

URBANISME

Les gîtes ruraux dans le collimateur du Conseil d'Etat

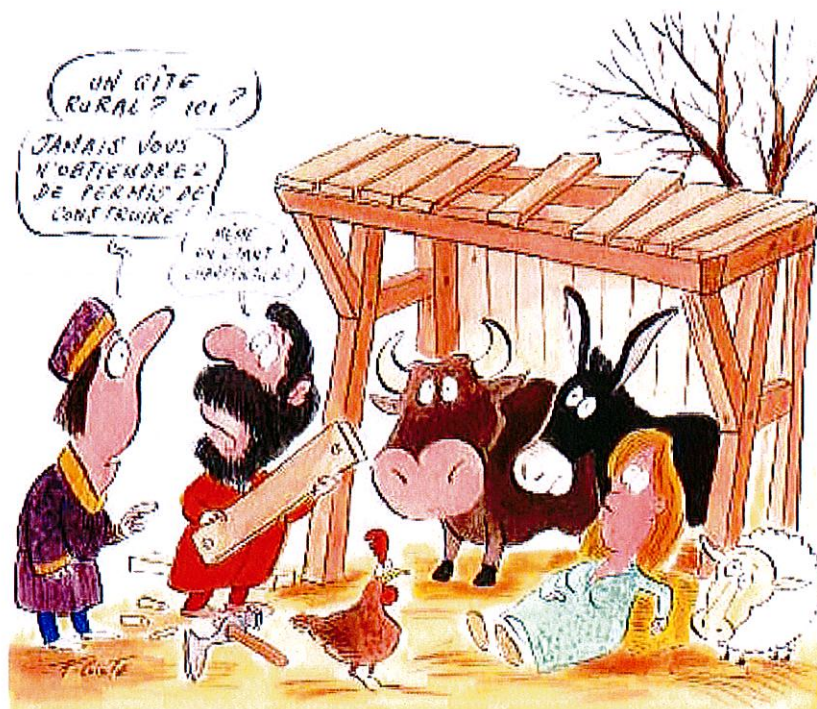
En zone agricole, pas si simple de transformer un bâtiment existant en gîte rural! D'abord ce bâtiment doit toujours être une construction «couverte et close». Ensuite, tout dépend de la situation des règles d'urbanisme applicables à la commune concernée. Et le juge administratif veille d'abord à la préservation des terres agricoles.

GILLES LE CHATELIER ET JEAN-MARC PETIT,
avocats associés - cabinet Adamas

En zone agricole, le principe reste celui de l'inconstructibilité (sauf dérogations dûment justifiées), que la commune en cause soit couverte par le règlement national d'urbanisme (article L.111-1-2 du Code de l'urbanisme), par une carte communale (L.124-2) ou par un plan local d'urbanisme (L.123-1-5). Même si plusieurs textes sont venus assouplir ce principe, il reste généralement de mise, imposant un certain nombre de contraintes aux propriétaires concernés. Tel était le cas de particuliers qui souhaitaient transformer en gîte rural un ancien séchoir à noix, situé en zone NC («zone de richesses naturelles à protéger en raison notamment de la valeur agricole des terres») du POS de la commune. Leur projet s'est heurté à un double obstacle, tenant à la nature de la construction transformée et à l'objet du bâtiment à construire (CE, 20 mars 2013, n°350209). Cette décision du Conseil d'Etat permet de faire le point sur la notion de «bâtiment existant» et d'analyser à quelles conditions l'édification de gîtes en zones rurales est aujourd'hui possible.

CONDITIONS À REMPLIR POUR CONSTITUER UN BÂTIMENT EXISTANT

Pour leur projet de création d'un gîte rural, les propriétaires s'étaient fondés sur l'article NC1 du POS de la commune énonçant: «Sont admis sous conditions:... 13° La transformation des bâtiments existants en gîtes ruraux sans changement de volume.»



Des critères minimaux d'habitabilité

Le débat devant le juge s'est focalisé sur la notion de «bâtiment existant». Le Conseil d'Etat a confirmé l'appréciation portée par la cour administrative d'appel de Lyon en jugeant «qu'un bâtiment s'entend d'une

La jurisprudence a toujours considéré qu'un bâtiment existant devait correspondre à une construction répondant à des critères minimaux d'habitabilité.

construction couverte et close». En l'espèce, la construction consistant, pour partie, en un ensemble couvert d'un toit et supporté par de simples piliers, il n'était pas possible de la considérer comme «incluse dans le volume d'un bâtiment existant». Le permis de construire qui avait pour objet la transformation de cet ancien séchoir en gîte rural a donc été annulé. La jurisprudence dominante a toujours considéré, peut-être dans des termes un peu

moins nets, qu'un bâtiment existant, au sens du Code de l'urbanisme, devait correspondre à une construction répondant à des critères minimaux d'habitabilité. Ainsi, une construction inachevée (CAA Bordeaux, 17 novembre 2005, n°02BX01397) ou une ruine inhabitable (CAA Marseille, 22 février 2001, n°98MA00081) ne répond pas à ces conditions. Et une ruine qui a perdu une grande partie de ses murs porteurs ne peut pas bénéficier du second alinéa de l'article L.111-3 du Code de l'urbanisme, qui permet d'autoriser, sous certaines réserves, la «restauration» d'un «bâtiment» dont il reste «l'essentiel des murs porteurs» lorsque son «intérêt architectural ou patrimonial» en justifie le maintien (CAA Nantes, 23 mars 2012, n°10NT01781).

Volume ou surface construite

La solution retenue dans l'arrêt du 20 mars, malgré les allures de décision de principe qu'elle revêt, compte tenu de la rédaction

choisie, n'est peut-être pas absolue, au moins pour deux raisons. D'abord, l'absence de murs de l'ancien séchoir à noix a sans doute été déterminante pour le Conseil d'Etat.

Les dispositions du POS se référaient expressément au volume des constructions pour empêcher toute extension. Or, s'il est difficile de faire application de cette notion dans le cas d'une construction sans murs, cela aurait sans doute été plus facile si le POS avait raisonné en termes de surface construite. Ensuite, la construction projetée se situait en zone NC du POS où le principe est celui de l'interdiction de construire. Ce point renvoie donc à la seconde question que posait, au moins implicitement l'affaire, qui était celle de la possibilité d'édifier un gîte en zone agricole.

CONDITIONS D'ÉDIFICATION D'UN GÎTE RURAL EN ZONE AGRICOLE

Cette question dépend largement de la situation des règles d'urbanisme applicables à la commune concernée.

Règlement national d'urbanisme (RNU)

Le Conseil d'Etat s'est très clairement prononcé, s'agissant des communes couvertes par le RNU, pour interdire les autorisations de construire des gîtes ruraux dans les zones agricoles. S'appuyant sur les dispositions de l'article L. 111-1-2 du C. urb., il a jugé qu'un gîte rural ne pouvait être considéré comme étant « nécessaire à l'exploitation agricole » (CE 14 février 2007, « ministre de l'Équipement », n° 282398). A cet effet, la haute juridiction a écarté l'argument économique invoqué par l'administration en relevant que « la solution vaut même si l'exploitation dudit gîte est une condition d'équilibre économique de l'exploitation agricole considérée ». La sévérité de cette solution est nécessairement problématique: elle a pour effet d'interdire la construction de gîtes ruraux

en dehors des zones déjà urbanisées de la commune, niant ainsi la spécificité d'un agrotourisme pourtant en plein essor!

Plan local d'urbanisme

La situation est différente pour les communes couvertes par un plan local d'urbanisme. Certes, l'article R. 123-7 C. urb., rédigé dans les mêmes termes que l'article L. 111-1-2, peut aboutir au même principe d'interdiction si le PLU reprend purement et simplement la rédaction du Code (CAA Douai, 10 octobre 2012, n° 11DA01866). Néanmoins, on peut argumenter que la création des gîtes ruraux est susceptible d'être autorisée par le PLU, soit au titre d'une extension mesurée des bâtiments agricoles existants, soit parce qu'ils bénéficient de la possibilité d'un changement de destination des constructions. Ainsi, l'administration considère que les dispositions de l'article R. 123-7 du CU « n'excluent pas la réalisation d'aménagements accessoires tels que des gîtes ruraux ou un local sur le lieu de

La création d'un gîte rural en zone agricole peut être autorisée par le PLU au titre du changement de destination des constructions existantes.

l'exploitation pour permettre la vente de produits de la ferme » (1). Encore faut-il que ces activités soient adossées à une exploitation agricole! Les dispositions du PLU peuvent se fonder sur celles de l'article L. 123-3-1 du C. urb. qui autorisent le changement de destination. Mais la légalité de tels dispositifs est soumise à deux conditions: les bâtiments en cause doivent présenter un « intérêt architectural ou patrimonial » et le changement de destination ne doit pas compromettre l'exploitation agricole. En tout état de cause, la rédaction du PLU ne devra pas apparaître comme mettant en cause la protection de l'utilisation agricole

EN SAVOIR PLUS

L'arrêt CE, 20 mars 2013, n° 350209 est publié dans le cahier « Textes officiels » de ce numéro.

des propriétés. Dans le cas contraire, le juge exercerait inévitablement sa censure. Rappelons que lorsqu'il s'agit d'un POS et de ses zones NC, ce dispositif ne peut pas être utilisé, ces zones n'entrant pas dans le champ de l'article L. 123-3-1 (CE, 12 décembre 2012, « Commune de Vaugneray », n° 336022): de ce fait, l'absence d'identification des bâtiments concernés ne rend pas illégales les dispositions du POS autorisant les changements de destination de bâtiments agricoles...

Une autre solution consisterait pour la commune à faire usage des dispositions du 14° de l'article L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme, issues de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010. Cette disposition a pour objet d'autoriser, à certaines conditions, la technique dite du « pastillage » en zone agricole que le Conseil d'Etat avait auparavant censurée (CE, 31 mars 2010, « Commune de Château-neuf-du-Rhône », n° 313762). En effet, le règlement du PLU peut désormais délimiter « des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels les constructions peuvent être autorisées, à la condition de ne pas porter atteinte à la préservation des sols agricoles ». Compte tenu de la logique de ce procédé visant à autoriser un « îlot d'urbanisation » au sein des zones agricoles, il devient plus aisé d'édifier en leur sein des bâtiments pouvant accueillir des gîtes ruraux. Mais les caractéristiques et l'ampleur des constructions en cause ne doivent pas pouvoir être critiquées au regard de l'impératif de « préservation des sols agricoles », sous peine de subir la censure du juge. ■

(1) Réponse ministérielle n°38140, JO Sénat, 2 mai 2002

CE QU'IL FAUT RETENIR

• « Le règlement du POS qui, en zone agricole, autorise la transformation des bâtiments existants en gîtes ruraux doit s'entendre comme visant les constructions couvertes et closes », a souligné le Conseil d'Etat dans un arrêt du 20 mars dernier. En l'espèce, a été annulé le permis de construire ayant pour objet la transformation en gîte rural d'un ancien séchoir à noix, sans murs, recouvert d'un toit supporté par de simples piliers et situé en zone NC du POS.

• L'édification d'un gîte rural en zone agricole dépend des règles d'urbanisme de la commune concernée. Si la commune est couverte par le règlement national d'urbanisme (RNU), ce sera très difficile car la jurisprudence considère qu'un tel gîte « n'est pas nécessaire à l'exploitation agricole ». La situation sera différente en présence d'un PLU, à condition que les dispositions de ce plan soient suffisamment respectueuses de la préservation des sols agricoles.

• La création d'un gîte rural peut également être autorisée par le PLU au titre du changement de destination des constructions existantes (art. L. 123-3-1 C. urb.). Par ailleurs, la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 (14° de l'article L. 123-1-5 C. urb.) autorise la technique du « pastillage », jusqu'alors censurée par le conseil d'Etat. Mais les caractéristiques et l'ampleur des constructions doivent toujours respecter l'impératif de préservation des terres agricoles.