



ASSEMBLÉE NATIONALE

15ème législature

Carte communales, zone N, constructions d'annexes et loi ELAN

Question écrite n° 32218

Texte de la question

M. Daniel Labaronne interroge Mme la ministre de la transition écologique sur l'assouplissement introduit par la loi ELAN dans les possibilités de construction d'annexes, sur des terrains situés en zone naturelle par une carte communale. Pour rappel, les auteurs de la loi ELAN ont prévu, à l'article 39, d'assouplir la possibilité de construire en zone N, notamment en y permettant la construction d'annexes. Précisément, la volonté des auteurs de cette loi était bien de permettre l'édification d'annexes à proximité d'un bâtiment existant dans les zones inconstructibles des cartes communales. L'article L. 161-4 du code de l'urbanisme prévoit ainsi que « la carte communale délimite les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, à l'exception : 1° De l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension des constructions existantes ainsi que de l'édification d'annexes à proximité d'un bâtiment existant (...) ». En d'autres termes, c'est bien l'édification d'annexes qui est autorisée dans les zones définies par la carte communale comme inconstructibles. Ces annexes doivent évidemment avoir été préalablement définies : cela peut être une piscine, un garage, un abri pour animaux. Il ne doit pas s'agir de nouvelle construction mais bien d'un local secondaire, de dimension réduite, séparé du bâtiment principal mais à proximité immédiate de ce dernier, et apportant un complément aux fonctionnalités de la construction principale. Malgré ces assouplissements, certains propriétaires alertent sur la position de services d'urbanisme de collectivités qui opposeraient un refus à leur demande, en considérant que, pour pouvoir être autorisée, l'annexe projetée devrait se situer dans la même zone de la carte communale que l'habitation principale, peu importe qu'il s'agisse de la même unité foncière. Pourtant, il est constant qu'en droit de l'urbanisme, l'unité foncière est définie comme un « îlot d'un seul tenant composé d'une ou plusieurs parcelles appartenant à un même propriétaire ou à la même indivision » (CE, 27 juin 2005, n° 264667). Ce qui compte pour la définition de l'unité foncière n'est pas le zonage administratif, mais bien le fait que ces terrains contigus, d'un seul tenant, appartiennent à un seul propriétaire. Usuellement, ce n'est que pour l'application des règles d'urbanisme (emprise au sol, distances par rapport aux limites séparatives, hauteurs, etc.) que le zonage aura toute son importance : ainsi, à titre d'exemple, si une unité foncière est constituée de deux parcelles, l'une située en zone N et l'autre en zone U, il sera fait application des règles d'emprise au sol correspondant au règlement de la zone UC pour la parcelle y étant située, et des règles relatives à l'emprise au sol correspondant à la zone U pour la parcelle située dans cette zone (voir par exemple sur ce point, la réponse ministérielle suivante : rép. min., question n° 63549, JO 21 mars 2017 ; voir encore : CE. 18 mars 1998, n° 70020). Au surplus, l'annexe est définie par rapport au bâtiment principal de l'unité foncière et non pas par rapport au zonage tel que défini par la carte communale ou le document d'urbanisme. Toutefois, en l'absence de clarification sur la prise en compte du zonage et en l'absence de jurisprudence permettant aux services de revoir leur position, certains services de collectivités refusent tout assouplissement en ce sens. Aussi, il lui demande de bien vouloir clarifier la position de l'État, responsable du contrôle de légalité des autorisations d'urbanisme, sur ce sujet, face à l'insécurité juridique sur cette question.

Texte de la réponse

En application de l'article L. 161-4 du Code de l'urbanisme, une carte communale délimite des secteurs où les constructions et leurs annexes, sont autorisées, et des secteurs où les constructions ne sont pas admises. Lorsque le terrain d'assiette d'un projet se situe à cheval sur ces deux secteurs, il convient de procéder de la même manière qu'en présence d'un terrain d'assiette se situant à cheval entre deux zones d'un plan local d'urbanisme. Ainsi, les règles d'urbanisme propres à chaque secteur s'appliquent à la partie du terrain d'assiette couverte par ledit secteur (cf. CE, section, 26 février 1988, Mme S., n° 64507, au Recueil, rendu en matière de plan d'occupation des sols transposé de manière constante en matière de plan local d'urbanisme). L'article 39 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a introduit la possibilité d'autoriser les « annexes à proximité d'un bâtiment existant » dans les secteurs inconstructibles de la carte communale. Ainsi, en application du 1° de l'article L.161-4 du Code de l'urbanisme, l'édification de telles annexes est désormais autorisée en secteur inconstructible, à la condition qu'elle se situe « à proximité d'un bâtiment existant ». À la lumière de la jurisprudence précitée rendue en matière de plan d'urbanisme, on peut en déduire qu'il est possible d'autoriser, en secteur inconstructible de la carte communale, l'édification d'annexes « à proximité » d'un bâtiment principal, sans se soucier de la question de savoir si ce bâtiment est situé en secteur inconstructible ou constructible de cette carte. Enfin, lorsque l'annexe projetée a vocation à se situer en secteur constructible de la carte communale, la circonstance que le bâtiment principal auquel elle se rattache se situe en secteur constructible ou inconstructible de cette carte n'a pas plus d'incidence juridique, la condition de proximité n'étant, quant à elle, pas exigée dans ce cas par l'article L. 161-4 du Code de l'urbanisme.

Données clés

Auteur : [M. Daniel Labaronne](#)

Circonscription : Indre-et-Loire (2^e circonscription) - La République en Marche

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 32218

Rubrique : Urbanisme

Ministère interrogé : [Transition écologique](#)

Ministère attributaire : [Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales](#)

Date(s) clé(s)

Question publiée au JO le : [15 septembre 2020](#), page 6222

Réponse publiée au JO le : [7 décembre 2021](#), page 8695