

## >> **PLU ET AGRICULTURE**

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

### Fiche 3

#### **LE CONTENU DES PLU ET LA PRÉSERVATION DE L'AGRICULTURE**

L'écriture des PLU revêt le caractère d'un exercice quelque peu paradoxal, en ce sens qu'elle est gouvernée par des impératifs formels relativement contraignants quant à la structure du document ; pour exprimer une politique publique locale d'organisation prévisionnelle de l'espace par l'exercice tantôt d'un pouvoir assez largement discrétionnaire, tantôt d'une compétence faiblement liée.

Si le PLU, globalement considéré, présente le caractère d'un acte réglementaire, ses différents éléments constitutifs, on le sait, n'ont pas tous la même portée normative pour « dire » le droit des sols à l'unité foncière.

La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 a refondu les principales dispositions du code de l'urbanisme relatives au contenu des PLU, en en faisant des instruments de lutte contre la réduction des sols agricoles, forestiers et, plus généralement, des sols naturels (cf. fiche 1).

On sait que le PLU comporte quatre éléments : le rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le règlement, constitué lui-même de documents graphiques et d'un règlement écrit.

La hiérarchisation selon leur portée normative, entre ceux des éléments du PLU qui portent le dispositif proprement normatif (règlement avec ses documents graphiques) et ceux des éléments qui en sont le soutien nécessaire, **programmative, analytique et explicatif** (PADD et rapport de présentation), ne saurait faire perdre de vue l'unité du document d'urbanisme (cf. sur ces points fiches « Écriture des autres documents du PLU », site du GRIDAUH).

L'agriculture est, si l'on peut s'exprimer ainsi, un des « fils rouges » essentiels de cette unité, **soit de manière directe et explicite, soit de manière indirecte et par extension.**

1. Selon l'article L. 123-1-2 du code de l'urbanisme, « **le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.**

*Il s'appuie sur un **diagnostic** établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des **besoins répertoriés en matière** de développement économique, **de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services.***

*Il présente une **analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers**.*

*Il justifie les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques ».*

Ces éléments sont précisés par l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme issu du décret du 29 février 2012.

Ainsi, le diagnostic du rapport de présentation doit-il inclure un volet agricole, appelé en pratique « diagnostic agricole » qui, comme dans les SCOT mais à l'échelle territoriale du PLU présente : un aspect reconnaissant d'un état existant **et de l'évolution dont il est issu**, d'une part ; et un aspect prévisionnel au regard des besoins à satisfaire d'autre part.

Mais l'agriculture, à la différence des autres aspects visés par le **deuxième** alinéa de l'article L. 123-1-2, ne manifeste pas de besoins de surfaces nouvelles au détriment de terrains affectés à d'autres usages qu'agricoles.

Or, pour répertorier les besoins, selon les termes de cet article, les auteurs des PLU sont en présence d'une « demande » non agricole, alors que « l'offre » de terrains perçus comme « disponibles » est constituée pour l'essentiel par des terrains agricoles (en exploitation ou susceptibles de l'être).

Le diagnostic agricole devrait, pour remplir utilement son rôle pour la préservation des espaces et activités agricoles (qui constitue un enjeu essentiel de la politique publique d'aménagement rural), ne pas se borner à une analyse statique de l'existant et du rapport entre la demande et l'offre tels que l'on vient de les évoquer, mais en prenant en compte les perspectives à moyen et long terme.

En outre, pour l'application de l'article L. 123-3-1 dans les zones A, permettant le changement de destination de certains bâtiments agricoles, le diagnostic devra identifier ceux de ces bâtiments présentant un intérêt architectural ou patrimonial (cf. fiches « **Zone A** »).

Encore faut-il que le juge administratif, dans l'exercice de son contrôle de la légalité externe quant au caractère suffisant du rapport de présentation du PLU (qui comporte le diagnostic prévu par l'article L. 123-1-2, dont le diagnostic agricole), soit suffisamment exigeant quant au degré d'approfondissement de l'analyse, y compris dans sa dimension prospective<sup>1</sup>.

Ainsi, la réalisation d'un diagnostic agricole pertinent suppose-t-elle une méthodologie concertée avec la profession agricole.

Certaines expériences méritent attention à cet égard. Ainsi, pour le département d'Ille-et-Vilaine, une « Charte Agriculture et Urbanisme. Pour un développement durable du territoire d'Ille-et-Vilaine », conclue entre l'État, la chambre d'agriculture, la SAFER, les autres chambres consulaires, le département et l'association des maires du département<sup>2</sup>, précise-t-elle, de manière concertée, le contenu et la méthodologie d'élaboration du diagnostic agricole.

<sup>1</sup> Exemple, CAA Douai 30 nov. 2006, M. Solan c. Commune de Cantaing-sur-Escaut, *DAUH* 2007, 404, chron. J.-P. Demouveau et J.-P. Lebreton.

<sup>2</sup> Signée le 18 juillet 2011, tenant compte des lois Grenelle I et II et de la LMA.

- 2.** Le PADD « définit les **orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques** » et « **fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain** » (art. L. 123-1-3).

Il inspire, on le sait, le règlement puisque ce dernier, selon l'article L. 123-1-5, « fixe en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1 », parmi lesquels figure « **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** » (cf. fiche 2).

La préservation des espaces agricoles est donc un des axes essentiels de la prospective **programmative** que doit exprimer le PADD, sur la base du diagnostic agricole.

Le PADD est, d'une certaine manière, indirectement normatif puisqu'il doit inspirer le règlement du PLU, dès lors que la légalité de ce dernier dépend de sa cohérence concrète avec les orientations du premier.

Et il convient de rappeler que le « règlement » d'un PLU est constitué du texte écrit (**les 16 articles visés à l'article R. 123-9**) et des documents graphiques (**visés par l'article R. 123-11 du code de l'urbanisme**). En d'autres termes, le PADD doit, pour la préservation des espaces agricoles, inspirer la répartition graphique des zones (visées à l'article R. 123-11) ainsi que le dispositif écrit du règlement. Et la légalité du règlement (texte + documents graphiques) dépend de sa cohérence avec le PADD.

Ainsi ne peut-il y avoir de distorsion excessive entre les orientations du PADD, affirmant comme il se doit l'objectif de préservation des espaces agricoles, et les prescriptions spatiales et écrites du règlement au sens large (texte + documents graphiques). La légalité interne du PLU dépend de l'écart constaté entre le PADD et ces prescriptions<sup>3</sup>.

- 3.** La conception du règlement au sens large (texte + documents graphiques) doit reposer sur des orientations de préservations des espaces agricoles par la gestion économe des sols, selon les principes de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme.

Le classement des terrains en zones A ou N ne repose pas sur une application littérale des dispositions des articles R. 123-7 (zones A) et R. 123-8 (zones N) du code de l'urbanisme, puisqu'en la matière le juge administratif n'exerce qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Cf. en ce sens CAA Bordeaux 18 nov. 2008, Association Roch'Nature, req. n°07LY00802 ; illégalité du classement en zone AU de terres agricoles, tel que la pérennité d'exploitations agricoles s'en trouve comprise, alors qu'elle était présentée comme un objectif par le PADD et le rapport de présentation.

<sup>4</sup> Cf. l'étude de J.-F. Inserguet, « Le zonage. Délimitation des zones et conséquences sur l'écriture du règlement ».

Toutefois, la jurisprudence, avec l'arrêt du Conseil d'État du 31 mars 2010, « Commune de Châteauneuf-du-Rhône »<sup>5</sup>, **semble marquer une accentuation** du contrôle juridictionnel en la matière en glissant d'une conception classique du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation vers un contrôle plus poussé qui, sans aller franchement jusqu'au contrôle normal, porte sur l'adéquation de l'objectif poursuivi par les auteurs du PLU avec la définition des zones N par rapport à celle des zones A.

**Bien que cet arrêt ait trait à la pratique du « pastillage »<sup>6</sup>, il présente, à cet égard, un intérêt de principe.**

Ainsi, dans l'affaire « Commune de Châteauneuf-du-Rhône », le Conseil d'État (statuant en référé-suspension) n'avait-il, dans un premier temps, pas censuré le classement d'un terrain en zone N (au sein d'une zone A) en s'en tenant à la jurisprudence classique sur le contrôle minimum en matière de zonage<sup>7</sup>. Puis, dans l'arrêt du 31 mars 2010 précité, statuant cette fois au fond, le Conseil d'État censure le classement en zone N, dès lors qu'une telle zone ne répondait pas « à l'objectif de protection soit des milieux naturels et des paysages, soit d'une exploitation forestière, soit des espaces naturels auquel est subordonnée [...] l'institution de zones N » en vertu de l'article R. 123-8 du code de l'urbanisme.

Sous cette réserve, les espaces agricoles peuvent donc relever aussi bien de zones A que des zones N. **La nouvelle rédaction de l'article R. 123-8 (décret du 29 février 2012) le confirme sans ambiguïté désormais.**

**Selon l'article R. 123-7, relatif aux zones A, « peuvent être classés en zone agricole de la commune les secteurs, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique, de terres agricoles » (al. 1<sup>er</sup>).**

**L'article R. 123-8, refondu par le décret du 29 février 2012, relatif aux zones N, prévoit que « peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison :**

- a) Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ;**
- b) Soit de l'existence d'une exploitation forestière ;**
- c) Soit de leur caractère d'espaces naturels ».**

**La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 (art. L. 123-1-5, 14<sup>o</sup>) et le décret du 29 février 2012 ont atténué la différence de degré de protection des espaces agricoles, entre zones A et N, en renforçant cette protection dans les zones N (art. R. 123-7 et R. 123-8).**

**Les articles R. 123-7 (zones A) et R. 123-8 (zones N) connaissent en effet une rédaction identique, quant aux constructions et installations admises dans ces zones, ne permettant plus guère de contourner la rigueur du régime protecteur des zones A. En effet, les secteurs de transfert de COS, qui peuvent être inscrits dans les seules zones N, en vertu de l'article L. 123-4, ne peuvent inclure des « terrains présentant un intérêt pour le développement des exploitations agricoles et forestières » (art. R. 123-8, dernier al.).**

<sup>5</sup> Req. n°313762.

<sup>6</sup> Antérieurement à la nouvelle rédaction de l'article L. 123-1-5, 14<sup>o</sup> du code de l'urbanisme issue de la loi Grenelle II du 10 juillet 2010.

<sup>7</sup> CE 15 juin 2007, req. n°300208, concl. C. Devys, *BJDU* 3/2007.

Pour autant, les auteurs des PLU devraient s'en tenir à une méthodologie de classement des terrains en zones A ou N, tenant compte des potentialités agricoles et des préoccupations de la profession agricole ; telle, par exemple, que celle préconisée par la « Charte Agriculture & Urbanisme » d'Ille-et-Vilaine (*supra*, note 2).

En outre, le zonage, et en particulier la détermination des zones urbanisées (U – art. R. 123-5) et à vocation d'urbanisation future (AU – art. R. 123-6), pose la problématique des critères de « prélèvements » sur des terres agricoles (exploitées ou susceptibles de l'être à nouveau) de surfaces nouvelles.

À cet égard, une méthodologie, à partir du diagnostic agricole, mérite d'être définie pour la gestion économe du sol et préservatrice de l'agriculture.

Ainsi, par exemple, la « Charte Agriculture & Urbanisme » d'Ille-et-Vilaine, précitée, incite-t-elle les auteurs des PLU à procéder, à partir du diagnostic agricole, à l'analyse, au regard des besoins de développement de l'habitat et des activités non agricoles, des données suivantes :

- localisation des sièges et des bâtiments d'exploitation et perspectives d'évolution,
- occupation du sol, moyens de production et diversification,
- mode de faire-valoir des parcelles,
- état et fonctionnalité des bâtiments agricoles / mise aux normes,
- signes officiels de qualité, engagements contractuels et éligibilité aux droits à paiement unique,
- part des parcelles dans la zone d'études, dans la surface totale de l'exploitation,
- police sanitaire de l'exploitation (RSD, ICPE),
- regroupement et morcellement du parcellaire,
- potentiel d'épandage actuel des parcelles de la zone d'étude,
- recensement des propriétés communales et/ou intercommunales : localisation, surfaces et gestion agricole actuelle,
- collecte et analyse des remarques des agriculteurs,
- localisation des centres nécessitant un accès régulier des engins agricoles (CUMA, coopératives, centres techniques)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Cf. fiches techniques 2 et 9 de la Charte.