Piveteau, *BJDU* 6/1995, p. 449 : en zone agricole, possibilité d'imposer l'enfouissement immédiat du lisier à proximité des zones d'habitation.

Cette faculté avait été validée concernant les POS¹⁸. Elle a été retenue concernant les PLU, aucune disposition ne faisant « obstacle à la délimitation à l'intérieur d'une zone A de sous-secteurs où les constructions liées à l'agriculture sont soit soumises à des conditions restrictives, soit interdites »¹⁹. S'agissant d'une interdiction très contraignante, il convient naturellement qu'elle soit justifiée de façon circonstanciée dans le rapport de présentation, sauf à conduire à une censure pour erreur manifeste d'appréciation²⁰. Il en ressort que le règlement doit mentionner expressément que les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole sont autorisées dans le règlement.

Une interdiction de toutes les installations agricoles paraît toutefois inenvisageable. Si les auteurs du PLU souhaitent préserver les terres exploitables de toute construction, ils devront plutôt opter pour une délimitation des terrains en zone naturelle si le secteur en présente les caractéristiques²¹.

2. Les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs

Les constructions et installations nécessaires à des « équipements collectifs » sont en principe admises en zone A et N (C. urb., art. L. 151-11 I 1°). Il n'est donc plus fait référence aux constructions nécessaires aux « services publics » qui étaient mentionnées dans les anciens articles R. 123-7 et R. 123-8.

Ces derniers semblent toutefois être toujours autorisés pour deux motifs.

D'une part, les « services publics » relèvent de la même destination que les équipements collectifs » au sens des dispositions de l'article R. 151-27.

D'autre part, la notion d'équipement collectif est plus large que celle de service public. L'arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme le prévoit implicitement.

Peuvent donc potentiellement être autorisés en zone A et en zone N « les locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés », les « locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés », les « établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale », les « salles d'art et de spectacles », les « équipements sportifs », et les « autres équipements recevant du public » en vertu de l'énumération des sous-destinations englobées au sein de la

¹⁸ CE, 15 déc. 2010, n° 331671 : BJDU 2011, p. 34 : légalité d'un règlement interdisant la construction d'habitations nouvelles, même liées à des exploitations agricoles, afin notamment de prévenir, autour des hangars agricoles édifiés dans cette zone, le développement de l'urbanisation.

¹⁹ CAA Lyon, 27 avr. 2010, n° 08LY00340 : BJDU 2010/4, p. 31 : délimitant un sous-secteur Aa où les constructions agricoles sont prohibées. Dans le même sens : CAA Marseille, 1^{er} ch., 20 oct. 2014, n° 13MA01164.

²⁰ Rép. min. n° 17127 : JO Sénat Q, 23 mars 2017, p. 1213.

²¹ CAA Lyon 30 juin 2009, Groupement foncier et agricole de la Garde, req. n° 07LY01840 : un PLU peut légalement classer en zone N des terrains faisant l'objet d'une exploitation agricole, le but étant d'interdire toute construction sur ces espaces naturels.

destination « équipements d'intérêt collectif et services publics » telles que prévues à l'article R. 151-28.

Toutefois, tous les équipements collectifs ne peuvent pas être admis en zones A et N. Les dispositions de l'article L. 151-11 prévoient en effet clairement que ceux qui « ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages » ne peuvent pas être autorisés. Cette condition, issue de loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, avait toutefois déjà été posée par la jurisprudence administrative²². Elle est cohérente avec l'article L. 151-9 qui prévoit que les zones naturelles ou agricoles et forestières sont des zones « à protéger », comme les dispositions des articles R. 151-22 et R. 151-24.

La compatibilité des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs l'exercice d'une activité agricole s'apprécie à l'échelle du terrain sur lequel elles sont implantées. Cette conception assez restrictive est atténuée par la nécessité que les équipements collectifs ne portent pas « atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages », condition susceptible de conduire à des motifs plus larges de refus, notamment au titre de la préservation des paysages.

L'appréciation de la compatibilité consiste, pour le Conseil d'Etat, à vérifier « si le projet permet l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière significative sur le terrain d'implantation du projet, au regard des activités qui sont effectivement exercées dans la zone concernée du plan local d'urbanisme ou, le cas échéant, auraient vocation à s'y développer, en tenant compte notamment de la superficie de la parcelle, de l'emprise du projet, de la nature des sols et des usages locaux ». Il censure donc pour erreur de droit un juge d'appel qui avait admis la légalité de l'implantation en zone A d'une ferme solaire regroupant 45000 panneaux photovoltaïques. Ce dernier avait, en effet, estimé que, le projet prévoyant l'installation de trois cents ruches, était de nature à permettre la continuation d'une activité agricole "douce" compatible avec la vocation agricole des parcelles en cause²³. Il n'avait pas recherché si, « compte tenu de la disparition des cultures céréalières précédemment exploitées et des activités ayant vocation à se développer sur les parcelles considérées, le projet permettait le maintien sur le terrain d'implantation du projet d'une activité agricole significative »²⁴.

Le règlement peut également adopter une vision plus restrictive en restreignant les possibilités d'implantation aux seuls équipements publics (CAA Nantes 29 juin 2010, SARL Recherches et Développements éoliens, n°09NT01328) ou en interdisant des constructions qui apparaissent, a priori, comme des équipements collectifs, telles les aires de stationnement (CAA Nantes, 23 avr. 1997, Cne de Cesson-Sévigné, n° 94NT01083).

²² TA Rennes, 7 avr. 2005, Constr.-Urb., janv. 2006, p. 23 : incompatibilité d'une aire d'accueil des gens du voyage ; TA Rennes, 21 avr. 2009, n° 061510 : compatibilité d'une station d'épuration

²³ CAA Nantes, 23 oct. 2015, Soc. Photosol, n° 14NT00587.

²⁴ CE 28 fév. 2017, Min. du Logement et de l'habitat durable c/ Soc. Photosol, n° 395464, BJDU 2017, n°3, p. 156, concl. R. Decourt-Paolini.

3. La possibilité de délimiter des constructions pouvant faire l'objet d'un changement de destination

Afin de permettre la préservation du patrimoine rural, la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 a prévu que le PLU puisse identifier les bâtiments agricoles susceptibles de faire l'objet d'un changement de destination dès lors que l'opération ne compromet pas l'exploitation agricole (C. urb., art. L. 123-3-1 abrogé). Cette disposition remédiait à la trop grande rigueur de la loi « SRU » qui prohibait de tels changements de destination et privait ainsi les exploitants des possibilités de céder des bâtiments agricoles à des tiers pour la réalisation d'habitations.

a) Les bâtiments concernés

Contrairement à l'ancien article L.123-3-1 qui mentionnait que seuls les « bâtiments agricoles » pouvaient faire l'objet d'un changement de destination, le nouvel article L. 151-11 I 2° mentionne quant à lui les « bâtiments », sans plus de précision. Tous les bâtiments sont donc dorénavant concernés, peu importe leur destination initiale. Il doit toutefois s'agir de « bâtiments », donc d'une construction « couverte et close »²⁵, ce qui exclut naturellement les ruines.

■ Le mode de désignation des bâtiments concernés

Les bâtiments concernés doivent être « désignés » par le règlement en dehors des STECAL (C. urb., art. L. 151-11 I 2°). Les dispositions de l'article R. 151-35 sont toutefois plus précises car elles prévoient qu'ils doivent apparaître dans les documents graphiques du règlement.

Elles sont donc sans ambiguïté sur les modalités de désignation des bâtiments pouvant faire l'objet d'un changement de destination : ces derniers doivent être délimités ou « étoilés » individuellement dans les documents graphiques. Un simple renvoi par le règlement à un inventaire du patrimoine bâti local qui lui serait annexé n'est donc pas suffisant, comme une admission générale des tous les changements de destination, même assortie de conditions²⁶.

■ Les motifs de la désignation des bâtiments

Sous le régime de la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003, seuls les bâtiments disposant d'un « intérêt architectural ou patrimonial » pouvaient faire l'objet d'un changement de destination (C. urb., art. L. 123-3-1 anc.).

La notion d'intérêt architectural était relativement claire, le but étant de sélectionner les bâtiments représentant le bâti traditionnel de la région concernée, ce qui excluait ceux

²⁵ CE 20 mars 2013, M. et Mme D...B..., req. n° 350209. Dans le même sens : CAA Marseille, 2 avr. 2010, req. n° 08MA02018 ; CAA Bdx, 16 sept. 2010, req. n° 09BX02374.

²⁶ TA Lyon, 28 sept. 2004, Préfet du Rhône, n°0401891, JCP A, n° 49, p. 1569, concl. J.-P.Cheveny.

ne présentant aucune valeur au regard du patrimoine local²⁷. En revanche, la notion d'intérêt patrimonial posait plus de difficultés, notamment en raison de la position de la doctrine ministérielle. En effet, selon cette dernière, il ne fallait pas la concevoir selon un sens historique, mais selon un sens civiliste, la loi visant « la valeur du bâtiment dans le patrimoine familial »²⁸, ce qui contribuait à élargir considérablement la liste des bâtiments concernés, voire à aller à l'encontre de l'esprit de la loi « UH ».

La loi « ALUR » a supprimé ces critères. Néanmoins, ce changement ne signifie pas que les PLU peuvent autoriser les changements de destination, sans fixation de critères, ce qui serait contraire à l'obligation de justification des règles prévues par le règlement.

Les PLU doivent donc fixer leurs propres critères ou reprendre ceux fixés par les SCOT, l'intérêt architectural étant souvent retenu par ces derniers. Une grille d'analyse fondée sur l'âge du bâtiment, sa représentativité de l'architecture locale ou son intérêt culturel doit être élaborée et mise en œuvre lors de « l'étoilage » des bâtiments concernés.

Il peut s'agir de critères « positifs », mais des critères « négatifs » allant en la défaveur d'une délimitation, doivent aussi être obligatoirement retenus. En effet, le changement de destination ne doit pas compromettre « l'activité agricole ou la qualité paysagère du site » (C. urb., art. L. 151-11 I 2°). La présence de sièges d'exploitation encore en activité à proximité du bâtiment susceptible d'être repéré constitue aussi un handicap en raison de l'application de la réciprocité des distances d'éloignements prévue à l'article L. 111-3 du code rural.

b) La possibilité de prévoir des conditions particulières au changement de destination

Les auteurs des PLU peuvent prévoir dans le règlement de zones d'autres conditions au changement de destination dès lors que ces contraintes se rattachent à un motif d'urbanisme.

Ils peuvent ainsi donner une liste des destinations vers lesquelles le changement est envisageable parmi la liste des destinations de l'article R. 151-28. Ils peuvent également agir encore plus finement au niveau des sous-destinations de l'article R. 151-28. Certes, les dispositions de l'article L. 151-11 mentionnent les « destinations » et non les sous-destinations. Mais les dispositions de l'article R. 151-30 sont plus explicites en donnant la possibilité au règlement « pour des raisons de sécurité ou salubrité ou en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables », d'interdire « dans le respect de la vocation générale des zones », « les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations ». Il en est de même pour celles de l'article R151-33 selon lesquelles le règlement peut, « en fonction des situations locales », « soumettre à conditions particulières...

²⁷ Selon une réponse ministérielle, il s'agissait d'éviter « le maintien de bâtiments sans intérêt, voire nuisibles en termes de paysage, comme, par exemple, les hangars ou des installations en tôle ondulée », Rep. Min., n° 39935, JOAN Q 31 août 2004, p. 6817.

²⁸ Rep. Min. JO Sénat Q 1^{er} sept. 2005, p. 2262.

les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations » ainsi que celles de l'article R. 151-37, 1° qui permettent de « définir des règles permettant d'imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière ».

Afin de ménager la possibilité d'une reprise de l'activité agricole, ils peuvent de surcroît prévoir des conditions liées au potentiel du bâti (accessibilité, emprise au sol minimale, proximité d'autres bâtiments), aux risques de nuisances (impact sur les plans d'épandage notamment), ou imposer une durée minimale avant que le changement de destination ne soit possible après la cessation d'activité, le but étant de faciliter une potentielle reprise.

4. La possibilité de délimiter des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées

L'ordonnance du 23 septembre 2015 et le décret du 28 décembre 2015 n'ont pas remis en cause la possibilité donnée par la loi du 12 juillet 2010 de prévoir, au sein des zones A, des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels pourront être autorisées des constructions et certaines installations limitativement énumérées (C. urb., art. L.151-13). Cette délimitation doit toutefois demeurer « exceptionnelle », limitation qui est logique eu égard à la vocation de la zone A et se situe dans la continuité du principe de gestion économe de l'espace mentionné à l'article L101-2 du code de l'urbanisme. La loi dite « ELAN » du 23 novembre 2018 a d'ailleurs précisé la méthode à utiliser pour déterminer ce caractère exceptionnel. Ce dernier doit être apprécié « entre autres critères, en fonction des caractéristiques du territoire, du type d'urbanisation du secteur, de la distance entre les constructions ou de la desserte par les réseaux ou les équipements collectifs » (C. urb., art. L. 151-13 al. 5).

La délimitation doit par ailleurs être effectuée après avis simple de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Enfin, la jurisprudence administrative a exclu cette faculté dans les communes soumises à la loi littoral en raison du principe selon lequel l'extension de l'urbanisation doit se faire en continuité avec les agglomérations et les villages existants (C. urb., art. L. 121-8 à L. 121-12)²⁹.

En offrant cette faculté aux auteurs des PLU, la loi Grenelle 2 a cherché en fait à leur accorder plus de souplesse après la censure par le Conseil d'Etat en 2010 de la technique du « pastillage » consistant à prévoir au sein des zones A des micro-zones N dans lesquels des constructions étaient admises³⁰.

a) La notion de taille et de capacité d'accueil « limitées »

La taille des sous-secteurs et leur capacité d'accueil doivent être « limitées », ce qui contribue, au demeurant, à renforcer le constat précédent, à savoir l'impossibilité

²⁹ CAA Marseille, 20 juin 2017, Commune de Saint-Tropez, n° 16MA01079. La Cour ne semble cependant pas exclure qu'un « Hameau nouveau intégré à l'environnement » puisse constituer un STECAL.

³⁰ 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).

d'admettre des constructions sur l'ensemble d'une zone naturelle et a fortiori d'une zone agricole.

La jurisprudence administrative n'a pas eu, à ce jour, à se prononcer sur la notion de « *taille limitée* » mais le choix de la surface des sous-secteurs est fonction de celle de la zone naturelle, de son intérêt environnemental et des constructions déjà implantées. Il peut apparaître logique que les secteurs accueillant déjà des constructions soient présumés pouvoir faire l'objet de cette sous-délimitation. La création de nouveaux secteurs apparaît en revanche beaucoup plus délicate.

Dans tous les cas, leur délimitation devant être « exceptionnelle » (C. urb., art. L. 151-13), les auteurs des PLU devront prévoir une grille d'analyse des terrains concernés, mentionnant les motifs « exceptionnels » qui justifient leur délimitation en STECAL, les dispositions prévues au règlement, le zonage précédent ou leur surface³¹. Certains PLU prévoient, à titre d'exemple, une surface maximale, ou de ne placer en STECAL que les espaces déjà urbanisés. Les motifs de leur mise en place devront ainsi être soigneusement explicités dans le rapport de présentation.

Cette justification devra aussi porter sur la « *capacité d'accueil limitée* » qui doit leur être donnée.

L'obligation de prévoir « *la capacité d'accueil* » d'une zone n'est pas exclusive aux zones naturelles et agricoles. Elle s'impose aux communes littorales qui doivent déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser (C. urb., art. L. 121-1). Elle apparaît, également, en filigrane dans les dispositions de l'article L. 101-2 imposant à tous les documents d'urbanisme une utilisation économe et équilibrée des espaces. Dans les deux cas, cette capacité d'accueil est à apprécier au niveau de l'ensemble du territoire couvert par le document d'urbanisme.

Elle dépend de la surface de la zone, en général, et de sa sensibilité agricole ou environnementale. Elle implique l'obligation de renseigner les articles du règlement de zone relatifs aux occupations interdites ou soumises à conditions qui doivent donc prévoir des conditions restrictives quant à la nature des constructions autorisées.

En application des articles L. 151-13 code de l'urbanisme, au sein des sous-secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, le règlement doit aussi prévoir obligatoirement 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 » ainsi que « 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 ».

Un PLU ne prévoyant pas de contraintes spécifiques est de ce fait illégal³². Les auteurs du règlement doivent donc au minimum prévoir des dispositions relatives à l'implantation et à la volumétrie des constructions.

³¹ A l'exemple de la grille d'analyse prévue par la CDPENAF de l'Essonne.

³² CAA Lyon 6 mai 2008, M. et Mme Damongeot, req n° 07LY00846, *DAUH* 2009, n° 261 : censure pour erreur de droit d'un PLU, le règlement d'un sous-secteur de zone N ne prévoyant pas des conditions de

Ils disposent toutefois d'une marge de manœuvre relativement importante. La cour administrative d'appel de Paris et le Conseil d'État ont ainsi estimé que, dans les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, le PLU de Paris satisfaisait à ces exigences par l'intermédiaire des dispositions de l'ancien article 8 relatives à l'implantation de plusieurs constructions sur une même propriété, celles de l'ancien article 9 relatives à l'emprise au sol des constructions et celles de l'ancien article 10 relatives à la hauteur maximale autorisée. Elles prévoyaient en effet des possibilités d'extension très limitées et l'interdiction de principe d'augmenter la hauteur des bâtiments existants. D'une façon plus générale, les auteurs des PLU peuvent également prévoir des dispositions spécifiques dans les dispositions relatives aux constructions et occupations interdites ou conditionnées en fixant, par exemple, des surfaces réduites d'extension.

Comme le prévoient expressément les dispositions de l'article R. 151-40 du code de l'urbanisme, les auteurs des PLU peuvent par ailleurs prévoir au sein des STECAL des secteurs de plan masse côté en trois dimensions, ce qui leur permet d'avoir une vision précise du résultat attendu. Toutefois, s'ils « n'impliquent pas que soit nécessairement indiquée sur ce document graphique la localisation exacte, sur le terrain, des futurs bâtiments »³³, les modalités d'implantation des constructions seront sensiblement figées.

Le juge administratif a aussi eu l'occasion d'admettre la légalité d'un PLU créant huit « polygones d'implantation » destinés à accueillir des constructions au sein d'une zone naturelle classée en raison de la qualité des sites et paysages et mentionnée au projet d'aménagement et de développement durable comme faisant partie de la « trame verte » de l'agglomération. En l'espèce, ces polygones déterminaient l'emplacement précis de chaque projet et fixaient, par ce moyen, des emprises au sol très limitées³⁴.

b) Constructions et installations admises au sein des STECAL

A l'origine, seules des constructions pouvaient être autorisées au sein des STECAL. Depuis la loi « ALUR », il est également possible d'y accueillir 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 »³⁵ et des « résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs » (C. urb., art. L.151-13).

hauteur et de densité des constructions. Dans le même sens : CAA Nantes, 17 janv. 2014, Assoc. Pour la protection et la promotion du château d'Ancenis, n° 12NT01588 ; CAA Paris, 13 déc. 2013, n° 12PA05113.
³³ CE, 29 décembre 2004, ville de Paris c/ SCI Villa d'Auteuil n° 249034.

³⁴ CAA Lyon 18 nov. 2008, Assoc. Roch'Nature, req. n° 07LY00802, *RD imm.* 2009, p. 338, note P. Soler-Couteaux. Cette solution a été rendue concernant les zones N mais elle est naturellement transposable aux zones A.

³⁵ La possibilité de prévoir au sein d'une zone A un secteur destiné spécifiquement à l'accueil des gens du voyage avait déjà été retenue par le juge (CAA Lyon, 27 avril 2010, n° 08LY01877 ; CAA Douai, 7 février 2013, n° 12DA00741).

Comme pour les constructions et installations agricoles au sein des zones A, le PLU peut donc dresser la liste des constructions admises, en réservant par exemple le STECAL aux aires d'accueil des gens du voyage³⁶.

5. La possibilité d'autoriser l'extension des bâtiments d'habitation ou des annexes aux bâtiments d'habitation

En dehors des STECAL, depuis la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'extensions. La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a complété cette disposition en permettant aussi la construction d'annexes (C. urb., art. L151-12).

a) Les notions d'extension et d'annexe

En prévoyant la possibilité d'annexes, la loi du 6 août 2015 permet de clarifier le flou existant dans la définition des extensions et annexes. En effet, la loi « LMA » avait prévu de n'autoriser que les extensions et non les annexes, ce qui pouvait susciter des difficultés d'interprétation.

En effet, une extension est généralement définie comme un aménagement au bâtiment existant restant dans la même enveloppe bâtie³⁷ et dont les dimensions sont comparables ou inférieures³⁸. Une annexe, par exemple une piscine, un garage ou un abri pour animaux, doit être considérée comme un local secondaire, de dimension réduite, séparé du bâtiment principal mais à proximité immédiate de ce dernier. Une piscine découverte constitue en général une annexe et non une extension³⁹. Il a toutefois été jugé qu'une piscine découverte pouvait être regardée, « eu égard à sa destination, comme une extension d'une construction d'habitation existante si elle est située à proximité immédiate de celle-ci et forme avec elle un même ensemble architectural »⁴⁰.

La « simplification » opérée par la loi du 6 août 2015 doit toutefois être nuancée.

Si les auteurs du PLU souhaitent autoriser uniquement les extensions et non les annexes, ils doivent nécessairement leur donner une définition.

Cette dernière semble par ailleurs obligatoire, annexes et extensions ne devant pas compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site, ce qui implique de prévoir des prescriptions qu'il est difficile de rendre uniques pour chacune.

³⁶ Par exemple : « Sont autorisés uniquement l'installation, l'extension ou la modification de résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. Leurs dimensions sont limitées à 60 m² d'emprise au sol ».

³⁷ CAA Marseille 17 oct. 2007, n° 05MA00829 : n'est pas une extension un projet relié au bâtiment existant par une galerie couverte de seize mètres environ, dont l'objet est, de permettre un acheminement abrité mais aussi de faire coupe-vent.

³⁸ CE 15 juin 1992, n° 91290.

³⁹ CE 9 mai 2005, n° 262618.

⁴⁰ CE 15 avril 2016, n° 389045.

Les auteurs du règlement devront donc avoir recours à un lexique comme le lexique national devant donner la liste des principales définitions en matière d'urbanisme, dont celle d'annexe et d'extension conformément à l'article du code de l'urbanisme, et qui pourra être précisé par les PLU⁴¹.

b) L'admission des extensions de bâtiments d'habitation et de leurs annexes

Les extensions et annexes ne peuvent être autorisées que si elles ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site.

Comme dans les STECAL, le règlement doit prévoir des dispositions spécifiques :

- Il doit tout d'abord préciser leur zone d'implantation. Une appréciation des secteurs dans lesquels l'admission d'extensions ou d'annexes risquerait de compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère doit donc être faite et les motifs de leur délimitation énoncés dans le rapport de présentation. A ce titre, il semble possible pour le règlement de retenir des critères permettant de déterminer si l'extension ou l'annexe risque d'aller à l'encontre de l'activité agricole ou du paysage. Sous réserve que cela soit soigneusement justifié dans le rapport de présentation, le PLU est susceptible d'interdire pour le même motif certaines catégories d'annexes.

- Une extension doit nécessairement rester « mesurée »⁴², ce qui revient à encadrer plus strictement l'extension des constructions existantes que dans les autres zones du plan local d'urbanisme. En zones A et N, il est indispensable de fixer des conditions ou seuils. 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 %⁴³ ou le doublement de la hauteur d'un bâtiment accompagné de la création d'une terrasse couverte et d'un nouvel espace habitable⁴⁴ 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 jurisprudence⁴⁵.

⁴¹ Ce lexique existe déjà toutefois sous la forme de recommandations, en attendant l'arrêté. Une annexe est ainsi « une construction secondaire, de dimensions réduites et inférieures à la construction principale, qui apporte un complément aux fonctionnalités de la construction principale. Elle doit être implantée selon un éloignement restreint entre les deux constructions afin de marquer un lien d'usage. Elle peut être accolée ou non à la construction principale avec qui elle entretient un lien fonctionnel, sans disposer d'accès direct depuis la construction principale ». L'extension consiste en « un agrandissement de la construction existante présentant des dimensions inférieures à celle-ci. L'extension peut être horizontale ou verticale (par surélévation, excavation ou agrandissement), et doit présenter un lien physique et fonctionnel avec la construction existante ». En ce sens également : Réponse ministérielle n°1342 : JO Sénat Q 22 février 2018, p. 821.

⁴² Par exemple : CE 31 mars 1993, n° 94686 ; CE 16 mars 2005, n° 253923.

⁴³ CE 5 juin 1992, M. Perpina, req. n° 119164.

⁴⁴ CE 23 févr. 1990, M. Basquin c. Commune de Leucate, req. n° 95274.

⁴⁵ 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.

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 m² et sans que la SHON finale ne dépasse 250 m².

Pour les constructions dont la SHON est déjà égale ou supérieure à 250 m², l'agrandissement autorisé une seule fois est limité à 30 % de la SHON existante. La surface des annexes est limitée à 60 m² de surface hors œuvre »⁴⁶.

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

- Le règlement doit également fixer les conditions de hauteur, d'emprise et de densité permettant d'assurer l'insertion des extensions et des annexes dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Il s'agit donc ici de mobiliser obligatoirement les règles relatives à l'implantation et à la volumétrie des constructions.

Ces dispositions sont soumises à l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

c) L'obligation de prévoir une date de référence pour apprécier le caractère mesuré de l'extension

Le Conseil d'État a précisé que le règlement de la zone N devait mentionner la date à laquelle il convient d'apprécier le seuil maximal d'extension autorisée, donc fixer une date de référence, solution qui semble logiquement applicable aux zones A. L'objectif est d'éviter le contournement de la règle d'extension mesurée par des « demandes successives d'extension entraînant des modifications importantes des constructions existantes »⁴⁷.

Cette restriction impose de rédiger les règlements des zones naturelles et des zones agricoles 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.

⁴⁶ CAA Marseille 3 mai 2001, Hedge, préc.

⁴⁷ CE 21 nov. 2007, Mme Salle-Gruber, préc.

6. La possibilité d'autoriser en zone agricole ou forestière les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles qui sont le prolongement de l'acte de production (C. urb., art. L. 151-11 II)

Selon le nouveau II de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme, issu de la loi « ELAN » du 23 novembre 2018, « dans les zones agricoles ou forestières, le règlement peut autoriser les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages »⁴⁸.

Cette faculté est toutefois très encadrée :

- les constructions et installations concernées doivent être autorisées par le règlement. Ce dernier doit donc les prévoir clairement, soit en reprenant la formulation large de l'article L. 151-11 II (ce qui suppose que toutes seront potentiellement permises), soit en énumérant plus précisément celles qui, rentrant dans cette catégorie, seront possibles ;
- elle vise exclusivement les zones A ou forestières et non les zones N ;
- les constructions et installations ne doivent pas être « incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées » et ne doivent pas porter « atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages » ;
- l'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

La liste des constructions et installations visées est plus difficile à appréhender.

Lors des travaux parlementaires, le projet de loi avait été amendé pour proposer d'autoriser « les constructions et installations (...) nécessaires à l'exploitation agricole ou utilisées en vue de la transformation, du conditionnement et de la commercialisation des produits agricoles lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production » mais aussi « celles situées sur l'exploitation ou dans les locaux de celle-ci et destinées à une activité d'accueil touristique complémentaire de l'activité agricole, notamment hébergement et restauration ... »⁴⁹. Selon les travaux parlementaires, le but était d'élargir les dérogations à l'inconstructibilité des zones agricoles et forestières

⁴⁸ Cette disposition reprend d'ailleurs partiellement l'article 2 de la proposition de loi n° 543 déposée par le Sénat le 8 avril 2016 pour « relancer la construction en milieu rural ».

⁴⁹ Texte de la commission des affaires économiques déposé le 4 juillet 2018 au Sénat (article 12 quater B, modifiant l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme).

« au bénéfice des bâtiments de transformation et commercialisation des produits agricoles, et d'accueil touristique complémentaire de l'activité agricole » en permettant par exemple « la création de gîtes ou de sites d'agrotourisme »⁵⁰. Toutefois, lors des travaux de la commission mixte paritaire, la possibilité de réaliser des constructions ou installations destinées à l'accueil touristique a été supprimée. Ne subsiste plus donc dans la loi ELAN que la possibilité d'autoriser en zone agricoles et forestière les constructions ou installations « nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production »

Le législateur reprend ainsi partiellement la définition donnée par les dispositions de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime selon lesquelles « sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation ».

Selon le code de l'urbanisme, deux éléments permettent d'identifier les nouvelles constructions et installations que le règlement peut admettre en zone A :

- il s'agit de constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles ;
- les activités auxquelles elles sont adossées doivent constituer le prolongement de l'acte de production.

Sont donc concernées celles qui ne sont pas strictement « nécessaires à l'exploitation agricole et forestière » au sens de l'article R. 151-27 du code de l'urbanisme mais qui contribuent à la diversification des activités agricoles. L'objectif affiché est de mettre un terme aux jurisprudences peu propices à cette dernière. Ainsi, il a certes été jugé qu'une construction destinée à la commercialisation de fleurs issus de l'exploitation pouvait, en l'espèce, être autorisée en zone A car il s'agissait d'un prolongement de l'acte de production, la part des revenus qu'elle procure étant au demeurant minoritaire⁵¹.

Dorénavant, les locaux de transformation, de conditionnement et de vente qui sont le prolongement de l'activité de production agricole, à savoir qui servent à la préparation et à la valorisation de cette dernière, tels les points de vente, pourront être admis en zone agricole.

En revanche, comme auparavant, un gîte rural ne sera pas réalisable en zone A, y compris dans l'hypothèse où l'exploitant utilise les produits de la ferme⁵². Egalement,

⁵⁰ Sénat, rapport n° 630 (2017-2018) de Mme Dominique Estrosi Sassone, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 4 juillet 2018 (relativement au nouvel article 12 ter qui prévoit la modification de l'article L. 161-4 applicable dans les communes dotées d'une carte communale, dans le même sens que l'article 12 quater emportant modification de l'article L. 151-11).

⁵¹ CE 26 février 1994, Commune de Limonest, préc.

⁵² CE 14 février 2007, Min. Equip. c. Lionel A, préc.

semblent devoir toujours être exclus les centres équestres et les constructions et installations liées à la production et la commercialisation de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation. En effet, alors que ces dernières sont mentionnées expressément dans les dispositions de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime⁵³, le législateur a choisi de ne pas les mentionner dans le nouvel article L. 151-11 du code de l'urbanisme.

7. Les secteurs de transferts des droits à construire en zone N (C. urb., art. L. 151-25)

La délimitation de secteurs de transfert de droits à construire, dénommée « transfert de COS » antérieurement à la suppression du COS par la loi « ALUR », constitue une technique ancienne dont l'utilisation est peu fréquente⁵⁴. Elle permet d'assurer la protection complète d'une zone naturelle tout en favorisant le regroupement des constructions sur une partie de cette dernière. La méthode préserve de surcroît davantage les droits des propriétaires, dès lors qu'ils ne perdent pas toute possibilité de construire ou peuvent céder de façon négociée leurs droits à construire.

L'ensemble de la zone est donc affecté de droits à construire faibles afin de préserver le caractère naturel de la zone. Les droits à construire résiduels ainsi accordés peuvent être transférés dans le ou les secteurs récepteurs affectés par voie de conséquence de droits à construire plus élevés⁵⁵.

En cas de transfert, « la totalité du terrain dont les possibilités de construction sont transférées est frappée de plein droit d'une servitude administrative d'interdiction de construire constatée par un acte authentique publié au fichier immobilier », servitude qui ne peut être « levée que par décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat ».

a) Les zones concernées

La possibilité de délimiter des zones dans lesquelles un transfert est possible ne vise que celles « à protéger en raison de la qualité de leurs paysages » (C. urb., art. L. 151-

Cela étant, lors des travaux de la commission mixte paritaire, Mme Dominique Estrosi Sassone a relevé qu'un agriculteur pourra « toujours développer cette activité [de ferme-auberge et plus largement d'accueil touristique] dans les bâtiments existants », les dispositions de l'article L. 151-11 ne concernant que les constructions nouvelles (Assemblée nationale, rapport n° 1253 et Sénat, rapport n° 720 (2017-2018) de Mme Christelle Dubos, M. Richard Lioger et Mme Dominique Estrosi Sassone, fait au nom de la commission mixte paritaire.

⁵³ Ce dernier mentionne ainsi les « activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation, à l'exclusion des activités de spectacle » et « la production et, le cas échéant, de la commercialisation, par un ou plusieurs exploitants agricoles, de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation, lorsque cette production est issue pour au moins 50 % de matières provenant d'exploitations agricoles ».

⁵⁴ Son application a été étendue aux zones naturelles par la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.

⁵⁵ Pour une application : CE 17 juin 1998, Assoc. de défense des propriétaires longevillais, *BJDU* 1998, p. 333, concl. J.-C. Bonichot ; CAA Lyon, 12 oct. 2010, n° 09LY01482.

25), ce qui inclut donc une partiellement la première catégorie de zones N, à savoir celles à protéger « 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 » (C. urb., art. R. 151-24, 1°).

La zone doit donc disposer d'un réel intérêt paysager, le recours au mécanisme de transfert devant donc être clairement justifié en ce sens dans le rapport de présentation. Les secteurs forestiers en sont donc exclus, comme les zones naturelles « banales ». Telle que formulée, cette condition de qualité des paysages semble également applicable aux secteurs récepteurs mais, logiquement, ces derniers doivent être d'une sensibilité moindre. Leur localisation peut de surcroît s'avérer délicate : les constructions qui y seront admises devront pouvoir s'intégrer convenablement dans le site, disposer d'un accès et pouvoir être facilement équipées.

b) Les modalités d'écriture du règlement

Selon les dispositions de l'article L. 151-25, « le règlement peut déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de construction résultant des règles qu'il fixe pour l'ensemble de la zone pourront être transférées en vue de favoriser un regroupement des constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone. Dans ces secteurs, les constructions ne sont autorisées qu'après de tels transferts, les possibilités de construire propres aux terrains situés dans ces secteurs s'ajoutant alors aux possibilités transférées. Le règlement fixe la densité maximale de construction dans ces secteurs ».

Les documents graphiques du règlement doivent donc délimiter des secteurs émetteurs de droits à construire et des secteurs récepteurs. Dans ces derniers, « les possibilités de construire propres aux terrains » s'ajoutent « aux possibilités transférées ». Le règlement de la zone N doit donc rappeler cette méthode de comptabilisation des droits à construire et comporter des dispositions communes à toute la zone et des dispositions spécifiques aux secteurs récepteurs. Il doit, en outre, fixer « la densité maximale de construction », qui doit logiquement correspondre à la totalité des possibilités de construire fixées pour l'ensemble de la zone, les demandeurs ne pouvant de toute façon aller au-delà.

Ce mécanisme suscite trois interrogations principales.

En premier lieu, le calcul des « possibilités de construction » est nettement plus compliqué que dans le régime antérieur à la loi « ALUR », seul le COS étant pris en compte. Il convient en effet de déterminer quelles sont les règles mobilisables pour les apprécier.

Dans l'esprit du régime antérieur, il semble que seules les règles relatives à la volumétrie de la construction soient mobilisables, comme semble le confirmer implicitement la nécessité de prévoir une « densité maximale de construction ». Cette solution paraît par ailleurs cohérente avec les possibilités de majoration des droits à

construire prévues à l'article L. 151-28 du code de l'urbanisme, qui visent les règles relatives au « gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol » des constructions. Il est donc recommandé aux auteurs des PLU d'indiquer précisément quelles sont les règles qu'ils entendent utiliser dans le calcul de ses possibilités de construire.

En second lieu, les modalités d'écriture des règles mobilisables pour le calcul du transfert suscitent l'interrogation. En effet, l'article R. 151-12 permet de rédiger le règlement sous la forme de règles qualitatives, sous la forme d'un « résultat à atteindre », le résultat attendu devant être « exprimé de façon précise et vérifiable ». Il s'agit ici de sécuriser les règlements mentionnant les règles d'implantation ou de hauteur sous la forme d'objectifs comme l'insertion « dans le milieu environnant » ou « le bâti existant ». Ce mode d'écriture semble devoir être évité.

Enfin, sans les zones de transfert, si la constructibilité du secteur récepteur apparaît logique 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 des droits à construire même résiduels 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 des droits à construire suffisamment bas pour empêcher en pratique toute construction.

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. 151-25 : les terrains, situés dans la zone émettrice et pour lesquels le transfert est mis en œuvre, sont frappés de plein droit d'une servitude administrative d'interdiction de construire constatée par acte authentique. Elle ne pourra être levée que par décret en Conseil d'État.