



15ème législature

Question N° : 35300	De M. Luc Geismar (Mouvement Démocrate (MoDem) et Démocrates apparentés - Loire-Atlantique)	Question écrite
Ministère interrogé > Transition écologique		Ministère attributaire > Transition écologique
Rubrique >urbanisme	Tête d'analyse >Fragilités juridiques des classements en zone agricole des hameaux	Analyse > Fragilités juridiques des classements en zone agricole des hameaux.
Question publiée au JO le : 22/12/2020 Réponse publiée au JO le : 10/08/2021 page : 6354 Date de renouvellement : 30/03/2021 Date de renouvellement : 06/07/2021		

Texte de la question

M. Luc Geismar attire l'attention de Mme la ministre de la transition écologique quant aux fragilités juridiques qui pèsent sur les classements en zone agricole des hameaux dans les plans locaux d'urbanisme. En effet, les politiques nationales en matière d'urbanisme ont renforcé les dispositions en matière de préservation des espaces agricoles et naturels. Les actions des collectivités publiques doivent ainsi favoriser « le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux » tout en assurant « une utilisation économe des espaces naturels et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières » (article L. 101-2 du code de l'urbanisme). Dans cette perspective, les possibilités de construction dans les hameaux et autres secteurs d'urbanisation diffuse, y compris dans les dents creuses, ont été fortement restreintes depuis les lois Grenelle et ALUR. La loi précise notamment que le règlement des PLU ne peut qu'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 autorisées des constructions. Afin de répondre à ces enjeux nationaux, certaines structures ont pour pratique de demander que la zone urbaine, en dehors des agglomérations, soit strictement réservée aux villages importants, structurés et desservis par les réseaux collectifs. Dans les autres cas, les hameaux destinés à être constructibles peuvent être considérés comme des STECAL (classement en Ah ou Nh généralement) après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Les hameaux, destinés à devenir inconstructibles, sont classés en zone agricole ou naturelle sans possibilité de constructions, hormis pour les annexes et les extensions. Cette position est aujourd'hui mise à mal par plusieurs jurisprudences, qui viennent soutenir que des auteurs de PLU ont commis une erreur manifeste d'appréciation en procédant au classement de certains hameaux en zone agricole dépourvus de potentiel agronomique. De fait, les motifs du classement en zone A ou U d'un secteur sont fixés par le code de l'urbanisme. Ainsi, « 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 » (article R. 151-22 du code de l'urbanisme). Par ailleurs, « peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter » (article R. 151-18 du code de l'urbanisme). Cette rédaction du code de l'urbanisme soulève des difficultés puisque le recours à la zone agricole est assez limité et que d'autres outils réglementaires ne sont pas fixés pour respecter les grands principes fixés par le législateur. En effet, les outils actuels ne permettent pas de restreindre, en toute sécurité juridique, la constructibilité dans les hameaux. Ainsi, la requalification des hameaux en zones urbaines sur

la base des parties actuellement urbanisées, méthode habituellement utilisée pour les communes non pourvues de documents d'urbanisme, soumises au règlement national d'urbanisme et notamment à la règle de la constructibilité limitée risquerait d'amplifier le phénomène de mitage de l'espace rural. En effet, la possibilité de constructions en dents creuses peut constituer un apport significatif de logements selon les territoires au détriment du développement des bourgs. Ce zonage questionne par ailleurs sur le rôle de la CDPENAF : dès lors que les hameaux sont classés en zone urbaine, ils ne sont pas soumis à l'avis de cette commission. De plus, la multiplication des STECAL n'est pas une solution satisfaisante étant donné que leur recours doit rester exceptionnel. Par défaut, il est donc employé le zonage agricole ou naturel, aujourd'hui contesté par les instances juridictionnelles et certains commissaires enquêteurs. Or cette situation fragilise les procédures de PLU et met les collectivités dans des positions délicates. C'est pourquoi il l'interroge sur les réponses qu'elle compte apporter aux collectivités territoriales, qui se trouvent aujourd'hui dans des situations inextricables et sans outils adaptés pour mener à bien leurs politiques d'urbanisme.

Texte de la réponse

Les zones agricoles et naturelles des plans locaux d'urbanisme (PLU) sont, par principe, inconstructibles. Ce principe s'inscrit dans les objectifs de développement durable posés par l'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme qui dispose notamment que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre l'équilibre entre d'une part le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain et d'autre part une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels. Les lois n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement puis la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ont réaffirmé ce principe et sont venues préciser les conditions strictes dans lesquelles la constructibilité est admise dans les zones agricoles, naturelles et forestières. S'agissant plus particulièrement des hameaux existants, le choix de leur zonage, au regard des règles posées par le code de l'urbanisme, est fonction de l'appréciation de la configuration des lieux, des circonstances locales et doit faire l'objet d'une justification précise dans le rapport de présentation du PLU en cohérence avec le parti pris d'aménagement du projet d'aménagement et de développement durables, le juge administratif exerçant sur le zonage un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation, c'est-à-dire de l'erreur évidente (cf. par exemple : CE, 4 mars 2016, n° 384795, compte tenu de l'absence de potentiel agricole de la parcelle concernée). Le code de l'urbanisme permet d'envisager leur classement total ou partiel au sein de zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU), lorsque leur importance, les conditions de leur irrigation en voirie et réseaux, la présence d'équipements et/ou leur proximité avec l'enveloppe urbaine notamment, permettent de répondre aux conditions posées par les articles R. 151-18 ou R. 151-20 du Code de l'urbanisme. Leur classement en zone agricole (A) ou naturelle (N) peut parfois se justifier, au regard des règles posées par les articles R. 151-22 et R. 151-24 du code de l'urbanisme, en présence de potentiel agricole, en raison de la qualité du site, en raison de leur éloignement de l'enveloppe urbaine des réseaux et de la voirie et/ou de leur faible importance. En effet, la présence de constructions ou d'équipements ne fait pas obstacle au classement d'un hameau en zone A ou N (CAA Nancy 2 juillet 2009, n° 08NC00465, CAA Bordeaux, 26 novembre 2009, n° 08BX00510 ; CAA Bordeaux 10 mars 2008, n° 06BX00635). Si un hameau identifié en zone A ou N du PLU est destiné à accueillir de nouvelles constructions dont les règles de hauteur, d'implantation et de densité ont vocation à garantir leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone, il convient de recourir à son classement en secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL). Cette délimitation, qui ne peut porter que sur les hameaux existants, doit toutefois demeurer exceptionnelle. Le caractère exceptionnel s'apprécie, 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 par les équipements collectifs, ainsi que le précise l'article L. 151-13 du Code de l'urbanisme dans sa version issue de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Lorsque le classement d'un hameau existant en zone A ou N du PLU s'impose, le règlement de ces zones peut permettre de faire évoluer les constructions existantes. Le 2° de l'article L. 151-11 du Code de l'urbanisme permet de désigner « les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination,

dès lorsque ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site ». L'article L. 151-12 du même code permet d'autoriser extensions et annexes pour les constructions d'habitations existantes « dès lors que ces extensions ou annexes ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. » Dans cette hypothèse, le règlement précise « la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. » Ces deux possibilités peuvent utilement compléter l'institution exceptionnelle de STECAL. L'ensemble de ces outils sont soumis à l'avis de la commission départementale de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers qui permettra notamment de vérifier la compatibilité des dispositions prévues par le projet de PLU avec la vocation de la zone concernée. C'est ainsi qu'il appartient aux auteurs des PLU d'effectuer un diagnostic fin du devenir des hameaux de son territoire, de les hiérarchiser selon leurs enjeux de développement et de définir les règles les mieux adaptées pour permettre leur évolution dans le respect de la vocation des espaces naturels, agricoles et forestiers dans lesquels ils s'insèrent. Enfin, le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets en cours d'adoption, prévoit de fixer les conditions permettant d'atteindre l'objectif programmatique d'absence de toute artificialisation nette des sols d'ici à 2050, notamment au travers des documents d'urbanisme. La déclinaison de cet objectif aux différentes échelles de l'aménagement impliquera pour les porteurs de PLU de réfléchir à la problématique du mitage du territoire et à mobiliser les capacités de mutation du tissu urbain existant avant de planifier l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones. Ces futures dispositions pourraient ainsi contribuer à un meilleur encadrement des possibilités de développement des hameaux existants situés en espace naturel ou agricole.