



**PRÉFET  
DE LA HAUTE-SAVOIE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Direction départementale  
des territoires**

**Doctrine de la CDPENAF  
sur plusieurs points des règlements  
des zones A et N des PLU**

## Historique des versions du document

---

Version	Auteur	Commentaires
1	Florent Godet	Validée lors de la séance de la CDPENAF du 2 mars 2021

## Affaire suivie par

---

Florent Godet – Service Aménagement et Risques\_ pôle aménagement

Tél. : 04.50.33.79.44

Mél. : florent.godet@haute-savoie.gouv.fr

---

---

# Table des matières

<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
<b>2. LA GESTION DE L'HABITAT EXISTANT EN ZONE A OU N.....</b>	<b>4</b>
<b>3. LES EXHAUSSEMENTS/AFFOUILLEMENTS EN ZONE A OU N.....</b>	<b>6</b>
3.1 IDENTIFICATION DANS LES PLU/PLUI DES ZONES SUSCEPTIBLES DE FAIRE L'OBJET D'UNE ISDI.....	6
3.2 ENCADREMENT STRICT DE L'UTILISATION DES DÉCHETS INERTES EN ZONE A ET N HORS ISDI.....	8
<b>4. LA CONSTRUCTION DU LOGEMENT D'UN EXPLOITANT AGRICOLE EN ZONE A.....</b>	<b>9</b>

## 1. Introduction

Au cours de l'année 2019 de très nombreux documents d'urbanisme ont été soumis à l'avis de la CDPENAF : 37 PLU et 5 PLUI. Plusieurs points relatifs au règlement des zones A et N ont fait l'objet de discussions et remarques récurrentes. Sur ces sujets, l'établissement de préconisations par la CDPENAF à destination des collectivités et bureau d'études vise à les guider dans l'élaboration des PLU/PLUI, assurer une homogénéité de traitement et à terme limiter les réserves et observations formulées par la CDPENAF sur ces points.

Ces problématiques sont les suivantes :

1. la gestion de l'habitat existant en zone A ou N : combien d'annexes faut-il permettre, de quelle taille et à quelle distance maximale par rapport à la construction principale et quelle extension possible pour la construction principale ?
2. quel cadrage pour les exhaussements/affouillements en zone A ou N qui, en pratique, sont bien souvent des dépôts de déchets inertes « déguisés » ?
3. Quelle possibilité pour un exploitant agricole de construire un logement en zone A en lien avec son exploitation ? La chambre d'agriculture Savoie-Mont-Blanc a récemment fait évoluer sa préconisation en la matière.

## 2. La gestion de l'habitat existant en zone A ou N

L'article L.151-12 du code de l'urbanisme dispose que :

- dans les zones agricoles, naturelles ou forestières et en dehors des STECAL, les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'extensions ou d'annexes, dès lors que ces extensions ou annexes ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site ;
- 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.

L'habitat diffus fait de plus en plus souvent l'objet d'un classement en A ou N. Plusieurs raisons à cela :

- un tel classement est obligatoire pour les communes soumises aux dispositions de la loi Montagne lorsque cet habitat diffus ne constitue pas un hameau ou un groupement de constructions ;
- dans le cas de la révision d'un PLU, cela peut parfois être une manière de présenter, par rapport au document d'urbanisme antérieur, une diminution en partie artificielle des surfaces en U ou AU au profit des zones A ou N ;
- cela permet surtout de limiter l'évolution de ces habitations, leur renouvellement et la densification de ces zones d'habitat diffus qui présenteraient de nombreuses « dents creuses » constructibles s'ils étaient classés en zones urbanisées.

Il convient cependant de permettre à ces habitations, parfois récentes, quelques évolutions, sans pour autant permettre la création de logements supplémentaires : ajout d'un garage, d'une piscine, d'un abri de jardin etc.... Conformément à l'article L151-12 du code de l'environnement, ces possibilités d'évolution doivent faire l'objet d'un cadrage pour éviter le mitage du paysage.

**Aussi la CDPENAF préconise les dispositions suivantes :**

**Concernant les annexes**, les habitations existantes présentant une surface de plancher minimale de l'ordre de 50 m<sup>2</sup> peuvent avoir au maximum:

- deux annexes d'une superficie cumulée de 40 m<sup>2</sup> d'emprise au sol et une hauteur maximum de 4m ;
- une piscine, sous réserve de la disponibilité de la ressource en eau sur le long terme sur le territoire considéré.

Ces annexes et piscine devront soit être accolées au bâtiment principal, soit se situer à 10 m maximum de la construction principale à usage d'habitation.

Dans certaines communes de montagne, le règlement pourra prévoir que cette distance maximale soit augmentée pour les seuls garages dans les terrains dont la pente est forte et uniquement si l'objectif est de se rapprocher de la voie de desserte.

**Concernant les extensions**, les habitations existantes présentant une surface de plancher minimale de l'ordre de 50 m<sup>2</sup> peuvent bénéficier d'une extension de 30 % de la surface de plancher de la construction existante, dans la limite de 60 m<sup>2</sup> de surface de plancher. En outre, cette extension ne doit pas conduire à la création de logements supplémentaires.

L'intérêt de limiter ces possibilités d'extension ou de création d'annexes aux seules habitations existantes présentant une surface de plancher minimale de l'ordre de 50 m<sup>2</sup> est de ne pas augmenter la capacité d'accueil des habitations existantes qui s'apparentent plus à des mazots.

Le Conseil d'État a précisé que le règlement écrit devait mentionner la date à laquelle il convient d'apprécier le seuil maximal d'extension autorisée et donc fixer une date de référence. 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 ». Il est fréquent que les PLU prennent comme date de référence, la date d'approbation du PLU. La révision régulière des PLU ou leur remplacement par des PLUi pourrait laisser des possibilités de contournement de la limite d'extension. Aussi, il est possible de prendre comme référence une date fixe (par exemple la date d'approbation du 1<sup>er</sup> PLU encadrant la taille des extensions), cette date étant mentionnée dans le PLU.

L'objectif de ces préconisations n'est pas d'être repris mot pour mot dans tous les PLU/PLUi mais que les valeurs des paramètres mentionnées constituent des maxima à ne pas dépasser, sauf justification liée à une particularité du territoire et mentionnée dans le rapport de présentation.

Enfin, il est rappelé, que conformément à l'article L151-12, la réalisation de ces annexes et extensions est conditionnée au fait de ne pas compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Il est utile que le règlement le rappelle, comme c'est le cas dans la grande majorité des PLU.

#### **Cas particulier des terrains pour lesquels la construction principale est en zone U et l'essentiel du reste du terrain est en A ou N**

Il convient que l'enveloppe urbaine soit tracée au plus près du bâti existant. Il revient aux PLU de tracer le trait de la limite de cette enveloppe avec discernement. Il ne doit pas y avoir de systématisme ni dans un sens ni dans l'autre. Ce n'est pas parce qu'il y a une maison que toute la parcelle doit être classée en U et inversement on ne peut pas systématiquement tracer ce trait au ras du bâtiment.

Aussi le cas particulier des terrains pour lesquels la construction principale est en zone U et l'essentiel du reste du terrain est en A ou N doit être d'autant plus rare que la limite de l'enveloppe urbaine aura été examinée avec soin.

Pour traiter ce cas particulier rare, il est proposé aux collectivités plusieurs solutions alternatives équivalentes :

1. le règlement écrit pourrait prévoir la possibilité pour ces habitations de construire des annexes en zone A et N, sous réserve que leur réalisation :

- ne soit pas possible sur la partie de parcelle en zone U ;
- respecte les règles applicables à la réalisation d'annexes pour les habitations existantes en zone A ou N ;
- n'impacte pas un espace effectivement cultivé.

2. lorsque le fond de parcelle est un terrain d'agrément et n'a pas de caractère agricole, positionner, sur le règlement graphique, la limite de la zone U de manière à permettre l'implantation d'annexes, mais sans pour autant permettre une division parcellaire et la construction d'une nouvelle habitation.

2 bis lorsque le fond de parcelle est un terrain d'agrément et n'a pas de caractère agricole, sur la partie du jardin d'agrément où l'édification d'une habitation supplémentaire n'est pas souhaitée, prévoir un classement du type Nj (N jardin) permettant uniquement la réalisation d'annexes à la construction principale située en zone U. (solution mise en œuvre par le PLU de Savigny). Cette solution permet de gérer la transition entre une zone urbanisée et une zone agricole avec un zonage qui reflète au mieux l'occupation actuelle du sol et l'usage futur souhaité.

### 3. Les exhaussements/affouillements en zone A ou N

Le dynamisme de la construction que connaît le département depuis de nombreuses années avec par exemple plus de 10 000 logements nouveaux par an depuis 3 ans induit d'important des déblais essentiellement constitués de déchets inertes (environ 250m<sup>3</sup> de déchets internes en moyenne par logement produit soit potentiellement 25 camions). Ces déblais sont d'autant plus volumineux dans les départements de montagne comme la Haute-Savoie que la construction sur les reliefs nécessite plus de terrassements qu'en plaine. Or il y a un manque important d'exutoire pour le stockage de ces déchets inertes non valorisables.

Ce manque d'exutoires légaux conduit soit à des dépôts sauvages coûteux pour la collectivité et souvent nuisibles à l'environnement, soit à des demandes au titre du code de l'urbanisme dans le cadre de permis d'aménager ou de déclaration préalable pour stocker ces déchets sur des terrains agricoles ou naturels, sous couvert d'aménagements dont l'utilité est rarement démontrée et qui s'apparentent en pratique à des ISDI déguisées.

Le volume annuel de déchets inertes généré par la construction en Haute-Savoie est estimé par la DREAL et les entreprises du BTP à environ 2,9 millions de tonnes.

En 2019, le remblaiement des carrières a constitué un exutoire pour 1,1 million de tonnes de déchets inertes dont un peu plus de la moitié venait de Suisse.

300 000 tonnes ont été mis en ISDI.

Il est estimé qu'1,2 million de tonnes ont été utilisés dans le cadre d'aménagement autorisés au titre du code de l'urbanisme.

Le solde environ 900 000 tonnes<sup>1</sup> correspond aux déchets inertes dont l'utilisation n'est pas connue : dépôts sauvages pour une très large part, utilisation sur des chantiers d'infrastructure, exutoire légaux dans d'autres départements.

Une autre donnée illustre le déficit criant et grandissant d'ISDI dans le département. Il y avait en 2016 22 ISDI autorisées dans le département. Il n'y en a plus en 2021 que 11. En effet, des ISDI une fois remplies ont « fermé » et n'ont que très marginalement (en nombre et volume) été remplacées par d'autres.

Fort de ce constat, il paraît nécessaire :

- d'une part **que les collectivités identifient dans les PLU/PLUi des zones susceptibles de faire l'objet d'une zone d'installation de stockage de déchets inertes (ISDI)** afin de répondre aux besoins du territoire en la matière ;
- d'autre part **de prendre des dispositions dans le règlement écrit du PLU, pour encadrer de manière stricte, en cohérence avec la loi, l'utilisation de déchets inertes en zone A et N hors ISDI** dans le cadre d'aménagement au titre du code de l'urbanisme.

**A ce jour, considérant que les aménagements au titre du code de l'urbanisme sont un exutoire très important pour les déchets inertes, le deuxième point ne peut raisonnablement être mis en œuvre uniquement si le premier point l'est également en parallèle.**

#### **3.1 Identification dans les PLU/PLUi des zones susceptibles de faire l'objet d'une ISDI**

Il est demandé d'identifier dans les PLU/PLUi des zones susceptibles de faire l'objet d'une ISDI afin de répondre aux besoins du territoire en la matière. Ces besoins doivent être évalués dans le rapport de présentation du PLU/PLUi. Ces zones ne devront pas être situées dans les espaces de bon fonctionnement des cours d'eau ou sur des zones humides ou d'une manière plus générale sur des

---

1 3 millions – 300 000- 600 000-1,2millions= 900 000 tonnes

zones présentant un intérêt sur le plan environnemental<sup>2</sup>. Ces zones feront l'objet d'un sous zonage de type « Nd » ou « Ad ». Dans ces zones, seules seront autorisées les ISDI.

En effet, seule une ISDI faisant l'objet d'un enregistrement au sens du code de l'environnement est de nature à garantir :

- la nature et le volume des déchets qui seront stockés,
- leur provenance (pas issus du BTP suisse) ;
- les routes empruntées par les camions ;
- la durée maximale pendant laquelle le site sera utilisé ;
- le fait qu'une fois rempli, le secteur retrouvera un usage agricole et présentera une bonne insertion paysagère ;
- la bonne prise en compte des contraintes environnementales.

La procédure d'enregistrement pourra également imposer la réalisation d'un suivi agronomique du secteur lorsqu'il aura retrouvé un usage agricole.

Il est à noter que la commune est consultée par la DREAL dans le cadre de la procédure d'enregistrement, lui permettant de formuler son avis sur les différents points du dossier.

Sur le site de l'ISDI, le ou les exploitants d'ISDI, souhaitent parfois également implanter des plateformes de recyclage des déchets du BTP (installations de tri, concassage et criblage). Si le PLU permet de telles installations, elles devront en complément de la procédure d'enregistrement au titre de la rubrique (ISDI) faire l'objet d'un enregistrement au titre des rubriques 2515 et 2517. A la différence des ISDI, ces ICPE relevant de ces deux rubriques ne peuvent être limitées dans le temps au titre de la réglementation ICPE que si le pétitionnaire le prévoit dans son dossier de demande d'enregistrement.

Aussi il convient de préciser dans le PLU que ces installations sont autorisées uniquement durant la durée d'exploitation de l'ISDI.

Les installations permanentes de recyclage, concassage, criblage ont vocation à faire l'objet d'un zonage Ux, de préférence dans une zone d'activités compatible avec les nuisances induites.

En synthèse dans les secteurs Nd ou Ad destinés à faire l'objet d'une ISDI avec à terme l'objectif d'un retour à un usage agricole, le règlement écrit devra autoriser les ICPE relevant de la rubrique 2760. Il pourra selon le besoin et le projet autoriser en lien avec l'ISDI, des installations temporaires de tri, de concassage et criblage en précisant que ces installations sont autorisées uniquement durant la durée d'exploitation de l'ISDI.

Enfin, même si cet aspect fera l'objet d'un cadrage dans le cadre de la procédure d'enregistrement, il est également conseillé dans le règlement du PLU de mentionner l'objectif, à l'issue de l'exploitation de l'ISDI, d'un retour à un usage agricole avec un suivi agronomique du secteur.

Au-delà de la nécessaire identification dans le PLU de secteurs propices à la création d'ISDI, comme indiqué dans la circulaire du préfet aux maires et présidents d'EPCI du 27 février 2018, il est recommandé que des ISDI soient créées sous la maîtrise d'ouvrage d'une collectivité en déléguant le cas échéant l'exploitation à une entreprise privée. Cela permet que le site soit ouvert à toutes les entreprises à des tarifs non prohibitifs, d'éviter qu'il y ait autant d'ISDI que d'entreprises intervenant sur le secteur et que les ISDI soient plus rapidement remplies et donc le cas échéant que le tènement retrouve plus rapidement un usage agricole. Enfin dans le cadre des marchés publics, cela permet d'offrir un exutoire pour les déchets inertes à toutes les entreprises et ainsi de ne pas fausser la concurrence entre les entreprises selon qu'elles disposent ou non d'une solution pour ces déchets à proximité.

---

<sup>2</sup> Cet aspect sera également vérifié lors de l'instruction du dossier d'enregistrement en tant qu'ISDI au titre de la réglementation des ICPE rubrique 2760-3

A cette fin, les sites destinés à faire l'objet d'une ISDI et identifiés comme tel dans le PLU pourront par exemple faire l'objet d'un emplacement réservé au bénéfice de la collectivité.

### **3.2 encadrement strict de l'utilisation des déchets inertes en zone A et N hors ISDI**

L'intérêt de cadrer précisément dans le règlement écrit les cas où affouillements/remblais sont autorisés est de pouvoir refuser les demandes de DP ou PA. Ces dispositions s'appliquent également pour les cas où une autorisation d'urbanisme n'est pas nécessaire. Le non-respect des dispositions du PLU en la matière et d'une manière plus générale du code de l'environnement (L541-32 et L541-32-1) peut et doit faire l'objet d'un procès verbal de constat d'infraction par les maires au titre de leur pouvoir de police<sup>3</sup>.

Pour mémoire : les exhaussements/affouillements de plus de 2 m de haut ou de profondeur et qui portent sur une superficie supérieure ou égale à 100 m<sup>2</sup> sont soumis à déclaration préalable (R421-23 du CU)<sup>4</sup>

Les exhaussements/affouillements de plus de 2 m de haut ou de profondeur et qui portent sur une superficie supérieure ou égale à deux hectares sont soumis à permis d'aménager (R421-19 du CU).

Il est proposé que le règlement écrit du PLU autorise les affouillements et remblais en zone A ou N uniquement s'ils sont :

- strictement liés et nécessaires à la valorisation des terres agricoles, en vue de faciliter leur exploitation et lorsque le projet en apporte la démonstration.
- ou
- nécessaires à la réalisation des constructions autorisées (annexes, bâtiments agricoles, voiries etc..) sur leur terrain d'assiette

et sous réserve de ne pas fragiliser l'alimentation d'une zone humide et de ne pas être situés dans un espace de bon fonctionnement d'un cours d'eau.

En outre, il est proposé que les limites de hauteur ou profondeur pour les exhaussements ou affouillements liés à la réalisation des constructions autorisées soient identiques aux dispositions applicables en zone U. Néanmoins, il peut être dérogé à cette dernière règle pour les projets équilibrés en remblais-déblais.

Enfin il convient également que le règlement écrit autorise les affouillements et remblais qui s'inscrivent dans le cadre d'aménagements réalisés dans un objectif de protection de l'environnement : renaturation de berges, protection vis à vis d'un risque naturel etc..

Avec une telle formulation dans les PLU, **il revient au service instructeur en matière d'urbanisme d'apprécier au regard des éléments fournis, si les affouillements ou remblais envisagés ont bien pour objectif la valorisation des terres agricoles.** Pour faciliter cette analyse, la chambre d'agriculture a réalisé un guide spécifique.

Enfin, pour limiter le risque de contentieux et donner une information claire et transparente en amont, il paraît judicieux dans le rapport de présentation de :

- illustrer les exhaussements et affouillements pouvant être considérés comme relevant d'un objectif de valorisation agricole et ceux n'en relevant pas (en s'appuyant par exemple sur le guide de la chambre d'agriculture)
- rappeler que les dispositions du PLU s'appliquent y compris aux aménagements ne nécessitant pas d'autorisation d'urbanisme préalablement et dès lors inviter les personnes envisageant des

3 Voir à ce sujet : la circulaire du 27 février 2018 du préfet aux maires et présidents d'EPCI disponible sur le site des services de l'État dans le département et le guide CEREMA de juin 2019

4 ces exhaussements/affouillements sont soumis à permis d'aménager dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables, les abords des monuments historiques, les sites classés ou en instance de classement et les réserves naturelles, (R421-20 du CU).

exhaussements à vérifier en amont auprès des services compétents de la collectivité que leur projet respecte bien les dispositions du PLU pour ne s'exposer un procès verbal au titre du code de l'urbanisme, une fois ceux-ci engagés ou réalisés.

#### 4. La construction du logement d'un exploitant agricole en zone A

La CDPENAF préconise les dispositions suivantes :

***construction du logement d'un exploitant agricole en zone A***

pour les exploitations d'élevage nécessitant une présence humaine permanente, la construction en zone agricole d'un logement maximum par exploitation est possible sous réserve d'être limité à 80 m<sup>2</sup> de surface de plancher et accolé ou intégré à un bâtiment agricole.

En outre, la chambre d'agriculture a élaboré un guide à destination des services instructeurs en matière d'urbanisme pour les aider à s'assurer qu'un projet de construction en zone A de bâtiment agricole intégrant un logement ne s'apparente pas à un effet d'aubaine et a bien pour principal objectif une vocation agricole et enfin que le type d'exploitation prévu nécessite bien une présence humaine permanente.

Pour limiter le risque de contentieux et donner une information claire et transparente, le rapport de présentation pourra utilement reprendre les éléments de ce guide.