

>> **PLU ET AGRICULTURE**

Patrice Valadou, docteur d'État en droit, avocat spécialiste en droit public, chargé d'enseignement à l'Université Bretagne occidentale

Fiche 1

L'AGRICULTURE, ENJEU DE L'ÉCRITURE DES PLU

1. La prise en compte de la problématique agricole par les PLU, à un degré d'intensité supérieur à tous les documents locaux d'urbanisme antérieurs, révèle une évolution de la planification spatiale locale vers des instruments juridiques d'appréhension globale de l'espace territorial et des activités humaines qui s'y inscrivent (et donc sociales et économiques notamment) dans leur dynamique, leur coexistence, leurs interrelations dialectiques.

À l'origine, on le sait, les premiers documents d'urbanisme avaient pour préoccupation première, sinon exclusive, le phénomène urbain pris, quasiment, de manière intrinsèque¹.

Le rôle, si l'on peut dire, d'« accompagnateur-rationnalisateur » du développement urbain donné aux documents d'urbanisme demeure jusque dans les années soixante, c'est-à-dire jusqu'au moment où s'amorce de manière massive la profonde mutation du monde rural et agricole.

À la veille de la création des POS par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, les « plans d'urbanisme directeurs » et les « plans d'urbanisme de détail » (régis par le décret n°58-1463 du 31 décembre 1958 modifié) n'évoquaient pas la problématique agricole. Cette dernière n'apparaît prise en compte qu'avec la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 créant les POS (art. 13 du « code de l'urbanisme et de l'habitation » [CUH] issu de la loi n°67-1253).

Cette prise en compte est, d'ailleurs, encore bien modeste, car appréhendée « en creux » par rapport au développement urbain ; ainsi le code de l'époque précise-t-il que les POS « *délimitent des zones d'urbanisation, en prenant en considération la valeur agronomique des sols et l'existence de zones de terrains produisant des denrées de qualité supérieures [...]* » (art. 13 du CUH, issu de la loi de 1967).

La diminution considérable du nombre d'exploitations agricoles et des emplois agricoles directs depuis les années 1960², a conduit, semble-t-il, **jusqu'aux années 2000**, les élus locaux et les services déconcentrés de l'État à voir dans l'agriculture une activité peu porteuse d'avenir pour le développement local, en dépit de l'importance considérable de l'industrie agroalimentaire dans l'économie

¹ Leur dénomination « plan d'extension et d'aménagement des villes », donnée par la loi du 14 mars 1919 applicable jusqu'en 1943, est révélatrice à cet égard.

² Quatre millions d'emploi perdus en quarante ans et division par quatre, en cinquante ans, du nombre d'exploitations passant de 2 millions à 545 000 en 2005. Cf. rapport sur le *Nouvel espace rural français*, Sénat, n°468 annexe au PV de la séance du 15 juillet 2008. Il sera fait très souvent référence à ce rapport quant aux données économiques et sociales utilisées pour la présente étude.

nationale et dans l'équilibre des échanges³. En partie pour cela et de manière concomitante, l'amarce et le développement, à partir de la seconde moitié de la décennie 1970, des phénomènes de « périurbanisation » et de « rurbanisation » se manifestent par une nouvelle occupation des espaces ruraux par une population et des activités non agricoles (cf. rapport précité sur le « nouvel espace rural français »).

L'agriculture se trouve ainsi d'une certaine manière, non plus seulement menacée par sa propre dynamique de concentration, mais également par la concurrence d'occupations non agricoles dans l'espace rural (habitat dispersé, zones d'activités, d'infrastructures, etc.).

2. On observe en revanche, depuis le début des années 2000, dans la pratique des services déconcentrés de l'État, à l'initiative des services centraux, une plus grande rigueur à l'encontre de la surconsommation des espaces naturels et agricoles, conformément à la philosophie de la loi SRU du 13 décembre 2000, confirmée par les lois du 3 août 2009 (n°2009-967 dite « loi Grenelle I » de l'environnement), du 12 juillet 2010 (n°2010-788 dite « loi Grenelle II ») et la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010 (n°2010-874).

Avec l'objectif de recentrer le développement urbain sur la ville elle-même, ces textes tendent, en effet, par contrecoup, avec les PLU, à donner un autre statut à l'agriculture dans la planification spatiale locale.

L'agriculture connaît en outre, depuis deux décennies, de nouvelles mutations économiques et environnementales qui modifient sensiblement ses enjeux actuels, que le droit de l'urbanisme doit prendre en compte.

On assiste à une diminution des parcelles cultivables qui s'accompagne d'une augmentation de leur prix moyen ainsi que des bâtiments et logements. On estime que 50 000 à 75 000 hectares de terre disparaissent, en effet, chaque année, dont la moitié de terres arables ; soit l'équivalent d'un département français tous les dix ans. Corrélativement, la concurrence des « néoruraux » sur le marché foncier rural contribue à accentuer le renchérissement des prix (cf. rapport précité note 2 et étude d'impact de la LMA du 27 juillet 2010 précitée).

Le positionnement de la profession agricole, comme l'observent notamment les services déconcentrés de l'État (séminaire GRIDAUH du 4 novembre 2009), ne manque pas d'ambiguïté face à ce phénomène.

D'un côté, la profession (s'exprimant par la voix des chambres d'agriculture) déclare défendre la préservation des terres agricoles pour satisfaire aux besoins de surfaces agricoles.

D'un autre côté, bon nombre d'agriculteurs ou propriétaires héritiers d'anciennes exploitations espèrent valoriser leur patrimoine en aspirant à la constructibilité non agricole des terres et à la reconvertibilité non agricole des bâtiments de sièges d'exploitation.

La fragilisation économique du monde agricole, ces toutes dernières années, ne peut que renforcer cette contradiction.

³ La France est la première puissance agricole de l'Union européenne et le deuxième exportateur mondial de produits alimentaires – cf. rapport précité et *Géographie de la France*, collectif sous la direction de V. Adoumié, Éd. Hachette Supérieur 2011.

Par ailleurs, l'agriculture voit ses fonctions économiques et sociales évoluer vers la « multifonctionnalité », ainsi que la diversification d'activités pour assurer l'équilibre et la viabilité globale de beaucoup d'exploitations agricoles.

L'agriculture se voit reconnaître et assigner des « fonctions sociales et environnementales » dans et par les productions agricoles⁴, qui caractérisent sa « multifonctionnalité » (exemple, préservation du patrimoine rural et paysager, de la ressource en eau par les pratiques culturelles et la conservation ou la reconstitution des haies et talus, etc.).

La diversification des activités des exploitants agricoles est à la fois une nécessité économique et une réponse à des demandes sociales et environnementales nouvelles (cf. rapport précité).

Il en est ainsi de ce que l'on appelle « l'agritourisme » (hébergement de différentes formes, restauration, vente de produits transformés, pratiques sportives de nature, initiations au monde agricole, etc.). L'agritourisme a d'ailleurs reçu une consécration législative, tout au moins du point de vue du droit social agricole (cf. art. L. 722-1, 1^{er} du code rural et de la pêche maritime [CRPM] modifié par la loi n°2002-73 du 17 janvier 2002).

Mais, participent également à cette diversification les activités liées aux énergies renouvelables (énergies éolienne et photovoltaïque ; biomasse ; géothermie...).

Cette diversification suppose, quasi nécessairement, une occupation de l'espace et du bâti agricoles non exclusivement consacrée à la production agricole au sens strict (sur ces questions cf. fiche n°4). **Mais elle peut avoir des effets pervers, par son détournement, conduisant à accentuer l'artificialisation des sols. Tel est notamment le cas des « fermes photovoltaïques » (cf. étude d'impact de la LMA du 27 juillet 2010).**

Avec les PLU, la planification spatiale locale ne se borne plus à une approche physique et territoriale, elle appréhende les dynamiques socio-économiques et environnementales où l'agriculture, tout en étant un secteur d'activité, est le point de contacts (sinon de conflits) avec d'autres activités et processus économiques, sociaux et démographiques.

3. Les sols agricoles (sols cultivés et sols toujours en herbe) régressent, en bilan net, de 82 000 hectares/an (soit -0,3%), alors que les sols artificialisés progressent de 315 000 hectares/an (soit + 1,7 %). Les sols boisés, landes, friches, maquis et garrigues restent à peu près stables⁵.

Les espaces agricoles s'inscrivent évidemment dans l'espace rural, mais les notions d'espace rural et d'espaces agricoles ne se confondent pas, au sens géostatistique. L'espace rural, selon les catégories de l'INSEE, « regroupe l'ensemble des petites unités urbaines et communes rurales n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine ». La commune rurale se définit par opposition à la notion d'unité urbaine, en ce qu'elle ne présente pas une continuité du tissu bâti

⁴ Cf. art. L. 111-2, 3^o du code rural et de la pêche maritime issu de la loi n°2006-11 du 5 janvier 2006.

⁵ Cf. données INSEE – Occupation physique du territoire – **Données 2010**.

(espacement de plus de 200 mètres entre les constructions) qui regrouperait plus de 2 000 habitants⁶.

Ainsi, l'espace rural comporte-t-il des unités urbaines de petite taille, et s'inscrit en partie dans les « aires urbaines », constituées « *par un pôle urbain, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci* ».

L'agriculture s'exerce donc dans des espaces à dominante rurale, comme dans des espaces inclus dans des aires urbaines. Et il appartient ainsi aux auteurs des SCOT et des PLU de traiter de l'agriculture dans des contextes très diversifiés où les problématiques de coexistence et de développement le sont également, par voie de conséquence.

4. Le code de l'urbanisme utilise le terme d'« *activités agricoles* » sans lui donner une définition qui pourrait lui être propre (exemple, art. L. 121-1 pour les SCOT et les PLU). De même, il utilise les termes de « zones rurales » et d'« espace rural », sans en préciser le contenu (exemple : art. L. 110, L. 122-1-5).

Il convient évidemment de distinguer ce qui relève du constat de l'état de fait (l'existence du fait rural ou agricole) de ce qui relève de la norme (classement d'un espace en zone agricole au sens de l'article R. 123-7 relatif aux PLU), dans le rapport classique entre le fait et le droit, notamment en matière de zonage (cf. fiches de J.-F. Inserguet sur le zonage – Zone A).

Du point de vue des classifications des activités économiques, l'INSEE distingue la pêche des activités agricoles. Et ces dernières couvrent « *l'exploitation de ressources naturelles et animales et comprennent les activités de culture, d'élevage, de sylviculture, d'exploitation forestière et de production d'animaux ou de produits animaux dans une exploitation agricole ou dans leur habitat naturel* » (nomenclature 2008 – NAF rév. 2 – CPF rév. 2 – Section A).

Sont rattachées à l'agriculture « *les activités annexes à la production agricole. Ces activités comprennent généralement une ou plusieurs opérations élémentaires du processus de production agricole réalisées pour le compte de tiers. En vue de la première commercialisation des produits agricoles, le traitement primaire des récoltes est également inclus* » (cf. nomenclature INSEE, préc.). Les activités, en aval, de transformation de produits agricoles relèvent de l'industrie et du commerce.

Cette approche statistique, utile à l'appréhension de la notion d'agriculture, ne reflète donc pas la réalité d'une exploitation agricole (au sens d'entreprise) lorsqu'elle tire une partie de ses ressources d'activités complémentaires de diversification (notamment agritourisme, mise à disposition de sols pour les dispositifs d'énergie renouvelable ; précédemment évoqués).

Le code de l'urbanisme ne donne pas de définition de ce qu'il entend par « agriculture », ni « activités agricoles », mais la jurisprudence en matière d'urbanisme, tout au moins à propos de la notion d'exploitation agricole, s'en

⁶ Cf. INSEE – Définitions et méthodes – Espace rural, unité urbaine, aire urbaine, pôle urbain, espace urbain.

réfère à la définition donnée par le code rural et de la pêche maritime (CRPM) des activités agricoles qui recoupe, pour l'essentiel, la nomenclature INSEE.

L'article L. 311-1, alinéa 1^{er} du code rural et de la pêche maritime précise en effet que « *sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une des 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* ». Sont intégrées aux activités agricoles les « *activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation, à l'exclusion des activités de spectacles* » (CRPM art. L. 311-1, al. 2). *La LMA du 27 juillet 2012 est venue y ajouter « la production et, le cas échéant [...], 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 de ces exploitations. Les revenus tirés de la commercialisation sont considérés comme des revenus agricoles, au prorata de la participation de l'exploitant agricole dans la structure exploitant et commercialisant l'énergie produite ».*

Le Conseil d'État s'en tient, en matière d'urbanisme, à cette définition du code rural et de la pêche maritime pour déterminer ce qui relève de l'exploitation agricole ; en excluant une conception plus large qui aurait pu intégrer des activités liées à l'exploitation agricole (CE 14 févr. 2007, Min. transports, équipement, tourisme c. M. Lionel)⁷.

Le Conseil d'État a retenu uniquement la définition précitée (donnée par l'article L. 311-1 du CRPM) des activités agricoles, pour se prononcer sur la qualification de « *constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole* » (visée par l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme), en écartant les dispositions du code rural précisant les activités relevant de la protection sociale agricole non salariée (actuel art. L. 722-1 du CRPM) dont celles, étroitement liées à l'exploitation agricole, des structures d'accueil touristique (donc l'agritourisme) visées par l'article D. 722-4 du même code⁸. Le Conseil d'État prenait ainsi le contre-pied de la cour administrative d'appel de Marseille et censurait son arrêt de ce chef.

Cette conception stricte demeure défendue par les pouvoirs publics, comme garante de la protection des espaces agricoles. Elle a été, par contrecoup, à l'origine de la pratique normative du « pastillage »⁹, dont l'objet fut d'atténuer la rigueur du régime des zones A. *Un temps proscrite* par la jurisprudence du Conseil d'État issue de l'arrêt du 31 mars 2010, « Commune de Châteauneuf-du-Rhône » (req. n°313762) (cf. fiches n°3 et n°4), *elle s'est vu donner une consécration législative avec la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2012 (art. L. 123-1-5, 14°, al. 2).*

Dans ce contexte, les PLU, documents de base de l'édifice de la hiérarchie des normes, principes et documents d'urbanisme, ont vocation à être des vecteurs essentiels d'une politique publique nationale. Le ministre de l'agriculture l'exprime d'ailleurs clairement en soulignant : « le rythme d'artificialisation des

⁷ Cf. *Constr.-Urb.* juill.-août 2007, n°145, note G. Godfrin. Et cf. fiches : Zonage / Zone A / Fiche 4.

⁸ Soit, dans l'arrêt précité, les dispositions antérieures de l'article 1144 de l'ancien code rural et du décret n°88-26 du 4 janvier 1988, dans leur rédaction applicable en 2004.

⁹ Cf. notamment Rép. min. Agriculture, QE n°01715, *JO Sénat* 31 janv. 2008, p. 195. Sur le pastillage, cf. *fiches : Zonage / Zone A / Fiche 4.*

terres agricoles s'avère de plus en plus préoccupant, au regard notamment de la réponse à apporter dans les prochaines années à l'augmentation de la demande mondiale de produits agricoles. La protection des terres agricoles doit particulièrement s'exprimer dans les plans locaux d'urbanisme (PLU), lors de leur élaboration »¹⁰ ; c'est-à-dire l'écriture des PLU.

Et le rapport *Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain*, du conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux et du conseil général de l'environnement et du développement durable (mai 2009), souligne le rôle des PLU en la matière et suggère, pour en assurer une meilleure efficacité protectrice, le transfert de la compétence aux intercommunalités (recommandation n°14).

Cet objectif trouve sa première consécration législative avec la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite loi Grenelle I). Elle précise que le droit de l'urbanisme devra prendre en compte, parmi les objectifs qui lui sont assignés, celui de « lutter contre la répression des surfaces agricoles et naturelles » et « contre l'étalement urbain » (art. 7, II, a et b).

La loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010 (n°2010-788) ainsi que la loi de modernisation de l'agriculture (« LMA ») du 27 juillet 2010 (n°2010-874) viennent concrétiser les modalités de mise en œuvre de cet objectif dans les documents d'urbanisme, dont évidemment les PLU¹¹.

Le décret n°2012-290 du 29 février 2012¹² vient préciser les conditions d'application de ces textes, notamment s'agissant de la protection des zones naturelles, agricoles et forestières dans les SCOT et les PLU.

Les auteurs des PLU ne peuvent désormais ignorer les exigences de préservation de l'agriculture qui s'imposent à eux et dont le juge devrait, dans l'exercice de son contrôle de la légalité des PLU, veiller à leur prise en compte dans l'appréciation globale de l'équilibre des proportions de surfaces affectées respectivement à l'agriculture et au développement urbain (cf. fiche n°2).

¹⁰ Rép. min. Agriculture, QE n°03751, *JO Sénat* 8 mai 2008, p. 915.

¹¹ Cf notamment : D. Gillig, Le droit de l'urbanisme après la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, *RD env.* nov. 2011, n°11. – J.-F. Rouhaud, La protection des espaces ruraux par les documents d'urbanisme : quelle efficacité pour l'exercice des activités agricoles, *Dr. rural* janv. 2012, n°399.

¹² *JO* 2 mars 2012, p. 4006.