

## >> L'ÉCRITURE DU RÉGLEMENT : ZONAGE

### **ZONE A ET N**

*Jean-François Inserguet, Maître de conférences à l'Université de Rennes II*

#### **Fiche 1**

### **LA DÉLIMITATION DES ZONES AGRICOLES ET DES ZONES NATURELLES ET FORESTIÈRES**

La définition de la zone A et de la zone N a peu évolué depuis la loi "Solidarité et renouvellement urbain" du 13 décembre 2000.

Selon l'article R. 151-24 du code de l'urbanisme :

« Les zones naturelles et forestières sont dites " zones N ". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison :

- 1° 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 ;
- 2° Soit de l'existence d'une exploitation forestière ;
- 3° Soit de leur caractère d'espaces naturels ;
- 4° Soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ;
- 5° Soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues ».

Selon l'article R. 151-22 du code de l'urbanisme, la zone agricole inclut quant à elle les "secteurs équipés ou non à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles".

Ces définitions suscitent les remarques suivantes :

- de manière traditionnelle et commune aux deux zones, l'équipement des terrains ne fait pas obstacle à leur classement en A ou en N; pour autant, l'application du zonage A ou N à des parcelles comportant des éléments de viabilisation ou a fortiori desservies doit être prudente au risque d'être qualifiée d'erreur manifeste d'appréciation<sup>1</sup>;
- le potentiel agronomique, biologique ou économique doit être le motif déterminant du classement en zone agricole ;
- les divers documents à vocation agricole ont, au final, peu d'influence sur la délimitation des zones A ;
- la dénomination de « zone N » regroupe en fait plusieurs sous-catégories, ce qui a une influence importante sur l'écriture de son règlement.

<sup>1</sup> Par exemple : pour les zones A, CAA Bordeaux, 25 nov. 2008, M. et Mme Guichard, n° 07BX00639. Pour les zones N : CAA Bdx, 19 mars 2015, SCI 290 cours du Maréchal Gallieni, n° 13BX03319, AJDA 2015, p. 1518, BJD 2016, n°2, p. 149.

## 1. La possibilité de classer en zones A et N des terrains déjà équipés

Le fait que les terrains soient déjà équipés ou accueillent déjà des constructions non agricoles n'interdit pas leur classement en zone A ou N<sup>2</sup>. Un raisonnement identique présidait à la délimitation des zones NC et ND des POS.

L'équipement des terrains doit toutefois conduire à user avec parcimonie du zonage agricole, a fortiori s'il est envisagé de l'appliquer à des parcelles proches de secteurs déjà urbanisés. Des terrains déjà équipés, en partie urbanisés ou inscrits dans des secteurs urbains, ont davantage vocation à être classés en zone urbaine. La volonté locale de maintenir dans les zones fortement urbanisées, des terrains cultivés - à vocation maraîchère, de vignobles par exemple- ou des vergers peut alors se concilier avec le maintien du zonage "U" au titre de la protection des terrains cultivés, prévue par l'article L. 151-23<sup>3</sup>; l'application de ce dispositif n'est d'ailleurs pas subordonnée à la valeur agronomique des sols ni à l'appartenance des terrains à une exploitation agricole<sup>4</sup>.

La configuration des lieux joue donc un rôle déterminant, le juge s'attachant très souvent, en lien avec le parti d'aménagement défini au PADD, à vérifier la cohérence d'ensemble du zonage. Ainsi, peuvent légalement être classés en zone agricole :

- des parcelles situées en bordure de la partie urbanisée d'une commune mais intégrées au sein d'un ensemble de terres cultivées<sup>5</sup> ;
- des parcelles entourées sur trois côtés de constructions mais formant un ensemble cohérent de plusieurs hectares avec d'autres zones agricoles<sup>6</sup> ;
- des terrains situés dans le prolongement d'une zone A, servant de séparation entre une zone urbaine et une zone naturelle, même s'ils ont fait l'objet d'un aménagement en pelouse pour l'agrément des habitations comprises en zone U<sup>7</sup>.

Inversement, un PLU classant en zone A une parcelle longeant une voie communale bordée par des constructions sur deux côtés et desservie par les

---

<sup>2</sup> Pour les zones A : CE 18 novembre 1998 Mme Klein, req. n° 164090 ; CAA Nancy 2 juillet 2009, M. et Mme Hubert X., req. n° 08NC00465 ; Rep. Min. n°31836, JO Sénat 20 décembre 2001, p. 4040. Pour les zones N : CAA Bordeaux, 26 novembre 2009, M. Laurent X, req. n° 08BX00510 : classement en zone N de parcelles desservies par des équipements publics et situées à proximité immédiate de zones de construction dense ; Dans le même sens, CAA Bordeaux 10 mars 2008, M. Antonio X, req. n° 06BX00635 : légalité du classement en zone N de parcelles supportant des constructions et desservies par une voie et les réseaux publics.

<sup>3</sup> Sont concernés « dans les zones urbaines, les terrains cultivés ... quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent ».

<sup>4</sup> CE, 12 juill. 1993, n° 115247 : RFD adm. 1993, p. 1035 ; CAA Douai, 1<sup>er</sup> ch., 2 févr. 2012, n° 10DA01282 : à propos d'un verger devenu jardin d'agrément. En revanche, des terrains qui n'ont jamais été cultivés et qui restent à l'état de friches ne peuvent bénéficier de ce dispositif: CAA Versailles, 2<sup>e</sup> ch., 6 avr. 2006, n° 04VE02945 : EF 2006, n° 121, p. 43, chron. Demouveau.

<sup>5</sup> CAA Douai, 18 juin 2009, M. Jean-Michel X, req. n° 08DA00787.

<sup>6</sup> CAA Bordeaux, 10 juin 2008, M. Laurent X c/ Commune de Saint-Laurent de la Prée, req. n° 06BX02549

<sup>7</sup> CAA Lyon, 30 juin 2009, M. Jean-Marie-Eric Pierre X, req. n° 07LY01843 ;

réseaux est illégal dès lors que les terrains ne présentaient aucun intérêt agricole, la valeur agricole effective des terres jouant toujours un rôle déterminant<sup>8</sup>.

Le raisonnement est similaire concernant les zones N. Comme pour les zones ND des POS, les auteurs du PLU doivent procéder à une appréciation d'ensemble de la zone, notamment du point de vue de sa taille, du nombre de constructions présentes, de l'intérêt environnemental du site ou des protections déjà existantes, l'existence d'équipements étant une circonstance secondaire<sup>9</sup>. Le parti d'aménagement, défini au projet d'aménagement et de développement durable, et les justifications fournies au rapport de présentation constituent naturellement, comme pour toutes les autres zones, un élément déterminant.

Ainsi, à titre d'exemples, il a été jugé que relevaient bien d'un classement en zone naturelle (ND ou N) :

- des parcelles desservies par les voies et réseaux, voisines de quelques constructions, mais distantes d'environ 500 mètres du bourg, le but de la commune étant de préserver l'aspect général des paysages de la commune<sup>10</sup> ;
- des terrains constitués d'anciennes pâtures retournées partiellement à l'état de boisement, que les auteurs du PLU souhaitent préserver de toute urbanisation nouvelle<sup>11</sup> ;
- une parcelle entourée sur trois côtés de terrains supportant déjà des constructions individuelles à faible densité, bordée sur son côté le plus long par un important espace boisé protégé ; le fait qu'elle soit située à l'extrémité d'un lotissement ne constitue pas, par ailleurs, un motif d'illégalité dès lors qu'elle ne supporte que des terrains de sport et n'a jamais été totalement viabilisée<sup>12</sup> ;

Inversement, le zonage N pose problème lorsqu'il a simplement pour objet de favoriser l'implantation de constructions ou d'installations. Tel était le cas, antérieurement à la loi « Grenelle 2 », des micro-zones N délimitées au sein de zones agricoles, afin de favoriser l'extension des constructions existantes qui aurait été interdite si un classement en zone agricole était retenu. La Cour administrative d'appel de Lyon a ainsi estimé qu'un tel « pastillage » est possible exclusivement si le zonage N a pour objet de répondre à « un souci de protection des milieux naturels et paysages » et donc que les bâtiments concernés constituent des « entités formant des éléments du paysage », ce qui n'était pas le cas en l'espèce<sup>13</sup>. La solution est identique lorsque cette délimitation vise exclusivement, au sein d'une vaste zone agricole, à permettre la réalisation d'une aire d'accueil des gens du voyage<sup>14</sup>.

A fortiori, le fait qu'il soit possible de classer en zone agricole ou en zone naturelle un secteur déjà équipé ne peut conduire les auteurs du PLU à geler des terrains dans l'attente de la mise en œuvre d'un projet d'aménagement, cette stratégie relevant très vraisemblablement d'un détournement de procédure.

<sup>8</sup> CAA Bordeaux, 22 février 2008, M. et Mme Charles X c/ Commune de Biriadou, req. n° 05BX01785.

<sup>9</sup> MATE, Jurisprudence environnement et urbanisme, 1999, p. 75 et s.

<sup>10</sup> CE 29 juillet 1994, de Boissieu, req. n° 145823.

<sup>11</sup> CAA Nancy, 7 décembre 2006, M. X, req. n° 05NC00571.

<sup>12</sup> CE 11 décembre 2000, Commune de Saint-Fargeau-Ponthierry, req. n° 210040.

<sup>13</sup> CE 31 mars 2010, Commune de Châteauneuf du Rhône, n° 313762 ; CAA Lyon, 27 décembre 2007, Commune de Châteauneuf du Rhône, req. n° 06LY00445.

<sup>14</sup> CAA Douai, 10 janvier 2008, M. et Mme Antoine, req. n° 07DA00297, DAUH 2008, n° 310.

## **2. Le lien entre le classement agricole et le potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles en zone A**

Comme déjà mentionné, la zone A est une zone "à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles" (C. urb., art. R. 151-22), donc exploitable pour l'agriculture. L'article R. 151-22 ne définit pas la consistance exacte des termes employés mais les parcelles dotées d'un potentiel « agronomique » ou « biologique » semblent être plutôt celles autorisant des cultures, tandis que celles dotées d'un potentiel « économique » semblent plutôt correspondre aux zones de pâtures.

La question de savoir si d'autres motifs de classement peuvent être retenus est posée depuis longtemps.

A l'époque des POS, le Conseil d'Etat avait validé la faculté de classer des terrains en zone agricole NC pour d'autres motifs, que ce soit dans le but de faciliter les possibilités d'irrigation (CE 22 sept. 1997, Cne d'Eygliers, n° 137416) ou de prendre en compte la lutte contre les incendies de forêt (CE 6 juin 2007, Communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole, n° 266656, BJDU 2007, n°2, p. 113, concl. S. Verclytte). Il avait même été admis qu'un classement était possible dans le but de maintenir le caractère rural de la commune, les terres disposant au demeurant d'une qualité médiocre pour l'agriculture (CAA Lyon, 14 avr. 1998, SCI Les Chablis, n° 95LY01635). A l'époque, la zone NC était toutefois définie comme la zone à protéger "notamment" en raison de la "valeur agricole des terres ou de la richesse du sol et du sous-sol" (C. urb., ancien art. R. 123-18).

La liste des critères de classement n'était donc pas limitative, ce qui n'est plus le cas dans le nouvel article R. 151-22, glissement opéré dès la loi SRU et son décret d'application du 27 mars 2001 (ancien art. R. 123-7). La liste des motifs de classement est désormais limitative et uniquement liée à la valeur des terres.

Il a pourtant été reconnu qu'un PLU peut classer en zone A des terrains non exploités mais insérés dans un secteur à dominante rurale, "quelle que soit la valeur agricole des terres" (CAA Bordeaux, 30 déc. 2005, Cne d'Aslonnes, n° 02BX02119 ; dans le même sens CAA Lyon, 15 fév. 2011, n°09LY02696). Il en va de même de terrains impropres à l'agriculture et desservis par des réseaux mais situés dans le prolongement d'une vaste zone à vocation agricole et ouvrant sur une vaste zone naturelle allant jusqu'au lac de Grand Lieu (CAA Nantes, 28 sept. 2012, n° 10NT02286).

Les juridictions administratives semblent toutefois revenir à une définition de la zone agricole plus conforme à la définition textuelle en procédant notamment à une recherche plus poussée de l'erreur de fait ou de l'erreur manifeste d'appréciation.

Ainsi :

- vérification qu'une parcelle, « qui au demeurant fait partie de l'exploitation des requérants et dont le siège se situe à proximité, ne peut être regardée comme dépourvue de tout potentiel agronomique », même si elle n'est pas cultivée, « compte tenu du parti d'aménagement retenu, visant notamment à préserver les espaces agricoles » (CAA Nantes, 17 janv. 2014, n° 12NT00992) ;
- censure pour erreur manifeste d'appréciation du classement d'une parcelle en zone A. Cette dernière « qui supporte déjà une construction et ne faisait pas l'objet d'une exploitation agricole », ne présente pas un « potentiel particulier pour un tel

usage », alors même que la commune a entendu « préserver la vocation agricole » du secteur (CE 4 mars 2016, n° 384795) ;

- admission de la légalité d'un classement en zone A après vérification que son potentiel agricole n'a pas disparu (CAA Nantes, 22 mars 2017, n° 15NT01632).

Il est donc recommandé aux auteurs des PLU d'utiliser ce motif de classement avec parcimonie et de le justifier dans le rapport de présentation.

### **3. La prise en compte des documents à vocation agricole en zone A**

Le corpus juridique comporte un certain nombre de documents à vocation agricole. Parmi ceux-ci, les zones agricoles protégées prévues à l'article L. 112-2 du code rural sont celles qui génèrent le plus de contraintes, puisque « tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une zone agricole protégée doit être soumis à l'avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture »<sup>15</sup>. Certes, les ZAP ayant valeur juridique de servitude d'utilité publique au sens de l'article L. 151-43 du code de l'urbanisme, elles ne s'imposent plus aux PLU selon un rapport de conformité depuis la loi « SRU ». En revanche, comme toute servitude d'utilité publique, elles doivent être reportées en annexe du PLU. Les auteurs des PLU doivent donc naturellement, en pratique, en tenir compte dans la délimitation des zones.

En revanche, les autres documents qu'ils aient ou non une existence légale, tels les plans régionaux de l'agriculture durable qui viennent remplacer les documents de gestion des espaces agricoles et forestiers depuis la loi « LMA » du 27 octobre 2010 (C. rur., art. L.111-2-1) posent problème<sup>16</sup>.

D'une part, visant à fixer « les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agro-industrielle dans la région en tenant compte des spécificités des territoires ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux », il est prévu qu'ils soient simplement « portés à la connaissance » des collectivités territoriales lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

D'autre part, en pratique, leur contenu est assez peu contraignant. Outre un rappel des obligations en matière de préservation des terres agricoles et de réduction de la consommation des espaces déjà mentionnées à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, ils comportent souvent des recommandations difficilement transposables dans les PLU (création d'observatoires du foncier agricole, réalisation de diagnostics agricoles préalablement à la délimitation des zones...). En revanche, certains vont au delà et prévoient des critères de délimitation des zones A plus précis que ceux de l'article R. 151-22 du code de l'urbanisme. Dans tous les cas, ils comportent parfois des dispositions qui régissent notamment les modalités d'exercice des activités agricoles et ne peuvent donc être transposées dans les PLU, la réglementation de l'urbanisme pouvant régir l'utilisation des sols mais pas « les productions agricoles » comme le prévoit l'article L. 101-3 du code de l'urbanisme (voir fiche n° 2).

Ces documents agricoles, bien que dépourvus d'autorité juridique sur les PLU, peuvent enfin servir de support aux CDPNAF lorsqu'elles rendent leurs avis. Il est

<sup>15</sup> En cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet.

<sup>16</sup> Il en est de même d'autres documents dépourvus de base légale tels les « protocoles sur les principes de constructibilité en zone A ».

donc conseillé aux auteurs des PLU d'en tenir compte le plus possible dans la délimitation des zones A.

#### 4. Les cinq catégories de zones naturelles

Alors que l'ancien article R. 123-18 ne prévoyait pas une telle différenciation concernant les plans d'occupation des sols, l'article R. 151-24 détermine cinq catégories de zones naturelles :

- les zones visant les secteurs à protéger en raison de la « *qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique* ». Il s'agit donc des terrains les plus sensibles d'un point de vue environnemental, comme ceux situés dans le champ de visibilité d'un belvédère et d'une ancienne forteresse<sup>17</sup> ou des secteurs « *paysagers remarquables car riches en haies et bosquets* »<sup>18</sup>. Les espaces remarquables et caractéristiques du littoral prévus à l'article L. 121-23 sont également concernés par nature, ainsi que les « *espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard* » de l'article L. 122-9 ;
- les zones liées à l'existence d'une exploitation forestière, qui relevaient auparavant des zones agricoles ;
- les zones liées au « *caractère d'espaces naturels* » des terrains. Elles ne disposent pas d'une sensibilité écologique ou paysagère évidente mais la commune décide de ne pas y admettre de nouvelles constructions, ou de façon limitée, ce qui les rapproche des anciennes zones NB des POS. Sont concernées par exemple des « *espaces ne disposant pas de qualités particulières telles certaines zones de pâture [...] ou certaines lisières urbaines plus ou moins bâties et mal équipées* »<sup>19</sup>. Il peut également s'agir des « *coupures d'urbanisation* » obligatoires dans les communes soumises à la loi Littoral en vertu de l'article L. 121-22. Plus globalement, ces espaces contribuent à assurer l'équilibre indispensable entre l'aménagement et la protection du territoire communal prescrit par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.
- les zones liées à la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles. L'objectif est d'anticiper et d'accompagner l'édition de servitudes d'utilité publique liées à ces ressources, notamment les périmètres de protection autour des points de captage d'eau potable ou ceux destinés à la protection des stockages souterrains de gaz naturel, d'hydrocarbures.
- Les zones liées à la nécessité de prévenir les risques, notamment d'expansion des crues. La zone N rejoint ainsi les possibilités offertes par la zone ND des POS, qui avaient été supprimées par la loi « SRU ».

Les deux dernières justifications ont été ajoutées par le décret du 28 décembre 2015.

<sup>17</sup> CAA Bordeaux 26 nov. 2009, M. Laurent X, préc.

<sup>18</sup> CAA Nancy 26 nov. 2009, Mme Chantal A, req. n° 08NC01324.

<sup>19</sup> CAA Bordeaux 26 nov. 2009, M. Christian X., req. n° 08BX00500.

Cette « catégorisation » génère des conséquences nouvelles quant à l'écriture du règlement car l'inconstructibilité de ces zones va dépendre des motifs du classement. Il est également nécessaire de justifier avec soin ces derniers dans le rapport de présentation comme le prévoient les dispositions de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme.

Par ailleurs, comme les POS, les plans locaux d'urbanisme peuvent légalement créer des sous-catégories au sein de chacune de ces différentes zones, en créant par exemple des secteurs spécifiques à la mise en œuvre de la loi Littoral<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> CE 17 juin 1998, Assoc. de défense des propriétaires longevillais, req. n° 169463, *BJDU* 1998, p. 333, concl. J.-C. Bonichot ; CE 3 nov. 1997, Comité intercommunal de défense du site du Pont-du-Gard, req. n° 160438.