

## >> **PLU ET AGRICULTURE**

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

### Fiche 2

## **AGRICULTURE ET HIÉRARCHIE DES NORMES INFLUANT L'ÉCRITURE DES PLU**

L'écriture des PLU est gouvernée par la hiérarchie des normes, principes et documents d'urbanisme qui s'imposent à eux.

L'agriculture est inégalement prise en compte dans ce dispositif normatif hiérarchisé. Mais l'articulation du droit de l'urbanisme et du droit public rural s'offre un peu plus nettement au regard des auteurs des PLU, depuis la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010 et la « LMA » du 27 juillet 2010.

### **1. L'agriculture dans les principes généraux de la planification spatiale**

- La philosophie générale, si l'on peut s'exprimer ainsi, de la planification spatiale réside, on le sait, dans les articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme.

L'article L. 110 modifié par la loi du 3 août 2009 (Grenelle I de l'environnement) ne traite pas directement de l'agriculture, ni des activités ou espaces agricoles ; il invite les collectivités à « *gérer le sol de manière économe* », « *assurer la protection des milieux naturels et des paysages* » et « *promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales* ».

La nouvelle rédaction de l'article L. 110 issue de la loi du 3 août 2009 introduit une exigence nouvelle de nature à intéresser l'agriculture, dans la « *préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques* ».

À cet effet, « *les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace* ».

On sait que ni l'espace rural, ni le milieu naturel ne se réduisent aux espaces agricoles ; ces derniers cependant s'inscrivent dans les premiers, mais également, comme on l'a vu, dans les espaces d'aires urbaines (cf. fiche n°1).

La combinaison des notions de « *continuités écologiques* » et d'harmonisation des prévisions et décisions d'utilisation de l'espace, devrait ainsi contribuer à ce que, dans le territoire communal et d'un territoire communal à un autre, la cohérence des espaces agricoles soit préservée.

L'harmonisation des politiques publiques locales des auteurs des PLU (c'est-à-dire au niveau communal et plus rarement au niveau intercommunal) concernant l'agriculture est, en principe, assurée par les SCOT ou les documents régionaux

(exemples : ancienne DTA, SDRIF, schémas d'aménagement régionaux d'outre-mer, charte de parc naturel).

Mais, en l'absence de ces derniers documents, l'agriculture ne bénéficie pas de l'existence de documents spécifiques supracommunaux dont l'existence est désormais assez répandue et dotés d'une certaine portée normative, à la différence de ce qui existe, par exemple, en matière de logement (PLH) ou de transports (PDU) ou de la gestion de la ressource en eau (SAGE et SDAGE), avec lesquels les PLU doivent être compatibles (c. urb., art. L. 123-1-9, al. 2 et 3).

Aussi, convient-il que les auteurs des PLU communaux aient (surtout en l'absence de SCOT) présent à l'esprit le principe d'harmonisation de l'article L. 110 du code de l'urbanisme pour appréhender les problématiques agricoles (particulièrement pour la gestion économe du sol) au-delà du territoire communal, notamment parce que les exploitations agricoles ont considérablement augmenté leurs surfaces, corrélativement à la diminution considérable de leur nombre (cf. fiche n°1). Ainsi, bien plus qu'auparavant, les exploitations sont-elles constituées de terres situées sur deux ou plusieurs communes.

- L'article L. 121-1 du code de l'urbanisme traite, quant à lui, de la question agricole, en posant le principe selon lequel les PLU, comme les SCOT, déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable : « l'équilibre entre :

*a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;*

*b) L'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 [...] ».*

Le PLU doit déterminer, également, « les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable [...] la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques [...] » (art. L. 121-1,3). Or, la « trame verte » comprend les espaces « semi-naturels », qui peuvent donc être des espaces agricoles que prennent en compte la trame verte et la trame bleue (cf. art. L. 371-1, al. 1 et § II, 2° du code de l'environnement).

Les auteurs d'un PLU couvrant des espaces agricoles se doivent donc d'analyser l'état et les perspectives des structures agricoles (cf. fiche n°3) au regard des besoins de développement urbain, pour déterminer les conditions de conciliation équilibrée des exigences des uns et des autres. Le juge administratif, appelé à contrôler la légalité d'un PLU au regard de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme à propos des espaces agricoles, se livrera à une analyse de l'équilibre des proportions de surfaces affectées respectivement à l'agriculture et au développement urbain<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ex. : CAA Bordeaux 1<sup>er</sup> avr. 2010, Préfet des Pyrénées Atlantiques, req. n° 09BX00918. – CAA Lyon 27 avr. 2010, M. A c. Commune de Couternon, req. n°08LY00340. – CAA Douai 30 nov. 2006, Solau c. Commune de Cantaing-sur-Escaut, req. n°06DA00275 ; DAUH 2007, 404, chron. J.-P. Demouveau et J.-P. Lebreton.

Mais cette analyse n'est pas exclusivement quantitative, elle est également fonctionnelle, en ce que le juge apprécie l'impact de l'extension envisagée de l'urbanisation sur les conditions d'exploitation agricole. Ainsi, la circonstance que l'ouverture à l'urbanisation n'affecte qu'une faible partie de la zone agricole d'une commune, *« cette ouverture à l'urbanisation, compte tenu de son influence considérable sur les conditions d'exploitations des principaux élevages agricoles de la commune et des contraintes qu'elle entraîne pour ceux-ci, méconnaît les dispositions précitées de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, en portant atteinte à l'équilibre qui doit être assuré entre le développement urbain et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles »*<sup>2</sup>.

Dans les zones de montagne et, plus encore, dans les zones littorales qui connaissent de manière accentuée le processus d'artificialisation des sols, ainsi que le souligne l'étude d'impact de la LMA du 27 juillet 2010, la préservation de l'agriculture s'impose aux auteurs des PLU.

La loi Montagne du 9 janvier 1985, codifiée aux articles L. 145-1 et suivants du code de l'urbanisme, et la loi Littoral, codifiée aux articles L. 146-1 et suivants du même code, ont été des textes précurseurs des lois Grenelle I et II, en ce qu'elles concourent, de manière directe ou indirecte, à la lutte contre l'étalement urbain, y compris l'urbanisation diffuse.

L'article L. 145-3 du code de l'urbanisme est explicite à cet égard en prévoyant que *« les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières sont préservées »*, et précise les conditions et impératifs de cette préservation.

La loi Littoral, quant à elle, impose aux auteurs des PLU, *« pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser »*, de *« tenir compte [...] de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières »* (c. urb., art. L. 146-2). Et les *« coupures d'urbanisation »*, non exclusives des espaces agricoles, que les PLU doivent prévoir, devraient désormais s'articuler avec les trames vertes, ci-dessus évoquées.

Et l'article L. 146-4-I, s'il ne vise pas expressément les espaces agricoles, concourt à leur préservation en excluant, par la règle de la continuité de l'urbanisation avec les agglomérations et villages existants, l'étalement urbain, y compris par l'urbanisation diffuse et le mitage. L'abondante jurisprudence sur ce point devrait inciter les auteurs des PLU, surtout depuis la LMA et les lois Grenelle I et II, à veiller à la préservation des espaces agricoles (cf. fiches relatives à l'écriture des PLU littoraux – L. Prieur, notamment fiche n°3).

## 2. **L'articulation du droit de l'urbanisme et du droit rural**

Les instruments juridiques de la politique d'aménagement et de développement durable de l'espace rural, définie par le code rural et de la pêche maritime (CRPM, art. L. 111-1 et L. 111-2), ont été remaniés par la LMA du 27 juillet 2010.

Les documents départementaux de gestion de l'espace agricole et forestier (ancien art. L. 111-2 du CRPM) sont remplacés par les plans régionaux de

---

<sup>2</sup> CAA Bordeaux, 1<sup>er</sup> avr. 2010, Préfet des Pyrénées Atlantiques, préc.

l'agriculture durable (PRAD) prévus par le nouvel article L. 111-2-1 du code rural et de la pêche maritime.

Ces documents, qui définissent la politique de l'État, prévoient un volet relatif à la préservation du foncier agricole<sup>3</sup>.

La force normative des PRAD à l'égard des PLU est malheureusement faible, en elle-même. Les auteurs des PLU se voient seulement porter à connaissance le PRAD approuvé, au titre de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme (CRPM, art. L. 111-2-1, al. 6).

Mais, par le biais des articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme, la méconnaissance du volet foncier du PRAD peut être censurée (cf. *supra*).

L'articulation entre la planification spatiale de l'urbanisme et l'aménagement rural agricole demeure encore assez faible et imparfaite, malgré le progrès que constitue le PRAD.

En revanche, les zones agricoles « dont la conservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique » et qui ont fait l'objet d'un classement en tant que zones agricoles protégées (ZAP), par arrêté préfectoral, en vertu de l'article L. 112-2 du code rural sont, quant à elles, intégrées au PLU au titre des servitudes qui figurent en ses annexes (c. urb., art. L. 126-1 et R. 126-1).

Les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains, que les départements peuvent instituer, avec l'accord des communes concernées, sont principalement des instruments d'action foncière, mais emportent l'interdiction de classer en zone urbaine (U) ou à urbaniser (AU) des PLU les terrains compris dans ces périmètres (c. urb., art. L. 143-1 à L. 143-6 et R. 143-1 à R. 143-9).

Mais, en pratique, le bilan des ZAP et des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains s'avère dérisoire (cf. étude d'impact de la LMA du 27 juillet 2010), de telle sorte que les pouvoirs publics misent plus sur les instruments de planification spatiale du code de l'urbanisme pour garantir la protection des espaces agricoles.

### 3. Les contraintes régionales et locales s'imposant aux PLU

- La loi « Grenelle II » du 10 juillet 2010 a modifié l'édifice de la hiérarchie des normes applicables aux PLU, en supprimant les directives territoriales d'aménagement (DTA), pour les remplacer par les « directives territoriales d'aménagement et de développement durable » (DTADD).

L'ancien article L. 111-1-1, désormais abrogé, du code de l'urbanisme, relatif aux directives territoriales d'aménagement (DTA), n'évoquait pas la question des espaces agricoles.

Mais les DTA approuvées avant l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 2010 conservant leurs effets, avec lesquelles les PLU doivent être compatibles en

---

<sup>3</sup> Cf. circulaire du ministère de l'agriculture du 23 mai 2011, réf. DGPAAT/SDBE/C 2011-3042, § 4.2.1.

l'absence de SCOT, contiennent parfois des « orientations » précises intéressant le maintien et la préservation des espaces agricoles, en particulier périurbains<sup>4</sup>.

Les nouvelles DTADD, prévues par les articles L. 113-1 à L. 113-6 du code de l'urbanisme, « **peuvent déterminer les objectifs et orientations de l'État en matière d'urbanisme, de logement, de transports et de déplacements, de développement des communications électroniques, de développement économique et culturel, d'espaces publics, de commerce, de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des sites et des paysages, de cohérence des continuités écologiques, d'amélioration des performances énergétiques et de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des territoires présentant des enjeux nationaux dans un ou plusieurs de ces domaines** » (art. L. 113-1).

Elles n'ont pas d'effet normatif direct sur les PLU. Mais les projets d'intérêt général (PIG) adoptés pour leur mise en œuvre sont opposables aux PLU par le jeu des dispositions des articles L. 121-2, L. 123-12 et L. 123-14 du code de l'urbanisme. Des prescriptions protectrices des espaces agricoles peuvent donc faire l'objet d'un PIG, en vertu de l'article L. 121-9 issu de la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 et s'imposer au PLU qui doit être compatible avec le PIG<sup>5</sup>.

Par ailleurs, en l'absence de SCOT, les PLU doivent être compatibles avec les schémas et documents visés par l'article L. 111-1-1, alinéa 3 du code de l'urbanisme.

Ainsi, par exemple, pour la région d'Île-de-France, en vertu de l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme, le SDRIF traite-t-il de l'agriculture.

Outre qu'il lui appartient de « *préserv*er les zones rurales *et naturelles* » (dans le respect du principe d'équilibre *énoncé par l'article L. 121-1*), il « *détermine* [...] *la localisation préférentielle des activités [...] agricoles, forestières* » (art. L. 141-1, al. 5).

Les PLU directement soumis au SDRIF doivent être compatibles avec ses orientations en la matière.

Cette subordination simple des PLU au SDRIF conduit le juge à apprécier la marge tolérable de l'écart que peut présenter un PLU par rapport à une orientation du schéma directeur, en retenant des critères quantitatifs<sup>6</sup>.

- **Mais ce sont surtout** les SCOT, à leur échelle de territoires communautaires (EPCI à fiscalité propre compétents) ou supracommunautaires (syndicats mixtes de SCOT), qui concourent plus précisément à l'écriture des PLU en matière agricole. **La loi Grenelle II a, à cet égard, renforcé leur rôle (sur le contenu général des SCOT, cf. fiches « écriture des SCOT » – Site du GRIDAUH).**

Tout d'abord, leur rapport de présentation « *présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix*

<sup>4</sup> Exemple, DTA des Bouches-du-Rhône approuvée par décret n°2007-779 du 10 mai 2007, document texte p. 83 et s.

<sup>5</sup> Déjà en ce sens pour un PIG de protection paysagère : CE 19 juill. 2010, M. Cauvin et autres, req n°318465, AJDA 2010, p. 1508.

<sup>6</sup> Ex. : CAA Paris 26 mai 2005, Commune de Neufmoutiers, req. n°01PA03524 : prise en compte de la valeur en pourcentage des surfaces dédiées à l'extension de l'urbanisation et des espaces boisés.

*années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs » (c. urb., art. L. 122-1-2).*

Ensuite, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) « *fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme [...] de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques » (art. L. 122-1-3).*

Enfin, dans le respect des orientations définies par le PADD, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) « *détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers. Il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques » (art. L. 122-1-4).*

Et le DOO détermine, notamment, « *les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger. Il peut en définir la localisation ou la délimitation » et « arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique » (art. L. 122-1-5, II).*

Ainsi, les auteurs des PLU (soumis au SCOT avec lequel ils doivent être compatibles) sont-ils en présence de deux approches qui induisent une certaine hiérarchie entre les espaces agricoles : entre ceux localisés et déterminés qui doivent être protégés (art. L. 122-1-5, II), d'une part ; et ceux qui, sans bénéficier d'une telle identification spatiale protectrice, relèvent des principes généraux des articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme, d'autre part, mais renforcés par l'impératif de lutte contre l'étalement urbain qui s'impose tant au PADD qu'au DOO.

La marge d'écart tolérable, dans le rapport de comptabilité que doit entretenir le PLU avec le SCOT, devrait logiquement être plus étroite pour les espaces agricoles bénéficiant de cette identification spatiale protectrice que pour les autres. Et le juge devrait en tenir compte dans l'exercice de son contrôle de la compatibilité du PLU au SCOT<sup>7</sup>.

Mais la localisation protectrice suppose un minimum de cartographie qui n'est que facultative, comme l'indique la formule « *ils peuvent...* » employée par l'article L. 122-1-5, II du code de l'urbanisme.

Enfin, pour déterminer les orientations et protections précitées, le SCOT doit inclure et s'appuyer sur le diagnostic du rapport de présentation, prévu par l'article L. 122-1-2, alinéa 1<sup>er</sup> du code de l'urbanisme.

Bien que cette disposition ne vise pas expressément l'agriculture, l'obligation d'établir un volet agricole du diagnostic découle de l'obligation de procéder à une « *analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma » et de justifier « les*

<sup>7</sup> La référence aux documents graphiques pour apprécier le degré de protection paraît un des éléments d'appréciation ; ex. : CE 2 déc. 1991, Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes, req. n°95067 ; solution à propos du rapport SDAU/POS, transposable au rapport SCOT/PLU.

*objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs » (art. L. 122-1-2 et R. 122-2, 1° modifié par le décret du 29 février 2012).*

Le volet agricole du diagnostic est donc à la fois reconnaissant d'un état existant de l'agriculture et prospectif au regard des prévisions et besoins identifiés. Cette double approche appréhende le territoire du SCOT, mais doit s'inscrire à une échelle plus élevée en regard du principe d'harmonisation de l'article L. 110 et la nécessité pour le rapport de présentation du SCOT de décrire son articulation avec les autres documents d'urbanisme (c. urb., art. R. 122-2, 2°).

En pratique, le volet agricole du diagnostic, appelé « *diagnostic agricole* », devrait concourir à l'élaboration du diagnostic agricole de chaque PLU (cf. fiche n°3).