

>> **PLU ET AGRICULTURE**

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

Fiche 4

LA PRISE EN COMPTE DES CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES ET DES NÉCESSITÉS D'ÉQUIPEMENTS DANS LES ZONES A ET N

L'exercice des activités agricoles, alors même qu'il s'inscrit dans les zones A ou N des PLU, doit évidemment se concilier avec d'autres impératifs qui, sans être réservés à ces catégories de zones, touchent plus particulièrement les conditions d'exploitation agricole.

Ces impératifs tiennent aussi bien à la préservation de l'environnement qu'aux nécessités d'équipements publics ou d'intérêt général, qui affectent l'agriculture soit dans ses pratiques agricoles, soit dans les structures foncières agricoles.

1. Les contraintes environnementales de l'agriculture sont multiples et relèvent en partie de législations distinctes de celle de l'urbanisme, issues soit du code rural, soit du code de l'environnement.

La loi Grenelle II, du 12 juillet 2010, a enrichi le dispositif de préservation des espaces naturels et de la biodiversité avec la « trame verte et la bleue », auxquelles est consacré un titre nouveau de ce dernier code (titre 7 de la troisième partie : art. L. 371-1 et s.).

La trame verte et la trame bleue peuvent contribuer à la préservation des espaces agricoles, lorsqu'ils sont compatibles avec elles, mais aussi constituer des contraintes pour certaines pratiques agricoles.

La trame verte et la trame bleue donnent lieu, au plan régional, à un document-cadre : le « schéma régional de cohérence écologique » (c. env., art. L. 371-3).

Et « les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme prennent en compte les schémas régionaux de cohérence écologique lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme » (art. L. 371-3, al. 8).

S'agissant plus particulièrement de la trame bleue, sa protection relève également des SDAGE et SAGE, avec lesquels les PLU doivent être compatibles (c. urb., art. L. 111-1-1).

L'écriture des PLU implique **donc** la prise en compte des exigences découlant de ces législations distinctes, mais doit également exprimer une politique environnementale qui crée des contraintes agricoles de manière plus ou moins directe. La préservation de l'environnement, on le sait, fait en effet partie des principes que

les PLU se doivent de mettre en œuvre (cf. c. urb., art. L. 110, L. 121-1 et L. 123-1-3).

À cet égard, on doit distinguer, dans l'écriture du PLU, ce qui relève de la transcription de contraintes issues d'autres législations, de ce qu'il appartient au PLU lui-même d'édicter.

La transcription des contraintes issues d'autres législations passe, notamment, par les annexes du PLU qui, en vertu de l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme, doivent comporter les servitudes d'utilité publique visées aux articles R. 126-1 à R. 126-3 du même code. Or, force est de constater et regretter que la liste des servitudes devant figurer en annexe au PLU est devenue inadaptée à l'évolution du droit positif.

Une mise à jour de cette liste devrait intervenir pour permettre aux auteurs des PLU de savoir à quoi s'en tenir à cet égard.

Il en est ainsi des servitudes imposant à l'agriculture des contraintes environnementales régies par le code rural et de la pêche maritime et le code de l'environnement¹.

Il serait raisonnable que les auteurs des PLU intègrent à leurs annexes les servitudes visées aux articles R. 114-1 modifié par le décret n°2012-675 du 7 mai 2012 et R. 114-2 à R. 114-10 du CRPM.

Mais, l'écriture des PLU devrait conduire leurs auteurs à traduire dans le règlement (avec ses documents graphiques) les préoccupations environnementales qui créent des contraintes agricoles, donnant lieu parfois à contrepartie.

Tel est le cas de la préservation des zones humides régie par le code de l'environnement, même si elles n'ont pas fait l'objet d'une servitude établie au titre du CRPM (cf. note 1 *supra*).

Au titre du volet environnemental du diagnostic prévu par l'article L. 123-1-2 du code de l'urbanisme, il convient d'établir l'inventaire des zones humides répondant aux critères du code de l'environnement² et de procéder au sous-classement de ces terrains au règlement du PLU (zones Azh ou Nzh), en concertation avec la profession agricole (chambres d'agriculture) et les associations agréées de protection de l'environnement³.

La politique d'incitation fiscale aux bonnes pratiques environnementales peut utilement contribuer à ce travail⁴.

Le règlement des zones Azh et Nzh devrait comporter celles des règles prévues par l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme adaptées à ce classement. Il pourra

¹ Cf. art. L. 114-1 et R. 114-1 à R. 114-10 du CRPM : zones d'érosion, zones humides, zones de protection des aires d'alimentation de captages, bassins d'importantes marées vertes – Cf. circ. interministérielle du 30 mai 2008, DGFAR/SDER/C2008-5030.

² Cf. c. env. art. L. 211-1, R. 211-108 et arrêté min. du 24 juin 2008, JO 8 juill. 2008.

³ Exemple en Bretagne où la question de la qualité des eaux est cruciale, les initiatives en la matière peuvent être soulignées, cf. documents de l'Association Eaux et Rivières : *Guide technique à l'usage des collectivités* – Cf. Chambre d'agriculture du Finistère, doc. *Comment sont définies et protégées les zones humides*, mars 2009.

⁴ Exonérations de taxe foncière – Cf. circ. du 30 juillet 2008, DGPAAT/SDBE/C, 2008-3007 pour l'application de l'article 1395 D. du CGI modifié par la loi n°2012-325 du 7 mars 2012 .

s'agir évidemment de l'utilisation des sols en zone A ou N (exemple, art. 1^{er} du règlement interdisant toute construction même de bâtiments agricoles), comme en excluant de ces zones tout secteur de constructibilité limitée.

Certes, on peut s'interroger sur le point de savoir s'il y a lieu pour le PLU d'intégrer dans les dispositions mêmes de son règlement (dont le document graphique), et donc pas seulement dans ses annexes, des servitudes relevant d'autres législations, au regard de leur indépendance par rapport au droit de l'urbanisme (séminaire GRIDAUH du 4 novembre 2009).

La réponse à une telle question devrait être pragmatique, au cas par cas, en fonction de l'articulation de la servitude considérée et du règlement de la zone. Si l'on prend, par exemple, le cas des zones humides, le mérite d'un sous-classement en secteur Azh ou Nzh (en zones A et N) est de donner une lisibilité, tant pour les usagers du droit que pour l'administration, sur les possibilités d'occupation des sols et la nature des activités admises ou non admises, puisque la jurisprudence donne la faculté au PLU de régir certaines activités liées au processus agricole (telles que les épandages ; en ce sens : CE 4 déc. 1995, Chambre d'agriculture de Mayenne, req. n°128057).

La même préoccupation environnementale, pour la préservation de la ressource en eau et la conservation des terres arables, peut justifier dans l'écriture du PLU l'inscription de contraintes pour la conservation de la trame bocagère (haies, talus), qui fait par ailleurs l'objet de dispositions particulières⁵.

Pour ce faire, les auteurs du PLU disposent de deux dispositifs.

D'une part, l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme permet « *d'identifier et localiser les éléments de paysage [...] site et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre [...] écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection* » (al. 2, 7°).

D'autre part, l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme permet de classer comme espaces boisés, non seulement les boisements à conserver, protéger ou créer, mais également « *des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignements* » (al. 1^{er}). En outre, la délibération prescrivant l'élaboration d'un PLU « *peut soumettre à déclaration préalable, sur tout ou partie du territoire concerné par le plan, les coupes ou abattages d'arbres isolés, de haies ou réseaux de haies et de plantations d'alignement* » (al. 6).

Pour définir ces prescriptions, le diagnostic agricole et le diagnostic environnemental (composantes du diagnostic prévu par l'article L. 123-1-2, al. 2 du code de l'urbanisme) devront, comme pour les zones humides, se recouper sur ce point. Il en résultera un travail d'écriture évidemment contraignant pour les auteurs du PLU, puisque ces classements devront figurer dans les documents graphiques du règlement, conformément à l'article R. 123-11 du code de l'urbanisme (a et h).

Par ailleurs, les documents graphiques doivent faire « *apparaître s'il y a lieu [...] les espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques et à la trame verte et bleue* » (art. R. 123-11, i, issu du décret du 29 février 2012). Les auteurs du PLU se doivent donc de les identifier et de les transcrire.

⁵ Exemple, programmes d'action en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates – Cf. art. R. 211-80 et s. du code de l'environnement, modifiés par les décrets n°2011-1257 du 10 octobre 2011 et n°2012-676 du 7 mai 2012.

- 2.** La voirie routière peut également être source de contrainte pour l'agriculture surtout, évidemment, par la création de voies publiques nouvelles (au sens du code de la voirie routière), sans compter les voies (publiques ou privées) des opérations d'aménagement (en lotissements le plus souvent en milieu rural).

Ces voies nouvelles sont diverses : voies de transit ou de desserte locale, voies de contournement d'agglomérations de tailles très variables.

Ce phénomène se traduit par un triple effet sur les surfaces et structures agricoles : par des prélèvements sur les terres agricoles, par les séparations que ces voies créent entre des terres contiguës et par leur impact sur les déplacements agricoles (machines ou troupeaux).

Bien souvent, les maîtres d'ouvrage des infrastructures routières voient dans les espaces agricoles des « lieux de passage » commodes, soit pour la création de voies nouvelles *ex nihilo*, soit par transformation de chemins ruraux, voire même de chemins d'exploitation, au sens du CRPM⁶.

L'écriture des PLU suppose l'inscription des projets de voiries et, autant que possible, la prise en compte des problématiques agricoles.

L'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme prévoit que le PLU peut « préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, y compris les rues ou sentiers piétonniers et les itinéraires cyclables [...] » (al. 2, 6^o) et « fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics [...] » (8^o) ; ces derniers doivent figurer dans les documents graphiques du règlement (art. R. 123-11, d).

Si des procédures de concertation, d'études d'impact, d'enquêtes publiques s'imposent préalablement à la création de voies nouvelles⁷, l'inscription dans le PLU des projets de voirie, au titre des dispositions précitées du code de l'urbanisme, se situe bien en amont de ces procédures. Aussi, l'écriture du PLU suppose-t-elle, au regard du diagnostic agricole, une réflexion sur les déplacements en concertation avec la profession agricole et les maîtres d'ouvrage pour les voies ne relevant pas de la commune (ou de l'EPCI compétent).

- 3.** D'autres contraintes d'équipement, touchant aux espaces et activités agricoles, sont susceptibles d'être exprimées par les PLU.

On doit rappeler, ici, que, de ce point de vue, les régimes respectifs des zones A et N ont été rapprochés par le décret n°2012-290 d u 29 février 2012.

Ainsi, « peuvent seules être autorisées [...] les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages » (cf. fiches « Zone A », fiche n°3).

⁶ Art. L. 161-1 et s. et L. 162-1 et s.

⁷ Au titre des codes de l'environnement, de l'expropriation, de la voirie routière...

Là encore, pour les terres agricoles (en zones A comme en zones N), le diagnostic agricole devrait permettre d'identifier les secteurs d'admissibilité des équipements de service public ou d'intérêt collectif d'une certaine importance et de préciser, pour l'ensemble de ces zones, les types d'équipements de cette nature (quelle qu'en soit l'importance) qui y sont admis ou proscrits.

Une telle démarche trouve son fondement dans l'objectif de préservation des espaces agricoles, réaffirmés par les lois Grenelle I **et II** du 3 août 2009 **et du 12 juillet 2010, ainsi que la loi LMA du 27 juillet 2010.**

Pour autant, si le PLU peut interdire quasiment toute occupation du sol dans certaines zones⁸, il ne peut, par lui-même, « sanctuariser » une zone ou fraction de zone, où la personne organisatrice du service est à même de susciter la mise en œuvre de la procédure de projet d'intérêt général (c. urb., art. L. 121-9 et R. 121-3) ou de mise en compatibilité (c. urb., art. L. 123-16).

⁸ Cf. étude de J.-F. Inserguet sur l'écriture du règlement du PLU, fiche n°5.