



Mémoire – Master II Droit de l'Environnement et de l'Urbanisme

« L'intégration de l'agriculture urbaine en droit français »

Présenté et soutenu par CORAZZANI Claudia

Sous la direction de BAILLY Gaëtan

Année universitaire 2019-2020

REMERCIEMENTS

J'adresse mes remerciements à toutes les personnes du monde professionnel et de mon entourage, qui m'ont soutenue au cours de mes recherches et lors de la rédaction de ce mémoire.

Je remercie tout particulièrement mon directeur de mémoire, Monsieur Gaétan BAILLY pour son temps, ses conseils et son soutien continu tout au long de l'élaboration de ce travail.

Je remercie aussi mon tuteur de stage Jean-Luc CHAMBEFORT qui a su me guider tout au long du stage et qui m'a encouragée dans toutes mes démarches.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	6
I. L'appréhension transdisciplinaire de la définition de l'agriculture urbaine	9
A. Une définition de l'agriculture urbaine par sa localisation	10
B. Une définition de l'agriculture urbaine par ses fonctionnalités	13
II. Les enjeux juridiques posés autour de la question de l'intégration de l'agriculture urbaine en droit français.....	16
PREMIERE PARTIE – Les enjeux juridiques liés à l'appréhension lacunaire de l'agriculture urbaine	18
CHAPITRE 1 – L'existence d'un vide juridique autour de la définition de l'agriculture urbaine...	18
Section I – L'examen du droit rural au regard des nouvelles exigences posées par l'agriculture urbaine	19
Section II – L'influence progressive de l'agriculture urbaine sur le droit de l'urbanisme	29
CHAPITRE 2 – L'implantation des projets d'agriculture urbaine au regard de la fonctionnalité des espaces	37
Section I – La recherche d'une synergie entre les différentes formes d'agriculture urbaine contrainte par le droit positif.....	39
Section II – Les solutions juridiques envisagées pour une préservation des espaces destinés à l'agriculture urbaine	53
DEUXIEME PARTIE – Les conséquences juridiques liées à l'absence de reconnaissance de l'agriculture urbaine.....	67
CHAPITRE 1 – La nécessaire consécration de nouvelles dynamiques fonctionnelles autour de l'agriculture urbaine	67
Section I – La consécration d'une nouvelle gestion collective de l'espace urbain.....	68
Section II – La consécration salutaire d'une agriculture multifonctionnelle dans l'espace urbain par le droit public	78
CHAPITRE 2 – Les contraintes juridiques inhérentes à la conception arrêtée de l'agriculture	91
Section I – Les contraintes du monde rural liées à l'intégration de l'agriculture urbaine	92
Section II – Les contraintes environnementales liées au développement de l'agriculture urbaine	103
CONCLUSION	114
BIBLIOGRAPHIE.....	118
JURISPRUDENCE.....	131

PRINCIPAUX ACRONYMES

AMA : Activité minimale d'assujettissement

AOT : Autorisation d'occupation temporaire

CDPENAF : Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

CRPM : Code rural et de la pêche maritime

DOO : Document d'orientations et d'objectifs

EBC : Espace boisé classé

ER : Emplacement réservé

ICPE : Installation classée pour la protection de l'environnement

MAPAQ : Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec

MSA : Mutualité sociale agricole

PADD : Projet d'aménagement et de développement durable

PE : Parlement européen

PENAP : Protection des espaces naturels et agricoles périurbains

PLU, PLUi : Plan local d'urbanisme, Plan local d'urbanisme intercommunal

SCoT : Schéma de cohérence territoriale

SDREA : Schéma directeur régional des exploitations agricoles

SIQO : Signe officiel de la qualité et de l'origine

STECAL : Secteur de taille et capacité d'accueil limitée

TCP : Terrain cultivé à protéger

USAPU : Unité spatiale d'agriculture périurbaine

ZAP : Zone agricole protégée

INTRODUCTION

« Si l'agriculture a été caractérisée par son action de levier pour le développement rural, ou au sens des services écosystémiques qu'elle génère, les analyses ont été peu focalisées sur les interactions entre l'agriculture périurbaine et les zones urbanisées. »¹

En effet, jusqu'à présent, l'agriculture était considérée comme une activité nourricière développée en milieu rural. Cependant d'ici 2050, 80% de la population mondiale² vivra en ville. Il est alors déterminant, dès à présent, d'entrevoir les interactions entre l'agriculture et la ville sans continuer de les opposer comme deux « réalités antinomiques »³.

Selon l'ONU pour l'alimentation et l'agriculture, l'agriculture urbaine et périurbaine se définit comme une activité qui consiste « à cultiver des plantes et à élever des animaux à l'intérieur et aux alentours des villes »⁴. Cette définition générale permet d'englober plusieurs typologies de cultures. Ce qui interpelle dans le corps même de cette définition demeure le périmètre enclin à accueillir de tels projets. L'activité de production est souvent rattachée au milieu rural, à la campagne, avec tous les éléments positifs et négatifs que cette activité comporte.

Ainsi, l'agriculture ne semble pas être associée au milieu urbain alors que l'activité maraîchère, par exemple, est un phénomène bien plus ancien que les villes elles-mêmes. En effet, dans toutes les régions du monde, les civilisations anciennes développaient déjà des systèmes d'agriculture urbaine⁵. C'était le cas notamment en Mésopotamie, au Maghreb, ou encore au sein des cités aztèques, mayas et incas, où les populations étaient autosuffisantes en fruits et légumes.⁶ De même, Paris était entourée d'une ceinture maraîchère qui offrait ainsi à la ville des circuits de production et de consommation de proximité. Ce type d'approvisionnement, datant de la fin du XII -ème siècle, avait été pensé et organisé par le

¹ SANZ SANZ Esther, NAPOLEONE Claude, HUBERT Bernard « Caractériser l'agriculture périurbaine pour mieux l'intégrer à la planification urbaine : propositions méthodologiques », *L'Espace géographique*, tome 46, no. 2, 2017, p. 174-190.

² Interview de JIJAKLI Haïssam professeur/chercheur en agriculture urbaine à l'Université de Gembloux, URL : <http://www.construction21.org/belgique/articles/be/haissam-jijakli-nous-parle-dagriculture-urbaine.html>

³ MAILHOT-LEDUC Isabelle « L'agriculture urbaine et la mise en débat du projet urbain : une consultation publique à Montréal », *Mémoire de sociologie*, Université du Québec à Montréal, 2014, p. 22.

⁴ Définition de l'agriculture urbaine par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture : <http://www.fao.org/urban-agriculture/fr/>.

⁵ MOUGEOT Luc J.A. « Urban Food Production: Evolution, Official Support and Significance », *Report n°8 Cities Feeding People Series*, 1994, p. 2-3.

⁶ *Ibid.*

pouvoir politique de l'époque⁷. Cela dit, de nombreux auteurs s'accordent sur le peu d'intérêt qu'a suscité cette agriculture en ville, ces dernières décennies. Considérée autrefois comme une activité de subsistance, l'agriculture urbaine était amenée à disparaître progressivement au regard de la pression foncière, de la concentration démographique et de l'agriculture intensive⁸, dite « conventionnelle ».

Néanmoins, de nombreuses institutions, telles que le Parlement européen (PE), impulsent aujourd'hui une nouvelle dynamique à l'agriculture urbaine. Par une résolution en avril 2017⁹, le PE a incité les États membres à promouvoir l'agriculture urbaine. En effet, au paragraphe 19, l'institution « *demande aux États membres, compte tenu, d'une part, de l'accès limité aux terres agricoles dans les zones rurales et, d'autre part, de l'intérêt croissant suscité par l'agriculture urbaine et péri-urbaine, d'instaurer des mesures d'incitation pour le développement de fermes urbaines ainsi que d'autres formes d'agriculture participative et de partage des terres* ». Au regard de cette prise de position formulée par le législateur européen, il semblerait que l'agriculture urbaine et périurbaine soit perçue comme un moyen de développer l'agriculture dans des espaces autres que le milieu rural, et ainsi de pallier la diminution croissante du nombre de terres arables tout en remédiant à la future crise alimentaire. Le PE invite également les États membres à encourager la pratique de l'agriculture urbaine par des jeunes agriculteurs qui rencontrent fréquemment des difficultés à devenir propriétaires, en raison du coût élevé des terres lié à la pression foncière. Même si ce texte n'engage pas juridiquement les États membres, cette résolution exprime leur rôle à jouer en matière d'accès à l'agriculture urbaine pour les jeunes agriculteurs¹⁰.

Juridiquement, l'agriculture urbaine n'existe pas en tant que telle. Plus précisément, il n'existe aucune définition dans la législation propre à l'agriculture urbaine qui poserait un véritable cadre juridique. Ainsi, seule la définition, formulée à l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), qui permet d'appréhender ce qu'est une « activité agricole », est empruntée pour définir ce que recourent généralement les activités d'agriculture urbaine. Toutefois, cette définition légale n'est pas suffisante, bien au contraire ; cette dernière met l'accent sur une difficulté récurrente : la qualification d'activité agricole suppose l'exercice

⁷ *Ibid.*

⁸ MUNDLER Patrick, CONSALES Jean-Noël, MELIN Gil, POUVESLE Cyril et VANDENBROUCKE Perrine, « Tous agriculteurs ? L'agriculture urbaine et ses frontières », *Géocarrefour* 2014, n° 89, p. 53-63.

⁹ Résolution du Parlement européen sur « l'état des lieux de la concentration agricole dans l'Union européenne : comment faciliter l'accès des agriculteurs aux terres ? », votée le 27 avril 2017, 2016/2141(INI).

¹⁰ MCELDOWNEY James, « L'agriculture urbaine en Europe, modèles, défis et stratégies », Analyse approfondie du service de recherche pour les députés, Parlement européen, décembre 2017, p. 26.

d'une activité professionnelle¹². En d'autres termes, pour être qualifiée d'activité agricole, l'activité visée doit présenter un caractère économique, soit, être une source de revenus réguliers pour l'exploitant. Ainsi sont exclues du droit rural, au sens de la définition légale de l'activité agricole, toutes les activités non marchandes, domestiques, quels que soient leurs lieux d'implantation. Il est donc évident qu'une partie des activités d'agriculture urbaine ne peuvent être juridiquement reconnues comme des activités agricoles en ce qu'elles ne dégagent aucun revenu pour l'exploitant. Or, « 400 fermes urbaines en France sont portées par les 81 structures adhérentes à l'Association française d'agriculture urbaine professionnelle »¹³ dont la majorité est des fermes non marchandes. Face à ce constat, il est possible d'affirmer que le droit rural ne prend pas en compte toutes les formes d'agriculture urbaines, et exclut de son champ les activités agricoles, de faible envergure, non génératrices de revenus pour les exploitants. Si le droit rural appréhende partiellement la nature des activités d'agriculture urbaine, il est également lacunaire quant au lieu d'implantation de ces activités. A l'inverse, le droit de l'urbanisme, au moyen des documents de planification, permet d'établir des éléments d'identification spatiale des activités d'agriculture urbaine. Ces éléments sont d'importance relative selon les documents d'urbanisme de chaque intercommunalité. Certains de ces documents font apparaître les occurrences « agriculture urbaine »¹⁴ et « agriculture périurbaine »¹⁵, mais ne parviennent pas pour autant à dégager un cadre stable.

Cette absence de définition légale peut être perçue comme un obstacle à la reconnaissance de l'agriculture urbaine comme un type d'agriculture à part entière, distinct de l'agriculture conventionnelle, intensive. Pour d'autres auteurs, l'absence d'une telle définition légale est perçue comme un moyen de flexibilité, un moyen d'échapper au carcan juridique traditionnel. Néanmoins, le droit reste un moyen de sécuriser ces activités et de les reconnaître en tant qu'« activités d'agriculture urbaine ».

Il convient ainsi d'exprimer, dans un premier temps, une éventuelle définition et un certain encadrement pour les diverses formes d'agriculture urbaine au regard de ce que certaines institutions et certains auteurs ont établi (I).

¹² GRIMONPREZ Benoît, « L'agriculture urbaine: une agriculture juridiquement comme les autres? », *RD rur.*, 2019, Etude 18.

¹³ VILLE Frédéric, « Alimentation, éducation, emploi...le bon terreau des fermes urbaines », *La Gazette des communes*, 4 février 2020.

¹⁴ Règlement de zone, Tome 1, PLU de Paris, approuvé en décembre 2019.

¹⁵ Document d'orientation et d'objectifs, SCoT Agglomération lyonnaise 2030, modifié en mai 2017.

Dans un second temps, l'objectif de cette étude consistera à définir les enjeux et les conséquences d'une telle intégration au regard du modèle de fabrique de la ville actuel et des besoins croissants émanant de la société civile (II).

I. L'appréhension transdisciplinaire de la définition de l'agriculture urbaine

L'agriculture urbaine ne se définit pas au travers d'une définition unique, puisque ce terme renvoie à des réalités polymorphes. Cela s'explique à la fois par le fait que l'agriculture urbaine vise à concilier des « *enjeux de durabilité variés, et qu'elle adopte des schémas fonctionnels différenciés* »¹⁶. A ce titre, il existe plusieurs formes d'agriculture urbaine, en fonction de la localisation, de l'espace disponible et de la culture ou de l'élevage souhaités. Trois grands types d'installations sont à distinguer. Les principales installations sont les cultures en pleine terre, les cultures hors sol ou « hydroponie » et les cultures sous serres ou « aquaponie »¹⁷. Ces différentes installations sont adaptées en milieu urbain et périurbain et peuvent largement répondre à la définition multifonctionnelle de l'agriculture urbaine.

En rappelant la définition citée précédemment, donnée par l'ONU pour l'alimentation et l'agriculture, les activités d'agriculture urbaine consistent « *à cultiver des plantes et à élever des animaux à l'intérieur et aux alentours des villes* »¹⁸. Cette définition semble faire consensus, mais elle interroge quant à son champ d'application. Elle ne précise pas la localisation de ces activités, leurs fonctionnalités, ni même les acteurs concernés. Or, ce sont ces critères qui définissent vraisemblablement l'agriculture urbaine¹⁹.

Afin de définir l'objet de cette étude, il conviendra dans un premier temps, d'exposer la définition géographique des activités d'agriculture urbaine. Plus précisément, il conviendra d'appréhender ce qui est entendu par les termes « urbaine » et « périurbaine » (A). Dans un

¹⁶ ARGOUD Alisson, BOIDIN Alice, CORAZZANI Claudia, « Penser la ville autrement qu'en opposant le logement et l'agriculture urbaine dans un contexte d'urgence climatique et démographique », Site *Villes et décroissance*, 2019, p. 11, URL : <https://villesetdecroissance.files.wordpress.com/2019/11/rapport-watermael-boitsfort-udt-2019-e28093-argoud-boidin-corazzani.pdf>.

¹⁷ ZALAY Marion et GRANOZIO Clélia, « Mon projet d'agriculture urbaine en Ile-de-France », Guide pratique d'information et d'orientation, DRIAAF Ile- de- France, 2013, p. 10.

¹⁸ Définition de l'agriculture urbaine par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, URL : <http://www.fao.org/urban-agriculture/fr/>

¹⁹ DESROUSSEAUX Maylis et STAHL Lucile, « L'appréhension de l'agriculture urbaine par le droit français », *Géocarrefour*, 89/1-2, 2014, § 1 à 3.

second temps, il s'agira de caractériser les liens fonctionnels qui lient les nombreuses définitions données à l'agriculture urbaine (B).

A. Une définition de l'agriculture urbaine par sa localisation

La définition attribuée à l'agriculture urbaine par l'ONU énonce, sans préciser davantage, que les activités se développent « *à l'intérieur et aux alentours des villes* ». Cette occurrence a comme intérêt de fixer un cadre géographique au développement des activités d'agriculture urbaine. Il conviendra alors de définir géographiquement ce qu'est entendu par l'expression à « l'intérieur des villes » (A) et « aux alentours des villes » (B).

Une définition géographique classique : le cadre de la ville

En ce qui concerne le terme « urbain », il fait référence à ce qui est relatif à la ville. Selon Snrech²⁰, la définition de la ville est confuse, difficile à appréhender, peu importe la discipline²¹. Ce flou autour de la signification même de la ville rend davantage laborieux la définition de l'agriculture urbaine, définie en rapport avec celle-ci.

La ville est alors définie au regard de trois approches distinctes²² : une approche statistique qui s'appuie sur des critères démographiques ; une approche analytique où la ville se définit comme un centre de densification humaine et de diffusion culturelle reposant sur des conditions économiques, politiques et une organisation particulière des échanges ; et une approche géographique qui considère la ville comme la ville physique à savoir l'ensemble des surfaces bâties ou revêtues empêchant ainsi la végétalisation. Ce sont des parcelles imperméabilisées caractérisées par une absence de végétation.

C'est cette dernière définition qui souligne la définition géographique de l'agriculture en ville et qui permet également de dissocier l'espace urbain de l'espace périurbain. Cette organisation du territoire se reflète au sein des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et des Plans locaux d'Urbanisme (PLU ou PLUi pour les plans intercommunaux), où une

²⁰ SNRECH Serge, « Croissance démographique et développement urbain: impact sur l'offre et la demande alimentaires », *Contribution au séminaire sur l'approvisionnement et la distribution alimentaires des villes de l'Afrique francophone*, Bilan et perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest, FAO, Dakar, 1997, p. 6.

²¹ *Ibid.*

²² MOUSTIER Paule, FALL Abdou Salam, « Les dynamiques de l'agriculture urbaine : caractérisation et évaluation », in SMITH O.B. et al., *Développement durable de l'agriculture urbaine en Afrique francophone. Enjeux, concepts et méthodes*, Paris, CIRAD et CRDI, 2004, p. 26.

dichotomie est établie entre les espaces urbains et ruraux, intitulés « zones urbaines » et « zones agricoles » par les documents d'orientation et d'objectif et les règlements de zone. Ainsi, le PLU détermine, par son règlement et son zonage, les zones du territoire « urbanisées », « à urbaniser », « agricoles » et « naturelles », afin de prévoir les affectations du sol²³. Au travers de cette organisation rigide, chaque zone apparaît exclusive les unes des autres, et l'union des fonctions entre les zones urbaines et les zones agricoles paraît impossible. Il semblerait alors, qu'au sein des zones urbaines, les activités agricoles n'aient pas leurs places, destinées à se développer uniquement en zone agricole. Néanmoins, cette dissociation entre espace urbain/périurbain ne doit pas être tranchée, mais nuancée.

Une définition géographique controversée : l'agriculture périurbaine

Concernant la définition de l'agriculture périurbaine, se pose alors la question de savoir si les activités développées dans l'espace urbain peuvent inclure dans le champ de définition de l'agriculture urbaine, les activités situées en périphérie des villes. Les Anglo-Saxons utilisent le terme « *urban agriculture* » pour désigner l'agriculture située dans ou à proximité de la ville. Ils ne font pas de distinction stricte dans la localisation de ces activités²⁴. En France, deux définitions géographiques et fonctionnelles peuvent être confrontées. D'une part celle de Donadieu²⁵ qui distingue l'agriculture urbaine de l'agriculture périurbaine par leurs localisations, mais qui les rapproche au regard de leurs échanges réciproques ; d'autre part, celle de Moustier et Mbaye qui se rapproche davantage de la vision anglo-saxonne. Selon Donadieu, l'agriculture périurbaine n'est autre que celle qui se trouve à la périphérie de la ville, « *quelle que soit la nature de ses systèmes de production* »²⁶. Cette agriculture peut avoir des rapports de mitoyenneté avec la ville, ou alors « *entretenir des rapports fonctionnels réciproques* ». Au regard de cette dernière hypothèse, l'agriculture « périurbaine » serait considérée comme urbaine par le fait qu'elle constitue un ensemble d'espaces cultivés et d'espaces bâtis qui « *participent au processus d'urbanisation et forment le territoire de la ville* ». Selon la définition de Moustier et Mbaye²⁷, il n'existe pas de dissociation spatiale entre l'agriculture en

²³ DESROUSSEAU Maylis et STAHL Lucile, *préc.*, § 3.

²⁴ AUBRY Christine et POURIAS Jeanne, « L'agriculture urbaine fait déjà partie du « métabolisme urbain » », *Economie et stratégies agricoles, Déméter 2013*, 2012, p. 139.

²⁵ FLEURY André et DONADIEU Pierre, « L'agriculture, une nature pour la ville ? », *les Annales de la Recherche Urbaine*, 1997, p. 31-39.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ MOUSTIER Paule et MBAYE Alain, « Introduction générale », in MOUSTIER P. et al. (dir.), *Agriculture périurbaine en Afrique subsaharienne*, Montpellier, CIRAD, 1999 p. 8.

ville et en périphérie. L'agriculture urbaine est alors définie comme l'agriculture qui se trouve « *dans la ville et à sa périphérie, dont les produits sont destinés à la ville et pour laquelle il existe une alternative entre usage agricole et urbain non agricole des ressources* ». A l'inverse de la définition précédente, cette dernière a le mérite d'établir sciemment que l'agriculture urbaine regroupe non seulement des activités agricoles situées en périphérie, mais également des activités agricoles situées à « l'intérieur des villes », dans l'espace urbain. Ces activités permettent de cultiver, d'élever, de transformer et de distribuer des produits alimentaires ou non, dans l'espace périurbain vers l'espace urbain, et de l'espace urbain vers l'espace périurbain.

Par conséquent, ces définitions mettent en exergue les critères de localisation, de flux de marchandises et de services réciproques entre l'espace urbain et périurbain. Alors que des auteurs tels que Moustier choisissent de fondre de manière explicite ces espaces au sein d'une même terminologie, d'autres tel que Donadieu, insistent sur les « liens fonctionnels »²⁸ que ces activités agricoles entretiennent avec la ville. Quant aux flux de ressources et de produits générés et échangés dans les villes et en périphérie, ces flux engendrent des complémentarités et des concurrences entre les usages agricoles traditionnels.

Ainsi, les villes ne sont pas des « *continuums d'espaces bâtis contigus* »²⁹. L'enveloppe urbaine comprend non seulement « *des espaces urbains extérieurs et des espaces non urbains intérieurs* »³⁰. Au lieu de définir de manière précise et incohérente l'espace périurbain, ce dernier peut être perçu comme l'ensemble des espaces intermédiaires entre l'espace urbain et l'espace rural, identifié par un « *gradient croissant ou décroissant* »³¹ entre les espaces bâtis et revêtus, et les espaces non revêtus et perméables. Ce qui permet donc d'établir une distinction entre « l'intérieur des villes » et ses « alentours » est l'identification des espaces urbains, ruraux et périurbains au regard de la densité d'espaces bâtis et revêtus.

Toutefois cette appréhension de l'objet par sa situation géographique ne doit pas en constituer l'unique définition. C'est dans ce sens que des auteurs comme Nahmias et Le Caro s'accordent, en explicitant que la localisation urbaine ou périurbaine de l'activité importe

²⁸ FLEURY André et DONADIEU Pierre « De l'agriculture périurbaine à l'agriculture urbaine », *Le courrier de l'Environnement de l'Inra* n° 31, 1997, p. 45-61.

²⁹ MOUSTIER Paule, FALL Abdou Salam, « Les dynamiques de l'agriculture urbaine : caractérisation et évaluation », *préc.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

relativement peu³². En effet, la définition de l'agriculture urbaine est avant tout une définition fonctionnelle.

Alors que la dichotomie classique urbain/périurbain semble dépassée, et que la plupart des spécialistes³³ s'accordent à dire que l'agriculture urbaine est située à proximité ou dans la ville, le principal inconvénient qui demeure tend à la définition fonctionnelle de l'agriculture urbaine. En effet, l'objet même de cette étude, soit l'agriculture urbaine, répond davantage à une définition fonctionnelle qu'à une définition géographique³⁴.

B. Une définition de l'agriculture urbaine par ses fonctionnalités

Une agriculture plus sociale qu'économique

Comme exposé précédemment, la définition de l'agriculture urbaine est liée à une combinaison de facteurs à la fois géographiques, mais surtout fonctionnels. Selon l'ADEME³⁵, elle apparaît multifonctionnelle dépassant le seul rôle alimentaire et « *offrant des bénéfices multifacettes* ». En effet, l'agriculture urbaine entretient des rapports étroits multifonctionnels avec la ville. Les fonctions que recoupent ces activités répondent à un triptyque classique : de nature économique et alimentaire en contribuant à la sécurité alimentaire et en assurant de l'emploi pour les exploitants ; de nature urbanistique en permettant le maintien de la nature en ville et la protection de l'environnement urbain ; et enfin de nature sociale en développant des activités de loisirs favorables à la mixité sociale et à la lutte contre l'exclusion.

Ces fonctions s'entrecroisent et c'est cette multifonctionnalité de l'agriculture urbaine qui n'existe pas en droit français et qui demeure absente des documents de planification. Comme souligné précédemment, le règlement de zone des PLU est un outil pour caractériser l'affectation des sols. En délimitant des zones du territoire en zone « urbaine » ou « agricole », le règlement veille au respect de la nature et de la capacité de la zone. Au-delà du simple aspect géographique qui demeure incomplet, le règlement pourrait s'avérer être un instrument au service de l'agriculture urbaine, intégrant ainsi les types d'installation adaptés en zone urbaine

³² NAHMIAS Paula et LE CARO Yvon , « Pour une définition de l'agriculture urbaine : réciprocity fonctionnelle et diversité des formes spatiales », *Environnement Urbain / Urban Environment*, Volume 6, 2012, § 16.

³³ Dont RUAF (Research center on urban agriculture and food security)

³⁴ NAHMIAS Paula et LE CARO Yvon , *préc.*

³⁵ ADEME, VILLATTE Magali, « L'Agriculture urbaine, quels enjeux de durabilité ? », rapport de l'ADEME, 2017, p.4.

et à urbaniser, encore réservés aux zones agricoles. Cette multifonctionnalité suscite l'intérêt et répond à des besoins nouveaux émanant de nos sociétés contemporaines qui désirent voir se répandre de l'agriculture en ville.

A ce titre, Gabriel Runfol, directeur de la Maison de l'Agriculture Urbaine à Angers, entrevoit l'agriculture urbaine sous l'angle d'un « *écosystème, car [l'agriculture urbaine] est en lien avec de nombreuses entités morales, physiques, géographiques et organisationnelles qui dépendent les unes des autres* ». Elle relie deux espaces géographiques, en apparence antinomiques, que sont l'espace urbain et périurbain qui, en réalité, se rencontrent pour faire émerger un nouvel « *écosystème* » caractérisé par l'intégration de la végétalisation comestible.

A son tour, Antoine Lagneau, chargé de mission à l'Institut Paris région sur l'agriculture urbaine, affirme dans son ouvrage « *Agriculture urbaine, Vers une réconciliation ville-nature* », que l'agriculture urbaine se définit sous un angle plus sociologique qu'économique et qu'elle permet, en outre, une réconciliation entre nature et ville en créant à la fois du lien social « *qui fait sens* »³⁶. D'après son point de vue, l'objectif de nourrir les villes est subsidiaire, et celui de rendre les villes autosuffisantes serait inatteignable à 100 %, mais l'agriculture urbaine peut s'avérer être un moyen de relocaliser la production et la commercialisation des denrées locales.

En conclusion, et en reprenant les propos de Steel Carolyn, « *il faut donc avoir une approche globale de l'agriculture urbaine et non isolée. Son retentissement dans le monde est la résultante en chaîne de plusieurs facteurs interdépendants* ».³⁷ Ce qui permet réellement de qualifier l'agriculture, d'agriculture dite « urbaine », tend davantage à ses rapports fonctionnels entre l'espace urbain et périurbain qu'à sa localisation. C'est par le biais de ces éléments de définition qu'il est possible d'affirmer ainsi la différence entre l'agriculture urbaine et l'agriculture « conventionnelle » développée en majeure partie en milieu rural, en circuit long, dont les fonctions principales sont nourricières et économiques.

Une agriculture opposée à l'agriculture conventionnelle

L'agriculture conventionnelle, autrefois appelée « agriculture intensive » est née après la première guerre mondiale en Europe dans le but de pallier le manque de main d'œuvre. Elle s'est ensuite développée grâce aux nouvelles technologies de mécanisation et à la chimie.

³⁶ LAGNEAU Antoine, BARRA Marc, LECUIR Gilles « Agriculture urbaine : vers une réconciliation ville-nature », *Le Passager Clandestin*, 2015.

³⁷ STEEL Carolyn « Ville affamée, comment la nourriture façonne nos vies », *Rue de l'Échiquier*, 2015, p. 10-11.

L'azote, le gaz moutarde ou encore le glyphosate, qui sont présents dans la plupart des insecticides aujourd'hui, ont été à l'origine découverts et utilisés pendant la guerre³⁸. Ce système de production qui vise à augmenter les rendements tout en diminuant les moyens humains nécessaires. Les produits chimiques utilisés permettent de lutter contre les maladies et insectes ravageurs qui causent le dépérissement des cultures. Quant à lui l'élevage conventionnel permet à son tour d'optimiser la production des produits issus de l'élevage tout en maintenant leur prix bas. Aujourd'hui ce type d'agriculture est encore largement favorisé dans les pays dits « industrialisés »³⁹, dont l'essor n'est autre que la résultante du capitalisme post première et seconde guerre mondiale.

Au regard des conséquences néfastes pour l'environnement et la santé humaine⁴⁰, ce type d'agriculture assez controversé est dénoncé par la société civile⁴¹ qui se tourne vers des types d'agriculture respectueux de l'environnement. L'agriculture urbaine pourrait être un moyen de répondre à ce besoin. En effet, selon Greg KEEFFE⁴², l'agriculture urbaine a recours à des techniques différentes que celles utilisées pour l'agriculture en milieu rural concernant le choix des cultures, des espèces et de leur commercialisation. L'agriculture urbaine opte pour une commercialisation en circuit court, pour développer le lien social entre les agriculteurs et entre les agriculteurs et les consommateurs. De plus, l'agriculture urbaine se veut respectueuse de l'environnement en abandonnant le recours aux pesticides et engrais chimiques. En raison de sa présence significative en ville et à sa proximité, les méthodes issues de l'agriculture intensive sont incompatibles avec le modèle urbain pour des raisons de santé publique notamment.

Toutefois, comme l'explique Greg KEEFFE, l'agriculture urbaine n'est pas un modèle en concurrence avec l'agriculture intensive. La pratique de l'agriculture urbaine ne nécessite pas les mêmes méthodes de production que pour l'agriculture conventionnelle, les échelles sont moins importantes en ville et à sa périphérie qu'en milieu rural. De ce fait, certaines espèces ne pourront être cultivées, certains animaux, élevés en milieu urbain et périurbain. Là encore, les

³⁸ « Pesticides : ce qu'il faut savoir sur ce dossier sensible », site France Nature Environnement, URL : <https://www.fne.asso.fr/dossiers/pesticides-definition-dangers-sant%C3%A9-agriculture>

³⁹ MURUA et LAAJIMI, « Transition de l'agriculture conventionnelle vers l'agriculture durable : quelques réflexions », *Cahiers Options Méditerranéennes* n°9, CIHEAM, 1995, p. 75-86.

⁴⁰ VAN DAM Denise NIZET Jean, DEJARDIN Marcus, « La transition des agriculteurs conventionnels vers le bio : une dynamique cognitive et émotionnelle », *les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*, n°85, p159-181.

⁴¹ BRULE-GAPIHAN Elodie, LAUDE Audrey, MACLOUF Etienne, « Adopter une vision dynamique de l'innovation soutenable : le cas des circuits courts et alimentaires », *Revue d'économie industrielle*, n°159, 2017, p. 53-78.

⁴² KEEFFE Greg, « Hardware software interface — A strategy for the design of urban agriculture », in Rob Roggema (éd.), *Sustainable urban agriculture and food planning*, Routledge, 2016, p. 15-37.

documents de planification auraient un rôle à jouer en venant suppléer la législation et en encadrant les installations autorisées à se développer en ville, et celles autorisées en périphérie au regard des contraintes évoquées ci-dessus.

L'agriculture urbaine peut ainsi venir en renfort de ce type d'agriculture préexistante, tout en favorisant certains types de cultures et certains animaux d'élevage à proximité des villes ou à l'intérieur des villes. Ces agricultures n'ont pas à terme vocation à s'opposer, mais à se compléter pour répondre à une demande de la société civile croissante. Les documents de planification viendraient alors appuyer cette démarche sociétale puisqu'ils « *tradui[sen]t une vision politique* »⁴³ qui émane des besoins des citoyens.

II. Les enjeux juridiques posés autour de la question de l'intégration de l'agriculture urbaine en droit français

L'objectif premier de cette étude est de recenser les différents enjeux autour de la question de l'intégration de l'agriculture urbaine dans les documents de planification, et plus largement dans le droit positif. Dans un premier temps, il s'agira de classer les types d'installations d'agriculture urbaine existants en fonction de leur lieu d'implantation, au regard des dispositions prévues par les documents de planification. Il conviendra ensuite de vérifier la pertinence des outils prévus par la législation et la réglementation nationale et locale en matière de planification urbaine, afin d'examiner ceux qui en favorisent le développement et ceux qui en constituent un obstacle. Enfin, au regard des outils dont dispose le droit positif et des réglementations incluses au sein des documents de planification, il sera nécessaire d'entrevoir leurs limites, leurs lacunes et d'envisager les perspectives vers une consécration juridique de l'agriculture urbaine.

Le second objectif de l'étude est consacré à l'analyse des conséquences qui découlent de l'absence de reconnaissance de l'agriculture urbaine dans les documents de planification et dans la législation et la réglementation. Ces effets sont multiples et touchent d'une part le droit rural avec la question du statut de l'exploitation agricole et de l'exploitant, d'autre part le droit foncier agricole, le droit de l'immobilier et le droit administratif des biens concernant les

⁴³ « Planification territoriale », site du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, mis à jour en juin 2019, URL : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/planification-territoriale>.

conventions d'occupation des terrains accueillants des projets d'agriculture urbaine et enfin le droit de l'environnement, sous l'angle des pollutions et nuisances agricoles/ urbaines.

Parallèlement, il s'agira de mettre en exergue les acteurs publics et privés à l'initiative des projets d'agriculture urbaine, puis d'analyser les obstacles qu'ils rencontrent afin de formuler des propositions juridiques novatrices. En principe, la mise en œuvre de projets d'agriculture urbaine émane en premier lieu du citoyen et des associations, calquée sur un modèle horizontal. Ce modèle tend à s'inverser pour se rapprocher d'un modèle vertical: du citoyen vers le politique. Pour répondre à cette demande sociale, les pouvoirs publics ont ainsi un rôle à jouer primordial. Et c'est notamment par le biais des documents de planification qu'ils pourront tenter de satisfaire la réalisation de projets globaux, associatifs ou individuels, et contribuer à leurs expansions. Pour aller encore plus loin dans la définition de l'objet d'étude, c'est par le biais de la planification territoriale, que les pouvoirs publics pourront tenter de reconnaître l'agriculture urbaine en établissant une définition et un cadrage en fonction de l'affectation propre à chaque zone. Le fait de ne pas mentionner cette occurrence dans les documents de planification est significatif. Cette absence met en exergue soit un manque de volonté des pouvoirs publics, soit un manque de connaissance et d'informations qui entraîne la prise en compte d'une partie de la typologie plurielle des activités relevant de l'agriculture urbaine.

C'est donc par le biais de ces nombreux enjeux qu'il conviendra de s'interroger sur les perspectives de modification des textes législatifs et réglementaires ainsi que des outils inadaptés qu'ils mettent à disposition des acteurs de la planification. La mention de l'agriculture urbaine dans les documents de planification n'est pas anodine et engendre ainsi des conséquences juridiques importantes, telles qu'un statut juridique propre pour les exploitants n'ayant pas le statut d'agriculteur, des contrats types pour mieux appréhender la situation juridique de l'activité, voire la reconnaissance d'un véritable service public, dès lors que ces activités, sous le contrôle de la personne publique, seraient reconnues d'intérêt général.

Afin de répondre aux divers problèmes que recoupe la question de l'intégration de l'agriculture urbaine en droit français, il serait nécessaire d'entrevoir, dans une première partie, les enjeux juridiques liés à l'appréhension lacunaire de l'agriculture urbaine et dans une seconde partie, les conséquences juridiques liées à la reconnaissance de cette agriculture.

PREMIERE PARTIE – Les enjeux juridiques liés à l’appréhension lacunaire de l’agriculture urbaine

Parmi les enjeux juridiques qui entourent la notion d’agriculture urbaine et conditionnent son intégration dans les documents de planification, la reconnaissance d’un statut juridique propre semble primordiale afin d’appréhender l’objet⁴⁴. L’intérêt étant de savoir si l’agriculture urbaine est une agriculture « *juridiquement comme les autres* »⁴⁵.

Ainsi, il conviendra dans un premier temps d’appréhender la singularité de l’agriculture urbaine sous l’angle du droit rural et du droit de l’urbanisme pour en dégager les lacunes (Chapitre 1). Dans un second temps, il s’agira de mettre en exergue les solutions qui permettent d’implanter des projets d’agriculture urbaine au regard de la fonctionnalité des espaces urbains, périurbains et ruraux (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 – L’existence d’un vide juridique autour de la définition de l’agriculture urbaine

Le droit rural et le droit de l’urbanisme appréhendent de façon lacunaire l’agriculture urbaine, ils n’en donnent aucune définition spécifique. A la croisée de différents codes⁴⁶, le cadre juridique existant n’a pas été élaboré pour cette pratique qui se caractérise par sa polymorphie et sa *plurifonctionnalité*⁴⁷. Pendant de nombreuses années, il était impossible de comprendre l’agriculture et la ville comme un ensemble⁴⁸. Cela s’explique notamment par le fait que cette distinction entre l’urbain et le rural renvoie à des identités distinctes. Cette scission culturelle et sociale a également été accompagnée d’une scission juridique : le code rural pour les activités liées aux champs, à la campagne, aux espaces ruraux et le code de l’urbanisme pour les activités tenant à la ville.

⁴⁴ GRIMONPREZ Benoît, « L’agriculture urbaine: une agriculture juridiquement comme les autres? », *préc.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ C.de l’urbanisme, C.rural et de la pêche maritime, C.de l’environnement.

⁴⁷ BRONDEAU Florence, « Cultiver la ville : outils et territoires d’une (re)conquête citoyenne ? », *Géographie et cultures* n° 101, 2017, p. 5-15.

⁴⁸ GRIMONPREZ Benoît, « Vers un concept juridique d’agriculture de proximité », in GRIMONPREZ Benoît. (Dir), *Agriculture et ville vers de nouvelles relations juridiques*, LGDJ, 2016, p. 198.

Aujourd'hui cette dualité ville/campagne, zone urbaine/agricole s'estompe en pratique au regard des mutations observées par les géographes et sociologues.⁴⁹ Et pour cause, il n'existe plus de « *césure franche* »⁵⁰ entre les différents espaces urbains et ruraux. C'est un continuum qui se dessine et qui brouille ainsi les frontières juridiques entre deux codes qui témoignaient de deux réalités antinomiques⁵¹.

Ces nouvelles relations entraînent une remise en question des destinations envisagées entre les villes et les campagnes. Si la ville a toujours été considérée comme un espace de vie, rien ne l'oppose à devenir un espace de production au même titre que les espaces de production deviendraient progressivement des espaces de vie. La solution serait alors d'inverser le regard que l'on porte sur le territoire⁵².

Toutefois, les textes juridiques sur lesquels l'agriculture urbaine peut trouver un support sont « *maigres, épars et peu éloquents* »⁵³. Au regard du principe de l'indépendance des législations, il est difficile d'appréhender une activité qui s'assoit tant sur le champ du code rural que du code de l'urbanisme.

Alors que le CRPM se contente de définir l'activité agricole, recoupant ainsi une partie des projets d'agriculture urbaine marchande (Section I), le code de l'urbanisme, quant à lui, autorise l'implantation de projets d'agriculture urbaine sans définir de cadre légal propre (Section II), considérant alors que la nature de cette activité se rapproche davantage du domaine du droit rural.

Section I – L'examen du droit rural au regard des nouvelles exigences posées par l'agriculture urbaine

L'agriculture urbaine transforme le droit rural au regard des nouvelles exigences juridiques qu'elle crée. L'agriculture en ville laisse les institutions perplexes au point que cette agriculture erre dans le « *non-droit agricole* »⁵⁴.

Ainsi force est de constater que le droit rural n'est pas encore adapté afin d'intégrer pleinement l'agriculture urbaine comme les activités agricoles traditionnelles. Ces limites se

⁴⁹ MATHIEU Nicole, « Relations ville-campagne : quel sens, quelle évolution ? », *Revue Pour* 2004, dossier n° 182.

⁵⁰ GRIMONPREZ Benoît, « Vers un concept juridique d'agriculture de proximité », *préc.*, p. 206.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Citation reprise de Pierre Donadieu invité de la table ronde « L'agriculture urbaine, entre terrains d'entente et champs de tension », co-organisée par la Mission Agrobiosciences et l'INP-Ensai, le 4 décembre 2012.

⁵³ GRIMONPREZ Benoît, « Vers un concept juridique d'agriculture de proximité », *préc.*, p. 206.

⁵⁴ GRIMONPREZ Benoît, « L'agriculture urbaine: une agriculture juridiquement comme les autres? », *préc.*

manifestent tant par un manque d'élargissement de la définition de l'activité agricole (I), que par les contraintes actuelles imposées par le monde agricole au seul modèle juridiquement réalisable : les fermes urbaines marchandes (II).

I. Une définition de l'activité agricole inadaptée à l'agriculture urbaine

La définition du CRPM est une définition générale, de l'activité agricole. Pourtant, cette définition exclut des projets d'agriculture urbaine de son champ d'application. Ce manque d'élargissement de la définition de l'activité agricole se traduit par le recours à des critères peu appropriés au développement de l'agriculture en ville (A) où le critère économique constitue une réelle limite à la qualification d'activité agricole pour les projets d'agriculture urbaine non professionnels (B).

A. Une définition de l'activité agricole par sa nature

Comme exposé précédemment, l'article L. 311-1 du CRPM définit l'activité agricole comme correspondant « *à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle* »⁵⁵. La notion de cycle biologique est centrale dans cette définition qui renvoie au développement de la vie végétale ou animale. Cette première dimension de la définition de l'activité agricole renvoie à l'activité principale ou « par nature »⁵⁶. Néanmoins, la définition comporte une deuxième dimension concernant les activités secondaires ou « par relation »⁵⁷ : soit « *les activités dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation* »⁵⁸. Ces activités secondaires sont soit des activités de transformation en vue de la vente, soit des activités qui ont pour support l'exploitation. Ces activités ne sont pas des activités agricoles par nature, au même titre que la production agricole, c'est en ce sens qu'elles sont qualifiées de secondaires. Ainsi l'activité agricole est diversifiée, elle est une combinaison des activités par nature et secondaires. Cette diversification « *n'est pas la pluriactivité* »⁵⁹, car

⁵⁵ CRPM, art. L. 311-1.

⁵⁶ HERNANDEZ ZAKINE Carole, « L'influence du droit de l'environnement sur le droit rural », *Ruralia* 1998, n° 3, § 24.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ CRPM, art. L. 311-1.

⁵⁹ HERNANDEZ ZAKINE Carole, « L'influence du droit de l'environnement sur le droit rural », *préc.*, § 25.

la pluriactivité change le statut de l'agriculteur. Or, en matière d'agriculture urbaine, la plupart des exploitants sont pluriactifs et exercent une activité économique en parallèle de leurs activités d'agriculture urbaine, distincte de tout lien avec l'activité agricole.

Cette définition est importante car elle est la seule définition qui encadre l'activité agricole et plus largement, qui conditionne la destination des zones agricoles dans les documents de planification⁶⁰. Au regard de la définition délivrée par le code rural, depuis la loi du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social⁶¹, celle-ci ne fait ni référence au lieu de production, ni au support de l'activité. La définition ne semble pas s'opposer au développement de l'agriculture hors sol en ville. A ce titre, les fraises, les tomates⁶² sont déjà des cultures qui ne se cultivent plus en plein champ. Ainsi, face à cette définition unique et générale de l'activité agricole, il semblerait que l'agriculture urbaine soit par nature une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 du CRPM et plus largement une agriculture « *juridiquement comme les autres* »⁶³.

Néanmoins, au-delà de l'essence même de l'activité, une activité d'agriculture urbaine ne sera considérée légalement comme agricole que si elle répond à une activité de production exercée à titre professionnel. Autrement dit, l'activité doit être exercée dans un but professionnel, ou à minima dans un but « intéressé »⁶⁴. La définition de l'activité agricole incluant celle de l'exploitation agricole, est « *une réalité à deux dimensions, les deux aspects de la notion étant corollaires l'un de l'autre* »⁶⁵. La difficulté principale réside donc dans la qualification d'exploitation d'agricole qui demeure consubstantielle à la définition même d'activité agricole. Ce qui caractérise le caractère professionnel de l'activité est la génération de revenus réguliers liés à cette activité. Pour exemple, un jardin partagé associatif qui répondrait parfaitement à la définition de l'activité agricole par nature donnée par le CRPM, ne sera considéré comme tel en raison de l'absence de revenu généré par l'exploitant.

⁶⁰ Arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu, JORF n°0274 du 25 novembre 2016, texte n° 51.

⁶¹ Loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, JORF, 31 décembre 1988, page 16741.

⁶² Projets de fermes urbaines sur les toits, production hors sol de fraises et de tomates à Paris, URL : <https://www.souslesfraises.com/>

⁶³ GRIMONPREZ Benoît, « L'agriculture urbaine: une agriculture juridiquement comme les autres? », *préc.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ HERNANDEZ ZAKINE Carole, « L'influence du droit de l'environnement sur le droit rural », *préc.*, § 23.

B. Une définition de l'activité agricole par sa finalité

Pour savoir si une activité d'agriculture urbaine est une activité agricole, il convient d'appréhender le critère économique. Ce critère peut se mesurer au regard de l'affiliation au régime de la mutualité sociale agricole (MSA) qui repose sur « l'activité minimale d'assujettissement »⁶⁶(AMA). La MSA est le régime de sécurité sociale des salariés et non-salariés agricoles qui conditionne la reconnaissance du statut d'agriculteur. Depuis la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014⁶⁷, afin d'être affilié à la MSA en tant que chef d'exploitation ou d'entreprise agricole, l'exploitant doit atteindre l'AMA. Elle est appréciée au regard de trois critères non cumulatifs:

- soit, l'exploitation concerne une surface « au moins égale » à la surface minimale d'assujettissement. Cette surface est fixée par arrêté préfectoral pour chaque département et chaque culture, sauf pour les productions hors sol, c'est un arrêté ministériel qui fixe les coefficients d'équivalence applicables uniformément. Elle équivaut en moyenne à 1 hectare ;
- soit, l'exploitant consacre au moins 1 200 heures de travail par an à son exploitation en comptabilisant le temps de travail consacré à l'acte de production et le temps de travail passé aux activités de prolongement de l'acte de production et aux activités d'agro-tourisme développées sur l'exploitation ;
- soit, son revenu professionnel généré par l'activité agricole est supérieur ou égal à l'assiette forfaitaire applicable à la cotisation d'assurance vieillesse, soit 800 SMIC. Dès lors qu'aucune de ces conditions n'est remplie, il est encore possible d'être affilié de manière dérogatoire à la MSA « *si leurs revenus professionnels annuels sont supérieurs ou égaux à 640 SMIC horaires ou s'ils mettent en valeur une superficie supérieure à 25% de la surface minimale d'assujettissement* »⁶⁸.

⁶⁶ Pour être affilié à la MSA, en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole, l'importance de l'activité agricole doit atteindre l'activité minimale assujettissement (AMA) Site de la MSA: <https://www.msa.fr/lfy/web/msa/exploitant/l-agriculture-urbaine-et-les-nouveaux-modes-de-production-agricole>

⁶⁷ Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, JORF, 14 octobre 2014, page 16601, texte n° 1.

⁶⁸ MAYOL Pascal et GANGNERON Étienne « L'agriculture urbaine : un outil déterminant pour des villes durables », CESE, Avis de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, le 12 juin 2019, p. 33.

Ainsi, les activités reconnues comme agricoles sont celles dont l'activité principale est agricole au sens de l'article L. 311-1, et qui répondent à l'un des critères d'affiliation à la MSA⁶⁹.

A l'aune de l'article précédemment cité⁷⁰, seules les exploitations agricoles, en dehors des activités de loisirs, sont considérées comme faisant partie du domaine de l'agriculture. Or, l'agriculture urbaine recoupe également des projets récréatifs sans valeur marchande. Bien que ces activités répondent à l'essence même de la définition posée par l'article L. 311-1, le simple fait qu'elles ne soient pas des activités professionnelles de production les exclut de la définition d'activité agricole. C'est bien la dimension entrepreneuriale⁷¹ du projet qui détermine si l'activité est agricole. Au travers de trois arrêts rendus par le Conseil d'Etat⁷² sur la notion d'activité agricole, la Haute juridiction est venue préciser le sens du terme « exploitation » au regard de l'article L. 311-1 du CRPM. Le Conseil d'Etat se prononce tant sur la finalité des activités agricoles que sur leur caractère lucratif. S'agissant de la finalité de l'activité, la jurisprudence administrative a élargi les hypothèses, considérant ainsi que « *la qualification d'activité agricole n'est pas subordonnée à la poursuite d'un objectif de production ou de vente* »⁷³. Didier Krajeski retient néanmoins, qu'au regard de l'article L. 311-1 du CRPM, l'activité agricole est subordonnée avant tout à une activité de production : « *l'agriculture est un producteur* », quoi qu'en dise le juge administratif dans son interprétation extensive de la finalité de l'activité agricole⁷⁴. S'agissant du caractère lucratif de l'activité, Didier Krajeski relève que le Conseil d'Etat semble fonder sa jurisprudence sur celle de la Cour de cassation qui avait écarté la qualification d'activité agricole pour des activités de loisirs⁷⁵.

Au regard de ce constat, les activités d'agriculture urbaine non marchandes ne peuvent être légalement considérées comme des activités agricoles en raison du caractère non économique de l'activité. Toutefois, les activités marchandes telles que les fermes urbaines échappent à cette exception. Les fermes urbaines marchandes répondent à une finalité principalement productive et majoritairement, voire, exclusivement, économique. Ainsi, dès lors que le seul critère

⁶⁹ « L'agriculture urbaine dans les quartiers en renouvellement urbain », *Les carnets de l'innovation*, Guide de l'ANRU, janvier 2020.

⁷⁰ CRPM, art. L. 311-1.

⁷¹ KRAJESKI Didier, « Quelques précisions sur la notion d'activité agricole », *RD rur* n° 438, Décembre 2015, comm. 232.

⁷² KRAJESKI Didier, « Quelques précisions sur la notion d'activité agricole », *préc.*, cf. CE, sect., 17 juin 2015, n° 379276 / CE, sect., 17 juin 2015, n° 371625 / CE, sect., 8 juill. 2015, n° 369730 : JurisData n° 2015-016692.

⁷³ CE, sect., 8 juill. 2015, *Office du développement agricole et rural de Corse*, n° 369730

⁷⁴ KRAJESKI Didier, « Quelques précisions sur la notion d'activité agricole », *préc.*

⁷⁵ *Ibid.*

intéressant l'activité agricole est le critère économique, indépendamment de son lieu d'implantation, les activités d'agriculture urbaine marchandes localisées en ville peuvent à juste titre être qualifiées d'activités agricoles. Par conséquent elles se verront appliquer le régime du droit rural même si ces dernières sont localisées en zone urbaine.

Cependant, l'application de cette législation aux fermes urbaines marchandes, ne représente pas seulement un avantage, mais comporte également des inconvénients d'une certaine envergure. En effet, il est essentiel de rappeler que le droit rural s'est construit sur une identité propre au milieu rural. Ainsi, il ne prévoit pas un cadre pour les activités agricoles situées en ville. S'ajoutent alors des conséquences en matière de statuts, de contrats, de subventions pour ces nouveaux « *exploitants des villes* »⁷⁶ et ces nouvelles activités. Au-delà de l'enjeu qui est de faire de l'agriculture urbaine une activité agricole comme les autres, il existe des contraintes juridiques liées au manque de souplesse du droit rural, et plus largement au vide juridique qui encadre la notion d'agriculture urbaine. Le droit rural est une source de contraintes pour les fermes urbaines marchandes.

II. Les inconvénients liés à l'adaptation de l'agriculture urbaine au monde rural

Les fermes urbaines marchandes profitent des mêmes avantages que les fermes en milieu rural, mais subissent également les mêmes inconvénients⁷⁷. Ces formes d'agriculture urbaine sont semblables à celles connues dans l'espace rural. « *Situées au sein des villes ou à leur périphérie, elles occupent généralement des superficies comprises entre 1,5 et 10 ha. Ce sont soit des microfermes multifonctionnelles ou, plus souvent, des fermes périurbaines maraîchères* »⁷⁸.

Parmi les avantages accordés aux structures agricoles, on trouve les interventions de la SAFER, qui demeurent toutefois limitées en zone urbaine (A). Au-delà de cette intervention limitée, les fermes urbaines marchandes rencontrent également des inconvénients en s'adaptant aux règles du monde agricole (B).

⁷⁶ GRIMONPREZ Benoît, « Vers un concept juridique d'agriculture de proximité », *préc.*, p. 206.

⁷⁷ GRIMONPREZ Benoît, « L'agriculture urbaine: une agriculture juridiquement comme les autres? », *préc.*

⁷⁸ MAYOL Pascal et GANGNERON Etienne, « L'agriculture urbaine : un outil déterminant pour des villes durables », *préc.*, p.11.

A. Une intervention discutée de la SAFER en zone urbaine

Cette société a pour rôle principal de permettre « à tout porteur de projet viable de s'installer en milieu rural »⁷⁹, mais pas seulement. Créée par la loi d'orientation agricole de 1960⁸⁰, la SAFER n'a de cesse d'évoluer dans ses objectifs. Elle permet de développer l'agriculture en réorganisant les exploitations agricoles, mais elle agit également en matière d'environnement et de développement durable face à l'urbanisation grandissante. Sur certains territoires, comme celui de l'Agglomération lyonnaise⁸¹, la SAFER se retrouve confrontée à un sujet nouveau : l'agriculture urbaine. Sur le territoire de la Métropole de Lyon, certains de ces projets se trouvent ou se trouveront en milieu urbain. Au sein de l'espace urbain, l'agriculture urbaine est contrainte par l'urbanisation, alors que ces projets sont enclins à répondre à une demande de lien social, de circuit court, de demande de certification agriculture biologique. Selon la SAFER Auvergne Rhône-Alpes il existe également des types d'agriculture plus traditionnels confrontés aux mêmes prérogatives précédemment énumérées : agriculture biologique, commercialisation en circuit court, etc. Enfin, s'opposent également des projets d'exploitations agricoles en périphérie tels que la culture céréalière, où les denrées, vendues à des coopérations agricoles, qui ne sont pas exclusivement destinés à nourrir l'agglomération lyonnaise en circuit court⁸².

Ainsi, le territoire de la Métropole est un véritable terrain d'expérimentation entre le très urbain et le périurbain où l'agriculture reste très diversifiée. Le but de la SAFER est de répondre au mieux aux enjeux d'aménagement du territoire en favorisant le développement des projets d'agriculture urbaine par le droit de préemption. D'après l'article L. 143-1 du CRPM⁸³, la SAFER dispose d'un droit de préemption qui lui permet d'être informée des ventes de biens ruraux afin de pouvoir les acheter prioritairement, en se substituant à l'acquéreur initial⁸⁴. L'objectif est de revendre le bien⁸⁵ à un nouvel acquéreur choisi par la SAFER, dont le projet correspond à la politique d'aménagement du territoire. Ce droit est toujours appliqué au regard d'un but d'intérêt général afin de maintenir la vocation agricole des terrains et surtout, d'éviter

⁷⁹ JALLAIS Alain (actualisé par ROUSSEL Franck), « Exploitation agricole », *JC Notarial Formulaire*, Fasc. 60, V° Exploitation agricole-SAFER, juin 2010, § 1-2.

⁸⁰ Loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole, JORF, 7 août 1960, page 7357.

⁸¹ Particularité de l'Agglomération lyonnaise : il existe deux SAFER, l'une située sur le territoire de la Métropole de Lyon et la deuxième située sur le territoire du Nouveau Rhône (ancien Département du Rhône).

⁸² Entretien avec Laurianne Bonfils de la SAFER Auvergne-Rhône-Alpes.

⁸³ CRPM, art. L. 143-1.

⁸⁴ KRAJESKI Didier, « Droits de préemption en matière rurale », *JCl. Notarial Formulaire*, novembre 2019, § II.

⁸⁵ L'aliénation porte simultanément sur des terrains à usage agricole ou à vocation agricole et sur une ou plusieurs des catégories de biens, cf. CRPM, art. L. 143-1-1.

la surenchère des prix, empêchant ainsi les futurs agriculteurs d'acquérir le bien en raison d'un prix trop excessif⁸⁶.

Néanmoins, ce droit de préemption ne s'applique pas de la même manière lorsque l'activité se situe en zone agricole ou en zone urbaine⁸⁷. Alors que dans les zones agricoles ou naturelles des PLU, dans les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels péri-urbains ou dans les périmètres d'aménagement foncier rural, le droit de préemption est applicable sans limites par la SAFER, en zone urbaine il ne peut s'exercer qu'à condition que les biens aient déjà un usage agricole⁸⁸. En outre, la SAFER doit saisir l'autorité administrative compétente de l'Etat d'une demande mentionnant la superficie minimale de ces terrains en zone urbaine à préempter⁸⁹. Cette superficie est fixée par décret pour chaque territoire des SAFER. Elle équivaut à 25 ares soit 2500m²⁹⁰ dans le cas des polycultures-élevage et de 1 000 m² dans le cas des cultures maraîchères et fruitières et des zones viticoles⁹¹. En dessous de cette superficie, excepté les dérogations mentionnées dans le décret à l'article susmentionné, les biens ne pourront faire l'objet d'une préemption de la part de la SAFER.

Ainsi pour que les terrains localisés en zone urbaine puissent faire l'objet d'une préemption de la part de la SAFER, ils doivent à la fois répondre à une superficie minimale de 2500m² ou de 1000m² et présenter un usage agricole. Exception faite pour les « bâtiments agricoles » cédés en zone urbaine du PLU qui demeurent « *préemptable indépendamment de tout seuil* »⁹².

Au regard de cette analyse le critère principal permettant l'application du droit de préemption de la SAFER demeure la vocation agricole de ces terrains. Pour l'exemple des fermes marchandes urbaines, il suffit donc qu'une activité agricole soit exercée avant que la SAFER exerce son droit de préemption. Ce droit de préemption permet alors de préserver la vocation agricole du terrain.

⁸⁶ Voir les objectifs déclinés de la SAFER : CRPM, art. L. 143-2.

⁸⁷ GRIMONPREZ Benoît, « L'agriculture urbaine: une agriculture juridiquement comme les autres? », *préc.*

⁸⁸ Voir les conditions d'exercice du droit de préemption : CRPM, art. L. 143-7.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Exemple avec le Décret n° 2017-468 du 31 mars 2017 autorisant la société d'aménagement foncier et d'établissement rural Auvergne-Rhône-Alpes à exercer le droit de préemption et à bénéficier de l'offre amiable avant adjudication volontaire (tous les autres décrets disponibles sur le site de la SAFER : <https://www.safer.fr/les-safer/le-droit-de-preemption/>).

⁹¹ GUICHARD Pauline, « Le droit de préemption SAFER », Article du site Preventimmo <https://www.preventimmo.fr/droit-de-preemption-safer>.

⁹² SARDOT Christophe et TEITGEN Antoine « Les particularités juridiques de l'agriculture urbaine intra-muros », *JCP N* n° 20, mai 2018, 1185, § 9.

B. La frontière juridique établie par le droit rural en matière de contrôle administratif des exploitations agricoles

Outre l'intervention avantageuse de la SAFER, les fermes urbaines marchandes sont confrontées aux inconvénients liés à l'application du droit rural⁹⁴.

En effet, le développement des fermes urbaines marchandes en raison de leur caractère novateur, interrogent, si bien, que la question se pose de savoir si elles doivent échapper au contrôle exercé par l'administration sur les « *structures des exploitations agricoles* » au regard de l'article L. 331-1 du CRPM⁹⁵. Si ces structures sont à même de bénéficier des avantages conférés aux structures agricoles traditionnelles, en raison du caractère agricole et économique de l'activité, elles ne devraient pouvoir échapper aux inconvénients que subissent ces mêmes structures. Ainsi, elles devraient pouvoir être soumises au contrôle par autorisation préfectorale comme mentionné dans l'article précité⁹⁶. Ce contrôle peut être nécessaire en raison d'une « *capacité agricole insuffisante* »⁹⁷ liée au défaut « *de formation ou d'expérience professionnelle* »⁹⁸.

Cette autorisation préalable d'exploiter est un contrôle administratif obligatoire avant toute exploitation d'une terre agricole, élargissement d'une exploitation existante ou regroupement d'exploitations, dès lors que les personnes n'ont pas la « *capacité agricole* »⁹⁹ et que la surface d'exploitation dépasse le seuil d'autorisation fixé par le Schéma Directeur Régional des Exploitations Agricoles (SDREA). Elle soumet ainsi l'exploitant, tant en milieu rural qu'en milieu urbain, à un contrôle de l'exploitation des terres. Ce dispositif a été conçu afin d'éviter l'accaparement des terres agricoles et il tend aujourd'hui à promouvoir le développement de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement¹⁰⁰. Jusqu'à présent les formes d'agriculture urbaine ont été dispensées de cette formalité puisqu'elles se situaient en dessous des seuils de l'autorisation¹⁰¹. Toutefois, avec le développement de l'agriculture urbaine, il est certain que les seuils des SDREA seront réévalués en raison de la rareté des

⁹⁴ GRIMONPREZ Benoît, « L'agriculture urbaine: une agriculture juridiquement comme les autres? », *préc.*

⁹⁵ CRPM, art. L. 331-1.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ SARDOT Christophe et TEITGEN Antoine « *Les particularités juridiques de l'agriculture urbaine intra-muros* », *préc.*, § 6.

⁹⁸ CRPM, art. L. 331-1, 1°.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ DE LOMBARDON Antoine, « Les politiques urbaines et le cadre réglementaire en matière d'AU », *Agricultures urbaines FUN MOOC*, 2020, p. 38.

¹⁰¹ GRIMONPREZ Benoît, « L'agriculture urbaine : une agriculture juridiquement comme les autres? », *préc.*

surfaces à exploiter dans l'espace urbain et périurbain et de la concurrence qui risquerait de s'intensifier¹⁰². Ainsi la police administrative exerce un contrôle administratif établi par le droit rural sur les exploitations agricoles en milieu rural. Au regard des seuils actuels des SDREA, les activités d'agriculture urbaine échappent à ce contrôle. Cette frontière juridique créée par le droit rural, dissocie de façon explicite les activités agricoles prenant place dans l'espace rural, ayant une certaine capacité, des activités agricoles prenant place dans l'espace urbain et périurbain, de plus faibles envergures. Seules les fermes urbaines marchandes, qui répondent aux seuils des SDREA, seraient soumises à ce contrôle administratif.

Par leur activité économique et nourricière, les fermes urbaines marchandes sont un moyen de répondre à la production alimentaire. L'étude du Parlement européen sur l'agriculture urbaine¹⁰³ met en exergue les propos de Joshua Zeunert qui explique que la périphérie est le lieu propice pour le développement de l'activité agricole et par conséquent le développement d'activité économique générant la création d'emplois. L'auteur illustre sa pensée par l'exemple d'une municipalité britannique qui a généré pas loin de 1200 emplois en aménageant sur ces territoires municipaux, des activités de maraichage¹⁰⁴.

La multifonctionnalité de l'agriculture urbaine questionne et demeure encore « *une zone grise du droit* »¹⁰⁵ notamment au regard du caractère récréatif et social que ces activités peuvent recouper. Les fermes urbaines marchandes demeurent les seules installations qui sembleraient pouvoir s'implanter en zone urbaine au regard de leur activité principale agricole, au sens de l'article L. 311-1, et du caractère économique de l'activité. Elles font partie des installations propices pour s'installer en périphérie ou à proximité des villes, voire au sein même des villes pour des structures de moindre envergure. Plusieurs activités ne rentrent donc pas dans les critères nécessaires pour être affiliés à la MSA et obtenir le statut d'agriculteur¹⁰⁶, ce qui écarte ces activités du champ d'application du CRPM. Outre le droit rural, le droit de l'urbanisme est également confronté à la notion d'agriculture urbaine, qui l'influence progressivement malgré le flou juridique qui l'entoure.

¹⁰² « L'agriculture urbaine dans les quartiers en renouvellement urbain », Les carnets de l'innovation, Guide de l'ANRU, Décembre 2019, p. 29.

¹⁰³ MCELDOWNEY James, « L'agriculture urbaine en Europe, modèles, défis et stratégies », *préc.*

¹⁰⁴ *Ibid*, cf. La référence à la municipalité d'Enfield, au Royaume-Uni, provient de J. Zeunert, *Urban agriculture upscaled: economically and socially productive public green space*, chapitre 7, dans R. Roggema (éd.).

¹⁰⁵ MUNDLER Patrick, CONSALES Jean-Noël, MELIN Gil, POUVESLE Cyril et VANDENBROUCKE Perrine, « Tous agriculteurs ? L'agriculture urbaine et ses frontières », *préc.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

Section II – L’influence progressive de l’agriculture urbaine sur le droit de l’urbanisme

Le code de l’urbanisme se contente d’établir l’implantation des toitures végétalisées et l’aménagement des jardins familiaux partagés en zone urbaine sans pour autant ouvrir la voie à « l’agriculture urbaine ». Malgré ces efforts progressistes, les règles urbanistiques sont encore peu propices à l’implantation de l’agriculture urbaine (I), et le droit de l’urbanisme fait face à ses propres limites en matière de contrôle des modalités d’usage du sol (II).

I. Des règles urbanistiques peu propices à l’implantation de l’agriculture urbaine

Le droit de l’urbanisme n’est pas le droit de la ville, il s’applique sur l’ensemble du territoire¹⁰⁷. Toutefois, l’agriculture est une activité définie et appréhendée uniquement par le code rural. Sont exclues explicitement de la réglementation de l’urbanisme les productions agricoles¹⁰⁸. En effet, cette activité, qui s’est construite sur une identité propre au milieu rural, est étrangère aux normes qui s’appliquent en ville. En zone urbaine, à l’exception des « *sites et secteurs à protéger pour des motifs d’ordre écologique* »¹⁰⁹ et des « *terrains cultivés et [d]es espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques* »¹¹⁰, l’agriculture représente « *une part défavorisée* »¹¹¹. Pourtant au regard de l’article L. 121-1 du code de l’urbanisme, il semblerait que la ville ne soit pas consubstantiellement opposée à l’agriculture puisque les documents d’urbanisme prévoient « *la diversité des fonctions urbaines et rurales* »¹¹².

Toujours est-il que l’intégration de l’agriculture en zone urbaine reste marginale (A), alors que la zone agricole demeure conditionnée à accueillir des activités agricoles (B).

¹⁰⁷ C. de l’urbanisme, art. L. 101-3.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ C. de l’urbanisme, art. L. 151-23.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ GRIMONPREZ Benoît, « L’agriculture urbaine: une agriculture juridiquement comme les autres? », *préc.*

¹¹² C. de l’urbanisme, art. L. 121-1.

A. L'intégration marginale de l'agriculture en zone urbaine des plans locaux d'urbanisme

Si les zones urbaines ne peuvent remplir une fonction nourricière au même titre que les zones agricoles, il n'en demeure pas moins qu'elles pourraient remplir des fonctions sociale et environnementale générées par l'intégration de l'agriculture en ville¹¹³. Malgré cette disposition, l'agriculture urbaine est contrainte par les proscriptions du droit de l'urbanisme qui se traduisent dans les documents de planification.

A priori, l'intégration de l'agriculture urbaine dans le droit de l'urbanisme est révélatrice de contraintes car elle n'est pas adaptée aux normes de constructions, aux règles tenant au domaine public, aux servitudes d'urbanisme qui s'appliquent en zones urbaines. Ainsi, le principal obstacle à certains projets d'agriculture urbaine demeure l'enclavement des installations agricoles en zone urbaine par le code de l'urbanisme en matière de limitation de hauteur ou de respect de l'aspect architectural des bâtiments¹¹⁴, malgré le fait que l'article L. 111-16¹¹⁵ du même code, autorise la végétalisation des toitures. L'aspect architectural de l'installation agricole en ville doit s'adapter aux caractères et aux normes de construction du milieu urbain. A ce titre, la hauteur des installations agricoles sur toit ou la végétalisation des toitures doit respecter une certaine « *qualité de mise en œuvre, un choix pertinent de dispositifs limitant l'entretien, afin d'assurer et de garantir une pérennité de l'aménagement* »¹¹⁶.

Pour exemple, le règlement du PLU de Paris prévoit plus précisément que pour « *toute toiture terrasse supérieure à 500 m², le substrat doit permettre de reproduire au mieux les qualités des sols naturels ou permettre l'installation d'une agriculture urbaine en toiture.* »¹¹⁷. La ville de Paris a ainsi modifié son PLU de manière approfondie afin d'accueillir des projets d'agriculture urbaine en ville de manière formelle. On retrouve ainsi l'occurrence « agriculture urbaine » qui ne figure aucunement dans le PLU de la Métropole de Lyon alors que la végétalisation des

¹¹³ NAHMIAS Paula et LE CARO Yvon, « Pour une définition de l'agriculture urbaine : réciprocity fonctionnelle et diversité des formes spatiales », *préc.*

¹¹⁴ DESROUSSEAUX Maylis et STAHL Lucile, *préc.*

¹¹⁵ C. de l'urbanisme, art. L. 111-16 : « le permis de construire ou d'aménager ou la décision prise sur une déclaration préalable ne peut s'opposer à l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre, à l'installation de dispositifs favorisant la retenue des eaux pluviales ou la production d'énergie renouvelable ».

¹¹⁶ Section « Volume Enveloppe de Toiture et Couronnement » (VETC), PLU de la Métropole de Lyon, approuvé le 13 mai 2019.

¹¹⁷ Section « UG.13.1- Obligations en matière de réalisation d'espaces libres, de plantations et de végétalisation du bâti », PLU de Paris, Règlement, Tome 1.

toitures en zone urbaine est prévue. La présence de cette occurrence démontre la volonté politique de reconnaître l'agriculture urbaine localement par la voie réglementaire. Même si aujourd'hui le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU de Paris ne semble pas intégrer l'agriculture urbaine comme l'un des enjeux du projet de territoire, il n'en demeure pas moins qu'une traduction réglementaire permet d'autoriser explicitement les équipements destinés à l'agriculture urbaine. Il revient aux collectivités d'appliquer les règles du code de l'urbanisme et d'aller au-delà, comme la Ville de Paris, en intégrant formellement l'implantation de « *l'agriculture intra urbaine* » dans les zones urbaines du PLU. Cette modification permettra d'introduire les équipements de production agricole nécessaires sur toit ou sur terre¹¹⁸.

Au regard de ce contexte, le droit de l'urbanisme pourrait s'ajuster aux nouvelles situations rencontrées par le développement de l'agriculture urbaine « *en dissociant la zone agricole de son environnement* »¹¹⁹ par exemple. Celle-ci pourrait accueillir des activités dédiées à la ville et ce, afin de permettre la création de zones « agri-urbaines » entendues comme des « *îlots non construits comportant une activité agricole* »¹²⁰.

B. L'intangibilité des zones agricoles des plans locaux d'urbanisme

Au-delà de ces limitations, le code de l'urbanisme prévoit à l'article L. 101-2 les objectifs que les collectivités publiques doivent atteindre en matière d'urbanisme dont fait partie « *la préservation des espaces affectés aux activités agricoles* »¹²¹. Cet objectif est décliné dans le règlement des PLU¹²² ou PLUi qui délimite les zones du territoire¹²³ par destinations¹²⁴ et qui fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones. Par la délimitation de ces zones, le PLU joue un rôle sur la fonctionnalité de ces espaces et notamment en matière d'exploitation agricole¹²⁵. En effet, le PLU préserve les zones agricoles qu'il identifie préalablement dans le zonage et le règlement. Il évite ainsi le morcellement des terres relevant d'une seule exploitation, il évite également l'augmentation de la pression urbaine sur ces espaces, enfin il

¹¹⁸ GRIMONPREZ Benoît, « L'agriculture urbaine: une agriculture juridiquement comme les autres? », *préc.*

¹¹⁹ DESROUSSEAUX Maylis et STAHL Lucile, *préc.*

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ C. de l'urbanisme, art. L. 101-2.

¹²² C. de l'urbanisme, art. L. 151-8.

¹²³ C. de l'urbanisme, art. L. 151-9.

¹²⁴ C. de l'urbanisme, art. R. 151-28.

¹²⁵ INSERGUET Jean-François « Le contenu du règlement du PLU : jusqu'où est-il possible d'aller? », in *Ecriture du PLU*, Gridauh, Fiche 5, novembre 2018, p. 4-5.

empêche les conflits d'usage entre les agriculteurs et les tiers en fixant des obligations dans l'implantation des constructions¹²⁶.

Initialement, les zones agricoles sont inconstructibles, par principe. Le but étant de protéger ces espaces en les préservant de l'artificialisation et permettre une « *gestion économe des sols* »¹²⁷. Les zones agricoles (zone A) étant protégées en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique, seules les constructions ou installations nécessaires à l'exploitation agricole sont autorisées¹²⁸. La destination de la zone A est alors conditionnée au développement d'activité agricole exclusivement. Il est alors impossible d'envisager la délimitation de zone A dans des espaces urbanisés. Cette mesure demeure une dérogation à laquelle le Conseil d'Etat veille. De façon analogue, la Haute juridiction apporte des précisions sur les façons de se prévaloir de ce même type d'exception dans le cadre d'une carte communale. Dans sa décision du 5 octobre 2018¹²⁹ concernant un secteur inconstructible d'une carte communale, le Conseil d'Etat exprime que « *l'autorité administrative compétente doit s'assurer au préalable, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la réalité de l'exploitation agricole ou forestière, au sens de ces dispositions, laquelle est caractérisée par l'exercice effectif d'une activité agricole ou forestière d'une consistance suffisante* ». Cette jurisprudence tendrait à s'appliquer aux communes couvertes par un PLU ou PLUi concernant les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole¹³⁰.

Le constat qu'il est possible d'établir au regard de cette analyse factuelle est que les zones sont délimitées de façon plus ou moins binaires : les zones constructibles (zone urbaine ou à urbaniser) et les zones inconstructibles sauf exception (zones agricole et naturelle). Ce découpage qui rappelle la dichotomie ville/campagne¹³¹ n'a plus de sens aujourd'hui. Les destinations des zones ne sont pas assez souples, ce qui empêche de dépasser ce clivage binaire et d'implanter des projets d'agriculture en zone urbaine, ou de concilier le logement et l'agriculture dans des territoires plus agricoles.

¹²⁶ « Promouvoir l'agriculture dans les PLU / PLUi », article du CEREMA, avril 2019.

¹²⁷ Article 7, Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1), JORF n°0179, 5 août 2009, page 13031, texte n° 2.

¹²⁸ C.de l'urbanisme, art. L. 151-11.

¹²⁹ CE, 5 octobre 2018, *Commune de La Livinière*, n° 409239.

¹³⁰ FLORESTAN ARNAUD AVOCAT « Précisions sur les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole », commentaire, 26 octobre 2018.

¹³¹ BERGER Martine, « Vers de nouveaux types de rapports villes-campagnes. La production des espaces périurbains en France et dans les pays d'économie développée », Strates, 1989, mis en ligne le 19 mai 2008.

II. Les limites du droit de l'urbanisme face aux modalités d'usage du sol

Le droit de l'urbanisme est également limité dans l'intégration de l'agriculture urbaine par son essence même. A l'exception des règles édictées par le code de l'urbanisme, qui ne sont pas adaptées à l'implantation de tous les types d'installations agricoles en ville¹³², le code ne peut encadrer les modalités d'usage du sol. Si le droit de l'urbanisme est un droit qui régit « *l'utilisation qui est faite du sol* »¹³³, il ne régit pas les modalités qui découlent de cet usage.¹³⁴ La raison fondamentale est que le droit de l'urbanisme a été consacré pour répondre à un besoin : celui d'aménager le territoire de façon équilibrée.

Le droit de l'urbanisme est donc limité par ce principe intangible (A) qui entraîne des répercussions sur l'encadrement du type d'agriculture développé et notamment sur la qualité des rendements agricoles (B).

A. L'absence de contrôle des modes d'usage du sol par le droit de l'urbanisme

Cette planification territoriale passe par la mise en œuvre de documents de planification (SCoT, PLU) et par un encadrement juridique de l'implantation des constructions. Ce besoin s'est formalisé à l'article L. 101-3 du code de l'urbanisme qui rappelle que la réglementation a pour objet de fixer des règles en matière d'utilisation du sol, excepté pour les productions agricoles¹³⁵. Au regard de cet article, il semblerait alors que la production agricole soit considérée comme une modalité d'usage du sol, échappant à la réglementation urbanistique. Si le code de l'urbanisme, au travers des documents de planification, permet de destiner les zones agricoles à une utilisation du sol exclusivement agricole, il ne peut encadrer les types de « production agricole » développés puisqu'elles concernent des modalités d'usage du sol.

Le règlement du PLU est seulement habilité, par le code de l'urbanisme, à réglementer l'implantation des constructions, leur volume, leur aspect architectural. Le PLU ne peut pas réserver une zone à une pratique agricole en fonction du type de culture, ou du type d'élevage sans qu'il y soit habilité par une législation ou une réglementation spécifique. De la même manière, il ne peut imposer certains types de cultures issus de « l'agriculture biologique ». Les documents de planification tels que le PLU, encadrent les autorisations d'occupation du sol en

¹³² Cf. supra. I) Des règles urbanistiques peu propices à l'implantation de l'agriculture urbaine.

¹³³ C.de l'urbanisme, art. L. 101-3.

¹³⁴ GRIMONPREZ Benoît, « L'agriculture urbaine: une agriculture juridiquement comme les autres? », *préc.*

¹³⁵ C. de l'urbanisme, art. L. 101-3.

précisant la nature des activités permises dans une zone et les activités interdites dans d'autres. Ces autorisations et interdictions s'apprécient au regard notamment de la destination de la zone. A ce titre, la sous destination « exploitation agricole » est interdite par principe en zone urbaine par les documents de planification. En zone agricole, le règlement des PLU précise seulement les installations, constructions autorisées ou interdites, mais ne peut encadrer les types de culture, d'élevage autorisées ou la mise en jachère puisque ces activités sont encadrées par des législations distinctes¹³⁷. Certaines exceptions demeurent, mais pour le Conseil d'Etat, ces dernières se limitent « *aux franges de ce qui paraît légalement possible* »¹³⁸.

Dans le même sens, les articles L. 151-11 à L. 151-13 du code de l'urbanisme ne prévoient pas la possibilité de délimiter des secteurs d'implantation des activités agricoles. Seul l'article L. 151-9 permet au règlement du PLU de préciser l'affectation des sols ou la nature des activités¹³⁹. Cet article laisse entendre que les auteurs des documents de planification peuvent prévoir, au sein des zones agricoles, des interdictions et des autorisations sectorisées. Par exemple, un PLU peut sectoriser une zone agricole en permettant « *des espaces de culture* »¹⁴⁰ et en interdisant les habitations et autres constructions nécessaires à l'exploitation agricole. Cette règle permet à la fois de lutter contre le mitage, et de « *rationaliser l'exploitation des terres* »¹⁴¹.

Par conséquent, le droit de l'urbanisme, au travers des documents de planification, ne peut préciser le type de culture à développer dans telle ou telle zone agricole. Il donne une liste, peu exhaustive, des destinations et sous destinations possibles¹⁴², sans que les auteurs des documents de planification ne puissent créer de nouvelles sous distinctions¹⁴³. Cette limite, inhérente au droit de l'urbanisme, représente un véritable obstacle pour les installations d'agriculture urbaine car elle met en exergue l'impossibilité pour le droit de l'urbanisme de prendre en compte la multifonctionnalité de l'agriculture urbaine. A ces projets d'agriculture

¹³⁷ INSERGUET Jean-François « Occupations et utilisations des sols qui peuvent être interdites ou réglementées par le PLU », in *Ecriture du PLU*, Gridauh, Fiche 1, septembre 2012, p. 10.

¹³⁸ *Ibid*, comm de D.Piveteau de l'arrêt CE 4 déc. 1995, « Chambre d'agriculture de la Mayenne », *BJDU*1995, n° 6, p. 449.

¹³⁹ C. de l'urbanisme, art. L. 151-9.

¹⁴⁰ INSERGUET Jean-François, « Les limites de constructibilité des zones agricoles et des zones naturelles et forestières », in *Ecriture du PLU*, Gridauh, Fiche 2, novembre 2018, p. 5.

¹⁴¹ *Ibid*.

¹⁴² C.de l'urbanisme, articles L. 151-27 et L. 151-28.

¹⁴³ INSERGUET Jean-François, « Les limites de constructibilité des zones agricoles et des zones naturelles et forestières », *préc.*

sociale, respectueuse de l'environnement, pourront s'opposer des projets d'agriculture conventionnelle qui ne partagent pas, en tout point, les valeurs de l'agriculture urbaine¹⁴⁴.

B. L'absence de contrôle de la qualité des produits issus de l'agriculture urbaine par le droit de l'urbanisme

Le droit de l'urbanisme régit l'utilisation du sol, mais ne peut imposer le recours à des pratiques culturelles respectueuses de l'environnement, ce n'est pas son objet. Pour ainsi dire, le droit de l'urbanisme ne permet pas d'interdire l'implantation d'une activité de culture non pourvue de certification sur l'origine et la qualité du produit. Puisque, les mentions valorisantes et autres certifications comme « agriculture biologique »¹⁴⁵, conditionnent un type d'usage du sol, le droit de l'urbanisme ne peut, par nature, interdire les activités agricoles ne comportant pas un signe officiel de la qualité et de l'origine (SIQO). Les SIQO, au nombre de cinq, sont des signes portant sur l'origine et la qualité des produits alimentaires, tels que le logo « Agriculture Biologique ». Ce dernier atteste le respect des procédés de production contre le recours aux engrais et aux produits chimiques de synthèse en fonction d'un cahier des charges¹⁴⁶.

Le principal inconvénient demeure que le logo « Agriculture Biologique » est refusé aux activités agricoles hors sol, alors qu'elles représentent une partie des installations d'agriculture urbaine existantes. Selon le Règlement de l'Union Européenne de 2018¹⁵⁰ « *la production végétale biologique repose sur le principe selon lequel les végétaux doivent être essentiellement nourris par l'écosystème du sol, il convient que ceux-ci soient produits dans ou sur un sol vivant en lien avec le sous-sol et la rochemère. Par conséquent, il convient de ne pas autoriser la production hydroponique, ni la culture de végétaux en containers, en sacs ou en bacs lorsque les racines ne sont pas en contact avec le sol vivant* ».

¹⁴⁴ « ce qui relie les différentes définitions [sur l'agriculture urbaine] est le lien avec une agriculture respectueuse de l'environnement et sans pesticides, qu'elle soit biologique, permaculturelle ou agro-écologique », cf. NAHMIAS Paula et LE CARO Yvon, « Pour une définition de l'agriculture urbaine : réciprocité fonctionnelle et diversité des formes spatiales », *préc.*

¹⁴⁵ Ce label certifie un niveau de qualité ainsi qu'un mode de production et de transformation respectueux de l'environnement, du bien-être animal et de la biodiversité.

¹⁴⁶ ROCHARD Denis, « L'enjeu de la valorisation des produits agricoles », », in GRIMPONPREZ Benoit. (Dir)., *Agriculture et ville vers de nouvelles relations juridiques*, LGDJ, 2016, p.136.

¹⁵⁰ Règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, considérant 28, JOEU 14 juin 2018.

Malgré cela, des militants « pro-bio » sont en accord avec cette décision de l'Union Européenne et contestent le fait qu'aux États-Unis ce label soit octroyé aux cultures en hydroponie¹⁵¹. En effet, « *vont pouvoir tirer profit de cette labellisation bio très coûteuse [...] les gros agriculteurs hors-sols et [les] géants de l'agro-industrie* »¹⁵². Au-delà de la prise de position de certains agriculteurs, cette limite permet de mettre en exergue le fait que le droit de l'urbanisme n'est pas la seule limite au développement de l'agriculture urbaine comme une agriculture juridiquement « comme les autres ». Le droit rural et même plus largement, le droit de l'Union européenne, constituent autant d'obstacles, à des échelles différentes, qui empêchent l'expansion de l'agriculture urbaine. En outre, le logo « Agriculture Biologique » n'est pas un signe destiné à valoriser l'agriculture urbaine¹⁵³. En effet, peu de certifications existantes permettent d'apprécier le caractère singulier de cette agriculture locale, respectueuse de l'environnement, qui a été pensée pour s'accorder avec l'environnement urbain.

Enfin, même si le droit de l'urbanisme ne se préoccupe pas des modes d'usage du sol, les personnes publiques propriétaires des biens destinés à être cultivés par des agriculteurs urbains, ont toutefois la possibilité d'encadrer, à *minima*, les modes d'usage du sol. Cette facilité est mise en exergue par la contractualisation et la mise en œuvre de clauses environnementales au sein des baux ruraux¹⁵⁴. Ces clauses environnementales imposent contractuellement à l'agriculteur urbain d'avoir recours à certaines pratiques culturales, allant jusqu'à l'obligation d'une production issues de l'« agriculture biologique ». Cette dernière illustration fait preuve de nuance face à l'argumentation étayée précédemment et démontre qu'en l'absence de contrôle par le droit de l'urbanisme, de la qualité des cultures développées dans l'espace urbain, d'autres législations, comme le droit rural, jouent le rôle de censeur.

Le droit de l'urbanisme et le droit rural permettent de recouper toutes les formes d'agriculture urbaine, sans pour autant la définir. L'agriculture urbaine n'est pas une « *agriculture juridiquement comme les autres* »¹⁵⁵ puisque elle n'a pas de définition, ni de statut propre. Elle apparaît partiellement au travers de deux codes dont les réalités s'opposent. Le droit de l'urbanisme n'est pas le droit de la ville et l'application pure et simple du droit rural à

¹⁵¹ L'Institut Cornucopia est une organisation à but non lucratif d'éducation des consommateurs et de surveillance qui recherche des marques et enquête sur l'industrie pour identifier et élever les aliments biologiques authentiques et les agriculteurs, voire le site : <https://www.cornucopia.org/>.

¹⁵² HARLAUT Pierre, « L'aquaponie et les cultures hors-sols obtiennent le label Bio aux USA! », article de blog du site Aquaponie, novembre 2017.

¹⁵³ GRIMONPREZ Benoît, « Vers un concept juridique d'agriculture de proximité », préc., p. 202.

¹⁵⁴ CRPM, art. R. 411-9-11.

¹⁵⁵ GRIMONPREZ Benoît, « L'agriculture urbaine: une agriculture juridiquement comme les autres? », préc.

l'agriculture urbaine n'est pas adaptée. En raison de ces incohérences juridiques, ne serait-il pas louable d'entrevoir la consécration d'un « droit de la ville »¹⁵⁶ encadrant l'agriculture urbaine, au même titre qu'il existe un droit rural encadrant l'agriculture en milieu rural ?

CHAPITRE 2 – L'implantation des projets d'agriculture urbaine au regard de la fonctionnalité des espaces

L'implantation des projets d'agriculture urbaine pose de réelles difficultés agronomiques, mais également juridiques. Au regard de l'exposé précédent, il a pu être établi qu'il existait en droit de l'urbanisme, des règles tenant à la destination des zones, empêchant l'implantation de certains projets d'agriculture urbaine en zone urbaine notamment. Cette interdiction est corrélative avec la définition de l'exploitation agricole faite par le CRPM. Pourtant, les projets d'agriculture urbaine dessinent progressivement le territoire de demain. Pour exemple, l'ANRU est à l'initiative « Les Quartiers fertiles » dans le but d'intégrer l'agriculture urbaine dans des quartiers de renouvellement urbain¹⁵⁷. Ainsi, malgré l'état du droit actuel et les obstacles démontrés précédemment, des projets fleurissent et se heurtent au vide juridique entourant l'agriculture urbaine.

Afin de guider les porteurs de projets et les techniciens de territoire, il serait nécessaire de répertorier les différentes formes d'agriculture urbaine existantes, au regard de la fonctionnalité des espaces dans lesquels elles s'insèrent. Lors de l'élaboration des documents de planification, ce recensement pourrait être réalisé en amont, participant ainsi à intégrer l'agriculture urbaine de manière cohérente dans l'espace urbain et périurbain.

Pourquoi intégrer l'agriculture urbaine dans les documents de planification ? L'agriculture urbaine peut être un « *élément clé pour la planification urbaine* »¹⁵⁸ car elle participe au « *contrôle [de] l'étalement urbain* »¹⁵⁹. Elle contribue également à l'aménagement

¹⁵⁶ AUBY Jean Bernard, « La ville, nouvelle frontière du droit administratif ? », *AJDA*, 2017, p. 853.

¹⁵⁷ Cf. Appel à projet « les Quartiers fertiles », site de l'ANRU, URL : <https://www.anru.fr/fre/Actualites/NPNRU/L-appel-a-projets-Les-Quartiers-fertiles-est-lance>.

¹⁵⁸ DANIEL Anne Cécile, « Aperçu de l'agriculture urbaine, en Europe et en Amérique du Nord », Rapport AgroParisTech, (en ligne sur le site de la Chair éco-conception), mai 2013, p. 21.

¹⁵⁹ *Ibid.*

durable des territoires des collectivités, en optimisant les déplacements et en relocalisant certaines activités au regard de l'accès aux aliments¹⁶⁰.

L'implantation d'installations d'agriculture urbaine dans l'espace urbain et périurbain permet d'avoir un « *impact positif* »¹⁶¹ sur l'accès à une alimentation distribuée en circuit court. Des pistes concrètes ont été envisagées pour intégrer l'agriculture urbaine en ville et à proximité de la ville, comme à Montréal. Le Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), avait envisagé dans les années 2010 d'établir un « *inventaire des espaces vacants* »¹⁶² afin d'évaluer le potentiel agronomique, et d'utiliser ces espaces transitoires¹⁶³.

Cette nouvelle démarche qui consiste à repenser la ville de demain en réaménageant certains quartiers et certaines « friches urbaines » interroge en France. Par sa polymorphie, l'agriculture urbaine semble avoir vocation à s'immiscer dans tous les espaces du territoire. Pourtant, l'appréhension monofonctionnelle des espaces représente un frein pour l'intégration de l'agriculture urbaine multifacette. Dès lors que la finalité et la fonctionnalité de ces espaces restent figées, il demeure difficile d'entrevoir la possibilité de les ouvrir à d'autres destinations. Le droit français devrait ainsi encourager la recherche d'une synergie entre les différentes formes d'agriculture urbaine (Section I) afin de permettre une implantation cohérente de l'agriculture urbaine dans les espaces urbains et périurbains.

Toutefois cette implantation cohérente des projets n'a de sens qu'à partir du moment où le droit mobilise des solutions juridiques conformes à une préservation des espaces destinés à l'agriculture urbaine (Section II).

¹⁶⁰ « Intégration de l'agriculture urbaine lors de la planification et l'aménagement du territoire », Le pointeur, URL : <https://lepointeur.ca/piste-action/integration-de-lagriculture-urbaine-lors-de-la-planification-et-lamenagement-du-territoire/>.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² « L'agriculture urbaine, composante essentielle des collectivités viables », Mémoire présenté à L'Office de consultation publique de Montréal dans le cadre de la consultation publique sur l'agriculture urbaine, Vivre en ville, 14 juin 2012.

¹⁶³ « Avis sur l'utilisation des espaces vacants », Avis en version de synthèse pour le Conseil jeunesse de Montréal, 29 août 2017.

Section I – La recherche d’une synergie entre les différentes formes d’agriculture urbaine contrainte par le droit positif

L’agriculture urbaine est non planifiée et non contrôlée. Elle met en relief une « *typologie en forme de toile d’araignée complexe avec plusieurs possibilités* »¹⁶⁴.

Pourtant, au regard de l’essor des projets d’agriculture urbaine en France, il convient de réfléchir à une intégration concrète de l’agriculture urbaine dans les documents de planification. Afin de concrétiser une telle démarche, il est nécessaire d’élaborer un diagnostic « multiscale et transdisciplinaire »¹⁶⁵. Ce diagnostic aurait pour objectif, *in fine*, d’analyser les potentialités de chaque espace au regard des formes d’agriculture urbaine à développer. Une adéquation entre les types de projets et les lieux d’implantation est nécessaire pour envisager une véritable intégration de l’agriculture urbaine dans les documents de planification comme le SCoT ou le PLU.

Lorsque l’on énumère les diverses formes d’agriculture urbaine plusieurs éléments sont à prendre en compte. Les travaux de Joe Nasr¹⁶⁶ sur la multiplicité des formes d’agriculture urbaine ont permis de synthétiser ces formes en six éléments. Trois d’entre eux ont une importance dans l’établissement d’un diagnostic territorial des potentialités agri urbaines : les types de supports de production (pleine terre, hydroponie, aquaponie), le modèle économique (marchands ou non) et la localisation géographique (champs, dalles, toits, friches)¹⁶⁷.

Il est essentiel de croiser l’approche juridique avec une approche agronomique et géographique. Certes l’agriculture urbaine revêt des enjeux juridiques indéniables, mais ces derniers ne sont pas à exclure des enjeux géographiques et agronomiques. L’agriculture urbaine est, malgré l’appréhension du droit rural, une activité agricole et l’utilisation agricole du sol revêt des enjeux transdisciplinaires et pas seulement juridiques. Ainsi, il sera essentiel dans un premier temps de recenser les différents types d’installations au regard de leur support de

¹⁶⁴ DUCHEMIN Eric, « Agriculture urbaine : quelle définition ? une actualisation nécessaire ? », article du Carnet de recherche du Laboratoire sur l’agriculture urbaine (AULAB), 2012.

¹⁶⁵ DEALLE-FACQUEZ François, « L’agriculture en ville: un projet urbain comme un autre », Essai, *Métropolitiques*, Dossier Nature(s) en ville, 2013.

¹⁶⁶ Chercheur associé au Centre for Studies in Food Security à l’Université Ryerson et coordonnateur de Toronto Urban Growers.

¹⁶⁷ « L’agriculture urbaine au cœur des projets de ville : une diversité de formes et de fonctions », Note rapide n° 779, Institut d’Aménagement et d’Urbanisme, juin 2018.

production (I), puis, dans un second temps, d'analyser les espaces adaptés à de telles structures au regard des destinations établies par le code de l'urbanisme et retranscrite dans les PLU (II).

I. Des supports de production variés au service d'une agriculture urbaine polymorphe

Les rapports entre la ville et l'agriculture évoluent et intéressent notamment de nouveaux acteurs non issus du milieu agricole¹⁶⁸. L'arrivée de ces nouveaux exploitants dans le domaine de l'agriculture, concourent également au développement de nouvelles formes d'agriculture urbaine adaptées à leur statut et à la fonctionnalité des espaces urbains ou périurbains. L'agriculture urbaine se décline sous une typologie variée et des formes diverses.

La proximité avec la ville permet de diversifier les produits et services proposés, mais également de varier les modes de production¹⁶⁹. A cet effet, certains systèmes de production sont représentatifs de certaines formes d'agriculture urbaine et sont associés aux techniques culturales mises en œuvre. Il est possible de distinguer divers supports de production comme le sol, le substrat minérale ou inerte qui correspondent, réciproquement, à deux catégories de techniques culturales : la culture en pleine terre (A) ou hors sol (B).

A. Les activités agricoles développées en pleine terre

Principalement, la culture en pleine terre correspond à des types de culture dont la localisation se situe en dehors des zones urbaines. Cette pénurie de terre cultivable en zone urbaine s'explique par une urbanisation aigue des villes¹⁷⁰. En raison du manque de logements, la concurrence entre le foncier et le bâti en zone urbaine entraîne un étalement urbain progressif qui menace les zones agricoles¹⁷¹ et par conséquent, les cultures en pleine terre. Cette concurrence liée aux différents usages du sol, en zone urbaine, explique ainsi le recul des terres agricoles disponibles.

¹⁶⁸ GEOFFRIAUX Emmanuel, « Contexte et définitions des agricultures urbaines », *Agricultures urbaines FUN MOOC*, 2020, p.5.

¹⁶⁹ NAHMIAS Paula et LE CARO Yvon, « Pour une définition de l'agriculture urbaine : réciprocity fonctionnelle et diversité des formes spatiales », *préc.*

¹⁷⁰ Selon l'INSEE, la superficie de l'espace urbain augmente de 19 % en une décennie. Les villes couvrent désormais 119.000 km² de territoire, contre 100.000 en 1999.

¹⁷¹ *Ibid.*

La culture en pleine terre se dessine sur des sols non imperméabilisés, dont la surface parcellaire varie selon le lieu où l'on se trouve sur le territoire¹⁷². Pour exemple, certains types de culture, comme la culture céréalière ou la viticulture sont privilégiées pour être cultivées en pleine terre. En raison du manque de terres cultivables en zone urbaine et de l'enclavement des exploitations agricoles aux seules zones agricoles, ces cultures se retrouvent principalement en périphérie des villes, dans des communes où les zones agricoles dessinent le paysage.

Sur un territoire comme celui de la Région Auvergne Rhône Alpes, l'activité agricole en pleine terre est très présente. On peut dénombrer deux activités agricoles principales que sont la viticulture et la production laitière¹⁷³. A la différence des vins du Beaujolais et des Côtes Roties, les vignobles des Coteaux Lyonnais sont dispersés sur le territoire de 49 communes dont certaines telles que Dardilly ou Givors, qui font partie du territoire de la Métropole de Lyon. Cette activité agricole est exercée dans des communes dont la superficie de zone agricole et naturelle est relativement importante.

La viticulture et la production céréalière ne répondent pas toujours à la définition établie de l'agriculture urbaine car elles dépendent, en majorité, d'une agriculture conventionnelle. Il n'en demeure pas moins que la viticulture est une activité agricole qui peut se développer en milieu urbain¹⁷⁴ et reprendre les schémas multifonctionnels de l'agriculture urbaine. Néanmoins, ces activités agricoles nécessitent des surfaces de certaine envergure qui ne sont pas disponibles en ville, que ce soit sur toit ou en pleine terre, ce qui permet d'exclure ces activités agricoles, des activités susceptibles d'intéresser l'agriculture urbaine prenant place dans l'espace urbain ou périurbain.

En zone agricole s'est également développé l'élevage qui a été repoussé depuis longtemps en dehors des villes. Néanmoins, des initiatives fleurissent pour permettre son retour, en introduisant des pâturages dans les interstices de la ville¹⁷⁵. En effet, selon la FAO, l'agriculture urbaine consiste également à « *élever de petits animaux et des vaches laitières en vue de la consommation du ménage ou des ventes à proximité* »¹⁷⁶. L'éco pâturage¹⁷⁷ est une activité agricole, propre à l'agriculture urbaine, qui permet de valoriser les espaces verts des zones

¹⁷² DANIEL Anne Cécile, « Aperçu de l'agriculture urbaine, en Europe et en Amérique du Nord », *préc.*, p. 32.

¹⁷³ « Agriculture du Rhône », site de la Chambre d'agriculture Auvergne Rhône-Alpes, URL : <https://aura.chambres-agriculture.fr/notre-agriculture/agriculture-du-rhone/>.

¹⁷⁴ Cf. « Le projet Vignes en ville » du AU/LAB de Montréal, URL : <http://www.au-lab.ca/recherche/vignes-en-ville/>.

¹⁷⁵ Les Bergers urbains sont implantés dans des équipements d'intérêts collectifs : hôpitaux, universités et élèvent leurs moutons dans des communes à proximité de Paris, URL : <https://www.bergersurbains.com/>

¹⁷⁶ Définition de l'agriculture urbaine selon la FAO, *préc.*

¹⁷⁷ GEOFFRIAU Emmanuel, « Contexte et définitions des agricultures urbaines », *préc.*, 2020.

urbaines et de créer du lien social en initiant des activités récréatives et pédagogiques autour de l'élevage d'ovins. Cette forme d'agriculture urbaine s'inscrit comme une véritable revendication d'une déconstruction des schémas agricoles traditionnels où l'élevage en dehors des zones agricoles est possible.

Le clivage zone urbaine/zone agricole tend à faire disparaître des esprits que l'agriculture urbaine a, depuis toujours, été présente en milieu urbain¹⁷⁸. Dans les zones urbaines, les jardins privés et familiaux sont des formes d'agriculture urbaine très présentes. Ces formes d'agriculture, très communes « *tout au long de l'histoire de la ville* »¹⁷⁹, sont notamment « *reconnus aujourd'hui pour leur apport à la biodiversité urbaine* »¹⁸⁰ des trames vertes. Les jardins familiaux, héritiers des « jardins ouvriers »¹⁸¹ étaient conçus afin d'encourager les ouvriers à se sustenter d'une alimentation plus saine malgré leurs maigres revenus. « *Les jardins ouvriers ont grandement souffert dans les années 1950-60 puisque les préoccupations d'urbanisme l'emportaient sur les préoccupations sociales* »¹⁸². Aujourd'hui les jardins familiaux ont été développés dans le but de permettre de « *subvenir aux besoins [des] foyers* »¹⁸³ en créant des espaces luttant contre « *l'exclusion sociale-spatiale* »¹⁸⁴.

Le type de produit et de service s'adapte ainsi à la localisation de l'activité et au modèle économique de l'activité. Toutefois, certains systèmes de production sont représentatifs de certaines formes d'agriculture urbaine¹⁸⁵ en zone urbaine. Ils se caractérisent par une technique utilisée particulière : la culture hors sol comme la culture en container ou l'hydroponie.

B. Les systèmes de production développés hors sol

Principalement, la culture hors sol se décline en deux techniques culturales : la culture en containers composée de terre importée de terres agricoles fertiles ou sur substrat, et la culture en hydroponie. Ces techniques culturales consistent à obtenir des végétaux cultivés sur des

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ NAHMIAS Paula, « L'habiter citadin interrogé par l'agriculture urbaine », Thèse, Géographie, Université Rennes 2, 2017, 405 p.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ Terrains mis à disposition par les communes de locataires et propriétaires d'appartement ou de maison souhaitant cultiver leur propre jardin, définition dictionnaire français.

¹⁸² DEALLE-FACQUEZ François, « L'agriculture en ville: un projet urbain comme un autre », *préc.*

¹⁸³ CRPM, art. L. 561-1.

¹⁸⁴ NAHMIAS Paula, « L'habiter citadin interrogé par l'agriculture urbaine », *préc.*

¹⁸⁵ GEOFFRIAU Emmanuel, « Contexte et définitions des agricultures urbaines », *préc.*, 2020.

surfaces minéralisées ou stériles (pour l'hydroponie). La différence avec la culture en pleine terre réside dans l'absence de contact direct avec le sol.

Leur présence en zone urbaine est ainsi très discutée en raison de la pression foncière et du bâti dense existant¹⁸⁶. Les seuls espaces disponibles pour ce type de culture demeurent la réhabilitation d'ancien bâtiment ou l'installation sur toit. Ce mode de production est peu accepté en Europe en raison de sa mauvaise image par rapport à la culture en pleine terre¹⁸⁷ à la différence des villes d'Amérique du Nord comme Chicago ou Montréal¹⁸⁸. En France, les cultures hors sol produisent en général des légumes et des fruits qui se cultivent dans l'espace urbain.

La culture sur toit est adaptée pour une consommation locale et hors sol. Il existe trois principales manières de cultiver sur toit¹⁸⁹ : l'« Agriculture Green Rooftops » ou « Toit vert agricole » qui intègre des cultures de fruits et de légumes notamment sur un plancher, étanche et isolé, avec un système de drainage et d'irrigation, le « Rooftop container gardens » ou « toit potager » où les cultures grandissent en container et l'« Hydroponic Systems » qui est utilisé sous serre.

Toutefois une question demeure, celle du régime juridique applicable à la toiture de l'immeuble qui reçoit l'activité agricole. Lorsqu'un exploitant agricole désire louer le toit d'un immeuble afin de développer une activité agri urbaine, le régime juridique applicable à la toiture dépendra de celui de l'immeuble. Dès lors que la propriété de l'immeuble appartient à deux ou plusieurs propriétaires, les droits et obligations applicables seront ceux établis par l'ensemble des copropriétaires au sein du règlement de copropriété. C'est donc le règlement de copropriété qui prévoit la liste des parties communes et privatives de la copropriété¹⁹⁰ et la destination de ces dernières. Concernant la nature de la toiture en tant que partie commune ou privative de l'immeuble, la Cour de cassation s'est exprimée sur la question du droit de jouissance exclusif et particulier d'une partie commune et a considéré qu'« *un droit de jouissance exclusif sur des parties communes n'est pas un droit de propriété et ne peut constituer la partie privative d'un lot* »¹⁹¹. La toiture nue, louée à l'exploitant agricole, n'est donc pas une partie privative, mais

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ Selon Anne Cécile Daniel, la question qui demeure est de savoir à quel prix et à quel coût énergétique ces cultures hors sols sont produites.

¹⁸⁸ Lufa farm à Montréal : première ferme marchande en hydroponie sur le toit d'un immeuble d'une surface de 2900m² où sont cultivés plus de 25 variétés. La ferme commercialise ces propres légumes ainsi que ceux de productions locales situées notamment en zone périurbaine.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ A défaut les juges se réfèrent à la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 sur la copropriété.

¹⁹¹ Cass. 3e civ., 6 juin 2007, n° 06-13.477, JurisData n° 2007-039227.

une partie commune dont la « *qualité de bailleur appartient au syndicat des copropriétaires* »¹⁹². Concernant la destination de la toiture, il revient aux copropriétaires de modifier le règlement, à l'unanimité, dès lors que le changement de destination de la toiture conduit à envisager une destination qui n'était pas prévue initialement par le règlement¹⁹³. Ainsi, cultiver sur toit n'est pas une solution dépourvue de toute contrainte. En dehors des immeubles dont la propriété appartient pleinement à un particulier ou une personne publique, il existe des règles juridiques à prendre en compte. Ainsi, l'accord unanime des copropriétaires pour accepter le changement de destination de la toiture, peut s'avérer être un véritable obstacle au développement de l'agriculture urbaine sur toit.

En dehors des toitures, les pieds d'immeuble sont également des lieux exploitables et particulièrement intéressants. Un lieu parfaitement exploitable par les habitants de quartier, pour qui cet espace peut également devenir un lieu de rencontre, de partages, avec une finalité autre que simplement esthétique.

L'analyse étayée précédemment montre que les différentes formes d'agriculture ne se répartissent pas sur « *un gradient de distance par rapport à la ville selon leurs vocations technico-économiques* »¹⁹⁴. Ce sont notamment des critères agro-écologiques qui expliquent la répartition des différents types de cultures ou d'élevage sur le territoire.

En revanche, en matière d'infrastructures et d'installations, le rapport ville/périphérie est important et joue un rôle dans la répartition de ces dernières. Certes, les structures hydroponiques seront adaptées pour des cultures localisées en zone urbaine dense, où l'accès à la pleine terre est impossible voire résiduel. Pourtant, en dehors de ces zones, la culture en pleine terre au sein de fermes urbaines marchandes ou non marchandes est réalisable, et cette répartition s'explique par la « *sensibilité à l'influence urbaine* »¹⁹⁵.

Enfin, il est certain que cette analyse, n'est autre qu'un constat objectif du « *réductionnisme ville = urbain et agriculture = rural* »¹⁹⁶ où l'agriculture tient difficilement sa place en zone urbaine, d'autant plus, lorsque cette dernière se retrouve empêchée par des règles juridiques inappropriées.

¹⁹² SARDOT Christophe et TEITGEN Antoine, « Les particularités juridiques de l'agriculture urbaine intra-muros » *préc.*

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ SANZ SANZ Esther, NAPOLEONE Claude, HUBERT Bernard « Caractériser l'agriculture périurbaine pour mieux l'intégrer à la planification urbaine : propositions méthodologiques », *préc.*

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ *Ibid.*

II. Des lieux d'implantation contraints par le droit de l'urbanisme

Le second enjeu de cette analyse est de caractériser les lieux d'implantation propices à accueillir des projets d'agriculture urbaine. Les lieux d'implantation seront appréhendés au regard des zones délimitées par le droit de l'urbanisme et par les documents de planification. Les règlements de zone des plans locaux d'urbanisme présentent dans leur préambule les vocations générales de chaque zone. Ces vocations reflètent les destinations et sous-destinations prévues par le code de l'urbanisme et ne sont pas davantage restrictives, au risque de rendre le PLU illégal¹⁹⁷. Ainsi, chaque espace, au sein de chacune de ces zones, est affecté à une destination qui comprend elle-même des sous-destinations¹⁹⁸. Un arrêté ministériel¹⁹⁹ prévoit explicitement ce que les vingt sous-destinations recoupent. Au regard de cet arrêté, il est évident que les sous-destinations restent précises et entrevoient des vocations qui ne permettent de développer la fonctionnalité des zones. Chaque zone est donc conditionnée à une vocation ou des vocations particulières.

Ainsi, comment une ferme urbaine pourrait-elle s'implanter en zone urbaine, si cette zone n'est pas destinée à une vocation agricole ? Il convient alors d'analyser les solutions à apporter à une implantation des projets d'agriculture urbaine en dehors des zones agricoles (A). Puis, d'imaginer la possibilité de créer une zone mixte, permettant de confondre plusieurs fonctions, et ainsi plusieurs destinations, afin d'entrevoir de véritables zones multifonctionnelles (B).

¹⁹⁷ INSERGUET J-F, « Le préambule du règlement de zone », in *Ecriture du PLU*, Gridauh, Fiche 2, novembre 2018, p.4.

¹⁹⁸ C. de l'urbanisme, art. R. 151-28.

¹⁹⁹ Arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu.

A. L'implantation délicate des exploitations agricoles en zone urbaine

La code de l'urbanisme décline les destinations et sous-destinations en « trois étages »²⁰⁰. Le dispositif compte ainsi cinq destinations²⁰¹, vingt sous-destinations²⁰² et une nomenclature²⁰³ qui pose les conditions pour chaque sous-destination. Les zones, qui figurent au nombre de quatre²⁰⁴, recoupent les destinations et sous-destinations prévues par le code de l'urbanisme. Chacune de ces zones est organisée par le règlement qui fixe l'affectation des sols et les destinations des constructions. Selon la zone étudiée et le projet de territoire développé dans le PADD, le règlement peut interdire, ou autoriser avec prescriptions, certains usages du sol et certaines destinations. Il revient donc aux auteurs des PLU, d'apprécier les vocations de ces destinations et sous-destinations afin de déterminer lesquelles seront autorisées sous conditions, voire interdites dans le règlement de zone²⁰⁵.

Ainsi, le règlement fixe pour chaque zone une fonction ou des fonctions au regard des destinations et sous-destinations envisagées. A la différence de la zone agricole, qui demeure destinée à l'exploitation agricole en raison du « *potentiel agronomique, biologique ou économique des terres* »²⁰⁶, la zone urbaine n'a pas de « spécificité »²⁰⁷. Cette zone a la caractéristique de pouvoir être multifonctionnelle. Ainsi, sont autorisées des constructions à destination d'habitation, de commerce, d'activité tertiaire ou secondaire. Néanmoins, la destination « exploitation agricole » est explicitement interdite dans la plupart des sous zones déclinées au sein de la zone urbaine. En effet, comme peut en témoigner le PLU-H de la Métropole de Lyon, seul « *l'aménagement de jardins partagés* »²⁰⁸ est envisagé dans certaines zones urbaines, à défaut d'autoriser l'implantation d'exploitation agricole.

Se pose alors la question de la réalisation des projets d'agriculture urbaine en zone urbaine, lorsque les sous zones qui la composent, interdisent explicitement la destination « exploitation

²⁰⁰ INSERGUET J-F, « Le préambule du règlement de zone », *préc.*

²⁰¹ C. de l'urbanisme, art. R. 151-27.

²⁰² C. de l'urbanisme, art. R. 151-28.

²⁰³ Arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu.

²⁰⁴ Depuis la réforme de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, le code de l'urbanisme a modifié le régime des zones en 4 zones : urbaines, à urbaniser, agricoles, naturelles et forestières.

²⁰⁵ DROBENKO Bernard, *Droit de l'urbanisme*, 12^{ème} éd., Gualino, 2017, p. 118.

²⁰⁶ C. de l'urbanisme, art. R. 151-22.

²⁰⁷ SOLER-COUTEAUX Pierre, CARPENTIER Elise, *Droit de l'urbanisme*, 7^{ème} éd., Dalloz, 2019, p. 246.

²⁰⁸ « Chapitre 1 – Destination des constructions, usage et affectation des sols et activités », Zone UL Parcs Urbains ou de loisirs ouverts au public, PLU-H (en ligne), p. 654.

agricole » ou limitent l'agriculture aux seuls jardins partagés. En dehors des formes d'agriculture urbaine de moindre envergure comme les jardins partagés, sur toit ou en pied d'immeuble, les fermes urbaines marchandes, qui correspondent à la définition d'exploitation agricole, sont strictement interdites dans les zones urbaines²⁰⁹. Deux possibilités semblent s'offrir aux porteurs de projet de ferme urbaine dans l'état actuel du droit. Soit, le projet ne répond pas à la destination « exploitation agricole » en raison notamment de l'absence de caractère économique de l'activité²¹⁰, soit le projet s'inscrit en tant qu'exploitation agricole, et il conviendra dans ce cas d'en modifier la finalité afin de détourner le projet de la définition d'exploitation agricole. Pour cela, il sera nécessaire de requalifier l'activité agricole en activité récréative pour la faire sortir du champ du droit rural.

Dans les deux cas précités, il convient d'assigner au projet une dimension récréative et non pas seulement économique, afin de permettre son insertion en zone urbaine. A ce titre, les projets dont le caractère économique de l'activité n'est pas majoritaire, ne sont pas considérés comme des exploitations agricoles, le Conseil d'Etat²¹¹ ayant écarté la qualification d'activité agricole pour des activités récréatives. Les activités agricoles ayant pour mission principale la sensibilisation, la formation, ou l'initiation d'ateliers pédagogiques, échappent alors à cette qualification²¹².

Par conséquent, pour échapper à la qualification d'exploitation agricole, il est nécessaire que le projet échappe à la définition de l'activité agricole²¹³. Si le projet n'est pas qualifié d'exploitation agricole au sens du code rural²¹⁴, alors il échappe à la destination « exploitation agricole ».

Enfin, pour permettre l'implantation du projet durablement, il est nécessaire de dégager une destination qui lui permette de s'insérer légalement en zone urbaine. Le dernier obstacle rencontré est celui tenant à la vocation de l'activité de ferme urbaine, qui n'est plus considérée comme une activité agricole. Cette ultime démarche intellectuelle permettra, *in fine*, de dégager une destination propice à l'implantation du projet en zone urbaine.

²⁰⁹ Cette analyse peut sembler paradoxale, puisque dans le Chapitre 1, Section 1 a été démontré que ce sont les seules formes d'agriculture urbaine qui, aujourd'hui sont légalement considérées comme des activités agricoles.

²¹⁰ Cf. Chapitre I, Section 1, I. Une définition de l'activité agricole inadaptée à l'agriculture urbaine.

²¹¹ CE, sect., 17 juin 2015, n° 379276 / CE, sect., 17 juin 2015, n° 371625 / CE, sect., 8 juill. 2015, n° 369730 : JurisData n° 2015-016692.

²¹² KRAJESKI Didier, « Quelques précisions sur la notion d'activité agricole », *préc.*

²¹³ CRPM, art. L. 311-1.

²¹⁴ Il n'existe pas de définition légale précise de l'exploitation agricole, il convient de se référer à la définition de l'activité agricole donnée par le CRPM à l'article L. 311-1.

Afin de trouver une solution qui puisse faire consensus, il est louable d'étudier les solutions juridiques envisagées par d'autres pays confrontés à ces mêmes interrogations. L'exemple de la Belgique et de Bruxelles, plus particulièrement, est intéressant à explorer. A Bruxelles, comme en France, l'agriculture urbaine n'est pas réellement prise en compte dans le PRAS²¹⁵. Par conséquent, l'implantation et l'expansion de l'agriculture urbaine est juridiquement possible là où ce n'est pas proscrit. Comme la destination « équipement d'intérêt collectif » n'est pas une destination proscrite en zone urbaine, il a été envisagé par l'étude SAULE²¹⁶, notamment, d'emprunter cette destination comme support aux activités d'agriculture urbaine en zone d'habitation à prédominance résidentielle²¹⁷. Comme, il n'était pas louable de se calquer sur la définition de l'exploitation agricole, qui ne converge pas avec les objectifs et les valeurs de l'agriculture urbaine (caractère social, nourricier), les acteurs de l'étude SAULE ont alors opté pour l'affectation « d'équipements d'intérêt collectif ». C'est d'ailleurs sous cette affectation que de nombreuses fermes urbaines à Bruxelles sont maintenues et définies comme la ferme de Nos Pilifs ou encore la Ferme du Chant des Cailles. Cette qualification est possible dès lors qu'est justifié l'intérêt collectif d'un tel projet. Si l'on considère la ferme, en zone résidentielle, comme participant entièrement au bien-être collectif du quartier alors cette qualification prend du sens.

Alors que l'agriculture urbaine s'inscrit dans une dynamique multifonctionnelle qui semble converger avec l'esprit de la zone urbaine et la nouvelle codification du code de l'urbanisme²¹⁸, les documents d'urbanisme interdisent aujourd'hui l'intégration des exploitations agricoles en zone urbaine. Face à ces interdictions réglementaires, la requalification juridique de l'activité agricole s'impose pour permettre l'intégration des exploitations agricoles en zone urbaine.

²¹⁵ Equivalent des PLU en France. Document couvrant l'ensemble du territoire régional, composé de carte et de prescriptions réglementaires.

²¹⁶ L'étude Symbiose Agriculture Urbaine Logement Ecosystème vise à ancrer la Ferme du Chant des Cailles située à Wattermael-Boitsfort en zone d'habitation à prédominance résidentielle.

²¹⁷ Equivalent d'une sous zone urbaine à dominante résidentielle.

²¹⁸ C. de l'urbanisme, art. R. 151-37 « imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une construction ».

B. La création d'un sous-zonage mixte multifonctionnel

Si aujourd'hui la destination « équipements d'intérêt collectif » semble être la seule permettant l'implantation des fermes urbaines en zone urbaine, il est possible d'envisager la mise en œuvre d'une sous-zone mixte multifonctionnelle dans laquelle la production agricole serait autorisée en zone urbaine. La dimension productive et économique de l'agriculture urbaine n'a jamais vraiment été intégrée aux projets d'urbanisme²¹⁹, à l'inverse de l'aspect paysager et esthétique. Depuis quelques années des projets fleurissent pour intégrer « *de l'agriculture dans la ville, devenue fertile par contraste avec la figure de la ville stérile qui a illustré la relation d'opposition entre ville et agriculture au XXe siècle* »²²⁰.

Au regard de la cartographie des unités agro physiologiques (UAP), tirée du travail de Jean-Pierre Deffontaines²²¹, notamment, a été développée une démarche combinant la géographie, l'agronomie et l'aménagement, pour définir un zonage propre à l'agriculture urbaine. Cette cartographie a pour but d'analyser localement, la répartition dans l'espace des types de culture et des installations, aménagements, agricoles²²². Elle a été créée pour répondre à une méthode d'analyse multifonctionnelle. Les UAP reposent sur le fait que « *les usages agricoles et leurs évolutions ne se distribuent pas de façon aléatoire dans l'espace* »²²³.

L'étude réalisée par Esther Sanz Sanz, inspirée du travail de Jean Pierre Deffontaines, a permis de caractériser des unités spatiales d'agriculture périurbaine (USAPU) qui sont des zones spatiales homogènes en termes d'aménagement et « *des usages agricoles et urbains* »²²⁴. Cette unité correspond à une portion du territoire, continue ou discontinue, regroupant une forme d'agriculture principale et un type de bâti. Cette analyse est intéressante et non négligeable, puisqu'en zone urbaine et en zone périurbaine, des espaces bâtis coexistent avec

²¹⁹ MONBUREAU Barbara, « L'agriculture périurbaine est-elle une chimère, une réalité fugace ou une pérennité envisageable ? », in MONBUREAU Barbara (Dir.) *Vers une agriculture urbaine ; l'exemple de la plaine de Beaudinard à Aubagne*, Références, 2007, p. 31 à 63.

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ THINON Pascal et DEFFONTAINES Jean-Pierre, « Analyser la répartition et la dynamique des usages agricoles dans le territoire », La cartographie d'unités agro-physiologiques, Résultats des recherches du département INRA-SAD (en ligne), n° 2008/27.

²²² DEFFONTAINES Benoit, MATHIEU Anne, DEKKERS Hans, FRAITURE Thierry, « Les unités agro-physiologiques (UAP) révélateurs du milieu physique et des usages des agriculteurs, regards croisés en Pays de Bray », in DEFFONTAINES B. et al. *Géoaquonomie, paysage et projets de territoire*, Editions Quae, 2012, p. 480.

²²³ THINON Pascal et DEFFONTAINES Jean-Pierre, « Analyser la répartition et la dynamique des usages agricoles dans le territoire », *préc.*

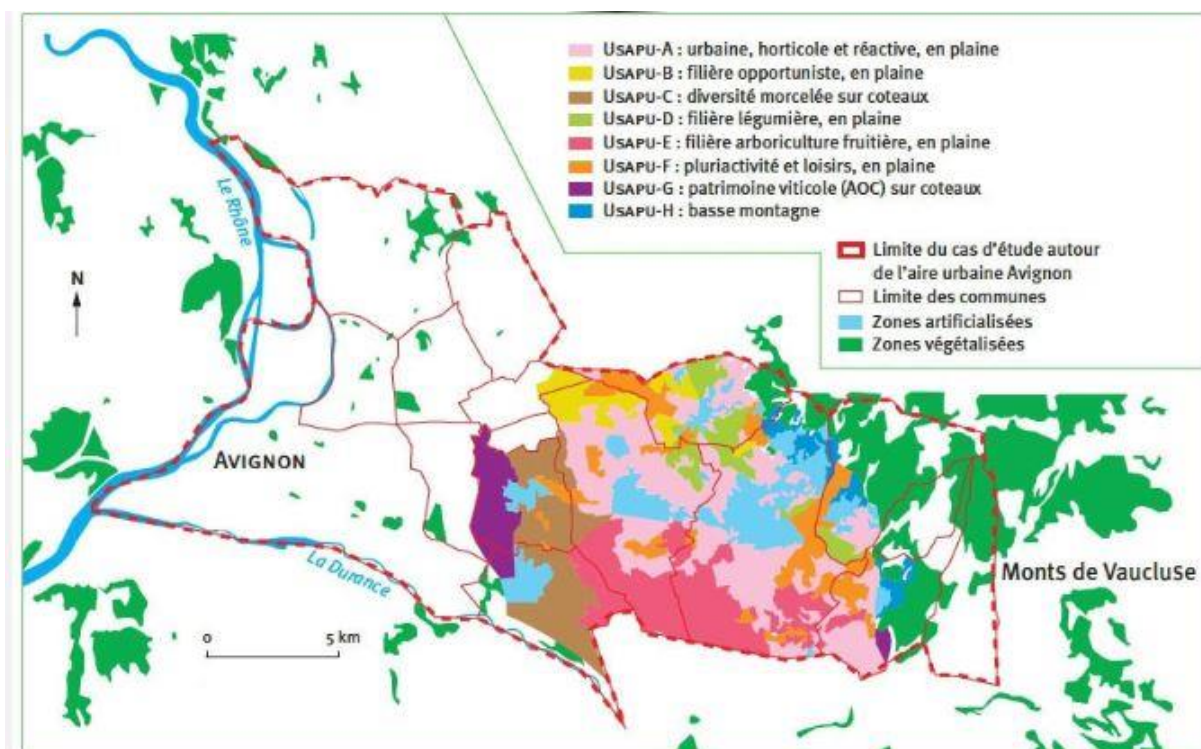
²²⁴ SANZ SANZ Esther, NAPOLEONE Claude, HUBERT Bernard « Caractériser l'agriculture périurbaine pour mieux l'intégrer à la planification urbaine : propositions méthodologiques », *préc.*

des espaces agricoles. Cette étude a pris pour exemple l'aire urbaine d'Avignon, en région PACA qui présente un développement dispersé et peu dense.

Ces USAPU représentent des unités spatiales homogènes tant par leur physionomie que par leur fonctionnalité. Cet outil géographique est un support qui semble nécessaire en matière de planification urbaine, afin d'appréhender parfaitement l'agriculture urbaine par sa nature, ses fonctionnalités et les espaces propices dans lesquels elle tend à se développer.

Pour définir ces USAPU, l'étude a dû dégager les espaces disponibles, propices à accueillir des formes d'agriculture urbaine en zone périurbaine. Pour cela, il a fallu superposer aux limites du SCoT, Plan de prévention du risque inondation, et autres plans, les périmètres protégeant les terres agricoles de l'urbanisation tels que les protections des espaces naturels et agricoles périurbains (PENAP) et les espaces boisés classés (EBC) afin de dégager des espaces en zone périurbaine dans lesquels l'agriculture urbaine peut se développer ou s'implanter.

Cette étude a permis de définir huit unités spatiales d'agriculture périurbaine, dont les zones consacrées à la viticulture, à l'arboriculture ou l'agriculture loisir.



— Source : Sanz Sanz, 2016. ©L'Espace géographique, 2017 (AWLB).

En sus de cette superposition de périmètre, un gradient²²⁵ a été mis en œuvre pour localiser les unités spatiales « sensibles »²²⁶ des unités spatiales « stables »²²⁷. Les USAPU dites « sensibles » sont celles dont la sensibilité est augmentée au regard des contraintes et opportunités liées à sa proximité aux zones urbaines. Ces unités concernent les formes d'agriculture non professionnelle, de petite capacité, diversifiées et intégrées dans le tissu urbain tel que le maraîchage que l'on retrouve dans les jardins partagés sur toit, en pied d'immeuble ou dans les espaces interstitiels de la ville. Les USAPU « stables » sont composées d'exploitations professionnelles, telles que les fermes urbaines marchandes, cultivant en zone agricole des parcelles, sans partager aucun lien direct avec les zones urbaines.

Ces USAPU représentent un outil géographique adapté pour guider l'action des politiques publiques en matière d'agriculture urbaine et de prendre en compte réellement la multifonctionnalité des zones. Cet outil peut servir à la fois de base, à la création d'une nouvelle sous-zone mixte multifonctionnelle intégrant la dimension agricole ou, un complément efficace permettant d'inclure dans la sous-destination « exploitation agricole » des critères d'utilisation agricole du sol au regard de la fonctionnalité de ces espaces. L'étude propose à titre d'illustration, de décliner la zone agricole en sous-zones intégrant les USAPU²²⁸, au même titre que le sous-zonage réalisé pour les zones urbaines.

En outre, il pourrait être envisagé de créer une sous-zone mixte multifonctionnelle, en déclinaison de la zone urbaine, consacrant ces USAPU. La zone urbaine a la caractéristique de pouvoir être multifonctionnelle et accueille déjà des constructions et installations à destination d'habitation, de commerce ou d'activité tertiaire. Un sous-zonage multifonctionnel en zone urbaine permettrait d'intégrer l'agriculture urbaine aux activités déjà existantes. Cette démarche volontaire et sans contrainte pourrait être envisagée comme un outil efficace permettant de mieux appréhender le potentiel agricole, biologique et économique, propre à chaque espace du territoire communal en zone urbaine. Les documents de planification joueraient l'interface entre les décideurs publics et les porteurs de projet.

Au regard de cette analyse binaire, qui a permis de confronter les différentes formes d'agriculture urbaine et les différentes zones d'implantation, en résulte un constat ; celui selon

²²⁵ AUBRY Christine et POURIAS Jeanne, « L'agriculture urbaine fait déjà partie du « métabolisme urbain » », *préc.*

²²⁶ SANZ SANZ Esther, NAPOLEONE Claude, HUBERT Bernard « Caractériser l'agriculture périurbaine pour mieux l'intégrer à la planification urbaine : propositions méthodologiques », *préc.*

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ SANZ SANZ Esther, NAPOLEONE Claude, HUBERT Bernard « Caractériser l'agriculture périurbaine pour mieux l'intégrer à la planification urbaine : propositions méthodologiques », *préc.*

lequel exposer une typologie arrêtée des formes d'agriculture urbaine n'est pas pertinente. Il existe de nombreuses formes d'agriculture urbaine hybrides, intégrant des schémas économiques, nourriciers, récréatifs divergents. Les différentes formes d'agriculture urbaine répondent à une demande sociale qui varie au regard des critères socio-économiques propres à chaque territoire. L'agriculture urbaine est multifonctionnelle, mais également dynamique. Ces nouveaux outils perfectionnant le zonage et exploitant le potentiel des zones urbaines sont à mettre en œuvre de manière volontaire par les acteurs de la planification. Ils doivent constituer une nouvelle impulsion au projet de territoire et ne doivent pas entrer en incohérence avec ce dernier²²⁹.

²²⁹ ROLIN Frédéric, « Les destinations et sous destinations », in *Ecriture du PLU*, Gridauh, Fiche 1, novembre 2018, p.7.

Section II – Les solutions juridiques envisagées pour une préservation des espaces destinés à l’agriculture urbaine

Le droit français doit envisager toutes les solutions juridiques existantes permettant de préserver les espaces destinés à l’agriculture urbaine. L’agriculture urbaine, dynamique et polymorphe, a le potentiel pour s’insérer dans le paysage urbain et périurbain. Il n’existe plus de frontières franches entre les espaces urbains et périurbains. En intégrant « *de la campagne en ville alors même que la ville grignote de plus en plus sur la campagne, nos territoires se rencontrent, voire peuvent à l’avenir se confondre avec l’extension urbaine* »²³⁰. Néanmoins, cette appréhension réciproque des espaces urbains et périurbains renvoie à des schémas et des protections antagonistes. Il n’existe pas les mêmes outils permettant de préserver les terres agricoles, en zone agricole et les terrains cultivables en zone urbaine. Des outils existent, à différentes échelles, pour penser les relations entre ces espaces et « *les liens ville-agriculture* »²³¹. Ces outils fonctionnent de « *manière désarticulée dans l’espace et le temps* »²³², mais ils permettent d’organiser une meilleure répartition des espaces destinés à l’habitation et à la production agricole.

Ces outils sont nombreux. Il conviendra d’en évoquer quelques-uns au regard des espaces qu’ils protègent. D’une part, ceux qui préservent les terres agricoles dans l’espace périurbain (I) et d’autre part, ceux qui préservent les terres cultivables dans l’espace urbain (II). Alors que pour les terres agricoles, localisées en zone périurbaine, les outils existants sont connus et établis, en zone urbaine, ces outils novateurs demeurent difficilement appréhendés.

²³⁰ NAHMIAS Paula et LE CARO Yvon , « Pour une définition de l’agriculture urbaine : réciprocity fonctionnelle et diversité des formes spatiales », *préc.*

²³¹ JEAN Yves et ARLAUD Samuel, « Les nouvelles dynamiques spatiales et la relation ville-agriculture : reconfiguration des liens et nouvelle action publique », », *in* GRIMPONPREZ Benoit. (Dir)., *Agriculture et ville vers de nouvelles relations juridiques*, LGDJ, 2016, p. 20.

²³² *Ibid.*

I. La préservation garantie par le droit de l'aménagement du territoire des terres agricoles dans l'espace périurbain

Afin de préserver les espaces agricoles, les documents de planification ont un rôle à jouer. A cet égard, les SCoT et les PLU sont les documents de planification présentant une analyse de la consommation d'espaces agricoles, naturels, forestiers rendue légalement obligatoire. Cette volonté de lutter contre l'étalement urbain a été initiée progressivement depuis la loi SRU²³³.

L'étalement urbain entraîne la perte des ressources agricoles en raison de l'imperméabilisation des sols. A titre d'exemple, dans le département du Rhône, 1 000 hectares²³⁴ disparaissent chaque année en raison de l'artificialisation des terres. En France, 70 000 hectares de terres agricoles sont perdus chaque année contre une progression de 60 000 hectares de surfaces artificialisées²³⁵. Dans ce contexte, la Commission européenne avait fixé dès 2011 l'objectif pour 2050, d'endiguer « *l'augmentation nette de la surface occupée* »²³⁶. Cet objectif ambitieux, repris en France dans le Plan de Biodiversité de 2018 « zéro artificialisation nette à terme », peut être réalisé au moyen des outils réglementaires mis à disposition par le droit de l'urbanisme et le droit rural.

Pour atteindre cet objectif, il convient dans un premier temps de préserver les terres agricoles. Deux catégories d'outils sont alors à porter des élus locaux. D'une part les documents de planification comme le PLU et le SCoT, qui s'illustrent comme des outils réglementaires efficaces pour endiguer l'étalement urbain (A) et d'autre part, les périmètres de protection tels que les PENAP et les zones agricoles protégées (ZAP), qui préservent la vocation agricole des terres (B).

²³³ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°289, 14 décembre 2000 page 19777, texte n° 2.

²³⁴ DREAL Rhône-Alpes, « Nature en ville en Rhône-Alpes », rapport final, juillet 2012.

²³⁵ JEAN Yves et ARLAUD Samuel, « Les nouvelles dynamiques spatiales et la relation ville-agriculture : reconfiguration des liens et nouvelle action publique », *préc.*, p. 15-16.

²³⁶ « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources », COM(2011) 571, Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, Commission européenne, 29 septembre 2011.

A. La protection contre l'étalement urbain par les documents de planification comme fondement de l'implantation de l'agriculture urbaine

Le droit de l'urbanisme protège l'agriculture par la réglementation des usages du sol²³⁷. Les outils de planification locale sont d'ailleurs un « *un levier important de préservation de l'agriculture* »²³⁸.

Le SCoT est un document de planification stratégique élaboré à l'échelle intercommunale. Il a pour objet de définir un projet de territoire à l'échelle intercommunale, tout en respectant la cohérence entre les différentes politiques sectorielles²³⁹. Il répond aux objectifs posés par le code de l'urbanisme²⁴⁰. Afin de préserver les terres agricoles de l'étalement urbain, le législateur a prévu qu'au sein du document d'orientations et d'objectifs (DOO) soit arrêtés des programmes chiffrés de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, en corrélation de secteurs géographiques communaux, délimités et localisés²⁴¹. Cette nouvelle méthode de diagnostic, chiffré, mise à disposition du SCoT, est un moyen de mesurer et de réduire les effets destructeurs, sur les espaces agricoles, des documents de planification. Au travers de ce dispositif, les élus s'engagent à poursuivre cet engagement de réduction de la consommation admissible de ressource agricole.

En outre, le législateur a également renforcé les moyens de contrainte en l'absence de SCoT à l'égard des élus locaux, par la règle de l'urbanisation limitée. Ce renforcement est justifié par le fait que la majorité des territoires concernés par l'étalement urbain sont les communes et intercommunalités rurales dépourvues de SCoT²⁴². Désormais, les communes non couvertes par un SCoT se retrouvent restreintes dans l'ouverture à urbanisation de leurs zones à urbaniser²⁴³. Cette contrainte incite les communes à s'engager vers la voie de la planification territoriale, et en sus, de lutter contre l'étalement urbain.

²³⁷ GRIMONPREZ Benoît, « Vers un concept juridique d'agriculture de proximité » », *préc.*, p. 190.

²³⁸ SAVARIT-BOURGEOIS Isabelle, « La préservation de l'agriculture par le droit de l'urbanisme », », in GRIMONPREZ Benoît. (Dir.), *Agriculture et ville vers de nouvelles relations juridiques*, LGDJ 2016, p. 54.

²³⁹ JEAN Yves et ARLAUD Samuel, « Les nouvelles dynamiques spatiales et la relation ville-agriculture : reconfiguration des liens et nouvelle action publique », *préc.*, p. 20.

²⁴⁰ C. de l'urbanisme, art. L. 101-2.

²⁴¹ C. de l'urbanisme, art. L. 141-10.

²⁴² SAVARIT-BOURGEOIS Isabelle, « La préservation de l'agriculture par le droit de l'urbanisme », *préc.*, p. 54.

²⁴³ C. de l'urbanisme, art. L. 142-4.

Le PLU ou PLUi à l'échelle intercommunale est un document de planification qui met en œuvre une « *coproduction et coresponsabilité entre communes en matière d'urbanisme* »²⁴⁴. Il est le document « *le plus riche d'éléments permettant à la commune ou à l'EPCI de prendre en compte la problématique agricole* »²⁴⁵. En effet, le zonage et le règlement de la zone agricole permettent de sanctuariser cette zone et son potentiel agronomique. Le règlement limite la construction sur ces zones, à des usages agricoles seulement. Le but affiché par le législateur depuis 2014, notamment, est de limiter les constructions et travaux qui viendraient altérer le caractère agricole de la zone. A cet effet, il a supprimé le pastillage des zones agricoles qui provoquait une dénaturation du paysage agricole par une prolifération anarchique des constructions, et l'a remplacé par un dispositif, « *exceptionnel* »²⁴⁶ et encadré par l'avis de la commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers : des Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées (STECAL). Par ailleurs, le juge administratif veille à l'utilisation exceptionnelle de ce dispositif, par l'exercice d'un contrôle entier et non plus restreint²⁴⁷.

Toutefois, les règles des documents de planification ne s'imposent pas comme une garantie « absolue » face à l'étalement urbain²⁴⁹. La première limite est juridique et la deuxième politique. Certes, le zonage peut s'avérer être un outil graphique nécessaire pour encadrer l'étalement urbain, mais de nombreuses exceptions persistent et dérogent à la règle de l'inconstructibilité en zone agricole (STECAL, extension bâtiment d'habitation hors STECAL). Même si des contrôles de la Commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers (CDPENAF) existent toujours pour lutter contre le changement de destination des terres agricoles, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques est allée dans le sens contraire des politiques de lutte contre l'étalement urbain en matière d'extension des constructions annexes aux logements existants en zone agricole²⁵⁰. Désormais, un avis simple²⁵¹ de la CDPENAF, à défaut d'un avis conforme comme pour le changement de destination des bâtiments agricoles²⁵², est nécessaire. La portée juridique d'un avis simple est dérisoire puisqu'il laisse à l'autorité consultante « *la pleine liberté*

²⁴⁴ JEAN Yves et ARLAUD Samuel, « Les nouvelles dynamiques spatiales et la relation ville-agriculture : reconfiguration des liens et nouvelle action publique », *préc.*, p. 20.

²⁴⁵ SAVARIT-BOURGEOIS Isabelle, « La préservation de l'agriculture par le droit de l'urbanisme », *préc.*, p. 55.

²⁴⁶ C. de l'urbanisme, art. L. 151-13.

²⁴⁷ TA Versailles, 4 mai 2018, n° 1702800.

²⁴⁹ GRIMONPREZ Benoît, « Vers un concept juridique d'agriculture de proximité », *préc.*, p. 191.

²⁵⁰ SAVARIT-BOURGEOIS Isabelle, « La préservation de l'agriculture par le droit de l'urbanisme », *préc.*, p. 56.

²⁵¹ C. de l'urbanisme, art. L. 151-12.

²⁵² C. de l'urbanisme, art. L. 151-11, 2°.

de la décision finale »²⁵³. En effet, alors que l'avis conforme de la CDPENAF enjoint l'autorité compétente en matière d'urbanisme de suivre sa décision, l'avis simple ne contraint pas cette autorité. Il est ainsi possible de s'interroger sur la cohérence d'une telle rédaction et la pertinence de cet avis simple au regard de ce que le législateur a prévu en matière de changement de destination des bâtiments agricoles. Il aurait été logique que ces deux exceptions, qui vont à l'encontre de la règle de l'inconstructibilité de la zone agricole et de la lutte contre l'étalement urbain, se voient appliquer un même régime strict. Ces élans de souplesse accordés par le législateur posent question sur l'harmonisation d'une réelle politique de « préservation des espaces affectés aux activités agricoles » ; objectif pourtant consacré par le droit de l'urbanisme. Ces dérogations vont dans le sens des politiques qui peuvent faire peser dans la prise de décision, des intérêts « *plus ou moins avouables* »²⁵⁴ ralentissant l'intégration de l'agriculture urbaine et la préservation des terres agricoles de l'étalement urbain.

B. La préservation de la vocation agricole des terres par les périmètres de protection

Les PENAP et ZAP sont des outils de préservation , prévus par le code de l'urbanisme²⁵⁵ et le code rural²⁵⁶. La protection des ZAP et PENAP est à durée indéterminée. Seule une révision par arrêté préfectoral après avis de la Chambre d'agriculture et de la Commission Départementale d'Orientation Agricole pour les ZAP, et un décret interministériel pour les PENAP peut permettre la révision de leur périmètre.

Les PENAP ont pour objectif d'offrir une protection durable des parcelles périurbaines localisées en zone agricole par les documents d'urbanisme locaux. Cet outil, créé en 2005²⁵⁷, préserve et met en valeur les parcelles présentant des intérêts agricoles, naturels, forestiers ou paysagers forts. Ce sont des zonages qui ont pour objet de figer la vocation agricole des terrains. Par son action, il tend à figer le zonage agricole des espaces soumis à la pression urbaine. Ainsi, son action est propice dès lors que la tension du marché foncier compromet l'exploitation agricole des terres et qu'elle entraîne le morcellement des exploitations.

²⁵³ FRIER Pierre-Laurent, « Contrôle juridictionnel des opérations procédurales », in FRIER P.L., Vice de procédure, Répertoire du contentieux administratif, octobre 2004, mis en ligne et actualisé en octobre 2014, § 27.

²⁵⁴ GRIMONPREZ Benoît, « Vers un concept juridique d'agriculture de proximité » », *préc.*, p. 191.

²⁵⁵ C. de l'urbanisme, art. L. 113-16.

²⁵⁶ CRPM, art. L. 112-2.

²⁵⁷ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JORF n°0046 du 24 février 2005 page 3073, texte n° 1.

La communauté urbaine de Lyon, le département du Rhône et les communautés de communes de l'Est lyonnais et du Pays de l'Ozon se sont engagées dès 2005 dans la mise en œuvre de ce dispositif pour lutter efficacement contre l'étalement urbain. Sur le territoire de l'agglomération Auvergne Rhône, le périmètre des PENAP couvre près de 14 000 hectares, avec un programme d'actions de préservation des terres porté sur 20 à 30 ans²⁵⁸.

En dehors de l'outil PENAP, les acteurs publics peuvent également opter pour les ZAP dans le but de protéger les zones agricoles. Ce sont des servitudes d'utilité publique qui ont pour objet de préserver la vocation agricole des terrains en raison de leur situation géographique ou dès lors qu'ils présentent soit une qualité de productions, soit une qualité agronomique²⁵⁹. Son action a pour effet de développer les entreprises agricoles à court terme et de rendre économiquement viables ces espaces agricoles à long terme²⁶⁰.

Si les acteurs publics locaux envisagent la création de ZAP, c'est avant tout pour protéger le foncier en vue de la préservation des activités agricoles. Cet outil a pour effet d'arrêter la spéculation foncière sur ces terrains agricoles. En pratique, cet outil est mis en œuvre dans l'attente d'une démarche PENAP puisque le périmètre PENAP protège le foncier agricole en tant qu'espace agricole²⁶¹ et confère à la collectivité la capacité d'user du droit de préemption. De plus, l'outil PENAP est associé à un plan d'action pour préciser les aménagements et les orientations préservant les zones agricoles, alors que la servitude ZAP est une délimitation dépourvue d'un tel plan. Cette absence de contenu programmatique est une des faiblesses des ZAP²⁶². En outre, une ZAP n'interdit pas les changements d'affectation des sols. Elle les soumet seulement à un contrôle de la Chambre d'agriculture et de la Commission Départementale d'Orientation Agricole et à une décision motivée du préfet. A la différence des PENAP, la situation du zonage agricole n'est pas totalement figée et sa protection peut notamment s'incliner face à des opérations d'aménagement et d'équipement d'intérêt général.

Cette différence est loin d'être négligeable en matière d'agriculture urbaine où les lieux d'implantation sont soumis à la pression foncière et aux intérêts économiques concurrents. Les PENAP interdisent un changement du mode d'occupation des sols au sein des périmètres. Une révision est toujours possible par décret interministériel, mais la procédure administrative est

²⁵⁸ DREAL Rhône-Alpes, « Agriculture et nature en ville », *Fiche thème n°10, préc.*

²⁵⁹ CRPM, art. L. 112-2.

²⁶⁰ DREAL Rhône-Alpes, « Agriculture et nature en ville », *Fiche thème n°10, préc.*

²⁶¹ « Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers », Rapport n°17076, Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux, mars 2018.

²⁶² SAVARIT-BOURGEOIS Isabelle, « La préservation de l'agriculture par le droit de l'urbanisme », *préc.*, p. 61.

lourde et suffisamment dissuasive pour consacrer cet outil comme réel rempart contre l'urbanisation des terres agricoles. Le changement de destination d'un bâtiment agricole est empêché *de facto* par le périmètre PENAP. Même si le code de l'urbanisme limite le changement de destination des bâtiments agricoles aux changements de destination compatibles à l'exercice d'une activité agricole²⁶³, et soumet ce changement à « *l'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers* »²⁶⁴, le périmètre PENAP prévient toute dérive qui engendrerait une dénaturation de la zone agricole.

Cette rigidité de l'instrument explique sans doute son manque de popularité auprès des élus locaux. « *Ce verrou procédural* »²⁶⁵ freine les acteurs politiques qui préfèrent se référer à l'outil foncier de la ZAP que celui des PENAP. Malgré « *le regain d'intérêt* »²⁶⁶ constaté ces dernières années pour cet outil, son utilisation est restée, au demeurant, marginale, pour certaines collectivités.

II. La préservation difficile des terres cultivables dans l'espace urbain

Selon l'ONU, en 2018, 55% de la population mondiale habite en ville²⁶⁷. Cette concentration de population dans les zones urbaines engendre un impact négatif sur l'environnement et notamment sur l'imperméabilisation des sols. Cette imperméabilisation a pour effet d'empêcher la réalisation de projet d'agriculture urbaine de pleine terre, puisque les terres ne sont plus cultivables, mais destinées à être bétonnées.

Si en zone urbaine et à urbaniser il n'existe pas les mêmes outils pour protéger les espaces cultivables qu'en zone agricole, des outils sont mis en place pour développer l'agriculture en ville. Alors qu'en zone urbaine, les « terrains cultivés protégés » permettent de préserver la vocation agricole de ces terrains (A), en zone à urbaniser, il n'existe pas d'outils propres destinés à protéger les terrains cultivés (B), d'autres outils alternatifs sont alors mis en œuvre.

²⁶³ C. de l'urbanisme, art. L. 151-11.

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ BOSSE-PLATIERE Hubert, « Ville et agriculture : radiographie libre des instruments du partage de l'espace », in GRIMPONPREZ Benoit. (Dir.), *Agriculture et ville vers de nouvelles relations juridiques*, LGDJ, janvier 2016, p. 81.

²⁶⁶ SAVARIT-BOURGEOIS Isabelle, « La préservation de l'agriculture par le droit de l'urbanisme », *préc.*, p. 60.

²⁶⁷ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019), «World Urbanization Prospects: The 2018 Revision» (ST/ESA/SER.A/420). New York.

A. La délimitation de « terrains cultivés à protéger » en zone urbaine

Le droit de l'urbanisme permet la délimitation en zone urbaine de « terrains cultivés à protéger » (TCP), à défaut de consacrer une destination. L'article L. 151-23 du code de l'urbanisme prévoit la localisation, par le règlement du PLU, des terrains nécessaires « *au maintien des continuités écologiques* »²⁶⁸ en zone urbaine. Selon le Conseil d'Etat ce sont des « *îlots non construits comportant des plantations quelles que soient la valeur agronomique des sols ou la nature des cultures pratiquées* »²⁶⁹.

Le code de l'urbanisme a ainsi consacré, au sein de l'article L. 151-23, la préservation des continuités écologiques et les TCP. Ce nouvel outil à destination des services de planification permet de protéger des terrains cultivés en zone urbaine, dans l'esprit de préserver des continuités écologiques. La loi pour la reconquête de la biodiversité²⁷³ a renforcé la prise en compte des continuités écologiques dans les documents de planification en introduisant la notion « d'espaces de continuités écologiques »²⁷⁴ (ECE). De cette façon, la loi facilite la mise en place des ECE dans les PLU en ajoutant au TCP une nouvelle composante : le maintien des ECE. Cette nouvelle modification a pour avantage de permettre la création de véritables espaces de continuités écologiques, délimités par le règlement dans le zonage du PLU, sans passer par la prise de mesures de protection²⁷⁵.

Ces îlots accueillent d'ores et déjà des installations d'agriculture urbaine comme des jardins d'agrément, des potagers, des vergers²⁷⁶. Au regard du code de l'urbanisme²⁷⁷ et de la jurisprudence du Conseil d'Etat²⁷⁸, il semblerait que les TCP soient des terrains propices à recevoir des projets d'agriculture urbaine à l'exception des installations d'élevage²⁷⁹. Dès lors que les terrains délimités par la collectivité, pour préserver les continuités écologiques, sont déjà cultivés ou protégés en tant qu'espaces non bâtis, les pouvoirs publics y créent une servitude²⁸⁰. L'objectif escompté est de rendre la parcelle inconstructible malgré la présence

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ CE, 12 juillet 1993, *Communauté urbaine de Strasbourg*, req. n° 115247.

²⁷³ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, JORF n°0184, 9 août 2016, texte n° 2.

²⁷⁴ *Ibid.*

²⁷⁵ « Urbanisme : vers un renforcement de la prise en compte des continuités écologiques dans le plan local d'urbanisme (loi biodiversité) », article en ligne, cabinet d'avocats Gossement, 25 janvier 2016.

²⁷⁶ DESROUSSEAUX Maylis et STAHL Lucile, *préc.*

²⁷⁷ C. de l'urbanisme, art. L. 151-23.

²⁷⁸ CE, 12 juillet 1993, *préc.*

²⁷⁹ Les terrains cultivés protégés sont des espaces destinés aux cultures et non pas à l'élevage d'animaux.

²⁸⁰ DESROUSSEAUX Maylis et STAHL Lucile, *préc.*

d'équipements de desserte²⁸¹. Cet outil issu du code de l'urbanisme est nécessaire pour l'intégration et la préservation des activités d'agriculture en zone urbaine. La consécration de cet outil comme réel rempart contre l'urbanisation est d'autant plus remarquable et contraignante puisque sa suppression est formellement impossible sans entamer une révision du PLU²⁸² ; procédure qui par ailleurs est lourde administrativement et longue à mettre en œuvre ce qui a pour effet de freiner les auteurs des documents de planification dans la suppression des TCP.

Néanmoins, pour que cet outil puisse être opérationnel, il est nécessaire que les terrains aient été préalablement cultivés. Ils ne peuvent être destinés à recevoir des activités d'agriculture. Le juge administratif a d'ailleurs considéré, dès 2006, que le classement de terrains en friches en TCP est illégal dès lors que « *ces parcelles n'ont pas fait l'objet de cultures dans le passé et qu'elles sont toujours à l'état de friches* »²⁸³. Il a rappelé ce principe dans un arrêt de 2016²⁸⁴, considérant ainsi que, dès lors qu'aucun élément de preuve ne permettait d'affirmer que la parcelle avait déjà été cultivée et qu'elle n'était pas toujours restée à l'état de friches, il demeurerait impossible de justifier que le terrain en l'espèce pouvait être délimité en tant que TCP. Par cet arrêt le juge administratif, d'une part, réaffirme l'exception faite à la mise en œuvre du périmètre TCP lorsque le terrain n'a pas fait l'objet de culture antérieurement. D'autre part, il approfondit son analyse en exigeant un élément de preuve circonstancié démontrant que l'institution d'un périmètre TCP sur l'îlot est légitime. En outre, le juge administratif écarte le rapport de présentation du plan d'occupation des sols comme élément de preuve en l'espèce, alors qu'il indiquait formellement « *que les terrains affectés de cette servitude sont laissés en friches à la suite de l'abandon de la culture de la vigne et des vergers* ». Selon le Conseil d'Etat, « *cette seule indication dépourvue de tout élément circonstancié ne suffit pas à en justifier l'institution sur l'îlot en cause* ».

Au regard de cette appréciation jurisprudentielle, il semblerait que le rapport de présentation d'un PLU ne puisse suffire à attester la vocation agricole du terrain, lorsque ce dernier a par la suite été laissé en friche. L'institution sur l'îlot d'un périmètre TCP est alors conditionnée à un usage antérieur agricole, et cet usage doit pouvoir être justifié par un élément circonstancié suffisamment probant. Ainsi, il semble délicat d'attester de la vocation agricole d'un terrain

²⁸¹ C. de l'urbanisme, art. L. 151-23 : « quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent ».

²⁸² C. de l'urbanisme, art. L. 153-31 3° : « Soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance ».

²⁸³ CAA Versailles, 6 avril 2006, *Meichel*, req. n° 04VE02945.

²⁸⁴ CAA de Nancy, 9 juin 2016, n° 15NC02334, inédit au Rec.Lebon.

actuellement en friches, dès lors qu'aucun élément ne permet de justifier de son usage antérieur. Sans cette protection, le terrain, situé en zone urbaine, sera soumis à la pression foncière.

En outre, au regard du régime juridique qui protège et encadre cet outil, il semblerait qu'une fois protégés, ces terrains cultivés ne pourraient changer d'affectation, devenant inconstructibles. Pourtant, il est possible de penser que sont autorisées les constructions en lien avec l'affectation des terrains. A l'inverse des EBC, les travaux qui modifieraient les TCP ne sont pas soumis à déclaration préalable, ils ne font donc pas l'objet de contrôle administratif préalable²⁸⁵. Selon Maylis Desrousseaux et Lucile Stahl « *une modification de la loi s'imposerait [...] afin de rendre possible la création de terrains à cultiver, dans le même esprit que le droit relatif aux espaces boisés classés* »²⁸⁶. A la différence des EBC, qui est un outil de protection des espaces boisés bien plus abouti que les TCP, il existe un flou juridique quant à la possibilité pour les auteurs de PLU de rendre plus protecteur cet outil, en précisant les types de constructions autorisés sur ces terrains par exception au principe d'inconstructibilité²⁸⁷.

B. La conquête de nouveaux espaces à préserver au bénéfice de l'agriculture urbaine en zone à urbaniser

Si les TCP ne peuvent être localisés qu'en zone urbaine, quels sont alors les outils pour protéger les terres cultivables en zone à urbaniser ? La localisation des TCP en zone à urbaniser n'est juridiquement pas possible au regard des dispositions du code de l'urbanisme²⁸⁸. Cette délimitation spatiale est préjudiciable car ces terrains tendraient à être protégés de la spéculation foncière en zone à urbaniser²⁸⁹. Les seuls outils qui permettraient de protéger efficacement ces terrains cultivables en zone à urbaniser, resteraient l'institution par le règlement d'espaces verts²⁹⁰ ou le rétro zonage en zone agricole ou naturelle.

L'article L. 151-41 du code de l'urbanisme prévoit que, dans les zones urbaines et zones à urbaniser, le règlement des PLU puisse instituer des emplacements réservés (ER) aux espaces

²⁸⁵ GODFRIN Gilles, « L'écriture de l'article 13 des règlements de zone du plu », in *Ecriture du PLU*, Gridauh, Fiche 4, octobre 2012, p. 3.

²⁸⁶ DESROUSSEAU Maylis et STAHL Lucile, *préc.*

²⁸⁷ GODFRIN Gilles « Traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions », in *Ecriture du PLU*, Gridauh, Fiche 3, sous-fiche 2, octobre 2012, p. 11.

²⁸⁸ C. de l'urbanisme, art. L. 151-23 : « dans les zones urbaines ».

²⁸⁹ GODFRIN Gilles, « L'écriture de l'article 13 des règlements de zone du plu », *préc.*, p. 6.

²⁹⁰ C. de l'urbanisme, art. L. 151-41.

verts ou pour continuités écologiques et des servitudes indiquant « *la localisation prévue et les caractéristiques des [...] espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés* »²⁹¹. Les emplacements réservés aux espaces verts et aux continuités écologiques peuvent se situer sur tous types de zones d'un PLU, à la différence des TCP. Ils ont pour objet de délimiter des espaces verts publics ou de reconstituer des continuités écologiques, souvent dégradées en zone urbaine et à urbaniser. Il n'existe pas de destination particulière pour ces ER, c'est le règlement qui a pour rôle d'en préciser la destination²⁹², bien qu'elle soit difficile à appréhender. Les auteurs des règlements de zone peuvent également localiser, en zone à urbaniser, des espaces verts. Cette servitude s'apparente au régime des ER précédemment présentés, mais elle demeure plus souple à mettre en œuvre. Sa localisation n'est possible qu'en zone urbaine et à urbaniser et elle n'a pas à être précisément définie par les documents graphiques²⁹³.

En conséquence, ces outils, qui s'inscrivent dans une démarche de verdissement de la ville, n'ont pas pour finalité de conserver des terrains à usage agricole. Ces outils ont pour finalité de préserver des espaces à vocation esthétique, paysagère, écologique de prime abord. Ils ne permettent pas d'intégrer efficacement l'agriculture urbaine en zone à urbaniser, à la différence des TCP en zone urbaine.

Ainsi, le zonage s'avère être un outil non négligeable en matière de planification pour préserver certaines terres cultivables de l'urbanisation. En rétro zonant des zones à urbaniser en zone agricole, les collectivités cherchent à devenir plus vertueuses dans la préservation de la trame verte et bleue. Pour exemple, sur le territoire de la Métropole de Lyon, 450 hectares de zones à urbaniser ont été rétro zonées en zone agricoles et naturelles, et près de 25% des zones à urbaniser non urbanisées ont été rétro zonées²⁹⁴. Le rétro zonage permet de rendre à ces zones, autrefois à urbaniser, une destination agricole et une inconstructibilité par principe.

Dans ces espaces interstitiels de la ville, en transition, laissés en friche, l'agriculture urbaine tend à se développer. Là encore la question de la pérennité²⁹⁵ de l'utilisation de ces espaces en transition se pose. Certains projets ne pourront se développer, faute de pouvoir

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² C. de l'urbanisme, art. R. 151-43.

²⁹³ GODFRIN Gilles « Traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions », *préc.*

²⁹⁴ Enquête publique relative projet de révision du plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat (plu-h), du mercredi 18 avril au jeudi 7 juin 2018.

²⁹⁵ Synthèse de la table ronde "Les friches, une opportunité pour les territoires" organisée par le CNFPT le 1er octobre 2019 à Lille, dans le cadre des rencontres territoriales des urbanistes.

bénéficier d'un ancrage spatial et temporel, d'autres pourront prendre forme de manière temporaire.

Dans une étude de janvier 2018²⁹⁶, l'Institut Paris Région a mis en avant les interrogations autour de l'urbanisme transitoire. L'Institut Paris Région donne une définition de cet urbanisme transitoire comme rassemblant toutes les initiatives sur des terrains ou bâtiments inoccupés dans l'optique d'animer provisoirement ces quartiers jusqu'à ce qu'un projet se réalise²⁹⁷. Selon cette étude les friches urbaines sont des espaces « *de reconquête écologique* ». Pour certains, ces espaces sont des terrains qui ne sont destinés à aucun usage futur car condamnés par la pollution ou des projets fonciers inaboutis. Les projets transitoires seraient des leviers « d'expérimentation » pour intégrer l'agriculture urbaine en ville. Bien évidemment ces projets seraient temporaires au regard de l'usage du terrain. L'Institut Paris Région a dressé un tableau statistique de la nature des projets transitoires qui s'installaient sur ces terrains. L'agriculture représente 9 % des projets. L'urbanisme transitoire s'avère être un « espace-temps »²⁹⁸ propice pour développer des projets d'agriculture urbaine capable de répondre aux besoins des sociétés contemporaines.

Selon l'Institut Paris Région quatre facteurs²⁹⁹ ont permis d'accroître cet urbanisme de transition : l'augmentation des prix de l'immobilier, la durée moyenne des projets urbains dont l'échéance s'allonge sur une dizaine voire une quinzaine d'années, l'adaptation des acteurs à de nouvelles initiatives d'urbanisme et enfin l'essor des nouvelles technologies numériques. C'est notamment l'allongement de la durée des projets urbains qui a permis de faire naître cette question de l'urbanisme transitoire.

Pour le propriétaire, deux avantages naissent de cette occupation temporaire des terrains, dont la valorisation du site sur les marchés fonciers, immobiliers³⁰⁰. Elle contribue à une meilleure image du quartier et donc à une hausse de l'attractivité.

Du côté des acteurs publics, telles que les collectivités locales, l'urbanisme transitoire peut permettre l'expérimentation de projets à venir. Au travers de ces projets les collectivités

²⁹⁶ Etude de l'Institut d'Aménagement de d'Urbanisme, « L'urbanisme transitoire », Les carnets pratiques n°9, janvier 2018.

²⁹⁷ Etude de L'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, « L'urbanisme transitoire : aménager autrement », Note rapide n°741, février 2017.

²⁹⁸ Etude de l'Institut d'Aménagement de d'Urbanisme, « L'urbanisme transitoire », Les carnets pratiques n°9, *préc.*

²⁹⁹ Etude de L'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, « L'urbanisme transitoire : aménager autrement », *préc.*

³⁰⁰ *Ibid.*

peuvent répondre temporairement à la demande de certains porteurs de projets d'agriculture urbaine qui ne trouveraient pas d'offres adaptées à des prix abordables³⁰¹.

Enfin, pour les occupants, l'urbanisme de transition leur permet d'accéder à des terrains dont les loyers restent dérisoires. Néanmoins, les locataires font face à des risques juridiques et financiers importants en raison du fait qu'ils ne bénéficient généralement pas du statut d'agriculteur et des avantages que cela implique.

A titre d'exemple, la ferme urbaine de Nantes : Agronaute s'inscrit dans cet espace-temps qu'est l'urbanisme transitoire. Ce projet a pour objectif de répondre à des « *enjeux démographiques et d'urbanisation* »³⁰², mais également de permettre la création d'emploi, de développer les circuits courts par le biais de l'agriculture urbaine. En 2025, l'ancien MIN sera détruit pour y accueillir un nouveau quartier de vie. En attendant sa démolition, le site en friche accueille cette ferme urbaine productive et récréative. Le but affiché est d'inscrire cette ferme comme future ferme urbaine des 5 ponts, projet immobilier partenarial et solidaire porté par les Les Eaux Vives et la Ville de Nantes en faveur d'un objectif social : la lutte contre l'exclusion. A terme, si ces projets finissent par s'inscrire dans la vie de quartier, pourquoi ces activités ne pourraient pas devenir pérennes ou se concilier au sein des futurs projets immobiliers ?

Au regard de ce qui a été évoqué précédemment il est possible d'affirmer sans difficulté que les termes « agriculture » « urbaine » interrogent³⁰³. Ces deux termes renvoient à des réalités distinctes, et cette distinction est rappelée et consacrée par le droit français au sein du code rural et du code de l'urbanisme. Malgré cette dichotomie textuelle, des projets émergent et tentent de s'approprier l'espace urbain et périurbain. Cette volonté de réinventer l'espace des villes durables de demain invite à repenser le droit et notamment les outils d'aménagement du territoire. Le but, utopique certes, est de parvenir à un véritable « *urbanisme alimentaire résilient* »³⁰⁴. En effet, il est possible d'entrevoir l'agriculture urbaine comme une réponse à la question de l'exploitation de la nature en ville. Réintégrer la nature en ville à d'autres fins que celles qui demeurent simplement esthétiques³⁰⁵ est un défi que l'agriculture urbaine peut

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² « L'Agronaute : l'urbanisme transitoire au service de l'agriculture urbaine », article du site de l'île de Nantes, septembre 2019, URL : <https://www.iledenantes.com/agronaute-ferme-urbaine-min-5-ponts/>

³⁰³ DUCHEMIN Eric, « Agriculture urbaine : quelle définition ? une actualisation nécessaire ? », préc.

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ DEALLE-FACQUEZ François, « L'agriculture en ville : un projet urbain comme un autre », préc.

relever. Néanmoins, modifier le droit français afin d'intégrer l'agriculture urbaine suppose de faire évoluer d'autres éléments connexes. L'intégration de l'agriculture urbaine en droit français comporte des conséquences indirectes que le droit peut prévenir et adapter.

DEUXIEME PARTIE – Les conséquences juridiques liées à l’absence de reconnaissance de l’agriculture urbaine

L’agriculture urbaine pose des problèmes juridiques au regard des enjeux qu’elle génère. En dehors de la campagne, l’activité agricole rencontre des obstacles dus au manque d’acclimatation juridique au « droit de l’urbanité »³⁰⁶. Il convient de distinguer les projets utopiques, et ceux qui peuvent avoir une action pérenne et créer les richesses de demain. « *Tout va dépendre de la qualité des projets, leur durabilité [...] la qualité des modes d’accompagnement* »³⁰⁷. Pour ancrer durablement l’agriculture urbaine, les outils juridiques existants devront s’adapter³⁰⁸ voire se renouveler afin que le droit en mouvement³⁰⁹ évolue dans le sens d’une reconnaissance juridique de l’agriculture urbaine, d’une véritable consécration.

Actuellement, le droit français ne confère aucun statut juridique à l’agriculture urbaine. Afin d’appréhender de façon extensive les conséquences juridiques qui découlent de cette absence de reconnaissance, il convient d’étudier dans un premier temps les questions suscitées par les nouvelles dynamiques fonctionnelles de l’agriculture urbaine (Chapitre 1) avant d’analyser dans un second temps, les contraintes juridiques qui s’opposent à son rayonnement (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 – La nécessaire consécration de nouvelles dynamiques fonctionnelles autour de l’agriculture urbaine

Selon l’ADEME, l’agriculture urbaine s’avère être un outil multifonctionnel dépassant le seul rôle alimentaire et offrant des bénéfices multifacettes³¹⁰. Ainsi l’agriculture urbaine peut se hisser comme le vecteur de perspectives novatrices pour les territoires. Elle revêt des fonctions et finalités plurielles qui ne sont aucunement appréhendées juridiquement. Pourtant ses fonctions sont nombreuses et hétérogènes passant de la fonction alimentaire, aux fonctions

³⁰⁶ GRIMONPREZ Benoît, « L’agriculture urbaine: une agriculture juridiquement comme les autres? », *préc.*

³⁰⁷ MATHE Jacques, « Agriculture urbaine : un nouvel espace de production agricole ? », in GRIMONPREZ Benoît. (Dir.), *Agriculture et ville vers de nouvelles relations juridiques*, LGDJ, 2016, p.9.

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ DESROUSSEAUX Maylis et STAHL Lucile, *préc.*

³¹⁰ ADEME, VILLATTE Magali, « L’Agriculture urbaine, quels enjeux de durabilité ? », *préc.*, p.4.

sociale, éducative, environnementale et urbaine³¹¹. Par sa fonction alimentaire, l'agriculture urbaine développe des filières d'alimentation en circuit court ; au travers de ses fonctions éducative et sociale, elle entretient des interactions entre les habitants en multipliant les échanges culturels, les ateliers de sensibilisation, la valorisation du savoir-faire et les élans de solidarité afin de lutter contre l'exclusion sociale. Sa fonction environnementale contribue quant à elle, au maintien et à la reconstitution de la biodiversité, à la réduction des îlots de chaleur dans l'espace urbain, et à la valorisation des déchets organiques. Enfin, l'agriculture urbaine a des effets positifs sur l'amélioration du cadre de vie dans l'espace urbain. Elle embellit les espaces publics, trouve une fonctionnalité pour les espaces en friche, et redynamise l'identité de la ville autour de l'alimentation³¹². Toutes ces fonctions organisent la définition de l'agriculture urbaine, au même titre que l'agriculture urbaine réorganise le territoire urbain. Afin que le droit prenne en compte ces fonctionnalités plurielles, il est nécessaire que l'espace urbain se réorganise autour d'une agriculture locale et d'intérêt collectif (Section I), cette nouvelle organisation permettra d'asseoir la multifonctionnalité de l'agriculture urbaine, comme une agriculture verte, productive et servicielle (Section II).

Section I – La consécration d'une nouvelle gestion collective de l'espace urbain

L'agriculture urbaine incite à repenser l'aménagement des villes. Au-delà de l'intégration des activités agricoles dans l'espace urbain, l'agriculture urbaine intègre d'autres fonctionnalités environnementale, sociale, éducative qui intéressent les collectivités territoriales. L'exemple de la régie agricole est un modèle d'organisation intéressant, dans l'optique d'inclure des activités agri-urbaines dans le tissu urbain pour contribuer au fonctionnement du service public de restauration scolaire (I). Néanmoins, il est possible d'aller au-delà de ce modèle organisationnel préexistant et d'envisager, qu'un jour, les activités d'agriculture urbaine gérées par des personnes publiques deviennent de véritables services publics (II).

³¹¹ « L'agriculture urbaine dans les quartiers en renouvellement urbain », *Les carnets de l'innovation*, Guide de l'ANRU, Décembre 2019, p.8.

³¹² *Ibid.*

I. Une nouvelle organisation de l'agriculture en ville par la régie agricole

Au sein même des collectivités, une nouvelle forme de gestion collective est apparue : la régie agricole communale³¹³. La régie agricole reste encore peu répandue en France³¹⁴ et permet aux communes de restaurer leurs cantines scolaires en produits locaux. Ce mode de gestion en régie directe pris en charge par la commune permet d'intégrer l'agriculture multifonctionnelle dans les espaces urbains et périurbains. Afin d'étudier ce mode de gestion, il conviendra dans un premier temps d'étudier le fonctionnement de la régie agricole (A) afin d'en dégager les avantages au service de l'agriculture urbaine (B).

A. Le fonctionnement de la régie agricole

La régie agricole communale sur laquelle portera l'analyse est celle de Mouans-Sartoux, commune de moins de 10 000 habitants des Alpes-Maritimes. En 2010, la mairie a pris l'initiative de gérer les cantines scolaires. L'objectif fixé était de proposer, dans ces cantines d'établissement scolaire, des légumes issus à la fois de l'agriculture biologique et locale³¹⁵. Toutefois, les principaux obstacles rencontrés, dans cette démarche ambitieuse, concernaient la provenance de ces produits issus de l'agriculture biologique et l'insuffisance de la production locale. Pour pallier ces obstacles, la commune a décidé de produire directement ses propres fruits et légumes par le biais de la régie directe. La commune de Mouans-Sartoux crée donc une régie agricole communale qui repose sur le même principe que la régie des eaux ou celle de l'assainissement. La démarche de la collectivité consistait en la mise en place d'une gestion communale de la cantine, évitant le recours à une délégation de la restauration scolaire au privé. La régie agricole définit ainsi les objectifs de l'alimentation biologique et locale. La régie agricole est aujourd'hui une forme d'expérimentation conçue par les pouvoirs publics à l'échelle de quelques collectivités territoriales. Elle n'est pas encore un modèle de gestion, mais elle tend à le devenir en tant que véritable service public.

³¹³ HESPEL Édouard, « Produire local et bio : les bienfaits d'une régie agricole communale », Mon mandat local article de blog, 27 octobre 2017.

³¹⁴ Ce modèle de gestion de l'approvisionnement des cantines scolaires a vu le jour dans les villes de Toulouse, Mouans-Sartoux, Loupiac et Ungersheim.

³¹⁵ FERCHAUD Camille, « La régie communale agricole, simple utopie ou véritable projet de territoire ? », Bio-Normandie article de blog, octobre 2019.

Malgré son succès, la régie communale agricole est une organisation communale difficilement mise en place. Cela s'explique en raison du lourd investissement qui entrave la recherche effective de partenaires financiers et du temps que prend le projet à se réaliser³¹⁷. Néanmoins les avantages pour la commune sont tels, qu'une gestion en régie de l'approvisionnement des cantines scolaires devrait inciter les communes à la création de régies agricoles. À ce titre, il apparaît que la gestion en régie reste rentable puisque sur les 6 hectares dont bénéficie la régie agricole de Mouans-Sartoux, le domaine satisfait à 85% les besoins annuels en légumes de la restauration scolaire³¹⁸.

Certains regrettaient que « *la gestion d'aucune exploitation n'a[it] été confiée à un établissement public* »³¹⁹. Pourtant, la création aujourd'hui de régies municipales agricoles, gérées par des structures publiques, vient revoir cette affirmation. Les communes se retrouvent gestionnaires directs d'un service public.

Après cette introduction succincte, il est nécessaire d'étudier le fondement juridique sur lequel la régie agricole commune repose. Tout d'abord, la régie agricole est une forme de gestion d'un service public imaginée par les pouvoirs publics. Les quelques exemples existants obéissent aux règles juridiques de la régie directe. La régie directe est un mode de gestion des services publics où la personne publique gestionnaire assure directement la gestion de son service public. Les dispositions générales concernant son régime juridique figurent au sein du CGCT³²⁰. Le code prévoit à cet effet, deux modes de fonctionnement de la régie directe. Soit la commune opte pour une régie simple, et dans cette hypothèse, la gestion de l'activité relève du budget général ; soit la régie se dote d'une autonomie financière, voire d'une autonomie financière et d'une personnalité morale³²¹. Néanmoins, les activités relevant d'un Spic ne pourront être gérées qu'en régie avec autonomie financière puisque le budget devra être individualisé du budget général³²², les budgets des Spic devant être équilibrés en recettes et en dépenses.

Lorsque les collectivités décident de recourir à la régie directe, celle-ci s'exerce dans les conditions suivantes. Le principe premier est la liberté de choix. En effet, les collectivités ont

³¹⁷ *Ibid.*

³¹⁸ FERCHAUD Camille, « La régie communale agricole, simple utopie ou véritable projet de territoire ? », Bio-Normandie article de blog, octobre 2019.

³¹⁹ REVERCHON-BILLOT Morgane, « Les services rendus par l'agriculture à la ville », in GRIMPONPREZ Benoît. (Dir.), *Agriculture et ville vers de nouvelles relations juridiques*, LGDJ, 2016, p. 120.

³²⁰ CGCT, art. L. 1412-1 et L. 1412-2.

³²¹ CGCT, art. L. 2221-4.

³²² TIFINE Pierre, « Synthèse - Services publics locaux : régies », *JCI. Collectivités territoriales*, mars 2019, §9.

la liberté de choisir le mode de gestion de leur service public³²³. Le principe constitutionnel de « libre administration »³²⁴ permet aux collectivités de s'administrer librement par leurs conseils élus. De plus, en vertu de la clause de compétence générale, « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* »³²⁵. Cette clause ayant été supprimée pour les régions et les départements³²⁶, seules les communes ont la compétence de faire face aux besoins des administrés, sans que la loi ne conditionne leur intervention en matière d'affaires publiques locales. Les communes ont donc la possibilité de régler les affaires de la collectivité par le mode de gestion de leur choix. L'hypothèse « *la plus répandue* »³²⁷ étant celle de la régie directe.

Il existe un avantage indéniable, pour les communes, à procéder à une gestion directe et non déléguée. Lorsque la commune s'engage dans une gestion déléguée, la commande publique est légalement soumise aux règles de publicité et de mises en concurrence³²⁸. Ces règles mettent en exergue une procédure exigeante, qui n'existe pas en matière de régie directe. En effet, « *le droit français ne s'est absolument pas engagé dans cette voie* »³²⁹, et n'a pas complexifié la procédure de la régie directe. Ainsi, le choix d'une gestion en régie directe procède d'une délibération ordinaire du conseil municipal, qui revêt un caractère réglementaire et non législatif. La régie directe n'étant pas soumise aux règles de la commande publique sa gestion est ainsi plus facile à mettre en œuvre par les collectivités qui souhaiteraient soutenir l'activité agricole par le biais d'une ferme communale ou d'autre structure en régie. Au terme de ce raisonnement juridique succinct, il est possible de s'interroger sur la nature juridique des futures régies agricoles. En étayant le modèle juridique sur lequel les régies agricoles sont aujourd'hui créées, il est possible de rapprocher la gestion des activités agri-urbaines par la régie agricole à la gestion d'un véritable service public.

³²³ DOUENCE Jean-Claude, « Services publics locaux : gestion en régie directe », *Encyclopédie des collectivités territoriales*, février 2009, folio n°6140, Chapitre 3.

³²⁴ Constitution du 4 octobre 1958, Article 72 al.3.

³²⁵ CGCT, art. L. 2121-29.

³²⁶ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°0182, 8 août 2015 page 13705, texte n° 1 (cf. Chapitre 1 du Titre III).

³²⁷ TIFINE Pierre, « Synthèse - Services publics locaux : régies », *préc.*, § 1.

³²⁸ DOUENCE Jean-Claude, « Services publics locaux : gestion en régie directe », *préc.*, §81.

³²⁹ *Ibid.*

B. Un outil au service d'une agriculture urbaine multifonctionnelle

« *La création de régies municipales est l'intégration la plus achevée de l'agriculture dans la ville* »³³⁰. Cette affirmation se justifie par deux facteurs. D'une part, la régie agricole offre une certaine liberté de gestion pour la commune grâce au régime juridique de la régie directe. D'autre part, les régies municipales agricoles permettent avant tout de répondre à la fonction alimentaire en assurant une alimentation locale aux habitants, puis à la fonction environnementale en ce qu'elles participent à la « *qualité de l'environnement urbain* »³³¹.

Premièrement, la régie agricole laisse à la commune le choix de l'utilisation de sa production. Comme exposé précédemment, la régie agricole de Mouans-Sartoux utilise 85%³³² à l'année des légumes qu'elle produit pour alimenter les cantines scolaires. Toutefois, la commune peut tout à fait en disposer autrement et décider de mettre en place des partenariats³³³ avec d'autres activités agricoles, implantées localement.

Deuxièmement, la régie agricole peut également être l'organisatrice d'évènements et d'ateliers récréatifs. Toujours dans l'esprit de servir les cantines scolaires, la commune gestionnaire de la régie agricole peut choisir de mettre en place des ateliers pédagogiques et de sensibilisation auprès des écoliers de la commune sur l'alimentation saine et locale.

Troisièmement, la régie agricole peut également s'emparer de la question des déchets verts et du compostage, en organisant sur son site un dépôt de déchets verts pour l'ensemble des déchets verts de la ville³³⁴. Permettre à la régie agricole de rassembler des finalités plurielles : sociale, éducative et environnementale, autre qu'une finalité simplement alimentaire, donnerait tout son sens à la définition de l'agriculture urbaine multifonctionnelle.

Les collectivités territoriales et leurs groupements ont la liberté de choisir le mode de gestion par lequel elles souhaitent exploiter leurs services publics, en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales et de la clause de compétence générale pour les communes. Par ce biais, elles peuvent décider de gérer directement leurs services en régie directe.

³³⁰ REVERCHON-BILLOT Morgane, « Les services rendus par l'agriculture à la ville », in GRIMPONPREZ Benoit. (Dir.), *Agriculture et ville vers de nouvelles relations juridiques*, LGDJ, 2016, p. 120.

³³¹ *Ibid.*

³³² FERCHAUD Camille, « La régie communale agricole, simple utopie ou véritable projet de territoire ? », *préc.*

³³³ ADEME, « Créer une régie agricole », fiche action réalisée sur le site, octobre 2019.

³³⁴ REVERCHON-BILLOT Morgane, « Les services rendus par l'agriculture à la ville », *préc.*, p. 120.

Afin de pérenniser la vocation agricole de certaines parcelles, certaines communes acquièrent la propriété de bâtiments agricoles et de terres agricoles. Outre l'assurance de la transmissibilité, ces acquisitions permettent de reconquérir les espaces agricoles qui sont soumis à la pression foncière en périphérie³³⁵. Cette initiative communale est intéressante car elle traduit une volonté de la collectivité de préserver l'activité agricole locale. Les fermes en régie permettent d'employer et de loger des agriculteurs, qui exploiteront l'activité agricole sur le long terme.

Ainsi, il est louable de se demander si certaines activités d'agriculture urbaine, gérées par le biais de la régie agricole, deviendraient de véritables services publics. Ces activités localisées sur le domaine public, qui permettraient également de répondre à des questions de sécurité alimentaire et de qualité de l'environnement urbain, pourraient être qualifiées de service public.

II. La reconnaissance d'un service public inhérente à l'existence de la régie agricole

La création d'un service public local incombe seulement au conseil municipal, elle n'est pas du ressort du maire. En effet, le CGCT n'envisage pas la possibilité pour le maire de créer par arrêté réglementaire un service public administratif ou industriel et commercial. C'est le juge administratif qui a dégagé la règle selon laquelle seul le conseil municipal est compétent pour créer ou supprimer un service public local, quelle que soit sa nature³³⁶. Il est seul compétent pour fixer les règles générales d'organisation du dit service et rendre juridiquement réalisable la création d'un service public pour l'agriculture urbaine (A). Outre l'appréhension du critère organique qui est aisément présumé, il conviendra d'étudier l'interprétation de « l'intérêt public local » afin de prétendre à ce que l'agriculture urbaine devienne une véritable mission de service public (B).

³³⁵ « La ferme communale ou intercommunale et autres modèles », Charte Départementale Agriculture, urbanisme et territoire, DDT du Rhône, 27 mars 2019.

³³⁶ CE Sect., 6 janvier 1995, *Ville de Paris*, n° 93428.

A. L'appréhension présumée du critère organique

Dans l'exemple de la régie de Mouans-Sartoux, la régie agricole s'inscrit dans le service public administratif de cantine scolaire. C'est dans le but de restaurer les cantines scolaires de la commune que le maire a pris l'initiative de mettre en place une régie agricole municipale. Le service de restauration scolaire dans les écoles élémentaires n'est pas un service public administratif obligatoire³³⁷. Les communes ont la possibilité de mettre en place un service de cantine scolaire même si ce dernier ne fait pas partie « *des charges lui incombant pour assurer le fonctionnement du service public de l'enseignement* »³³⁸. Si le maire avait l'initiative de mettre en œuvre des régies agricoles dans le but de soutenir l'approvisionnement en produits alimentaires locaux de certains quartiers sur ses propres terres agricoles, est ce que l'activité d'agriculture urbaine développée pourrait être qualifiée de service public ?

Au sein des services publics, il existe traditionnellement deux natures de services publics : les SPA et SPIC qui sont soumis aux lois du service public, les « lois de Rolland »³³⁹. Toutefois, analyser l'agriculture urbaine comme potentiel service public à l'aune de cette dichotomie est peu cohérent. En effet, cette distinction est peu opérante, d'autant plus que la distinction *service d'intérêt économique général* et *service non économiques d'intérêt général*³⁴⁰ au niveau de l'Union européenne impacte la distinction française « *au point de constater un glissement vers une approche fonctionnelle* » du service public³⁴¹. Pour qualifier l'activité d'agriculture urbaine de service public, il n'est donc pas opportun d'étudier cette dichotomie. Afin de comprendre comment l'agriculture urbaine peut prétendre à devenir une activité de service public au regard de ses fonctions plurielles, il convient de s'attacher, dans un premier temps, au critère organique qui fonde la qualification de service public.

Un service public local ne peut être légalement créé que si l'activité du service présente un intérêt général et que cette dernière est rattachée à une personne publique³⁴⁵. À ce titre, lorsqu'une personne publique assure la gestion d'une activité, en régie directe notamment, l'activité est assurément un service public. En revanche, lorsque la gestion de l'activité est

³³⁷ DELESCLUSE Agathe, « La restauration scolaire des écoles élémentaires », *Le Courrier des maires* n° 316, Fiche pratique juridique, octobre 2017.

³³⁸ CE Sect, 5 avril 1984, *Commissaire de la République de l'Ariège*, n° 47875.

³³⁹ Du nom du professeur Rolland.

³⁴⁰ Distinction établie sous l'influence du droit communautaire : Annexe 1 du Livre Blanc sur les services d'intérêt général, COM/2004/0374, 2004.

³⁴¹ RADIGUET Rémi, *Le service public environnemental*, Thèse de droit de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2016, p. 4-5.

³⁴⁵ « Service public », Fiche d'orientation, Dalloz, juin 2020.

déléguée à une personne privée, l'identification du service public est analysée au regard de trois critères cumulatifs dégagés par le juge administratif³⁴⁶. Dans le cas où l'organe délibérant de la commune prend l'initiative de créer par voie réglementaire un service public, et que la commune décide d'en assurer directement la gestion, le critère organique est présumé accompli.

La régie directe est un mode de gestion qui exclut toute interposition d'un organe de gestion entre la personne publique chargée du service et le service³⁴⁷. Exception faite pour la création par la collectivité d'une association de la loi de 1901 qui pourra gérer le service public sans créer une réelle interposition entre le service et la personne publique car elle « *apparaît n'avoir aucune consistance réelle* »³⁴⁸. Si les associations de la loi de 1901 n'apparaissent pas comme des obstacles à l'exécution du mode de gestion en régie directe, rien n'empêche alors les collectivités de reprendre une activité d'agriculture urbaine, tenue par association de la loi de 1901, en régie directe. Dans le cas où la commune désire reprendre en régie directe une activité d'agriculture urbaine, exercée par une association de la loi de 1901, celle-ci devra faire preuve de vigilance et vérifier si l'activité constitue « *une entité économique autonome au sens des articles L. 1224-1 et suivants du code de travail* »³⁴⁹. Dans l'affirmative, la commune devra s'organiser afin de reprendre également le personnel de l'association. En dehors de cette limite, si tentée que cela représente une limite à l'exercice de la régie directe, les communes pourraient d'ores et déjà reprendre certaines activités d'agriculture urbaine tenues par des associations de la loi de 1901. Sachant que la mise en œuvre d'activité agricole dans l'espace urbain et périurbain s'effectue « le plus souvent »³⁵⁰ par des associations, l'essor de l'agriculture urbaine en tant que service public est donc envisageable. Reste que le critère matériel doit être rempli pour que l'activité soit considérée comme une activité de service public gérée en régie directe.

³⁴⁶ CE Sect., 28 juin 1963, *Narcy*, n° 355812.

³⁴⁷ TIFINE Pierre, « Synthèse – Services publics locaux : régies », *JCI. Collectivités territoriales*, mars 2019, §2.

³⁴⁸ *Ibid*, §3.

³⁴⁹ METZGER Corinne, « Les écueils de la reprise d'un Spic ou d'un SPA », *La Gazette des communes*, n° 2304, 15 février 2016, p. 62-63.

³⁵⁰ MUNDLER Patrick, CONSALES Jean-Noël, MELIN Gil, POUVESLE Cyril et VANDENBROUCKE Perrine, *préc.*, §23.

B. La définition nécessaire du critère matériel d'un service public de production agricole locale

Concernant le second critère tenant à l'appréhension du caractère d'intérêt général de l'activité, la définition est plus délicate, même si au demeurant « *l'approche matérielle du service public a supplanté l'approche organique* »³⁵¹. Puisque le conseil municipal « *règle par ses délibérations les affaires de la commune* »³⁵², il a la possibilité de créer un service public en « *prenant appui sur les affaires communales* »³⁵³. C'est lui qui détermine si une activité soulève un intérêt public local. Toutefois, « *toute mission d'intérêt général n'a pas vocation à être érigée en service public* »³⁵⁴. Ainsi, certaines activités entrant dans le champ de compétence de la commune, peuvent ne pas constituer des missions d'intérêt général, en raison de l'absence d'un intérêt général caractérisé. À ce titre, selon le juge administratif, l'organisation d'une fête locale non traditionnelle par une commune n'est pas considérée par le juge administratif comme une mission d'intérêt général³⁵⁵.

Plusieurs finalités permettent de caractériser l'intérêt général local d'une activité et elles « *ne peu[ven]t ni ne doi[ven]t être l'objet d'une détermination juridique [...], mais une technique au service d'une conception de l'homme et de la société* »³⁵⁶. Ces finalités concernent les besoins de la population, la volonté de réduire les inégalités sociales voire la préservation de l'environnement. Ces mêmes éléments convergent avec les finalités plurielles de l'agriculture urbaine ; la finalité alimentaire contribuant à la sécurité alimentaire des populations, la finalité sociale luttant contre l'exclusion sociale et créant des activités récréatives favorables à la mixité sociale, et la finalité environnementale maintenant la nature en ville et préservant la biodiversité³⁵⁷.

Les conseils municipaux des communes créent un service public local dans le but de répondre, principalement, aux besoins de la population. C'est par ailleurs, l'aspect « *le plus déterminant dans la création des services publics locaux* »³⁵⁸ puisque certains besoins de la

³⁵¹ TIFINE Pierre, « Synthèse-Service public locaux : notion de service public local », *JCl. Collectivités territoriales* n°582, mars 2020.

³⁵² CGCT, art. L. 2121-29.

³⁵³ TIFINE Pierre, « Synthèse-Service public locaux : notion de service public local », *préc.*

³⁵⁴ DELAUNAY Benoit, « Synthèse-Services publics », *JCl. Administratif*, août 2017, fasc. 149.

³⁵⁵ CE, 12 avr. 1973, *Chatelier*, rec., p. 262.

³⁵⁶ DOUENCE Jean-Claude, « Services publics locaux : notion », *Encyclopédie des collectivités territoriales*, février 2007, folio n°6025, Chapitre 1, §1.

³⁵⁷ NAHMIAS Paula et LE CARO Yvon, « Pour une définition de l'agriculture urbaine : réciprocity fonctionnelle et diversité des formes spatiales », *préc.*

³⁵⁸ TIFINE Pierre, « Synthèse-Service public locaux : notion de service public local », *préc.*, §9.

population « sont par eux-mêmes d'intérêt général »³⁵⁹. Pour justifier une telle création, il convient de distinguer les besoins de la population qui répondent à une intervention publique prévue par les textes, de ceux qui sont insatisfaits par l'initiative privée³⁶⁰e. Au regard des initiatives privées en matière d'agriculture urbaine, les porteurs de projet se retrouvent confrontés à des contraintes financières importantes. L'investissement conséquent de certains projets s'ajoute au manque, voire à l'absence, de rentabilité économique de certaines activités³⁶¹. Ainsi, la contribution de la commune peut s'avérer nécessaire pour permettre la réalisation de certains projets d'agriculture urbaine. Dès lors que la commune devient gestionnaire direct d'une activité, qui répond aux besoins de la population, il serait alors possible d'envisager cette finalité comme étant d'intérêt général, et de qualifier cette activité de service public. Le juge administratif ayant reconnu le caractère de service public à une activité touristique et économique de café-hôtel-restaurant³⁶², créée par la commune, il serait louable d'imaginer qu'une telle qualification soit envisagée pour des projets d'agriculture urbaine à vocation sociale, urbaine et alimentaire.

En outre, l'organe délibérant de la commune peut également décider de créer un service public afin de répondre aux inégalités sociales ou aux « tensions sociales »³⁶³. Cette dimension sociale de l'intérêt général est intéressante à explorer puisque l'une des finalités premières de l'agriculture urbaine est la finalité sociale. En effet, l'agriculture urbaine a pour but de faciliter les interactions sociales en créant un espace commun d'échange et de partage. L'agriculture urbaine permet d'intégrer les personnes en situation d'exclusion sociale à l'échelle d'un quartier, ou de plusieurs quartiers, dans l'optique de former de véritables groupes de solidarité³⁶⁴. Cette fonction de l'agriculture urbaine répond à l'une des missions d'intérêt général exposées précédemment. Ainsi, les conseils municipaux des communes peuvent décider de qualifier certaines activités d'agriculture urbaine de service public dans le but de réduire les inégalités sociales dans certains quartiers.

Enfin, la protection de l'environnement est également une mission satisfaisant l'intérêt général. À ce titre, le code de l'environnement explicite cette notion d'intérêt général en matière

³⁵⁹ TRUCHET Didier, « La notion d'intérêt général : le point de vue d'un professeur de droit », *LEGICOM* 2017/1 n°58, p. 5-11, §10.

³⁶⁰ TIFINE Pierre, « Synthèse-Service public locaux : notion de service public local », *préc.*, §9.

³⁶¹ « L'agriculture urbaine dans les quartiers en renouvellement urbain », guide de l'ANRU, décembre 2019, p. 16.

³⁶² CAA Nancy, 17 mai 2001, *Féd. dptale industrie hôtelière des Vosges*, n° 96NC03097, : JurisData n° 2001-172173, cf. comm. TIFINE Pierre, « Synthèse-Service public locaux : notion de service public local », *JCI. Collectivités territoriales* n° 582, mars 2020, §9.

³⁶³ TIFINE Pierre, « Synthèse-Service public locaux : notion de service public local », *préc.*, §10.

³⁶⁴ « L'agriculture urbaine dans les quartiers en renouvellement urbain », guide de l'ANRU, décembre 2019, p.8.

de protection de l'environnement et précise que la protection, la mise en valeur, la restauration, la gestion, des espaces, ressources, de la biodiversité, mais également des services écosystémiques qu'ils fournissent, sont d'intérêt général³⁶⁵. L'agriculture urbaine comprend également une finalité similaire puisqu'elle contribue au maintien et à la préservation de la biodiversité³⁶⁶. De plus, l'agriculture urbaine joue un rôle non négligeable dans la lutte contre le changement climatique en raison de sa participation à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à la réduction des îlots de chaleur³⁶⁷.

Ainsi, il semblerait que les activités d'agriculture urbaine pourraient devenir de véritables missions de service public au regard des finalités plurielles qu'elle recoupe et qui convergent parfaitement avec la définition de l'intérêt général. En outre, des études démontrent que les habitants acceptent davantage l'implantation d'activité d'agriculture urbaine incluant des fonctions sociales ou environnementales, que celles dont le modèle est exclusivement productif voire intensif³⁶⁸. Au regard de la démonstration établie ci-avant, il est certain que l'agriculture urbaine multifonctionnelle est acceptée par la population, qu'elle répond à ses besoins alimentaires, sociaux, éducatifs, et qu'elle concoure tout autant à la protection et à la valorisation de la biodiversité urbaine et périurbaine. Les acteurs locaux, quant à eux, bénéficient des outils nécessaires pour consacrer l'agriculture urbaine comme un réel outil de l'aménagement de la ville de demain par la création d'un service public.

Section II – La consécration salubre d'une agriculture multifonctionnelle dans l'espace urbain par le droit public

Lorsqu'il est fait allusion à l'agriculture urbaine, beaucoup pensent à tort qu'elle se résume uniquement à l'exercice d'une activité agricole productive et marchande en ville. Or, pour répondre pleinement à la définition donnée de l'agriculture urbaine, cette dernière se manifeste par sa multifonctionnalité. À la fois sociale, environnementale, urbaine, l'agriculture urbaine adopte différentes formes, s'invite dans différents espaces en ville et à ses abords. Ainsi la ville tend à devenir le nouvel espace de production agricole propice à l'agriculture urbaine (I). Toutefois, afin de parfaire cette inscription spatiale, il convient de s'affranchir des limites

³⁶⁵ C. de l'environnement, art. L. 110-1, II.

³⁶⁶ « L'agriculture urbaine dans les quartiers en renouvellement urbain », guide de l'ANRU, décembre 2019, p.8.

³⁶⁷ *Ibid.*

³⁶⁸ GEOFFRIAU Emmanuel, « Contexte et définition des agricultures urbaines », *préc.*, p.21.

actuelles de la planification (II) qui restreignent sa dimension multifonctionnelle et freinent son intégration et son développement par des outils inadaptés à la préservation des activités agricoles dans l'espace urbain et périurbain.

I. De l'agriculture productive à l'agriculture servicielle

Si la ville est propice à devenir un espace cultivé au même titre qu'un espace destiné à l'habitation et au commerce, elle deviendrait alors un réel espace multifonctionnel. Pour appréhender cette multifonctionnalité il est essentiel de comprendre comment l'espace urbain et l'espace périurbain peuvent consacrer la pluralité des fonctions propres à l'agriculture urbaine. Cette multifonctionnalité passe tout d'abord, par les liens qu'entretiennent l'agriculture et la ville³⁶⁹. Ce lien peut être mis en valeur à la fois par la valorisation des circuits courts de production et de consommation (A), qui rapprochent l'agriculture de la ville, et le producteur du consommateur, mais également par la reconnaissance des services non agricoles rendus par l'agriculture à la ville (B).

A. La valorisation d'une agriculture productive en circuits courts dans l'espace urbain

L'agriculture urbaine permet de rapprocher les producteurs des consommateurs par la valorisation des circuits courts. Ce nouveau mode de production et de distribution remet en cause les circuits longs via les centrales d'achat représentant « 80% de la vente alimentaire au détail en France »³⁷⁰. En France, en 2016, près d'une exploitation agricole sur quatre commercialisait en circuits courts, en nom propre, leurs productions et 84% d'entre elles vendaient directement au consommateur³⁷¹. Ce mode de commercialisation met en exergue les relations de proximité partagées entre l'agriculture et la ville, entre l'espace urbain et périurbain et les rapports fonctionnels que ces espaces entretiennent entre eux. L'agriculture urbaine bouleverse les schémas traditionnels de distribution en imbriquant l'agriculture dans la ville, ce fait écho avec les anciens modes d'approvisionnement du Moyen-Age³⁷². Aujourd'hui les

³⁶⁹ STEEL Carolyn « Ville affamée, comment la nourriture façonne nos vies », *préc.*

³⁷⁰ ROCHDI Gabrielle, « Le développement des circuits alternatifs de distribution », », in GRIMPONPREZ Benoit. (Dir.), *Agriculture et ville vers de nouvelles relations juridiques*, LGDJ, 2016, p. 147.

³⁷¹ Agreste, « Commercialisation en circuit court », *Recensement agricole de 2016 sur la France entière* (en ligne sur le site de l'Agreste en accédant au tableau interactif).

³⁷² ARNAL Clément, « Les circuits courts de proximité, un enjeu pour les politiques publiques à la périphérie des villes moyennes », Colloque AgroParisTech retranscrit, juin 2013, p. 4.

circuits courts sont perçus comme un mode de production, distribution et de commercialisation complémentaire des circuits longs existants³⁷³. Pour étudier cette dimension locale de l'agriculture urbaine, il convient de dégager un raisonnement juridique binaire fondé sur la définition du circuit court et de la vente directe.

Concernant la définition du circuit court, plusieurs inconvénients subsistent, dont le critère géographique. Selon le Ministère de l'agriculture, le circuit court se définit comme un mode de commercialisation des produits agricoles par la vente directe entre le producteur et le consommateur, limitant le nombre d'intermédiaires et/ou la distance géographique entre les deux, ou par la vente indirecte³⁷⁴. Cette définition lacunaire ne précise pas le type de culture développé et n'interdit pas la pratique d'une agriculture conventionnelle³⁷⁵. Or, il serait opportun d'encadrer ce mode de commercialisation de manière à le conditionner à des pratiques d'agriculture urbaine respectueuses de l'environnement. En outre, il n'existe aucune précision quant à la distance autorisée en circuit court. En France, des distances maximales allant de 80 à 100km sont entrevues sans pour autant donner une délimitation géographique précise³⁷⁶. À ce titre, la distance géographique n'est pas perçue comme un critère déterminant de la définition du circuit court, d'autant plus que la vente par Internet constitue un mode de commercialisation en circuit court³⁷⁷. Cette analyse semble toutefois soulever quelques interrogations quant à la terminologie de la notion même de circuits « courts ». Si le nombre limité d'intermédiaire est explicitement fixé à un, il n'existe pas de réelles précisions sur la distance géographique. Il conviendrait qu'une définition précise fasse consensus concernant la distance géographique parcourue par les produits agricoles en vente directe ou indirecte par le biais des circuits courts. Cette précision pourrait ainsi clarifier la différence entendue entre circuits courts et circuits courts « de proximité »³⁷⁸ qui comprend les mêmes distances géographiques que la définition entendue de circuits courts : « *d'une trentaine à une centaine de kilomètres* »³⁷⁹.

³⁷³ ROCHDI Gabrielle, « Le développement des circuits alternatifs de distribution », *préc.*, p. 148.

³⁷⁴ AUBRY Christine et CHIFFOLEAU Yuna, « Le développement des circuits courts et l'agriculture périurbaine : histoire, évolution en cours et questions actuelles », *INRAE* article sur les Innovations Agronomiques, 2009, p. 55-56.

³⁷⁵ ROCHDI Gabrielle, « Le développement des circuits alternatifs de distribution », *préc.*, p. 150.

³⁷⁶ *Ibid*, p. 151.

³⁷⁷ AUBRY Christine et CHIFFOLEAU Yuna, « Le développement des circuits courts et l'agriculture périurbaine : histoire, évolution en cours et questions actuelles », *préc.*

³⁷⁸ ADEME, « Alimentation- Les circuits courts de proximité », *Les avis de l'ADEME*, juin 2017, p.4.

³⁷⁹ *Ibid*.

L'exploitant qui vend lui-même sa production agricole au consommateur et qui souhaite valoriser sa production locale ne peut bénéficier de mentions valorisantes³⁸⁰. En effet, ces mentions n'expriment pas le « caractère local » de la production agricole³⁸¹. Par exemple, la mention « agriculture biologique » ne permet pas d'exprimer ce lien de proximité entre l'activité agricole et le consommateur final³⁸². La France pourrait alors envisager la création d'un nouveau SIQO « agriculture biologique locale et équitable » qui permettrait d'ajouter aux critères de l'agriculture biologique le caractère local de la production, de la transformation et de la commercialisation³⁸³. « *L'efficacité de l'action politique suppose aussi de clarifier le droit* »³⁸⁴, s'impose ainsi l'encadrement géographique du circuit court pour valoriser la dimension locale de l'agriculture urbaine.

S'agissant de la vente directe, elle n'est pas qualifiée juridiquement. Seule la définition de l'activité agricole exprime cette possibilité pour l'exploitant³⁸⁵. La définition du code rural entend les activités de vente, de transformation comme des actes « *dans le prolongement de l'acte de production* »³⁸⁶. Toutefois, la question se pose de savoir jusqu'où une activité de vente est comprise « dans le prolongement de l'acte de production »³⁸⁷?

Pour répondre à cette question, il convient de savoir si l'agriculteur vend en totalité sa propre production ou s'il vend pour d'autres exploitants. Dans le cas où il ne vend pas sa propre production, son activité de vente sera considérée comme une activité commerciale³⁸⁹, soit une activité extérieure au prolongement de l'acte de production. Par ailleurs l'agriculteur devient alors commerçant.

La vente directe du producteur au consommateur final peut s'effectuer individuellement ou collectivement. Les formes de vente individuelle telles que la vente « à la ferme » correspondent à des modes de commercialisation où les produits agricoles sont vendus, *in situ*, « *par le biais de paniers, colis, caissettes ou encore sous la forme de cueillette à la ferme* »³⁹⁰. A l'inverse, la vente directe organisée collectivement par plusieurs producteurs, consiste en la vente, dans un

³⁸⁰ Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, fiche pratique sur « Signes officiels de la qualité des produits alimentaires », juillet 2019.

³⁸¹ ROCHDI Gabrielle, « Le développement des circuits alternatifs de distribution », *préc.*, p. 166.

³⁸² *Ibid.*

³⁸³ JOSEPH Jean-Louis et MARMIER Dominique, « Les signes officiels de qualité et d'origine des produits alimentaires » *avis du CESE*, juin 2018, p. 6.

³⁸⁴ *Ibid.*, p. 149.

³⁸⁵ CRPM, art. L. 311-1 : « dans le prolongement de l'acte de production ».

³⁸⁶ *Ibid.*

³⁸⁷ ROCHDI Gabrielle, « Le développement des circuits alternatifs de distribution », *préc.*, p. 161.

³⁸⁹ C. de commerce, art. L. 110-1.

³⁹⁰ ROCHDI Gabrielle, « Le développement des circuits alternatifs de distribution », *préc.*, p. 152.

point de vente géré par des producteurs, les produits agricoles issus des exploitations agricoles de ces mêmes producteurs. Ce type de commercialisation des produits agricoles issus de l'activité de production est un acte qui se situe dans le prolongement de l'acte de production. Pour commercialiser collectivement leurs productions agricoles en vente directe, les exploitants sont soumis à l'article L. 611-8 du CRPM et à la note de service DGAL³⁹¹ qui définissent le fonctionnement d'un point de vente collectif ou magasin de producteurs. Au regard de ces textes, les points de vente collectifs correspondent à des magasins dans lesquels les produits vendus sont issus à 70% minimum des producteurs assurant la vente³⁹² et à 30% maximum des produits issus d'autres producteurs extérieurs au magasin. Le non-respect de ces obligations revêt la qualification de « pratiques commerciales trompeuses »³⁹³ et est puni de 300 000€ d'amende et de deux ans d'emprisonnement³⁹⁴. Les exploitants doivent veiller à respecter ces modalités liées à la vente directe.

De plus, ce mode de commercialisation a été facilité par la loi ELAN qui a modifié l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme et qui a inséré la disposition suivante : « *Dans les zones agricoles ou forestières, le règlement peut autoriser les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole[...]* »³⁹⁵. Les exploitants ont alors la possibilité de vendre, individuellement ou collectivement sur leurs terrains d'exploitation, leurs productions agricoles brutes ou transformées en installant en zone agricole un point de vente, ce qui a pour conséquence de faciliter juridiquement la commercialisation des produits issus de l'agriculture urbaine.

³⁹¹ Note de service de la Direction Générale de l'Alimentation n°2010-8103.

³⁹² FRIANT-PERROT Marine, « La gouvernance sanitaire et alimentaire des filières courts », », in GRIMPONPREZ Benoit. (Dir.), *Agriculture et ville vers de nouvelles relations juridiques*, LGDJ, 2016, p.183.

³⁹³ CRPM, art. L. 611-8, II.

³⁹⁴ C. de la consommation, art. L. 132-2.

³⁹⁵ C. de l'urbanisme, art. L. 151-11.

B. La reconnaissance d'une agriculture servicielle au bénéfice de la ville

L'agriculture urbaine produit des richesses de diverses natures pour la ville. Des richesses sociales, environnementales, mais aussi économiques. L'agriculture urbaine permet de tisser de nouveaux liens entre les acteurs associatifs, les habitants, les acteurs publics par la mise en œuvre d'activités pédagogiques et récréatives afin de réapprendre à consommer dans l'assiette ce qui provient des champs à proximité³⁹⁶.

En outre l'agriculture urbaine a pour objet de développer d'autres activités complémentaires de l'activité agricole. À ce titre, ces activités sont encouragées par l'Union européenne au sein du second pilier de la PAC qui tient compte de cette pluralité d'activité et incite les exploitations agricoles à « *fournir un éventail de services publics qui dépassent la simple production de denrées alimentaires* »³⁹⁷.

Confronté à ces nouveaux services offerts par l'agriculture, l'espace urbain se métamorphose. La question juridique qui demeure concerne la qualification juridique de ces services. Si l'agriculture peut répondre à certains services pour satisfaire les intérêts des urbains, il n'en demeure pas moins que leur qualification s'en retrouve bouleversée, au point que certains services rendus par l'agriculture à la ville perdent la qualité d'activité agricole³⁹⁸.

En effet, le CRPM à l'article L. 311-1 précise que les activités agricoles par nature ne comprennent pas les activités de services en dehors de celles concourant « *à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs 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* ». La loi détermine également certaines activités qualifiées d'activités agricoles alors qu'elles ne correspondent pas à une activité agricole par nature. L'exemple le plus significatif, qui peut correspondre à un service rendu par l'agriculture à la ville³⁹⁹, est l'activité des centres équestres. Les exploitants développant une telle activité, à titre principal ou complémentaire à une activité de maraîchage ou d'élevage de petits animaux, sont considérés comme exerçant une activité agricole.

³⁹⁶ MATHE Jacques, « Agriculture urbaine : un nouvel espace de production agricole ? », in GRIMONPREZ Benoît. (Dir.), *Agriculture et ville vers de nouvelles relations juridiques*, LGDJ, 2016, p.7.

³⁹⁷ REVERCHON-BILLOT Morgane, « Les services rendus par l'agriculture à la ville », *préc.*, p. 107.

³⁹⁸ GRIMONPREZ Benoît, « Vers un concept juridique d'agriculture de proximité », *préc.*, p. 206.

³⁹⁹ REVERCHON-BILLOT Morgane, « Les services rendus par l'agriculture à la ville », *préc.*, p. 110.

En dehors de cet exemple, l'activité de service, complémentaire de l'activité agricole, peut être considérée comme étant « rattachée » à l'activité agricole principale dès lors qu'elle constitue une activité dans le prolongement de l'acte de production⁴⁰⁰. Sont alors concernées toutes les activités de services exposées précédemment concernant la vente directe des produits issus de l'activité agricole du producteur.

Qu'en est-il des activités récréatives qui ne correspondent pas à des activités assimilées à l'activité agricole ? Puisque l'agriculture urbaine a également une fonction éducative⁴⁰¹, les exploitants ont la possibilité de développer des ateliers pédagogiques, de sensibilisation pour les enfants et les adultes sur les avantages de consommer en circuit court⁴⁰². Pourtant, ces activités ayant une vocation quasi exclusivement récréative ne pourraient être considérées comme des activités agricoles en raison de l'absence du critère économique. En effet, comme évoqué précédemment dans le premier chapitre, une activité agricole répond à deux critères liés à la nature de l'activité et au caractère économique de celle-ci. À cet effet, le juge administratif est venu apporter une précision supplémentaire relative à la qualification d'une activité récréative en tant qu'activité agricole. Dès lors que l'activité agricole exercée comporte deux dimensions, l'une récréative et l'autre productive, la dimension productive doit tenir une place principale dans le développement de l'activité agricole, auquel cas cette dernière perdra la qualification juridique « d'activité agricole » au sens du CRPM⁴⁰³.

Ainsi, au regard de cette démonstration, les services rendus par l'agriculture à la ville, autre que les services nourriciers, ne sont pas considérés comme relevant de l'activité agricole initiale dès lors que ces services ne correspondent ni à la définition issue du CRPM, ni aux exceptions que la loi prévoit. Le rattachement est donc impossible dès lors que « *l'activité proposée n'a aucun lien économique avec les fruits de la production* »⁴⁰⁴. Ce constat est critiquable au regard de la définition même de l'agriculture urbaine et de la pluralité de services qu'elle est susceptible de rendre à la ville⁴⁰⁵. Pour aller plus loin que cet obstacle et dépasser les carcans imposés par le droit rural, les exploitants ont la possibilité de développer d'autres activités commerciales juxtaposées à leur activité agricole ou de trouver une brèche permettant le

⁴⁰⁰ CRPM, art. L. 311-1.

⁴⁰¹ « L'agriculture urbaine dans les quartiers en renouvellement urbain », guide de l'ANRU, décembre 2019, p.8.

⁴⁰² ROCHDI Gabrielle, « Le développement des circuits alternatifs de distribution », *préc.*, p. 154.

⁴⁰³ CE, 5 mai 1993, n°95089, inédit au Rec.Lebon.

⁴⁰⁴ REVERCHON-BILLOT Morgane, « Les services rendus par l'agriculture à la ville », *préc.*, p. 113.

⁴⁰⁵ GEOFFRIAU Emmanuel, « Contexte et définitions des agricultures urbaines », *préc.*, p.6.

rattachement de cette activité commerciale à l'activité agricole. L'hébergement de citadin en est l'exemple parfait.

Les exploitants qui souhaiteraient utiliser leurs bâtiments agricoles pour loger des citadins ne peuvent rattacher cette activité à leur activité agricole puisqu'elle ne présente aucun lien avec la production agricole et le support de l'exploitation⁴⁰⁶. En revanche, dès lors qu'une grande partie des produits issus de la production agricole sont destinés à nourrir les occupants sur le principe du « woofing »⁴⁰⁷, alors l'activité complémentaire peut être rattachée à l'activité principale puisque « *l'activité d'hébergement est économiquement liée à la fonction productive de l'exploitation* »⁴⁰⁸. Sur le plan juridique, l'exploitant qui souhaiterait développer une activité complémentaire de l'activité agricole initiale, a l'obligation de déclarer sa deuxième activité. La pluriactivité est admise par la loi, qui permet à l'exploitant, en tant que personne physique, d'exercer une activité d'une autre nature, complémentaire à son activité agricole, sous le statut d'auto-entrepreneur⁴⁰⁹. De même, si l'exploitant est associé ou souhaite s'associer à d'autres exploitants pour développer une activité d'une autre nature qu'agricole, il pourra constituer une société non-agricole dont le régime dépendra du nombre d'associés. Ces activités complémentaires s'intègrent dans la conception de la ville durable et multifonctionnelle de demain et invitent à s'interroger sur l'intérêt de consacrer un « droit de la ville » encadrant l'agriculture urbaine et ses activités complémentaires.

II. L'affranchissement des limites inhérentes à la planification urbaine

En raison de son caractère multifonctionnel, l'agriculture urbaine nécessite d'être reconnue et préserver par des outils adaptés. Aujourd'hui, le code de l'urbanisme prévoit, aux articles L. 151-41 et R. 151-43 un panel d'outils destinés à végétaliser la ville. En dehors des TCP, ces outils ne sont pas destinés à une meilleure intégration de l'agriculture urbaine, ni même destinés à sa préservation. Il devient alors nécessaire d'envisager les perspectives de réflexion pour une utilisation approfondie des outils de végétalisation de la ville (A) afin de s'affranchir des limites de la planification et plus généralement du code de l'urbanisme. Toutefois, les collectivités

⁴⁰⁶ REVERCHON-BILLOT Morgane, « Les services rendus par l'agriculture à la ville », *préc.*, p. 112.

⁴⁰⁷ Système d'organisation qui consiste à faire travailler bénévolement des personnes sur une exploitation agricole et biologique, en échange du gîte et du couvert.

⁴⁰⁸ *Ibid.* p.113.

⁴⁰⁹ LOI n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, JORF n°0071, 23 mars 2012, page 5226, art. 80 2°.

territoriales se sont penchées sur la question, et Paris a élaboré un nouvel outil pour intégrer la nature en ville : le permis de végétaliser. Ainsi, il conviendra également de mettre en exergue le permis de végétaliser comme nouvel outil propice à intégrer l'agriculture urbaine en ville (B).

A. L'utilisation approfondie des outils de végétalisation de la ville en faveur de l'agriculture urbaine

Le code de l'urbanisme prévoit des outils permettant de « *protéger certains espaces considérés en raison de leurs qualités écologiques et/ou paysagères* »⁴¹⁰ dans les espaces non bâtis. Ces outils graphiques permettent de préserver à la fois la trame verte et bleue et la nature en ville⁴¹¹. C'est l'article R. 151-43 du code de l'urbanisme qui explicite les outils mis à disposition des auteurs des PLU afin d'assurer la préservation et la mise en valeur des espaces non construits.

Toutefois, au regard des objectifs et de la mise œuvre de ces outils, il semblerait qu'ils ne permettent pas de faciliter l'intégration de l'agriculture urbaine dans l'espace urbain et périurbain. Il conviendra alors d'analyser ces outils et d'exposer leurs limites en matière d'intégration de l'agriculture urbaine. Afin de trouver une solution qui puisse répondre à l'implantation et à la préservation des espaces non bâtis destinés à accueillir de l'agriculture urbaine, il sera envisagé d'étudier les modifications possibles à apporter à ces outils.

Dans un premier temps il s'agira d'étudier les objectifs affirmés par le code de l'urbanisme⁴¹² de ces outils graphiques à disposition des collectivités avant d'en dégager les limites à l'intégration de l'agriculture urbaine. Les deux objectifs qui animent les outils graphiques sont : la contribution à la qualité du cadre de vie et la réponse aux enjeux environnementaux. Ces objectifs généraux qui permettent de protéger les paysages⁴¹³, les espaces verts⁴¹⁴, les continuités écologiques, sont des objectifs qui corroborent ceux encouragés

⁴¹⁰ GODFRIN Gilles, « Le traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions dans le règlement du PLU », *préc*, p. 1.

⁴¹¹ « Les outils réglementaires graphiques », *PLUH du Grand Lyon*, Chapitre 3, 2019, p. 86-94.

⁴¹² C. de l'urbanisme, art. R. 151-43.

⁴¹³ C. de l'urbanisme, art. L. 101-2.

⁴¹⁴ *Ibid.*

par l'agriculture urbaine⁴¹⁵. En effet, l'agriculture urbaine a vocation à préserver les continuités écologiques, les paysages et à répondre aux enjeux environnementaux. En outre, l'intégration de l'agriculture en ville permet de développer la multifonctionnalité des espaces végétalisés dans l'espace urbain et périurbain. Elle devient un outil pour encourager l'intégration de la nature en ville. Une nature non seulement esthétique, mais également productive et récréative.

Parmi les outils graphiques consacrés par le code de l'urbanisme, peu d'entre eux semblent être des supports propices pour l'intégration de l'agriculture urbaine. Par exemple, emplacements réservés protégeant les continuités écologiques, délimités par le règlement de zone dans l'espace urbain, ne sont pas destinés à préserver l'activité agricole. Le code de l'urbanisme prévoit que ces outils ont vocation à créer ou restaurer des continuités écologiques altérées⁴¹⁶. Toutefois, à la différence des outils destinés à protéger les éléments de paysage, les auteurs du PLU interprètent les espaces nécessaires à la création ou la restauration d'une continuité écologique comme des espaces verts continus. Ainsi les projets d'agriculture urbaine qui se situeraient sur des îlots séparés des corridors écologiques, au sein de l'espace urbain et périurbain, ne pourraient être qualifiés d'emplacements réservés pour les continuités écologiques. L'absence de continuité géographique empêche la préservation des espaces par cet outil.

L'outil de protection du paysage, quant à lui, regroupe les éléments végétaux « ayant un impact visuel positif »⁴¹⁷ tels que les terrains cultivés, les espaces verts. « Espaces Verts à Valoriser » pour la Métropole de Lyon ou « Espaces Verts protégés » pour la Ville de Paris, cet outil s'illustre comme « *une alternative* »⁴¹⁸ aux TCP et EBC en raison de la souplesse de sa mise œuvre. À ce titre, « *l'abattage d'arbres malades ou morts, ou encore gravement gênants, pourra être admis* »⁴¹⁹ ce qui n'est pas le cas pour les EBC. De plus, le règlement peut identifier des éléments de paysages non cultivés et qui pourront par la suite le devenir au regard des prescriptions imposées par le PLU. Les TCP permettent de protéger les terrains ayant déjà une vocation agricole. Les terrains n'ayant pas été cultivés ne peuvent être préservés par l'outil TCP. Néanmoins, malgré la souplesse accordée par le code de l'urbanisme à cet outil, il n'en demeure pas moins qu'il n'a pas été pensé dans le but de préserver le caractère agricole des

⁴¹⁵ « L'agriculture urbaine dans les quartiers en renouvellement urbain », *Les carnets de l'innovation*, Guide de l'ANRU, Décembre 2019, p. 8.

⁴¹⁶ C. de l'urbanisme, art. L. 151-41, 3°.

⁴¹⁷ GODFRIN Gilles, « Le traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions dans le règlement du PLU », *préc.*, p. 5.

⁴¹⁸ *Ibid.*

⁴¹⁹ *Ibid.*

paysages. Ainsi, les espaces protégés en tant qu'élément de paysage peuvent voir leurs prescriptions évoluées dans l'optique d'accueillir des projets immobiliers. Cette souplesse ne va donc pas dans le sens d'une meilleure intégration et préservation des activités liée à l'agriculture dans l'espace urbain.

Reste alors le coefficient de biotope, comme outil permettant l'intégration de l'agriculture urbaine dans les zones urbaines et à urbaniser. Cet outil permet de localiser et délimiter sur une partie de terrain ou d'un ensemble de terrains, les espaces à végétaliser⁴²⁰. Le code de l'urbanisme ne précise pas davantage la mise en œuvre de cet outil. Cette relative marge de manœuvre permettrait aux rédacteurs de PLU de valoriser la végétalisation comestible qui joue également un rôle en matière de biodiversité. À ce titre, l'article L.151-22 du code de l'urbanisme prévoit que cet outil contribue « *au maintien de la biodiversité et de la nature en ville* ». Si l'on considère l'agriculture urbaine comme vecteur du maintien de la biodiversité et de la nature en ville, alors il serait possible d'utiliser cet outil pour développer l'agriculture urbaine. C'est par ce biais que les rédacteurs du mémoire collectif destiné à modifier le PLU de Paris, ont envisagé de compléter la rédaction du coefficient de biotope afin qu'il permette le déploiement de l'agriculture urbaine⁴²¹.

B. La création d'un nouvel outil propice à l'agriculture urbaine : le permis de végétaliser

Le permis de végétaliser est un dispositif imaginé et conçu par la ville de Paris en 2015, permettant à des citoyens de solliciter une autorisation afin d'utiliser une portion d'espace public dans le but d'y planter des végétaux. Les créateurs du permis de végétaliser le qualifie « d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public ».

En droit, une autorisation d'occupation temporaire (AOT) est un titre d'occupation du domaine public délivré par les personnes publiques propriétaires pour permettre l'utilisation du domaine public⁴²². Cette occupation est conditionnée par plusieurs éléments. D'une part l'occupation est « temporaire »⁴²³. L'autorisation est donc délivrée au citoyen de façon

⁴²⁰ C. de l'urbanisme, art. L. 151-22.

⁴²¹ « Le Paris de l'agriculture urbaine », Mémoire collectif déposé dans le cadre de l'enquête publique, juillet 2015, p. 10.

⁴²² CGPPP, art. L. 2122-1.

⁴²³ CGPPP, art. L. 2122-2.

provisoire, puisque le domaine public est par principe inaliénable et imprescriptible⁴²⁴. D'autre part, l'autorisation délivrée est précaire et révocable⁴²⁵. Ainsi, l'autorisation peut être retirée par la personne publique, propriétaire du domaine public, à tout moment pour motif d'intérêt général avant l'expiration du délai fixé par le titre d'occupation.

Les citoyens souhaitant solliciter un permis de végétaliser peuvent demander un soutien matériel à la collectivité qui instruit l'autorisation. Ce soutien peut se manifester par l'apport de matériels et kits de végétalisation, voire par la réalisation de travaux d'aménagement⁴²⁶. En retour, les citoyens s'engagent à respecter certaines obligations contenues dans la Charte de végétalisation. Ce texte engage les citoyens signataires à certaines obligations telles que le respect de l'environnement, l'entretien des dispositifs de végétalisation, ou encore le choix de végétaux adaptés à l'environnement⁴²⁷. La charte de végétalisation est par nature un texte réglementaire établi par la collectivité afin de faire respecter certaines obligations aux citoyens. En cas de non-respect de la charte, les citoyens s'exposent à une sanction administrative⁴²⁸, celle du retrait de l'AOT. Ce procédé de contractualisation soulève des problèmes de légalité concernant notamment sa place vis-à-vis des règles d'urbanisme existantes et la portée juridique de ces règles établies par les collectivités territoriales⁴²⁹.

Ce régime pourrait s'apparenter à un contrôle d'une activité d'intérêt général exercé par la personne publique sur le signataire de la Charte obtenant le permis de végétaliser, puisqu'il accepte les obligations et contraintes de la part de la personne publique pour entretenir une partie du domaine public, au même titre que le service des espaces verts. La partie du domaine public faisant l'objet du permis de végétaliser n'est pas privatisée, elle fait toujours partie du domaine public. La personne ayant l'autorisation de végétaliser détient un certain « droit à végétaliser », puisqu'elle a la possibilité de planter le type de culture qu'elle désire dans les limites exposées par la Charte. Les personnes n'ayant ni sollicité un permis de végétaliser, ni signé la charte, ne peuvent bénéficier d'un tel droit.

⁴²⁴ CGPPP, art. L. 3111-1.

⁴²⁵ CGPPP, art. L. 2122-3.

⁴²⁶ « Le permis de végétaliser », site de la mairie de Paris, juin 2019, URL : <https://www.paris.fr/pages/un-permis-pour-vegetaliser-paris-2689>.

⁴²⁷ « Charte de végétalisation de l'espace public parisien », Ville de Paris, p.1, URL : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/05/26/a7b98ecef0298c64baff82050978298.pdf>.

⁴²⁸ Fiche d'orientation, « Sanction administrative », Dalloz, septembre 2019, §.1.2.

⁴²⁹ NOGUELLOU Rozen, « La règle d'urbanisme et les PLU - Où se trouve la règle d'urbanisme ? », *RFDA*, 2016, p. 872.

La question juridique qu'une telle situation suscite est de connaître la nature juridique de ces plantations qui n'appartiennent ni au citoyen qui les aurait plantées, ni au public. N'ayant aucun propriétaire, ces plantations s'apparentent juridiquement à des *res nullius*⁴³⁰.

Entre dimension collective et dimension individualiste, la réponse reste difficile à trancher. D'autres collectivités que Paris, à l'instar de Strasbourg, ont eu la volonté de consacrer une dimension plus solidaire et encadrée aux autorisations de végétaliser l'espace public. Seules les associations ont la possibilité de solliciter un permis de végétaliser. Cette initiative voulue par la collectivité a plusieurs avantages. Le premier réside dans l'affirmation de la dimension collective de ce « droit à végétaliser » l'espace public. Le second réside dans l'encadrement des démarches individuelles. Les associations viendraient alors superviser la végétalisation de l'espace public dans le but d'éviter tout saccage ou abandon de parcelles. Certes, la personne publique a la possibilité de retirer l'AOT en raison du non-respect de la charte, toutefois cette sanction administrative n'est peut-être pas suffisamment coercitive pour limiter les dérives d'une telle initiative. Ce constat a été établi par Maurel Lionel, qui affirme que les espaces végétalisés de Paris « *oscillent constamment entre Tragédie et Comédie* »⁴³¹ en raison des saccages qui sévissent dans les rues vertes parisiennes.

Ainsi, l'intégration de l'agriculture urbaine par le permis de végétaliser interroge. Des questions peuvent être soulevées au regard de la pertinence d'un tel outil pour reconquérir les terres fertiles de l'espace urbain. Si l'absence de vivre ensemble et de « solidarité écologique »⁴³² implique l'abandon de ces espaces à végétaliser au détriment d'une réelle reconnaissance de l'agriculture urbaine, ne faudrait-il pas user du droit pour consolider cet outil qu'est le permis de végétaliser afin d'en faire un véritable « garde-fou » de l'agriculture urbaine ?

Aujourd'hui face au manque d'outils existants permettant d'intégrer et d'ancrer spatialement et temporellement les initiatives d'agriculture urbaine, le droit ne pourrait-il pas s'ériger en tant que garant des espaces à végétaliser ? Si le code de l'urbanisme consacrait le permis de végétaliser comme un outil de préservation des espaces « à cultiver » en zone urbaine et à urbaniser, les auteurs des documents de planification pourraient s'emparer d'un tel outil pour

⁴³⁰ MAUREL Lionel, « La végétalisation des villes et la tragi-comédie des Communs », *Vacarme*, vol. 81, no. 4, août 2017, p. 2.

⁴³¹ *Ibid*, p. 3.

⁴³² MATHEVET Raphaël, THOMPSON John, BONNIN Marie, « La solidarité écologique : prémices d'une pensée écologique pour le xxie siècle ? », *Écologie & politique* 2012/1 (N° 44), p. 127-138 ; instauration du principe de « solidarité écologique » dans la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages pour consacrer le lien entre préservation de la biodiversité et activités humaines.

encadrer la démarche et éviter les éventuelles dérives. Cette initiative à mi-chemin entre la demande sociétale et la décision publique permettrait d'aller au-delà des limites des outils graphiques existants comme les TCP.

CHAPITRE 2 – Les contraintes juridiques inhérentes à la conception arrêtée de l'agriculture

Afin de reconnaître l'agriculture urbaine comme une agriculture singulière, il est nécessaire d'entrevoir les modifications juridiques à apporter au droit français actuel. Ont pu être relevées, au fur et à mesure du développement de cette étude, des limites inhérentes au droit rural, au droit de l'urbanisme et plus largement à l'aménagement du territoire. Ces limites représentent de réels obstacles juridiques qu'il est nécessaire de dépasser dans l'optique de consacrer l'agriculture urbaine juridiquement.

Des initiatives civiles et publiques fleurissent afin de dessiner le paysage de la ville de demain. Pourtant, il existe encore des contraintes juridiques qu'il est essentiel de pallier. Ces contraintes sont principalement de deux natures. La première tient aux limites rencontrées en matière de droit rural. L'agriculture et la ville ayant longtemps été perçues comme deux réalités antinomiques⁴³³, le monde rural contraint l'intégration de l'agriculture urbaine dans l'espace urbain (Section I). La seconde contrainte est liée au développement de l'agriculture dans l'espace urbain, une fois implantée. En effet, les nuisances et pollutions agricoles, et réciproquement les nuisances et pollutions de la ville, sont susceptibles d'entraîner des effets sur la santé, la tranquillité publique dans l'espace urbain et périurbain, qui ne sont pas négligeables et qui doivent être étudiées et solutionnées (Section II).

⁴³³ MAILHOT-LEDUC Isabelle, « L'agriculture urbaine et la mise en débat du projet urbain : une consultation publique à Montréal », *préc.*

Section I – Les contraintes du monde rural liées à l'intégration de l'agriculture urbaine

Le code rural n'a pas été pensé pour intégrer de l'agriculture urbaine et les règles juridiques qui en découlent empêchent l'agriculture urbaine d'exister au même titre que l'agriculture traditionnelle. La nature de l'activité agri-urbaine est donc conditionnée à la définition de l'activité agricole. Au sens du CRPM une activité agricole est une activité qui maîtrise un cycle biologique végétal ou animal et qui génère des revenus. Si l'activité agri-urbaine répond à ces critères, elle emporte la définition par nature de l'activité agricole et sera soumise principalement au CRPM. Dans le cas inverse, le CRPM ne s'appliquera pas⁴³⁴ et en découlent deux conséquences pour l'exploitant : premièrement une absence du statut d'agriculteur (I) et deuxièmement, la difficulté de trouver un contrat adapté à son activité considérée juridiquement comme non professionnelle dans la plupart des cas d'espèces (II).

I. La question latente du statut juridique de l'agriculteur urbain

De producteur agricole à jardinier de quartier, le statut « d'agriculteur urbain » soulève certaines interrogations juridiques. En effet, « *le degré de professionnalisme varie d'activités de loisirs à une professionnalisation complète* »⁴³⁵, et cette diversité d'activités ne facilite pas l'encadrement juridique du statut d'agriculteur urbain, voire, elle le complexifie. Actuellement, il n'existe pas de statut juridique propre à l'agriculteur urbain, au même titre qu'il n'existe pas de statut juridique spécifique à l'agriculture urbaine. L'agriculteur qui souhaite développer son activité d'agriculture urbaine doit se conformer aux conditions qui encadrent le statut juridique traditionnel d'agriculteur (A). Toutefois, certaines conditions ne correspondent pas à la réalité des activités d'agriculture urbaine et empêchent la qualification et le rattachement de l'agriculteur urbain au statut d'agriculteur. Ces obstacles sont significatifs et entraînent des difficultés en matière d'accès aux aides et financement nationaux et européens, mais également en matière d'accès à l'eau⁴³⁶ (B).

⁴³⁴ « L'agriculture urbaine dans les quartiers en renouvellement urbain », *Les carnets de l'innovation*, Guide de l'ANRU, Décembre 2019, p. 24-25.

⁴³⁵ GEOFFRIAUX Emmanuel, « Contexte et définition des agriculture urbaines », *préc.*, p. 7.

⁴³⁶ *Ibid.*

A. Les formalités juridiques spécifiques au statut d'agriculteur

Pour devenir agriculteur, il faut nécessairement développer une activité professionnelle. Le caractère professionnel de l'activité est appréhendé économiquement par les revenus tirés de l'activité agricole. Sont alors exclues du champ d'appréhension les activités agricoles qui ne dégagent pas de revenus pour l'exploitant. Ce dernier ne pouvant ainsi accéder au statut d'agriculteur en raison du caractère non professionnel de son activité agricole.

Comme exposé initialement, la définition juridique de l'activité agricole revêt deux critères⁴³⁷ : un premier critère tenant au caractère agricole de l'activité par nature, et un second critère tenant à l'aspect économique de l'activité. Le critère géographique reste absent de la définition. Cette absence permet d'appréhender l'agriculture de manière déterritorialisée puisque l'activité agricole ne semble plus avoir de lien avec le sol⁴³⁸. Ainsi c'est la définition de l'activité agricole qui dicte le statut de l'exploitant.

Toutefois, il existe également une appréhension du statut d'agriculteur au regard de l'affiliation à la MSA. Ce régime de protection sociale conditionne la qualification d'agriculteur du porteur de projet et de ses éventuels employés. Pour être affilié, le porteur de projet doit être à l'initiative d'une activité de culture, d'élevage, qu'importe sa finalité ou sa localisation⁴³⁹ et cette activité doit être génératrice de revenus. Cette condition recoupe la définition du caractère économique de l'activité agricole. À ce titre, pour avoir la qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole, l'activité doit répondre à l'un des critères suivants : la surface minimale d'assujettissement, le temps de travail requis à la poursuite de l'activité agricole et le montant des revenus générés par l'activité agricole. Ainsi, dès lors que l'activité agricole répond à l'un de ces critères alternatifs, l'entrepreneur est éligible au statut d'agriculteur, et devient affilié à la MSA.

Concernant le statut des employés la réponse est induite par la définition du statut du chef d'entreprise⁴⁴⁰. Dès lors que ce dernier acquiert le statut d'agriculteur, ses employés sont qualifiés, *de facto*, de salariés agricoles⁴⁴¹. Suite à cette qualification, ces derniers relèvent par

⁴³⁷ CRPM, art. L. 311-1.

⁴³⁸ GRIMONPREZ Benoît, « L'agriculture urbaine : une agriculture juridiquement comme les autres? », *préc.*

⁴³⁹ « L'agriculture urbaine et les nouveaux modes de production agricole », Site MSA, mars 2020, URL : <https://iledefrance.msa.fr/lfy/affiliation/agriculture-urbaine-nouveaux-mode-production>.

⁴⁴⁰ ZALAY Marion et GRANOZIO Clélia, « Mon projet d'agriculture urbaine en Ile-de-France », *préc.*, p. 20.

⁴⁴¹ CRPM, art. L. 712-1.

conséquent du régime social de la MSA et la réglementation encadrant leur travail est reportée dans le CRPM⁴⁴².

Les activités agricoles professionnelles relevant de la MSA sont nombreuses et ne concernent pas seulement les activités de production agricole. Les activités dans le prolongement de l'acte de production peuvent également relever de la MSA à condition que la majorité des produits commercialisés, conditionnés et transformés proviennent de l'exploitation de l'agriculteur⁴⁴³ et que ce dernier détienne la majorité ou la totalité des parts du capital de la société⁴⁴⁴.

En revanche, lorsque l'agriculteur exerce une activité mixte, autrement dit une activité agricole et non agricole, la question de l'affiliation à la MSA, et plus spécifiquement la question du caractère agricole et professionnel de l'activité, se pose. L'agriculture urbaine est plurielle et répond à des besoins multifacettes⁴⁴⁵, qui peuvent être à la fois alimentaire et récréatif. Afin de déterminer si l'agriculteur urbain exerce une activité agricole ou non agricole, il conviendra de déterminer son activité dite « prépondérante »⁴⁴⁶. Si l'activité prépondérante n'est pas agricole, mais essentielle récréative voire éducative, alors l'activité agricole perd sa dimension économique et l'agriculteur urbain sera alors déchu du statut d'agriculteur et désaffilié de la MSA. La seule alternative envisageable pour un agriculteur urbain à la tête d'une activité mixte, dont l'activité la plus ancienne demeure l'activité agricole, est de dissocier de la structure juridique les deux activités. Dans ce cas précis, le régime propre à la pluriactivité s'applique et l'agriculteur urbain, dont l'activité la plus ancienne est agricole, peut rester affilié au régime de la MSA⁴⁴⁷.

Au-delà des critères liés à la qualification statutaire d'agriculteur, il existe des formalités nécessaires à accomplir par l'exploitant. En effet, la question du statut juridique de l'exploitant est étroitement liée à la nature de l'exploitation. La première formalité concerne l'attribution de l'autorisation préalable d'exploiter⁴⁴⁸, et la seconde concerne le choix du statut juridique de la structure⁴⁴⁹. Concernant le contrôle administratif préalable de l'exploitation, cette formalité a été précédemment étudiée lorsqu'a été abordée la qualification juridique de l'activité agricole

⁴⁴² CRPM, art. L. 711-1.

⁴⁴³ 70% en vertu de l'article L. 611-8 CRPM.

⁴⁴⁴ « L'agriculture urbaine et les nouveaux modes de production agricole », *préc.*

⁴⁴⁵ VILLATTE Magali, « L'Agriculture urbaine, quels enjeux de durabilité ? », *préc.*, p.4.

⁴⁴⁶ « L'agriculture urbaine et les nouveaux modes de production agricole », *préc.*

⁴⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁴⁸ CRPM, art. L. 331-2.

⁴⁴⁹ « L'agriculture urbaine dans les quartiers en renouvellement urbain », Les carnets de l'innovation, Guide de l'ANRU, décembre 2019, p.31.

et de l'exploitation. Il convient seulement de rappeler ici que l'autorisation préalable d'exploiter est un contrôle administratif obligatoire avant toute exploitation d'une terre agricole dès lors que les personnes n'ont pas la « *capacité agricole* »⁴⁵⁰ et que la surface d'exploitation dépasse le seuil d'autorisation fixé par le SDREA. Subséquemment, l'exploitant doit procéder au choix du statut juridique de la société ou de l'exploitant. Ce choix n'est pas anodin puisqu'en découlent des conséquences fiscales et comptables en fonction de la nature de l'activité⁴⁵⁵. L'exploitation peut prendre diverses formes en fonction de la nature de l'activité. Pour exemple, lorsque l'exploitant a l'intention d'exercer une activité agricole, principalement récréative, le statut d'association sera plus approprié pour répondre à la nature de l'activité sans but lucratif⁴⁵⁶.

B. Les limites inhérentes à l'absence du statut d'agriculteur

Selon les résultats de l'enquête de l'AFAUP sur les nouvelles formes d'agriculture, sur 50% des répondants, qui ont moins de 40 ans, 70% d'entre eux ne sont pas issus du monde agricole. Ces nouveaux acteurs qui ne répondent pas aux formalités nécessaires à l'attribution du statut d'agriculteur se retrouvent confrontés à de multiples limites financière et réglementaire.

Les critères d'attribution de certains soutiens financiers ne sont pas systématiquement remplis par les agriculteurs urbains. Ces derniers se retrouvent dépourvus d'une partie des aides nationales et européennes destinées aux professionnels agricoles.

Au niveau de l'Union Européenne, les agriculteurs peuvent prétendre aux soutiens prévus par le premier pilier de la PAC qui sont attribués en fonction de la superficie des surfaces exploitées. Ces aides directes sont octroyées à « *toutes les terres agricoles* »⁴⁵⁷ et à certaines productions. Les cultures hors sol et la production maraîchère sont exclues du champ d'application de ces aides, alors qu'elles recoupent une grande partie des activités agricoles des agriculteurs urbains. A l'inverse, certaines aides du second pilier de la PAC, qui ne reposent

⁴⁵⁰ *Ibid*, I.

⁴⁵⁵ *Ibid*, p.31.

⁴⁵⁶ « La boîte à outils des Parisculteurs », Ville de Paris, Fiche ED3 : Choisir la forme juridique de ma structure, novembre 2017.

⁴⁵⁷ « La PAC : Tout savoir sur les aides directes », Dossier du site de la Chambre d'agriculture, Volume 1 : les aides du 1^{er} pilier, aout/septembre 2014, p. 15.

pas sur la superficie des surfaces exploitées, mais sur une « *qualification professionnelle suffisante* »⁴⁵⁸ de l'agriculteur, peuvent être octroyées à certains agriculteurs urbains. Dès lors que certains agriculteurs urbains parviennent à répondre du statut d'agriculteur, ces derniers peuvent bénéficier notamment des dotations pour l'installation des jeunes agriculteurs. Encore faut-il que ces derniers aient le degré de qualification minimale requise. Etant donné que plus de la moitié des agriculteurs de moins de 40 ans ne bénéficient pas de diplômes agricoles équivalents, les aides et subventions de l'Union européenne restent inaccessibles.

Au-delà des aides fournies par l'Union européenne, il existe des sources de financement nationale envisageables. Les collectivités territoriales peuvent également être à l'origine de certains subventionnements. Il est possible de citer la participation en capital de la Région Île-de-France « Equisol » qui s'étend de 50 000 à 100 000 euros en co-investissement sur 6 à 8 ans. Sont concernés par ce dispositif d'aide, les PME régionales d'au moins un an réalisant un chiffre d'affaire inférieur à 5 millions d'euros⁴⁵⁹. Les Chambres d'Agriculture sont également des attributeurs d'aides potentiels pour les agriculteurs urbains. La Chambre d'Agriculture d'Île-de-France a mis en place un dispositif « DIVAIR » qui n'est autre qu'un subventionnement plafonné annuellement. Il s'adresse à un public plus large que le dispositif exposé précédemment, puisque sont éligibles toutes exploitations agricoles, quel que soit le statut juridique. Sont ainsi concernées les associations développant une activité de production agricole⁴⁶⁰.

En outre, les agriculteurs urbains se retrouvent freinés dans leur démarche au regard de la réglementation, dense et complexe, relative à la production de denrées alimentaires, à l'accès à l'eau, au respect des règles sanitaires. Ces limites ne sont pas de réels obstacles. Elles peuvent le devenir si les agriculteurs urbains ne sont pas informés de ces obligations réglementaires⁴⁶¹, lorsque ces derniers souhaitent lancer un projet d'agriculture urbaine. L'ANRU affirme en ce sens qu'il est « *important de recenser l'ensemble des procédures qui peuvent être propres au projet d'agriculture urbaine* »⁴⁶². En matière de rejet des eaux usées, de forage⁴⁶³, de respect

⁴⁵⁸ MAYOL Pascal et GANGNERON Etienne, « L'agriculture urbaine : un outil déterminant pour des villes durables », *préc.*, p. 32.

⁴⁵⁹ « La boîte à outils des Parisculteurs », Ville de Paris, Fiche ED7, annexe B, novembre 2017.

⁴⁶⁰ « Aides à l'investissement : Diversification et Innovation en Milieu Rural », site de la Chambre d'Agriculture de Région Île-de-France, septembre 2019.

⁴⁶¹ DE LOMBARDON Antoine, « Les politiques urbaines et le cadre réglementaire en matière d'AU », *préc.*, p. 40.

⁴⁶² « L'agriculture urbaine dans les quartiers en renouvellement urbain », Les carnets de l'innovation, Guide de l'ANRU, décembre 2019, p. 31.

⁴⁶³ *Ibid.*

du « Paquet hygiène »⁴⁶⁴, les agriculteurs urbains doivent faire preuve de rigueur afin de respecter la réglementation en vigueur.

II. La question inéluctable de l'accès au foncier en ville

L'accès au foncier est un problème récurrent en zone rural. Il est d'autant plus symptomatique en ville, où la pression foncière est fortement présente⁴⁶⁵. Pour savoir quelle convention sera susceptible de correspondre au projet de l'agriculteur urbain, il convient d'adopter un raisonnement binaire. Dans un premier temps, il convient de s'interroger sur l'appartenance du bien. Si le bien fait partie du domaine public, il n'y a pas besoin de procéder à la deuxième étape du raisonnement puisqu'un seul type de contrat est possible : la convention d'occupation précaire. Dans un second temps, il conviendra d'étudier les types de contrats susceptibles d'intéresser l'agriculteur urbain pour un bien appartenant au domaine privé.

Lorsque le bien appartient au domaine public, les droits de l'agriculteur urbain sont « *précaires, temporaires et révocables* »⁴⁶⁶. Comme annoncé précédemment, seules la convention d'occupation précaire, ou l'AOT, peut être passée entre la personne publique propriétaire du bien et l'agriculteur urbain. Ainsi, un bail rural ne peut être conclu sur le domaine public.

Après avoir écarté les interrogations que pouvait susciter l'appartenance du bien au domaine privé ou public, il sera nécessaire d'appréhender le statut juridique de ces conventions et leurs intérêts pour les parties en matière d'agriculture urbaine. Si le bail rural est le contrat de principe en matière d'activité agricole (A), il n'en demeure pas moins que d'autres contrats existent et que l'agriculteur urbain devra veiller à choisir stratégiquement celui qui sera le mieux adapté à son activité (B).

⁴⁶⁴ « Le Paquet Hygiène », site de l'ANSES : le « Paquet Hygiène » est ensemble de textes de l'UE qui définit les objectifs sanitaires à respecter par les métiers de l'alimentation.

⁴⁶⁵ DE LOMBARDON Antoine, « Les politiques urbaines et le cadre réglementaire en matière d'AU », *prés.*, p. 41.

⁴⁶⁶ « L'agriculture urbaine dans les quartiers en renouvellement urbain », Les carnets de l'innovation, Guide de l'ANRU, Décembre 2019, p. 25.

A. L'application principale du bail rural

Toute mise à disposition d'immeuble à usage agricole, à titre onéreux, pour l'exploitation d'une activité agricole est soumise au statut de fermage⁴⁶⁸. A ce titre, la jurisprudence affirme que tout bien foncier destiné à la production agricole se voit appliquer le statut des baux ruraux⁴⁶⁹. Ainsi, c'est bien la destination agricole de l'immeuble qui rend obligatoire l'application du statut de fermage. Toutefois, qu'en est-il des installations d'agriculture urbaine qui n'ont pas une vocation agricole par nature ? A titre d'exemple, le juge administratif exclut du champ d'application du bail rural les activités agricoles exercées à « titre de loisir »⁴⁷⁰. Néanmoins cette exclusion de l'application du régime juridique du bail rural peut être partielle ou totale. En effet, au regard de l'article L. 411-2 du CRPM, les conventions d'occupation précaire « *tendant à l'exploitation temporaire d'un bien dont l'utilisation principale n'est pas agricole* » échappent entièrement aux dispositions du statut de fermage. De même, concernant les immeubles soumis à un bail emphytéotique, ces derniers échappent également à l'application de l'article L. 411-1 du CRPM. En dehors de ces dérogations légales, il existe des hypothèses dans lesquelles le bail rural s'applique partiellement. C'est le cas notamment lorsque la taille de la parcelle est inférieure à la superficie fixée par arrêté préfectoral⁴⁷¹. Les règles tenant au loyer, à la durée du bail et au droit de préemption ne s'appliquent pas.

En dehors de ces dérogations aux règles impératives du bail rural, il n'en demeure pas moins que le statut du fermage n'est pas adapté à la location des toits d'immeuble à destination agricole⁴⁷². En effet, la rentabilité relativement modeste des projets d'agriculture urbaine et le manque de stabilité de la situation des agriculteurs locataires ne permettent pas d'ancrer le bail rural comme contrat de référence en matière d'agriculture urbaine. Pour exemple, le bail rural peut être résilié pour changement de destination en zone urbaine du PLU⁴⁷³. L'immeuble perdant sa vocation agricole, il n'est plus par nature un support de l'activité agricole, et le statut de fermage n'a plus raison d'être. Cette instabilité juridique à laquelle l'agriculteur est voué

⁴⁶⁸ CRPM, art. L. 411-1.

⁴⁶⁹ Cass. soc., 19 avr. 1947 : Gaz. Pal. Rec. 1947, 2, jur., p. 75.

⁴⁷⁰ CREVEL Samuel, « Le bail rural est toujours affaire d'argent », RD. rur, n° 431, mars 2015, comm. 26, cf. Cass. 3^e civ., 18 novembre 2014, n°13-21.319.

⁴⁷¹ CRPM, art. L. 411-3.

⁴⁷² SARDOT Christophe et TEITGEN Antoine, « Les particularités juridiques de l'agriculture urbaine intra-muros », *préc.*

⁴⁷³ CRPM, art. L. 411-32.

n'est pas sans conséquence sur son activité économique, qu'elle soit résiduelle ou non, ces projets nécessitent un certain investissement non négligeable⁴⁷⁴.

Les laudateurs pour une consécration de l'agriculture urbaine argueront que « *cette multifonctionnalité du territoire [constitue] une façon astucieuse de lutter contre l'imperméabilisation des sols, de préserver l'environnement et de promouvoir des circuits courts* »⁴⁷⁵. C'est en ce sens qu'a été déposée une proposition de loi le 9 novembre 2016 à l'Assemblée nationale afin de « *créer un cadre contractuel beaucoup plus souple et moins contraignant que le statut du fermage* »⁴⁷⁶. Cette proposition de loi, qui a été renvoyée depuis à la commission des affaires économiques, avait pour initiative d'instaurer un « *contrat conclu sur les aires urbaines de production agricole* » aux articles L. 482-1 à L. 482-11 du CRPM. Cette nouvelle convention permettait de déroger au statut du fermage en localisant, par le biais du DOO de chaque SCoT, des « *aires urbaines de production agricole* » dans le but de développer des activités agricoles non soumises au contrat du traditionnel bail rural. Cette convention aurait pour objet de conclure entre le propriétaire et le futur agriculteur, un contrat d'une durée minimale 4 ans, dont le loyer serait déterminé par l'autorité administrative.

En dehors de la souplesse désirée par une telle convention à l'étape de la conclusion du contrat, il n'en demeure pas moins que les conditions de résiliation créent tout autant une situation d'insécurité pour l'agriculteur. La proposition de loi prévoyait que la résiliation du bail pourrait se manifester par « *lettre recommandée avec accusé de réception* »⁴⁷⁷, et ce, sans « *aucun motif* »⁴⁷⁸. La proposition de loi demeure toutefois intéressante dans le sens qu'elle envisageait la possibilité de répondre aux contraintes imposées par le monde rural à l'agriculture urbaine en imaginant un contrat adapté aux activités agricoles développées dans les espaces urbain et périurbain.

Ainsi, le recours à d'autres conventions que le bail rural n'est légalement possible que là où il ne s'applique pas. « *Les angles morts* »⁴⁷⁹ du bail rural sont les seules limites à son application. Cependant, selon l'étude de l'AFAUP sur les nouvelles formes d'agriculture 40% des répondants sont propriétaires ou bénéficient d'un bail rural dont l'installation est inscrite en

⁴⁷⁴ « L'agriculture urbaine dans les quartiers en renouvellement urbain », guide de l'ANRU, décembre 2019, p.16.

⁴⁷⁵ BOSSE-PLATIERE Hubert et DE LOS ANGELES Stéphanie, « Le statut du fermage, un caillou dans la chaussure de l'agriculture urbaine ? », *RD.rur* 2017, n° 449, comm. 25.

⁴⁷⁶ Prop. loi AN n° 4200, 9 nov. 2016.

⁴⁷⁷ Prop. loi AN n° 4200, 9 nov. 2016, art. L. 482-6 du CRPM.

⁴⁷⁸ BOSSE-PLATIERE Hubert et DE LOS ANGELES Stéphanie, « Le statut du fermage, un caillou dans la chaussure de l'agriculture urbaine ? », *préc.*

⁴⁷⁹ KRAJESKI Didier, « L'adaptation des conventions de jouissance au statut de l'immeuble », », in GRIMPONPREZ Benoit. (Dir.), *Agriculture et ville vers de nouvelles relations juridiques*, LGDJ, 2016, p. 84.

zone agricole du PLU, contre 60% ayant recours aux conventions d'occupation précaire et des prêts à usage.

B. Le choix stratégique de la convention d'occupation des sols

Il existe quatre formes de contrat pour la mise à disposition du foncier qui seront respectivement comparées et étudiées. Pour les personnes publiques uniquement, il existe la possibilité d'encadrer l'usage de l'espace public par l'AOT, soit un accord unilatéral. L'autorisation domaniale a été abordée lors de l'étude du permis de végétaliser. Elle sera en revanche exclue de l'analyse subséquente, puisque seuls les contrats feront l'objet de cette étude.

L'intérêt d'analyser les possibilités contractuelles à disposition des exploitants, et des propriétaires publics ou privés, est de parvenir à associer les types d'agriculture urbaine appropriés aux différents types de contrats. Pour parfaire cette analyse il sera donc nécessaire de distinguer les contrats en fonction de la temporalité de l'activité. Seront comparés respectivement d'une part, les contrats de mise à disposition du foncier favorisant l'ancrage temporel de l'activité agri-urbaine, et d'autre part, les contrats adaptés aux activités temporaires.

Pour les projets nécessitant un certain ancrage temporel et spatial en raison de l'importance du projet et de la rentabilité de ce dernier, seront privilégiés les contrats tels que le bail rural et le bail emphytéotique.

Le bail rural est le contrat de référence passé par une personne publique ou privé avec l'agriculteur qui exerce une activité agricole. Ce contrat ayant déjà été étudié, il ne s'agira pas dans cette sous-partie de réitérer des propos identiques, mais d'introduire les modalités de passation d'un tel contrat. Premièrement, le bail rural peut trouver à s'appliquer dans l'espace urbain, malgré certaines dérogations existantes. Ce dernier permet la mise à disposition d'un bien en échange d'une contrepartie financière sur une durée de neuf ans minimum. Deuxièmement, il assure une garantie de durabilité pour l'exploitant agricole puisque la résiliation du contrat est encadrée et le droit au renouvellement est envisageable. Bien entendu, lorsque le propriétaire est une personne publique, cette dernière peut refuser le renouvellement du bail ou le résilier pour motif d'intérêt général, en indemnisant le preneur en cas de préjudice. Enfin, le bail rural ne permet pas de règlementer la manière dont l'agriculteur vend ses produits.

Que ce soit au regard du prix des produits agricoles commercialisés ou des circuits de distribution utilisés, l'exploitant jouit d'une certaine liberté d'exploiter. Néanmoins la personne publique propriétaire du bien privé peut prendre la décision de prescrire des clauses environnementales, en milieu urbain notamment⁴⁸⁰. L'utilisation de clauses environnementales est un moyen pour la personne publique d'aller à l'encontre d'une liberté totale d'exploiter, en encadrant contractuellement les pratiques culturelles développées, allant jusqu'à l'obligation d'une production issue de l'« agriculture biologique ». Cet encadrement contractuel de la liberté d'exploiter incombe seulement au bailleur public. Le bailleur privé ne peut insérer des clauses environnementales par principe. Exception faite pour les terrains faisant partie d'espaces protégés⁴⁸¹, pour le maintien des infrastructures ou des pratiques écologiques préexistantes.

A l'inverse du bail rural, le bail emphytéotique⁴⁸² est un bail constitutif de droit réel immobilier qui confère à l'exploitant la possibilité de valoriser et louer sa parcelle sans autorisation de la part du bailleur⁴⁸³. Sa durée, qui s'étend entre 18 et 99 ans, représente un avantage non négligeable pour le propriétaire désirant sanctuariser des parcelles destinées à accueillir des projets d'agriculture urbaine. La durée du bail représente un avantage pour l'exploitant également qui amortit les investissements réalisés sur toute la durée du bail. Au terme du contrat, lorsque le preneur devient propriétaire de la construction réalisée sur le terrain, il peut la céder. Cette cession peut être perçue comme un risque pour la personne publique qui perd le contrôle du choix de l'agriculteur bien que la destination agricole demeure.

Ces deux types de contrat, dont la durée minimale oscille entre 9 ans pour l'un et 18 ans pour l'autre, sont adaptés à des activités agri-urbaines d'une relative envergure économique et spatiale. Pour les projets éphémères, expérimentaux, dont l'investissement économique est relativement modeste et où l'ancrage temporel et spatial n'est pas nécessaire, seront alors privilégiés les contrats tels que la convention d'occupation précaire et le prêt à usage.

La convention d'occupation précaire est le seul type de contrat que la personne publique peut conclure sur un bien appartenant au domaine public. Elle permet la mise à disposition pour l'exploitant d'un terrain, en contrepartie d'une somme modeste. Cette convention a un intérêt pour la personne publique car elle reste libre de négocier les termes du contrat, elle ne fait face

⁴⁸⁰ CRPM, art. R. 411-9-11.

⁴⁸¹ CRPM, art. L. 411-27.

⁴⁸² CRPM, art. L. 451-1.

⁴⁸³ DEROCHÉ Alexandre, « Le modèle des jardins familiaux ou partagés », », in GRIMPONPREZ Benoit. (Dir)., *Agriculture et ville vers de nouvelles relations juridiques*, LGDJ, 2016, p. 35.

à aucune contrainte de temporalité, à aucun droit au renouvellement du contrat et peut même recourir facilement à la résiliation du contrat. La personne publique doit veiller à justifier la mise à disposition du bien par la modicité de la somme et la volonté de disposer du bien à tout moment, auquel cas le contrat pourra être requalifié par le juge administratif de bail rural⁴⁸⁴. À la différence d'autres conventions, telles que le bail emphytéotique, la convention d'occupation précaire est un contrat instable pour l'exploitant. Comme le terme le laisse entendre, la convention « précaire » est conclue sur un bien public à disposition de la personne publique à tout moment. Cette instabilité temporelle peut être limitée par l'exploitant lors des négociations des termes du contrat, en fixant des indemnités de résiliation et un préavis.

De même que la convention d'occupation précaire, le prêt à usage, ou commodat, est un contrat instable pour l'agriculteur urbain. Le propriétaire consent la mise à disposition à l'agriculteur urbaine d'un bien, à titre gratuit, devant être restitué après usage. Les conditions contractuelles sont fixées librement par le propriétaire et l'exploitant, ce qui permet aux parties d'échapper aux obligations fixées par le CRPM. Le propriétaire doit mettre à disposition le bien à titre gratuit, auquel cas le contrat sera requalifié de bail rural.⁴⁸⁵ Ce type de contrat laisse une certaine marge de manœuvre aux propriétaires pour imposer certaines conditions liées au type de culture travaillé et cultivé, au même titre que le bail rural comportant des clauses environnementales. Ce contrat peut être utile pour les projets d'agriculture urbaine lucratifs et expérimentaux⁴⁸⁶ qui prennent place dans les zones urbaines ou à urbaniser des PLU en raison de la mise à disposition temporaire des parcelles. Du côté du propriétaire, le prêt à usage garantit l'affectation du bien puisque le preneur ne se sert du bien que pour l'usage qui a été déterminé par la convention⁴⁸⁷.

Ces deux derniers types de contrats mettent en exergue la mainmise du propriétaire sur l'évolution de l'occupation du sol, à la différence du bail emphytéotique, ou du bail rural ne comportant aucune clause environnementale. Cette marge de manœuvre à l'égard du propriétaire n'est pas à négliger pour des terrains situés dans l'espace urbain très prisé. Par le biais de ces contrats précaires, le propriétaire choisit de développer des activités agri-urbaines temporaires, ou expérimentales sans véritable ancrage spatial, ce qui faciliterait, par la suite, la mise à disposition du terrain pour une autre activité, pour une autre destination. Le sol urbain

⁴⁸⁴ « L'agriculture urbaine, les éléments juridiques sur l'occupation du sol », site de l'aménagement du territoire en Wallonie, fiche n°4, juillet 2017.

⁴⁸⁵ « L'agriculture urbaine dans les quartiers en renouvellement urbain », Les carnets de l'innovation, Guide de l'ANRU, décembre 2019, p. 24.

⁴⁸⁶ « L'agriculture urbaine, les éléments juridiques sur l'occupation du sol », *préc.*

⁴⁸⁷ DEROICHE Alexandre, « Le modèle des jardins familiaux ou partagés », *préc.*, p. 36.

n'étant pas figé pour un seul usage, les propriétaires pourraient choisir de développer des activités agri-urbaines en matière d'urbanisme transitoire. Les terrains en friches ou en attente d'un projet immobilier, pourraient accueillir des activités agri-urbaines encadrées par des contrats précaires.

Section II – Les contraintes environnementales liées au développement de l'agriculture urbaine

En raison de sa localisation dans l'espace urbain et périurbain, l'agriculture urbaine est susceptible de générer des nuisances que le droit rural encadre strictement. Cet encadrement, qui contribue à « *maintenir la frontière entre monde urbain et monde rural* »⁴⁸⁸, n'est pas en faveur du développement de l'agriculture urbaine.

Le terme « contraintes environnementales » renvoie tant aux obligations qui sont inhérentes à la protection de l'environnement, qu'aux obligations qui découlent de la protection de « l'environné »⁴⁸⁹. Seront alors abordées respectivement les nuisances générées par l'activité agricole sur le voisinage (I), et les pollutions agricoles et urbaines émanant de l'agriculture et de la ville (II).

I. L'agriculture urbaine contrainte par les nuisances générées par l'activité agricole

Les troubles qui émanent de l'activité agricole créent de vives tensions entre agriculteurs et voisins en raison notamment de la « *contiguïté des fonctions productives et résidentielles des espaces* »⁴⁹⁰.

Il est certain qu'en intégrant l'agriculture urbaine dans l'espace urbain, des nuisances générées par l'activité agricole seront à encadrer. Ces dernières seront à la source de nombreux contentieux en matière de troubles anormaux du voisinage (A). Toutefois, des mesures de polices administratives pourraient être adoptées dans le sens d'une conciliation entre l'agriculture et les urbains (B).

⁴⁸⁸ DESROUSSEAU Maylis et STAHL Lucile, *préc.*

⁴⁸⁹ HERMON Carole, « Les contraintes environnementales de l'agriculture dans un contexte urbain », », in GRIMONPREZ Benoit. (Dir.), *Agriculture et ville vers de nouvelles relations juridiques*, LGDJ, 2016, p. 91.

⁴⁹⁰ GRIMONPREZ Benoît, « Vers un concept juridique d'agriculture de proximité », *préc.*, p. 199.

A. La question du trouble anormal du voisinage

Par essence, l'activité agricole est une activité source de nuisances⁴⁹¹. Le travail de la terre par les tracteurs, les odeurs des effluents d'origine animale ; tous ces éléments sont à l'origine de l'exode urbaine de l'agriculture. C'est notamment par l'intégration des activités d'élevage dans le champ d'application du décret du 15 octobre 1810, relatif aux manufactures et ateliers insalubres, incommodes ou dangereux, que ces activités ont été chassées de la ville⁴⁹².

Ainsi, lorsque l'on envisage l'intégration, ou la réintégration, des activités agricoles dans l'espace urbain et périurbain, il est certain que les problématiques juridiques relatives au trouble anormal du voisinage font débat.

Selon la définition du doyen Cornu les troubles anormaux du voisinage sont les « *dommages causés à un voisin (bruits, fumées, odeurs, ébranlement, etc.) qui, lorsqu'ils excèdent les inconvénients ordinaires du voisinage, sont jugés anormaux et obligent l'auteur du trouble à dédommager la victime, quand bien même ce trouble serait inhérent à une activité licite et qu'aucune faute ne pourrait être reprochée à celui qui le cause* »⁴⁹³.

En matière d'activité agricole, les troubles qui en découlent tels que le bruit, l'odeur émanant de l'élevage, ont fait l'objet de nombreuses jurisprudences dont la plus célèbre reste celle de la cour d'appel de Riom de 1995⁴⁹⁴. Dans cet arrêt, qui fut cassé par la Cour de cassation, les juges du fond avaient justifié que ne constituait pas un trouble « anormal » du voisinage les gloussements et caquètements de poules ; animal « anodin et stupide » ; dans l'espace rural. Cette appréciation juridique du trouble anormal du voisinage n'a pas été suivie par les juges suprêmes⁴⁹⁵ qui ont estimé que la cour d'appel n'avait pas analysé de manière pertinente le caractère suffisamment anormal du trouble. Ainsi, qu'importe le lieu de l'activité génitrice de nuisances, seul le caractère anormal du trouble, causant un préjudice pour les environnés, est apprécié.

De cette manière, un voisin peut rechercher la responsabilité d'un exploitant agricole dont l'activité d'élevage lui occasionne des nuisances sonores et olfactives qu'il juge « anormales ». Ce préjudice, lié au trouble anormal de l'activité agricole, peut entraîner une demande en

⁴⁹¹ HERMON Carole, « Les contraintes environnementales de l'agriculture dans un contexte urbain », *préc.*, p.91.

⁴⁹² C. de l'environnement, art. L. 511-1.

⁴⁹³ CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, 13^{ème} éd., PUF, 2020, 1136 p.

⁴⁹⁴ CA Riom, 7 sept. 1995, n° XRIOM070995X.

⁴⁹⁵ Cour de cassation - Deuxième chambre civile, 18 juin 1997, n° 95-20.652.

réparation de la part du préjudicié, dès lors que l'agriculteur ne respecte plus les règles de fonctionnement légales et réglementaires applicables à son exploitation⁴⁹⁶. Peu importe que l'exploitation agricole ait été installée avant ou après l'arrivée des requérants, dès lors que les activités agricoles exercées ne sont plus conformes aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, en raison d'un changement dans la poursuite de l'activité, l'exploitant se doit de dédommager les voisins préjudiciés⁴⁹⁷. Cette règle de l'antériorité qui, à *fortiori*, est perçue comme un réel « droit de nuire »⁴⁹⁸ au profit des agriculteurs, reste neutralisée en milieu urbain en raison de l'absence d'exploitation agricole existante. Si demain, des installations de petit élevage venaient à s'implanter dans l'espace urbain, les agriculteurs risqueraient de se voir opposer la règle de l'antériorité et donc de dédommager l'environné, ce qui, à terme, troublerait l'exercice normal de l'activité de l'agriculteur urbain.

Une solution a été abordée par la Ville de Montréal qui envisageait de permettre à son règlement de zonage, sous certaines conditions, d'identifier un nouvel usage agricole associé à un usage résidentiel. Ainsi, seraient identifiées des zones où la possession d'abeilles ou l'élevage de petits animaux seraient autorisés en zone urbaine, à condition d'identifier les nuisances potentielles et de les limiter. Ces conditions pourraient prendre la forme de seuils relatifs à la superficie minimale de terrain requise, au type d'animaux autorisés en matière d'élevage, à leur nombre, voire à la distance minimale entre les installations et les propriétés voisines⁴⁹⁹.

B. Les mesures de police administrative en matière de prévention des nuisances agricoles

Le maire et le préfet sont les autorités publiques détentrices des pouvoirs de police administrative générale et spéciale sur un territoire donné ou par habilitation d'un texte spécial⁵⁰⁰. Pour pallier une superposition éventuelle de compétence, voire un conflit positif de compétence, la mise en œuvre d'une police administrative spéciale du préfet subordonne, par

⁴⁹⁶ PAUL Gwendoline, « Synthèse – Contentieux civil », *JCl. Environnement et Développement durable*, juin 2019, §6.

⁴⁹⁷ C. de la construction et de l'habitation, art. L. 112-16.

⁴⁹⁸ DESROUSSEAUX Maylis et STAHL Lucile, *préc.*, § 42.

⁴⁹⁹ BELZIL Karine, « L'agriculture urbaine : quels pouvoirs juridiques pour la ville ? », OCPM, Mémoire ENAP, octobre 2011, p. 2.

⁵⁰⁰ ROUAULT Marie-Christine, « Synthèse – Pouvoirs de police du maire », *JCl. Collectivités territoriales*, juin 2019.

principe, la police administrative générale du maire, lorsque ces autorités agissent dans un but identique⁵⁰¹. À ce titre, lorsqu'une activité agricole relève du droit des installations classées, la compétence est emportée par le préfet en tant que détenteur de la police administrative spéciale des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE). Par exemple, une activité d'élevage recensant près de 5000 volailles est soumise à déclaration au regard de la nomenclature ICPE rubrique 2111⁵⁰². Ainsi, une telle activité soumise à la nomenclature ICPE est attachée à la compétence du préfet et non du maire. De plus, en raison de l'envergure de ces activités agricoles, celles-ci sont présumées incompatibles avec les zones destinées à l'habitation⁵⁰³. Cette restriction s'explique à la lettre de l'article L.511-1 du code de l'environnement qui prévoit que ces activités agricoles sont sources de dangers ou d'inconvénients « *pour la commodité du voisinage* ».

À l'aune de ces dispositions, il semblerait que les activités agricoles relevant du régime juridique des ICPE ne puissent trouver un jour leur place en ville. Mais cette incompatibilité n'est pas à décrier. Il paraîtrait paradoxal d'envisager l'intégration dans l'espace intra urbain d'activités agricoles qui semblent, au demeurant, intensives et productives et qui se détacheraient alors de la définition de l'agriculture urbaine. Il est ainsi opportun de rappeler que la conception des activités « agri-urbaines »⁵⁰⁴ transcende la simple définition géographique et s'attache à une définition fonctionnelle qui fait converger les dimensions sociales, environnementales et urbaines. Une installation d'agriculture urbaine de plus de 5000 emplacements⁵⁰⁵ en ville apparaît incompatible tant sur le plan géographique que sur le plan définitionnel.

En dessous des seuils recensés par la nomenclature ICPE, les activités agricoles seront considérées comme des activités ne relevant pas de la compétence du préfet. Ainsi la police générale du maire peut relayer la police spéciale du préfet en matière de prévention des nuisances agricoles en ville et aux abords de celle-ci.

⁵⁰¹ SCP Seban & associés, « Définition des polices administratives et articulation des compétences », *Le Courrier des maires* n°331, février 2019, Question 12.

⁵⁰² Décret n° 2019-1096 du 28 octobre 2019 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, JORF n°0253 du 30 octobre 2019, texte n° 3, rubrique 2111.

⁵⁰³ HERMON Carole, « Les contraintes environnementales de l'agriculture dans un contexte urbain », *préc.*, p.93.

⁵⁰⁴ GRIMONPREZ Benoît, « L'agriculture urbaine: une agriculture juridiquement comme les autres? », *préc.*

⁵⁰⁵ Selon le décret n° 2019-1096 du 28 octobre 2019 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, JORF n°0253 du 30 octobre 2019, texte n° 3, rubrique 2111, un emplacement est exprimé en animaux-équivalents.

En tant qu'autorité publique chargée du maintien et du respect de l'ordre public sur le territoire de sa commune⁵⁰⁶, le maire peut prévenir toute atteinte à la tranquillité publique ou à la salubrité publique, notamment. En effet, les nuisances sonores, olfactives constituent les premières atteintes aux principes susmentionnés. Il ne serait pas étonnant que les maires des communes s'insurgent contre l'expansion des projets d'agriculture urbaine en ville par des arrêtés municipaux pour protéger l'environnement urbain. Ces précautions prises par les maires des communes pourraient avoir pour effet de freiner le développement de l'agriculture urbaine dans l'espace urbain, et plus particulièrement, celui de l'élevage urbain. Cependant l'agriculture urbaine n'est pas constituée uniquement d'élevage. Le maraichage par exemple, peut s'avérer être une alternative pour les maires réticents à l'épandage de pesticides sur le territoire de leur commune, qui valoriseraient alors des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement.

Concernant les atteintes à l'ordre public en matière d'épandage de pesticide, le Tribunal de Cergy Pontoise⁵⁰⁷ a ouvert la voie aux maires pour interdire l'utilisation faite de pesticides sur le territoire de leurs communes. L'autorisation des produits phytopharmaceutiques étant une compétence relevant d'une police administrative spéciale ministérielle, le juge des référés a toutefois justifié l'interdiction des maires en l'espèce en raison du « *danger grave pour les populations exposées* » que constituent les produits phytopharmaceutiques⁵⁰⁸, lorsque la carence de la police spéciale est constatée⁵⁰⁹. Alors que le « Plan écophyto » prévoyait depuis 2014, la réduction et la sécurisation de l'usage de pesticides dans les zones non agricoles dans le but de contraindre leur recours à proximité de l'espace urbain⁵¹⁰, le tribunal administratif vient d'offrir une alternative aux maires. Pour l'instant rien ne laisse présager de la future prise de position du Conseil d'État, eu égard aux anciennes jurisprudences relatives aux OGM, aux antennes relais, qui n'ont pas fait plier la conception restrictive du Palais Royal.

Toujours est-il qu'au regard de cette argumentation, les maires des communes peuvent être enclins à accueillir sur leurs territoires une agriculture urbaine, respectueuse de l'environnement qui au demeurant semble compatible avec le maintien de l'ordre public pour ce qui touche aux activités de maraichage et d'horticulture.

⁵⁰⁶ ROUAULT Marie-Christine, « Synthèse – Pouvoirs de police du maire », *préc.*

⁵⁰⁷ TA Cergy-Pontoise, Ord. 8 novembre 2019, n°1912597 et 1912600.

⁵⁰⁸ *Ibid.*

⁵⁰⁹ HERMON Carole « Le maire peut être compétent pour interdire l'utilisation des pesticides », AJDA, 2020 p. 307.

⁵¹⁰ HERMON Carole, « Les contraintes environnementales de l'agriculture dans un contexte urbain », *préc.*, p. 200.

II. L'agriculture urbaine contrainte par les pollutions agricoles et urbaines

L'agriculture urbaine contribue au maintien et à la restauration de la biodiversité dans l'espace urbain et périurbain, mais pas seulement. Elle contribue également à réduire l'érosion des sols, à assurer une récupération des eaux de pluie, à réduire les îlots de chaleur. L'agriculture urbaine peut être également envisagée comme un moyen de recycler les déchets organiques qui « *prendraient le chemin du dépotoir ou de l'incinérateur* »⁵¹¹ à défaut d'être compostés.

Si l'agriculture urbaine est considérée comme l'avènement futur des villes durables, avec l'installation de serres sur les toits ou de fermes verticales, le droit devrait finir par se préoccuper également de reconnaître ses finalités, et notamment la finalité environnementale. Nonobstant les services écosystémiques rendus par l'agriculture urbaine, les activités agricoles en ville sont décriées comme étant source de pollution (A). Cette critique, portée à l'agriculture urbaine pour dénoncer son inadaptation au fonctionnement de la ville dense, apparaît comme paradoxale. Si les villes sont davantage protégées des effets préjudiciables de l'agriculture, il n'en demeure pas moins que l'activité agricole est également menacée par les pollutions urbaines (B).

A. La relative remise en cause de l'agriculture urbaine par les pollutions agricoles

Aujourd'hui, l'activité agricole est montrée du doigt en raison des effets nocifs sur la santé des produits phytopharmaceutiques⁵¹², notamment lorsqu'ils sont utilisés à proximité de zones fréquentées par la population. Toutefois, il est essentiel de rappeler que l'agriculture urbaine se veut, avant tout, une agriculture respectueuse de l'environnement et de la santé publique⁵¹³. En effet, l'agriculture urbaine a été pensée et conçue pour s'insérer dans l'espace urbain et périurbain. Cette cohabitation imaginée entre l'urbain et l'agriculture ne peut se voir empêcher par des pollutions agricoles de quelque nature qu'elles soient. Alors que le droit de l'urbanisme se retrouve impuissant pour encadrer et limiter ces dérives issues de l'activité agricole conventionnelle, puisqu'il ne s'intéresse pas aux modes d'occupation des sols, le droit de

⁵¹¹ BELZIL Karine, « L'agriculture urbaine : quels pouvoirs juridiques pour la ville ? », *préc.*, p. 1.

⁵¹² La vague d'arrêtés municipaux anti pesticides en 2019 confirme cette dénonciation. De même que le scandale en Haute-Gironde concernant l'épandage de pesticides non loin d'une école, provoquant ainsi des malaises vagues chez plusieurs écoliers et d'une enseignante : BOUGHRIET Rachida, « Epandage de pesticides près d'une école : non-lieu pour les exploitants viticoles », site Actu Environnement, 8 septembre 2017.

⁵¹³ NAHMIAS Paula et LE CARO Yvon, « Pour une définition de l'agriculture urbaine : réciprocity fonctionnelle et diversité des formes spatiales », *préc.*

l'environnement peut s'immiscer comme rempart juridique contre les pollutions agricoles en ville et aux abords de celle-ci.

Le droit de l'environnement s'attache par essence à « *la protection et la préservation de la nature par une utilisation sobre et responsable des ressources* »⁵¹⁴ et à « *la lutte contre les nuisances* »⁵¹⁵. Il s'est longtemps opposé au monde rural, axé sur une dimension productive, alors qu'ils s'appuient sur les mêmes éléments naturels que sont le sol, la végétation, l'eau, ou encore le climat⁵¹⁶. Pourtant de nombreuses mesures ont été édictées par les pouvoirs publics dans le but de contraindre l'agriculture à s'adapter à des pratiques environnementales respectueuses des milieux naturels⁵¹⁷. Parmi ces pratiques, il est possible d'énumérer celles relatives à l'élimination des déchets agricoles. En dehors des déchets agricoles chimiques résultant de l'utilisation de produits phytosanitaires, les déchets naturels générés par la culture de végétaux doivent être éliminés par des moyens qui ne portent ni atteints aux sols, ni à la ressource en eau, ni au voisinage urbain⁵¹⁸.

A ce titre, l'agriculture urbaine peut devenir un moyen de recycler ces déchets issus de la culture en pleine terre notamment. L'utilisation de « technosol », type de sol reconstitué artificiellement par le mélange de différents matériaux, permet de réintégrer dans sa composition des déchets végétaux agricoles. Cette réutilisation, conçue par ce type de substrat, permet de soustraire les déchets agricoles à d'autres méthodes d'élimination moins respectueuses de l'environnement telles que l'enfouissement ou l'incinération⁵¹⁹. Ils peuvent être créés en substitut de terrains pollués ou sur des surfaces déjà imperméabilisées. Les « technosols » permettent également de réutiliser des déchets urbains comme des copeaux de bois ou du papier⁵²⁰. L'utilisation de « technosols » comporte également d'autres avantages. Premièrement, son utilisation sur toit joue un rôle important dans la récupération des eaux de pluie. Il permet de récupérer de 50% à 80% d'eaux de pluie, ce qui, par conséquent, diminue les risques d'inondation⁵²¹. Deuxièmement, le recours à ce sol reconstitué empêche l'import de

⁵¹⁴ Fiches d'orientation, « Environnement » Dalloz, février 2018.

⁵¹⁵ *Ibid.*

⁵¹⁶ CORCELLE G, « Agriculture et environnement : une liaison tourmentée, mais tellement naturelle ! », RMCUE, 1991, p.180.

⁵¹⁷ Etude d'impact rendue obligatoire pour les élevages hors-sol, *Ibid.*

⁵¹⁸ GRIMONPREZ Benoît, « Vers un concept juridique d'agriculture de proximité », *préc.*, p. 200.

⁵¹⁹ LAPERCHE Dorothee, « Encourager l'agriculture urbaine pourrait améliorer la résilience des villes », site Actu Environnement, juin 2019.

⁵²⁰ FARINET Jean-Luc et NIANG Seydou, « Le recyclage des déchets et effluents dans l'agriculture urbaine » in SMITH O.B. *et al.*, *Développement durable de l'agriculture urbaine en Afrique francophone. Enjeux, concepts et méthodes*, Paris, CIRAD et CRDI, 2004, p. 150.

⁵²¹ MAYOL Pascal et GANGNERON Etienne, « L'agriculture urbaine : un outil déterminant pour des villes durables », *préc.*, p. 18.

terres naturelles non polluées en ville, et prévient ainsi une dégradation des terres agricoles fertiles en milieu périurbain voire en milieu rural⁵²².

D'autres formes de recyclage et de valorisation des déchets organiques d'origine agricole sont permises par l'agriculture urbaine. Il est possible de citer à titre d'exemple le compostage de quartier ou encore la valorisation des poulaillers urbains alimentés par le biais de biodéchets⁵²³.

Ces exemples tendent à démontrer que l'agriculture urbaine ne représente pas une source de pollution équivalente aux activités traditionnelles. D'une part, l'activité agri-urbaine ne peut être à l'origine de pollution chimique au regard de sa conception même en tant qu'agriculture respectueuse de l'environnement, mais également en raison de sa proximité significative avec les citoyens. L'agriculture urbaine est aidée par la réglementation des produits phytosanitaires dont l'utilisation reste incompatible avec le voisinage urbain, permettant à une agriculture biologique et vertueuse de prospérer dans l'espace urbain⁵²⁴.

D'autre part, l'agriculture urbaine contribue également à diminuer la pollution en recyclant, valorisant, les déchets issus tant de l'activité agricole que de l'activité humaine. Les déchets verts urbains permettent de recomposer les sols nécessaires à la culture en ville. En dehors des nombreux services écosystémiques que rend l'agriculture à la ville, comme la récupération des eaux de pluie, la réduction des îlots de chaleur et la réintégration de la biodiversité dans les espaces verts et productifs, elle contribue à diminuer les déchets agricoles et à revaloriser certains déchets urbains. Alors que jusqu'à présent, la gestion des déchets agricoles et urbains n'était pas en lien, l'intégration de l'agriculture urbaine dans l'espace urbain permet de redéfinir cette stratégie⁵²⁵.

⁵²² *Ibid.*

⁵²³ *Ibid*, p. 12.

⁵²⁴ SARDOT Christophe et TEITGEN Antoine, « Les particularités juridiques de l'agriculture urbaine intra-muros », *préc.*

⁵²⁵ FARINET Jean-Luc et NIANG Seydou, « Le recyclage des déchets et effluents dans l'agriculture urbaine » *préc.*, p. 143-144.

B. Les nouvelles contraintes générées par les pollutions urbaines

A l'inverse, l'agriculture peut être « *fragilisée par l'environnement urbain et les pollutions qui lui sont inhérentes* »⁵²⁶. Pour autant, au regard du droit en vigueur, la ville est davantage préservée des pollutions agricoles que l'agriculture ne l'est des pollutions urbaines.

Si l'agriculture a été chassée de l'espace urbain au début du XIX^{ème} siècle en raison des inconvénients qu'elle générait, il est certain qu'aujourd'hui la ville est devenue à son tour un lieu de pollutions et de nuisances. En effet, « *la ville pollue les sols et l'atmosphère* »⁵²⁷. Ces pollutions urbaines que sont la pollution atmosphérique et la pollution des sols urbains constituent un frein au développement de l'agriculture urbaine.

S'agissant de la pollution atmosphérique, les pics de pollution recensés dans les villes denses témoignent des incompatibilités actuelles à insérer de l'agriculture urbaine dans le tissu urbain⁵²⁸. Cependant, cette incompatibilité est une incompatibilité de fait, car en droit, seul un règlement européen relatif à la contamination des produits alimentaires par des polluants encadre la production alimentaire⁵²⁹. Les polluants les plus fréquents en ville sont les hydrocarbures et les sept principaux éléments traces métalliques tels que le plomb, le mercure ou le cadmium. Le règlement permet d'interdire la mise sur le marché de denrées alimentaires dont la présence significative de l'un de ces polluants aurait été recensée.

S'agissant de la pollution des sols, il n'existe pas de disposition réglementaire ou législative qui interdirait l'exploitation agricole de certaines terres en raison de leur qualité⁵³⁰. Pourtant, il paraît évident qu'au regard des pollutions générées par le trafic urbain et la rotation des usages des sols, les terres nues en ville sont sujettes à contamination. Aujourd'hui le droit s'intéresse tout particulièrement au traitement des sols pollués, en matière d'installations classées notamment⁵³¹.

⁵²⁶ HERMON Carole, « Les contraintes environnementales de l'agriculture dans un contexte urbain », *préc.*, p. 91.

⁵²⁷ SARDOT Christophe et TEITGEN Antoine, « Les particularités juridiques de l'agriculture urbaine intra-muros » *préc.*

⁵²⁸ GRIMONPREZ Benoît, « Vers un concept juridique d'agriculture de proximité », *préc.*, p. 198.

⁵²⁹ Règlement (CE) portant fixation de teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires, n° 1831/2003, 19 décembre 2003.

⁵³⁰ HERMON Carole, « Les contraintes environnementales de l'agriculture dans un contexte urbain », *préc.*, p. 103.

⁵³¹ C. environnement, art. L. 556-1.

Néanmoins, lorsque le terrain n'a jamais accueilli d'ICPE, ni même d'immeubles bâtis, une étude des sols n'est pas toujours imposée. Actuellement, les installations agricoles de faible envergure ne nécessitant pas d'autorisation d'urbanisme échappent au contrôle, *à priori*, de l'autorité chargée de l'urbanisme. Cette absence d'étude de la teneur en polluant des sols est préjudiciable et témoigne du vide juridique qui plane autour de l'agriculture urbaine. Les sites pollués recevant de nouveaux usages devraient être soumis à une étude du sol et accompagnée d'une gestion de la pollution dans les documents graphiques des PLU⁵³². Il serait nécessaire « *d'imposer une analyse de sol avant toute location à objet agricole* »⁵³³. A la conception du projet d'agriculture urbaine, il paraît impératif que les acteurs à l'initiative du projet réalisent une étude liée à l'utilisation passée du terrain et une analyse du taux de pollution des sols afin « *d'ajuster les modes de culture* »⁵³⁴, que l'étude soit imposée ou non.

En effet, le type d'espèces cultivées en pleine terre peut être choisi en tenant compte de cette pollution car « *tous les végétaux n'absorbent pas les polluants de la même manière* »⁵³⁵. Ce phénomène dépend de plusieurs facteurs tels que la variété de l'espèce végétale, du polluant, de sa concentration dans le sol, des caractéristiques agronomiques sol. Par exemple, les légumes racinaires sont plus sensibles que les légumes fruits comme les tomates, courgettes, poivrons. Le transfert racinaire est déterminant et varie en fonction du type de végétaux et du type de sol. Par ailleurs, les cultures de champignons ont été reconnues comme permettant la création de complexes de « l'activité microbienne ». L'augmentation de matière organique dans le sol engendre un blocage des substances nocives dont les métaux lourds⁵³⁶.

Par conséquent, la contamination des sols⁵³⁷ et de l'air sont des obstacles au développement de l'agriculture urbaine, décrite par des organismes et des citoyens des zones industrielles, ou anciennement industrielles. Néanmoins, en dehors du droit relatif aux ICPE, il semblerait que la législation laisse planer un certain flou juridique quant au contrôle de la pollution des sols et des produits agricoles en milieu urbain.

⁵³² C. environnement, art. L. 125-6.

⁵³³ SARDOT Christophe et TEITGEN Antoine, « Les particularités juridiques de l'agriculture urbaine intra-muros » *préc.*

⁵³⁴ « L'agriculture urbaine dans les quartiers en renouvellement urbain », Les carnets de l'innovation, Guide de l'ANRU, décembre 2019, p. 42.

⁵³⁵ *Ibid.*

⁵³⁶ *Ibid.*

⁵³⁷ MAILHOT-LEDUC Isabelle, « L'agriculture urbaine et la mise en débat du projet urbain : une consultation publique à Montréal », *préc.*, p. 83.

Ce dernier argument démontre ainsi que le droit français, et plus particulièrement le droit de l'environnement, n'encourage pas l'intégration de l'agriculture urbaine.

CONCLUSION

Il est opportun de présenter le droit français comme caractérisant une frontière invisible entre l'urbain et le rural, entre l'agriculture et l'espace urbain et périurbain. Tous les éléments qui ont pu être avancés au cours de cette étude tendent à proposer le constat unanime selon lequel l'agriculture urbaine est un objet inconnu en droit français. Cette agriculture « multifacette »⁵³⁸ qui est déjà largement plébiscitée par le citoyen nécessite que de réelles adaptations juridiques voient le jour afin de la consacrer juridiquement comme une agriculture différente « des autres »⁵³⁹.

Depuis le début de cette étude, ont été exposés les enjeux juridiques liés à l'intégration de l'agriculture urbaine en matière de droit rural, de droit de l'urbanisme, mais également en matière d'aménagement du territoire et plus spécifiquement de l'espace urbain et périurbain français. En outre, certaines conséquences juridiques, relatives à la reconnaissance de l'agriculture, ont également été étayées afin de dévoiler comment des mécanismes juridiques classiques tels que la régie directe, le service public, ou les outils graphiques, réglementaires, pouvaient être mobilisés et déconstruits dans le but, *in fine*, de servir l'agriculture urbaine.

Le premier obstacle rencontré à l'intégration de l'agriculture urbaine en droit français tient à sa propre définition. En dehors des définitions géographique⁵⁴⁰ et fonctionnelle⁵⁴¹ classiques, l'agriculture urbaine ne fait pas consensus. Pour preuve, alors que des auteurs peinent à démontrer que l'agriculture urbaine n'est pas seulement l'agriculture intra-urbaine⁵⁴², le CESE propose sa conception de l'agriculture urbaine⁵⁴³ et la limite au seul milieu intra-urbain, ne prenant pas en considération les liens fonctionnels entretenus par l'espace urbain et périurbain et considérant encore qu'il existe une césure franche entre les structures urbaines et périurbaines.

Le second obstacle tient au cadre juridique actuel dans lequel l'agriculture urbaine ne semble pas avoir sa place. Alors que pour Joël Thibert l'agriculture urbaine n'a pas besoin d'être

⁵³⁸ ADEME, VILLATTE Magali, « Agriculture urbaine, quels enjeux de durabilité ? », *préc.*

⁵³⁹ GRIMONPREZ Benoît, « L'agriculture urbaine : une agriculture juridiquement comme les autres ? », *préc.*

⁵⁴⁰ FLEURY André et DONADIEU Pierre, « L'agriculture, une nature pour la ville ? », *préc.*

⁵⁴¹ NAHMIAS Paula et LE CARO Yvon, « Pour une définition de l'agriculture urbaine : réciprocité fonctionnelle et diversité des formes spatiales », *préc.*

⁵⁴² FLEURY André et DONADIEU Pierre, « L'agriculture, une nature pour la ville ? », *préc.* et SMITH Olanrewaju B, MOUSTIER Paule, MOUGEOT Luc, FALL Abdou (éd.), « Développement durable de l'agriculture urbaine en Afrique francophone », CIRAD, 2004, p. 25-29.

⁵⁴³ LAPERCHE Dorothée, « Encourager l'agriculture urbaine pourrait améliorer la résilience des villes », site Actu Environnement, juin 2019.

officialisée pour continuer à évoluer⁵⁴⁴, d'autres auteurs estiment qu'une « *petite révolution juridique* »⁵⁴⁵ serait nécessaire à la reconnaissance de l'agriculture urbaine. Certes, le fait d'imposer un statut juridique strict entraînerait le risque, à terme, que le mouvement « *soit étouffé par la réglementation ou la bureaucratisation et qu'il perde de son élan* »⁵⁴⁶, mais l'absence de toute reconnaissance et de valorisation rend son appréhension juridiquement complexe, voire impossible. Cette non-reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture urbaine « *peut susciter un désintéressement, voire une intolérance à l'égard de certaines de ses activités* »⁵⁴⁷. À la croisée de plusieurs législations, l'agriculture urbaine s'oppose aujourd'hui à l'emprise économique de la définition de l'activité agricole issue du code rural et à la délimitation stricte et inadaptée des destinations et sous-destinations du code de l'urbanisme. Ces obstacles juridiques témoignent des réalités contraires sur lesquelles se sont construits le droit rural et le droit de l'urbanisme ces derniers siècles.

Le troisième obstacle rencontré tient au manque d'initiative de la part des acteurs publics. Il est évident que certains zonages dans les documents de planification empêchent l'épanouissement des projets d'agriculture urbaine. Alors que les zones A et N sont généralement favorables à l'activité agricole les zones urbaines, ou à urbaniser sont restrictives et ne facilitent l'intégration que des projets de faible envergure. Si les PLU n'autorisent pas l'agriculture urbaine dans ces zones, alors les demandes d'autorisation pourront être difficilement accordées.⁵⁴⁸ Ainsi, certaines collectivités ont anticipé ces blocages réglementaires en définissant et en déclinant par zone l'agriculture urbaine⁵⁴⁹.

Au-delà des obstacles juridiques inhérents au manque de reconnaissance de l'agriculture urbaine, elle constitue à part entière une réponse à de nombreux défis écologiques, en permettant la réduction des ilots de chaleur, le recyclage des déchets organiques et urbains, le développement de circuits courts et des emplois non délocalisables⁵⁵⁰.

⁵⁴⁴ THIBERT Joël, « Une consultation publique sur l'agriculture urbaine: pour qui et pour quoi? », 2011, URL: <http://www.avenuehuit.org/lpost/2011/08/uneconsultation-publique-sur-lagriculture-urbaine-pour-qui-et-pour-quoi.html>.

⁵⁴⁵ GRIMONPREZ Benoît, « Vers un concept juridique d'agriculture de proximité », *préc.*, p. 206.

⁵⁴⁶ THIBERT Joël, « Une consultation publique sur l'agriculture urbaine: pour qui et pour quoi? », *préc.*

⁵⁴⁷ WEGMULLER Fabien et DUCHEMIN Eric, « Multifonctionnalité de l'agriculture urbaine à Montréal : étude des discours au sein du programme des jardins communautaires », *VertigO*, (en ligne), Volume 10 numéro 2, septembre 2010, § 46-54.

⁵⁴⁸ « L'agriculture urbaine dans les quartiers en renouvellement urbain », *Les carnets de l'innovation*, Guide de l'ANRU, décembre 2019, p. 24.

⁵⁴⁹ PLUM de la Métropole de Nantes, « 3. Lexique », Règlement écrit approuvé le 5 avril 2019, p. 16.

⁵⁵⁰ « Habiter la ville de demain », Document du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les CT et le Ministère de la Transition écologique et solidaire, février 2020, p. 8.

Au regard de la crise sanitaire déclenchée par le Covid-19, la question alimentaire, et *de facto*, agricole, se pose avec une nouvelle intensité dans nos métropoles. Cette crise sanitaire n'a fait que rendre visible la nécessité de développer des circuits de production agricole, et de commercialisation, courts et donc locaux⁵⁵¹. Avec la pandémie, la vente directe de produits agricoles en circuits courts n'a jamais eu autant de succès. L'agriculture urbaine, qui était déjà plébiscitée par le consommateur, est donc amenée à se déployer.

Selon une étude menée par la Métropole de Lyon et l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise en 2019, la relocalisation de la production agricole permettrait de passer de 4,6% à 15 % d'autonomie alimentaire sur le territoire de l'agglomération lyonnaise⁵⁵². Cette part, certes résiduelle, est toutefois significative car elle encourage le développement de l'agriculture urbaine. Même si l'impact en termes de production alimentaire reste faible en raison des surfaces réduites qui sont utilisées, il n'en reste pas moins que ces espaces permettent de sensibiliser les citoyens sur les sujets tels que l'alimentation saine et locale.

Ainsi, en dépit de la conjoncture actuelle, il apparaît pertinent de réfléchir à une appréhension juridique de l'agriculture urbaine en droit français. L'agriculture urbaine se confronte de près à des règles juridiques tenant à une agriculture plus traditionnelle. Toutefois, l'application de ces règles juridiques à l'agriculture urbaine interroge. Si l'agriculture urbaine n'est pas « *une agriculture juridiquement comme les autres* »⁵⁵³, au regard de ses finalités, de la pluralité de ses formes et de ses fonctions, il est évident que reproduire un régime juridique conçu pour des installations agricoles traditionnelles est peu pertinent. L'agriculture urbaine se trouve aujourd'hui à la croisée de différentes législations (droit rural, de l'urbanisme, de l'environnement ect..) et un cadre juridique propre n'a pas été pensé⁵⁵⁴. L'agriculture urbaine mérite certainement un cadre juridique spécifique permettant une optimisation de l'utilisation de l'espace urbain puisqu'elle continue d'évoluer « *en terre inconnue* »⁵⁵⁵.

L'évolution de la fabrique de la ville influence le droit, qui, par jeu de miroir, l'encadre en retour. Si demain l'agriculture urbaine devient une nouvelle façon de fabriquer la ville alors il convient de la dégager des contraintes juridiques qui pèsent aujourd'hui sur son existence et

⁵⁵¹ NIONCEL Claire, « Ancrer son projet sur les territoires », *Agricultures urbaines, FUN MOOC*, p. 55.

⁵⁵² GRAND LYON Métropole, « Défi alimentaire, Garantir à tous une alimentation de qualité, saine et durable », dossier du service presse, juin 2019, p. 7.

⁵⁵³ GRIMONPREZ Benoît, « L'agriculture urbaine : une agriculture juridiquement comme les autres? », *préc.*

⁵⁵⁴ « L'agriculture urbaine dans les quartiers en renouvellement urbain », Les carnets de l'innovation, Guide de l'ANRU, décembre 2019, p. 24.

⁵⁵⁵ SARDOT Christophe et TEITGEN Antoine, « Les particularités juridiques de l'agriculture urbaine intra-muros », *préc.*

de faire tomber les frontières spatiales, juridiques et intellectuelles qui conditionnent son rayonnement.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES :

CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, 13^{ème} éd., PUF, 2020, 1136 p.

DROBENKO Bernard, *Droit de l'urbanisme*, 12^{ème} éd., Gualino, 2017, 320 p.

GRIMONPREZ Benoît, ROCHARD Denis, *Agriculture et ville : vers de nouvelles relations juridiques*, Université de Poitiers, LGDJ, 2016, 208 p.

LAGNEAU Antoine, BARRA Marc, LECUIR Gilles, *Agriculture urbaine : vers une réconciliation ville-nature*, Le Passager Clandestin, 2015, 300 p.

SMITH O.B. *et al.*, « Développement durable de l'agriculture urbaine en Afrique francophone. Enjeux, concepts et méthodes », Paris, CIRAD et CRDI, 2004, 173 p.

SOLER-COUTEAUX Pierre, CARPENTIER Elise, *Droit de l'urbanisme*, 7^{ème} éd., Dalloz, 2019, 1128 p.

THESES, MEMOIRES :

BELZIL Karine, « L'agriculture urbaine : quels pouvoirs juridiques pour la ville ? », OCPM, Mémoire ENAP, octobre 2011, 14 p.

MAILHOT-LEDUC Isabelle, « L'agriculture urbaine et la mise en débat du projet urbain : une consultation publique à Montréal », Mémoire de sociologie, UQAM, août 2014, 127 p.

NAHMIAS Paula, « L'habiter citadin interrogé par l'agriculture urbaine », Thèse, Géographie, Université Rennes 2, 2017, 405 p.

RADIGUET Rémi, « Le service public environnemental », Thèse de droit de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2016, 653 p.

RAPPORTS, GUIDES, AVIS :

ADEME, « Alimentation- Les circuits courts de proximité », *Les avis de l'ADEME*, juin 2017, 1 p.

ADEME, « Créer une régie agricole », fiche action réalisée sur le site de l'ADEME, octobre 2019.

ANRU, « L'agriculture urbaine dans les quartiers en renouvellement urbain », *Les carnets de l'innovation*, Guide de l'ANRU, décembre 2019, 99 p.

ARGOUD Alisson, BOIDIN Alice, CORAZZANI Claudia, « Penser la ville autrement qu'en opposant le logement et l'agriculture urbaine dans un contexte d'urgence climatique et démographique », Site Villes et décroissance rubrique Rapports des stages d'Urbanistes de la transition, 2019, URL : <https://villesetdecroissance.files.wordpress.com/2019/11/rapport-watermael-boitsfort-udt-2019-e28093-argoud-boidin-corazzani.pdf>.

« Avis sur l'utilisation des espaces vacants », Avis en version de synthèse pour le Conseil jeunesse de Montréal, 29 août 2017, 106 p.

DANIEL Anne Cécile, « Aperçu de l'agriculture urbaine, en Europe et en Amérique du Nord », Rapport AgroParisTech, en ligne sur le site de la Chaire éco-conception, mai 2013, 65 p.

DREAL Rhône-Alpes, « Nature en ville en Rhône-Alpes », rapport final, juillet 2012, 59 p.

Document du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les CT et le Ministère de la Transition écologique et solidaire, « Habiter la ville de demain », février 2020, 15 p.

Etude de l'Institut d'Aménagement de d'Urbanisme, « L'urbanisme transitoire », Les carnets pratiques n° 9, janvier 2018, 73 p.

Etude de L'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, « L'urbanisme transitoire : aménager autrement », note rapide n° 741, février 2017, 6 p.

« Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers », Rapport n° 17076, Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux, mars 2018, 135 p.

« Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources », COM(2011) 571, Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, Commission européenne, 29 septembre 2011, 29 p.

GRAND LYON Métropole, « Défi alimentaire, Garantir à tous une alimentation de qualité, saine et durable », dossier du service presse, 14 juin 2019, 10 p.

JOSEPH Jean-Louis et MARMIER Dominique, « Les signes officiels de qualité et d'origine des produits alimentaires » avis du CESE, juin 2018.

MAYOL Pascal et GANGNERON Etienne, « L'agriculture urbaine : un outil déterminant pour des villes durables », avis du CESE, juin 2019.

MOUGEOT Luc J.A. « Urban Food Production: Evolution, Official Support and Significance», Report n°8 Cities Feeding People Series, 1994, 38 p.

MCELDOWNEY James, « L'agriculture urbaine en Europe, modèles, défis et stratégies », Analyse approfondie Parlement européen, Service de recherche pour les députés, décembre 2017, 31 p.

THINON Pascal et DEFFONTAINES Jean-Pierre, « analyser la répartition et la dynamique des usages agricoles dans le territoire », la cartographie d'unités agro-physionomiques, Résultats des recherches du département INRA-SAD (en ligne), n° 2008/27.

Centre National de la Fonction Publique Territoriale, synthèse de la table ronde « Les friches, une opportunité pour les territoires » organisée par le CNFPT le 1er octobre 2019 à Lille, dans le cadre des rencontres territoriales des urbanistes, 15 p.

VILLATTE Magali, « L'Agriculture urbaine, quels enjeux de durabilité ? », rapport de l'ADEME, 2017, 22 p.

ZALAY Marion et GRANOZIO Clélia, « Mon projet d'agriculture urbaine en Ile-de-France », Guide pratique d'information et d'orientation, DRIAAF Ile- de- France, 2013, 43 p.

DOCUMENTS PREPARATOIRES ET REGLEMENTAIRES :

Enquête publique relative projet de révision du plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat (plu-h), du mercredi 18 avril au jeudi 7 juin 2018.

Mémoire collectif déposé dans le cadre de l'enquête publique, « Le Paris de l'agriculture urbaine », juillet 2015.

Mémoire présenté à L'Office de consultation publique de Montréal dans le cadre de la consultation publique sur l'agriculture urbaine, « L'agriculture urbaine, composante essentielle des collectivités viables », Vivre en ville, 14 juin 2012.

PLU Ville de Paris, Règlement, approuvé les 12 et 13 juin 2006.

PLUH du Grand Lyon, « Les outils réglementaires graphiques », Chapitre 3, 2019.

PLUM de la Métropole de Nantes, Règlement écrit, approuvé le 5 avril 2019.

SCoT Agglomération lyonnaise 2030, approuvé le 16 décembre 2010.

ARTICLES :

AUBRY Christine, CHIFFOLEAU Yuna, « Le développement des circuits courts et l'agriculture périurbaine : histoire, évolution en cours et questions actuelles », *Innovations Agronomiques*, INRAE, 2009, p. 53-67.

AUBRY Christine, POURIAS Jeanne, « L'agriculture urbaine fait déjà partie du « métabolisme urbain » », *Economie et stratégies agricoles, Déméter 2013*, 2012, p. 135- 155.

AUBY Jean Bernard, « La ville, nouvelle frontière du droit administratif ? », *AJDA*, 2017, p. 853.

BERGER Martine , « Vers de nouveaux types de rapports villes-campagnes. La production des espaces périurbains en France et dans les pays d'économie développée », *Strates*, 1989, mis en ligne le 19 mai 2008.

BOSSE-PLATIERE Hubert et DE LOS ANGELES Stéphanie, « Le statut du fermage, un caillou dans la chaussure de l'agriculture urbaine ? », *RD. rur* n°449, janvier 2017, comm. 25.

BRONDEAU Florence, « Cultiver la ville : outils et territoires d'une (re)conquête citoyenne ? », *Géographie et cultures*, 2017, p. 5-15.

BRULE-GAPIHAN Elodie, LAUDE Audrey, MACLOUF Etienne, « Adopter une vision dynamique de l'innovation soutenable : le cas des circuits courts et alimentaires », *Revue d'économie industrielle*, 2017, p. 53-78.

CORCELLE G, « Agriculture et environnement : une liaison tourmentée, mais tellement naturelle ! », *RMCUE*, 1991, p. 180-193.

CREVEL Samuel, « Le bail rural est toujours affaire d'argent », *RD. rur*, n° 431, mars 2015, comm. 26.

DEFFONTAINES Benoit, MATHIEU Anne, DEKKERS Hans, FRAITURE Thierry, « Les unités agro-physionomiques (UAP) révélateurs du milieu physique et des usages des

agriculteurs, regards croisés en Pays de Bray », in DEFFONTAINES B. et al. *Géoagronomie, paysage et projets de territoire*, Editions Quae, 2012, p. 480.

DELAUNAY Benoit, « Synthèse-Services publics », *JCl. Administratif*, août 2017, fasc. 149.

DESROUSSEAUX Maylis et STAHL Lucile, « L’appréhension de l’agriculture urbaine par le droit français », *Géocarrefour*, 2014, p. 65-73.

DOUENCE Jean-Claude, « Services publics locaux : gestion en régie directe », *Encyclopédie des collectivités territoriales*, février 2009, folio n°6140.

DOUENCE Jean-Claude, « Services publics locaux : notion », *Encyclopédie des collectivités territoriales*, février 2007, folio n°6025.

Fiche d'orientation, « Environnement » *Dalloz*, février 2018.

Fiche d’orientation, « Sanction administrative », *Dalloz*, septembre 2019.

Fiche d’orientation, « Service public », *Dalloz*, juin 2020.

FLEURY André et DONADIEU Pierre « De l’agriculture périurbaine à l’agriculture urbaine », *Le courrier de l’Environnement de l’Inra*, n° 31, 1997, p.45-61.

FLEURY André et DONADIEU Pierre, « L’agriculture, une nature pour la ville ? », *les Annales de la Recherche Urbaine*, 1997, p. 31-39.

FRIER Pierre-Laurent, « Contrôle juridictionnel des opérations procédurales », in FRIER P.L., *Vice de procédure*, Répertoire du contentieux administratif, octobre 2004, mis en ligne et actualisé en octobre 2014.

GODFRIN Gilles, « L’écriture de l’article 13 des règlements de zone du PLU », in *Ecriture du PLU*, Gridauh, octobre 2012, fiche 1.

GODFRIN Gilles, « Le traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions dans le règlement du PLU », in *Ecriture du PLU*, Gridauh, novembre 2018, fiche 3, sous-fiche 1.

GRIMONPREZ Benoît, « L'agriculture urbaine: une agriculture juridiquement comme les autres? », *RD rur.*, Editions techniques et économiques, 2019, Etude 18.

HERMON Carole « Le maire peut être compétent pour interdire l'utilisation des pesticides », *AJDA*, 2020, p. 307.

HERNANDEZ ZAKINE Carole, « L'influence du droit de l'environnement sur le droit rural », *Ruralia*, 1998, mis en ligne le 1 janvier 2003.

INSERGUET Jean-François « Le contenu du règlement du PLU : jusqu'où est-il possible d'aller? », in *Ecriture du PLU*, Gridauh, novembre 2018, fiche 5.

INSERGUET Jean-François « Occupations et utilisations des sols qui peuvent être interdites ou réglementées par le PLU », in *Ecriture du PLU*, Gridauh, septembre 2012, fiche 1.

INSERGUET Jean-François, « Les limites de constructibilité des zones agricoles et des zones naturelles et forestières », in *Ecriture du PLU*, Gridauh, novembre 2018, fiche 2.

INSERGUET Jean-François, « Le préambule du règlement de zone », in *Ecriture du PLU*, Gridauh, novembre 2018, fiche 2.

JALLAIS Alain (actualisé par ROUSSEL Franck), « Exploitation agricole », *JC Notarial Formulaire*, , juin 2010, Fasc. 60, V° Exploitation agricole-SAFER.

KEEFFE Greg, «Hardware software interface — A strategy for the design of urban agriculture». Roggema (éd.), *Sustainable urban agriculture and food planning*, Routledge, 2016, p. 15-37.

KRAJESKI Didier, « Quelques précisions sur la notion d'activité agricole », *RD. rur*, n° 438, décembre 2015, comm. 232.

MATHEVET Raphaël, THOMPSON John, BONNIN Marie, « La solidarité écologique : prémices d'une pensée écologique pour le xxie siècle ? », *Écologie & politique* 2012/1 (N° 44), p. 127-138.

MATHIEU Nicole, « Relations ville-campagne : quel sens, quelle évolution ? », *Revue Pour*, 2004, dossier n° 182.

MAUREL Lionel, « La végétalisation des villes et la tragi-comédie des Communs », *Vacarme*, vol. 81, no. 4, 2017, p. 46-52.

METZGER Corinne, « Les écueils de la reprise d'un Spic ou d'un SPA », *La Gazette des communes*, n° 2304, 15 février 2016, p. 62-63.

MONBUREAU Barbara, « L'agriculture périurbaine est-elle une chimère, une réalité fugace ou une pérennité envisageable ? », in MONBUREAU Barbara (Dir.) *Vers une agriculture urbaine ; l'exemple de la plaine de Beaudinard à Aubagne*, Références, 2007, p.31-63.

MOUSTIER Paule et MBAYE Alain, « Introduction générale », in MOUSTIER P. et al. (dir.), *Agriculture périurbaine en Afrique subsaharienne*, Montpellier, CIRAD, 1999, p. 7-13.

MUNDLER Patrick, CONSALES Jean-Noël, MELIN Gil, POUVESLE Cyril et VANDENBROUCKE Perrine, « Tous agriculteurs ? L'agriculture urbaine et ses frontières », *Géocarrefour*, 2014, p. 53-63.

MURUA et LAAJIMI, « Transition de l'agriculture conventionnelle vers l'agriculture durable : quelques réflexions », *Cahiers Options Méditerranéennes n°9*, CIHEAM, 1995, p. 75-86.

NAHMIAS Paula et LE CARO Yvon, « Pour une définition de l'agriculture urbaine : réciprocity fonctionnelle et diversité des formes spatiales », *Environnement Urbain / Urban Environment*, Volume 6, 2012, p. 1-16.

NOGUELLOU Rozen, « La règle d'urbanisme et les PLU - Où se trouve la règle d'urbanisme ? », *RFDA*, 2016, p. 872.

PAUL Gwendoline, « Synthèse – Contentieux civil », *JCl. Environnement et Développement durable*, juin 2019, fasc. 4995.

ROLIN Frédéric, « Les destinations et sous destinations », in *Ecriture du PLU*, Gridauh, novembre 2018, fiche 1.

ROUAULT Marie-Christine, « Synthèse – Pouvoirs de police du maire », *JCl. Collectivités territoriales*, juillet 2019, fasc. 711.

SANZ SANZ Esther, NAPOLEONE Claude, HUBERT Bernard « Caractériser l'agriculture périurbaine pour mieux l'intégrer à la planification urbaine : propositions méthodologiques », *L'Espace géographique*, vol. tome 46, n° 2, 2017, p. 174-190.

SARDOT Christophe et TEITGEN Antoine, « Les particularités juridiques de l'agriculture urbaine intra-muros », *JCP N* n° 20, 18 Mai 2018, p. 1185.

SCP Seban & associés, « Définition des polices administratives et articulation des compétences », *Le Courrier des maires* n°331, février 2019, Question 12.

SNRECH Serge, « Croissance démographique et développement urbain: impact sur l'offre et la demande alimentaires », *Contribution au séminaire sur l'approvisionnement et la distribution alimentaires des villes de l'Afrique francophone*, Bilan et perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest, FAO, Rome, 1997.

STEEL Carolyn « Ville affamée, comment la nourriture façonne nos vies », *Rue de l'Échiquier*, 2015, p. 10-11.

TIFINE Pierre, « Synthèse-Service public locaux : notion de service public local », *JCl. Collectivités territoriales* n°582, mars 2020.

TIFINE Pierre, « Synthèse - Services publics locaux : régies », *JCl. Collectivités territoriales*, mars 2019, fasc. 582.

TRUCHET Didier, « La notion d'intérêt général : le point de vue d'un professeur de droit », *LEGICOM* 2017/1 n°58, p. 5-11.

VAN DAM Denise NIZET Jean, DEJARDIN Marcus, « La transition des agriculteurs conventionnels vers le bio : une dynamique cognitive et émotionnelle », *les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*, n°85, p. 159-181.

VILLE Frédéric, « Alimentation, éducation, emploi...le bon terreau des fermes urbaines », *La Gazette des communes*, le 4 février 2020.

WEGMULLER Fabien et DUCHEMIN Eric, « Multifonctionnalité de l'agriculture urbaine à Montréal : étude des discours au sein du programme des jardins communautaires », *VertigO*, Volume 10, n°2, mis en ligne le 25 septembre 2010.

RESSOURCES NUMERIQUES :

AGRESTE, « Commercialisation en circuit court », Recensement agricole de 2016 sur la France entière, en ligne sur le site de l'Agreste en accédant au tableau interactif.

ARNAL Clément, « Les circuits courts de proximité, un enjeu pour les politiques publiques à la périphérie des villes moyennes », Colloque AgroParisTech retranscrit, juin 2013.

BOUGHRIET Rachida, « Epannage de pesticides près d'une école : non-lieu pour les exploitants viticoles », en ligne sur le site Actu Environnement, 8 septembre 2017.

CEREMA, « Promouvoir l'agriculture dans les PLU / PLUi », article du CEREMA, avril 2019, URL : <http://outil2amenagement.cerema.fr/promouvoir-l-agriculture-dans-les-plu-plui-r766.html>.

DEALLE-FACQUEZ François, « L'agriculture en ville: un projet urbain comme un autre », Essai, *Métropolitiques*, Dossier Nature (s) en ville, mis en ligne le 16 décembre 2013.

DE LOMBARDON Antoine, « Les politiques urbaines et le cadre réglementaire en matière d'AU », *Agricultures urbaines*, FUN MOOC, 2020, mis en ligne en juillet 2020.

DELESCLUSE Agathe, « La restauration scolaire des écoles élémentaires », *Le Courrier des maires* n° 316, mis en ligne le 18 octobre 2017.

DDT du Rhône, « La ferme communale ou intercommunale et autres modèles », Charte Départementale Agriculture, urbanisme et territoire, mis en ligne le 27 mars 2019.

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, fiche pratique sur « Signes officiels de la qualité des produits alimentaires », mis en ligne en juillet 2019.

DUCHEMIN Eric, « Agriculture urbaine : quelle définition ? une actualisation nécessaire? », article du Carnet de recherche du Laboratoire sur l'agriculture urbaine (AULAB), mis en ligne le 14 décembre 2012.

FERCHAUD Camille, « La régie communale agricole, simple utopie ou véritable projet de territoire ? », Bio-Normandie article de blog, mis en ligne le 11 octobre 2019.

FLORESTAN ARNAUD AVOCAT « Précisions sur les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole », comm., mis en ligne le 26 octobre 2018.

GEOFFRIAU Emmanuel, « Contexte et définition des agricultures urbaines », *Agricultures urbaines*, FUN MOOC, mis en ligne en avril 2020.

GOSSEMENT AVOCATS, « Urbanisme : vers un renforcement de la prise en compte des continuités écologiques dans le plan local d'urbanisme (loi biodiversité) », mis en ligne le 25 janvier 2016.

GUICHARD Pauline, « Le droit de préemption SAFER », article du site Preventimmo, mis en ligne le 10 février 2017.

HARLAUT Pierre, « L'aquaponie et les cultures hors-sol obtiennent le label Bio aux USA! », article de blog du site Aquaponie, mis en ligne le 5 novembre 2017.

HESPEL Édouard, « Produire local et bio : les bienfaits d'une régie agricole communale », article du blog Mon mandat local, mis en ligne le 27 octobre 2017.

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, « L'agriculture urbaine au cœur des projets de ville : une diversité de formes et de fonctions », juin 2018, note rapide n° 779.

Interview de JIJAKLI Haïssam professeur/chercheur en agriculture urbaine à l'Université de Gembloux, URL : <http://www.construction21.org/belgique/articles/be/haissam-jijakli-nous-parle-dagriculture-urbaine.html>

LAPERCHE Dorothee, « Encourager l'agriculture urbaine pourrait améliorer la résilience des villes », site Actu Environnement, mis en ligne le 12 juin 2019.

NIONCEL Claire, « Ancrer son projet sur les territoires », *Agricultures urbaines*, FUN MOOC, mis en ligne en juin 2020.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019), «World Urbanization Prospects: The 2018 Revision» (ST/ESA/SER.A/420). New York: United Nations.

THIBERT Joël, «Une consultation publique sur l'agriculture urbaine: pour qui et pour quoi? », 2011, URL: <http://www.avenuehuit.org/llpost/2011/08/uneconsultation-publique-sur-lagriculture-urbaine-pour-qui-et-pour-quoi.html>.

RUBRIQUES DE SITES INTERNET:

Les Berges urbains, URL : <https://www.bergersurbains.com/>

« Le Paquet Hygiène », site de l'ANSES, URL : <https://www.anses.fr/fr/content/le-paquet-hygi%C3%A8ne>.

Projets de fermes urbaines sur les toits, production hors sol de fraises et de tomates à Paris, URL : <https://www.souslesfraises.com/>.

Projet « Vignes en ville » du AU/LAB de Montréal, URL <http://www.au-lab.ca/recherche/vignes-en-ville/>.

Site de l'aménagement du territoire en Wallonie, « L'agriculture urbaine, les éléments juridiques sur l'occupation du sol », fiche n°4, juillet 2017, URL : <http://lampspw.wallonie.be/dgo4/tinymvc/apps/qn/views/documents/page/15/fiches/Fiche%204%20def%20-%20Agriculture%20urbaine%20%C3%A9l%C3%A9ments%20juridiques.pdf>.

Site de la Chambre d'agriculture, « La PAC : Tout savoir sur les aides directes », Volume 1 : les aides du 1^{er} pilier, URL : https://chambres-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/National/FAL_commun/publications/National/Revue_Chambres-agriculture_1035_2014_Dossier_PAC.pdf

Site de la Chambre d'Agriculture de Région Ile-de-France, « Aides à l'investissement : Diversification et Innovation en Milieu Rural », URL : <http://www.ile-de-france.chambagri.fr/pro77/hommes-entreprises-aides-investissement-divair>.

Site Le pointeur, « Intégration de l'agriculture urbaine lors de la planification et l'aménagement du territoire », URL : <https://lepointeur.ca/piste-action/integration-de-lagriculture-urbaine-lors-de-la-planification-et-lamenagement-du-territoire/>.

Site France Nature Environnement, « Pesticides : ce qu'il faut savoir sur ce dossier sensible », URL : <https://www.fne.asso.fr/dossiers/pesticides-definition-dangers-sant%C3%A9-agriculture>.

Site de la mairie de Paris, « Le permis de végétaliser », URL: <https://www.paris.fr/pages/un-permis-pour-vegetaliser-paris-2689>.

Site de l'ONU pour l'alimentation et l'agriculture, définition de l'agriculture urbaine, URL : <http://www.fao.org/urban-agriculture/fr/>.

Site du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, « Démarches et outils pour élaborer un plan local d'urbanisme », URL : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/demarche-et-outils-pour-elaborer-un-plan-local-durbanisme-plu-et-un-plui>.

Site du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, « Planification territoriale », URL : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/planification-territoriale>.

Site de la MSA, « L'agriculture urbaine et les nouveaux modes de production agricole », URL : <https://www.msa.fr/lfy/affiliation/agriculture-urbaine-nouveaux-mode-production>.

Site de la Ville de Paris, « Charte de végétalisation de l'espace public parisien », URL : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/05/26/a7b98ecef0298c64baff82050978298.pdf>.

Site de la ville de Paris, « La boîte à outils des Parisculteurs », Fiche ED7 et ED3, novembre 2017.

JURISPRUDENCE

Cass. soc., 19 avr. 1947 : Gaz. Pal. Rec. 1947, 2, jur., p. 75.

CE Sect., 28 juin 1963, *Narcy*, n° 355812.

CE, 12 avr. 1973, *Chatelier*, rec., p. 262.

CE Sect, 5 avril 1984, *Commissaire de la République de l'Ariège*, n° 47875.

CE, 5 mai 1993, n°95089, inédit au Rec. Lebon.

CE, 12 juillet 1993, *Communauté urbaine de Strasbourg*, req. n° 115247

CA Riom, 7 sept. 1995, n° XRIOM070995X.

Cass. 2^e civ., 18 juin 1997, n° 95-20.652.

CAA Nancy, 17 mai 2001, n° 96NC03097, *Fédération départementale industrie hôtelière des Vosges*, JurisData n° 2001-172173.

CAA Versailles, 6 avril 2006, *Meichel*, req. n° 04VE02945.

Cass. 3^e civ., 6 juin 2007, n° 06-13.477, JurisData n° 2007-039227.

CE, sect., 17 juin 2015, n° 379276.

CE, sect., 17 juin 2015, n° 371625.

CE, sect., 8 juill. 2015, n° 369730, JurisData n° 2015-016692.

CAA de Nancy, 9 juin 2016, 15NC02334, inédit au Rec.Lebon.

TA Versailles, 4 mai 2018, n° 1702800.

CE, 5 octobre 2018, *Commune de La Livinière*, n° 409239.

TA Cergy-Pontoise, Ordonnance du 8 novembre 2019, n°1912597 et 1912600.