

>> L'ÉCRITURE DU RÈGLEMENT : ZONAGE

ZONE A

Jean-François Inserguet, maître de conférences à l'université de Rennes II

Fiche 1

LA DÉLIMITATION DES ZONES AGRICOLES

La définition des zones agricoles a été amendée par la loi SRU. Selon les dispositions de l'ancien article R. 123-18, il s'agissait de zones « à protéger en raison notamment de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol et du sous-sol ». Le nouvel article R. 123-7 les définit, quant à lui, comme étant des secteurs « à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles ».

L'une des modifications les plus remarquées réside dans la suppression du critère lié à la richesse du sous-sol. Cette dernière ne constitue plus un motif de classement en zone A. Les terrains concernés (ceux notamment dans lesquels l'exploitation de carrières est envisageable ou en cours) pourront, en revanche, faire l'objet d'une protection particulière, se superposant au zonage (U, AU, N, A), au titre de l'article R. 123-11 c¹.

Par ailleurs, les secteurs d'exploitation forestière ne relèvent pas des zones A mais des zones N en vertu de l'article R. 123-8².

Au sein des zones agricoles, il est possible de délimiter deux catégories de sous-secteurs. Depuis la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003, les auteurs du PLU peuvent ainsi prévoir des secteurs dans lesquels les changements de destination des bâtiments agricoles sont autorisés (c. urb., art. L. 123-3-1). La loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010 ouvre quant à elle la faculté de définir des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées au sein desquelles des constructions non agricoles peuvent être autorisées sous conditions (c. urb., art. L. 123-1-5, al. 3).

1. Les critères de classement en zone agricole

La zone A est dorénavant une zone exclusivement agricole, définie principalement en fonction de critères agronomiques, par référence notamment au document de gestion de l'espace agricole, **remplacé par le plan régional de l'agriculture durable depuis la loi « LMA » du 27 juillet 2010 (c. rural et pêche maritime, art. L. 111-2-1)³**.

¹ « Les documents graphiques du règlement font en outre apparaître s'il y a lieu [...] les secteurs protégés en raison de la richesse du sol et du sous-sol, dans lesquels les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur de ces ressources naturelles sont autorisées. »

² Rép. min., JOAN 28 avr. 2009, p. 4029.

³ Toutefois, le plan doit simplement être « porté à la connaissance » des communes et EPCI lors de l'élaboration des PLU (c. rural et pêche maritime, art. L. 111-2-1). Voir les fiches sur le thème « PLU et agriculture ».

La délimitation des zones semble donc mieux encadrée que par le passé. L'article R. 123-7 donne ainsi deux éléments de définition : le caractère indifférent de l'état d'équipement des parcelles, la valeur des terres pour une utilisation agricole.

■ **La zone agricole peut être une zone équipée comme une zone non équipée**

Comme pour les zones NC des POS, le fait que les terrains soient déjà équipés ou accueillent déjà des constructions non agricoles ne fait pas obstacle à leur classement en zone A⁴. En effet, il ressort clairement de l'article R. 123-7 que la zone A peut être « équipée ou non ».

Cette référence à l'état d'équipement des terrains doit toutefois conduire les communes à faire preuve d'une certaine prudence lorsqu'elles classent en zone agricole des parcelles desservies par les réseaux et proches de secteurs déjà urbanisés. Celles déjà équipées et en partie urbanisées ou enserrées au sein de secteurs urbains ont plutôt vocation à être classées en zone urbaine. Toutefois, dans les zones U, les auteurs du PLU peuvent néanmoins protéger les terrains cultivés au titre des dispositions de l'article L. 123-1-5 9^{o5}.

De la même façon, un classement en zone agricole ne doit pas être maintenu uniquement afin de permettre une stabilisation du prix de vente des terrains parce que la commune envisage d'y réaliser à court terme une opération d'aménagement.

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

- des parcelles situées en bordure de la partie urbanisée d'une commune mais intégrées au sein d'un ensemble de terres cultivées⁶ ;
- des parcelles entourées sur trois côtés de constructions mais formant un ensemble cohérent de plusieurs hectares avec d'autres zones agricoles⁷ ;
- des terrains situés dans le prolongement d'une zone A, servant de séparation entre une zone urbaine et une zone naturelle, même s'ils ont fait l'objet d'un aménagement en pelouse pour l'agrément des habitations comprises en zone U⁸.

En sens inverse, il a été jugé qu'un PLU classant en zone A une parcelle longeant une voie communale, bordée par des constructions sur deux côtés et desservie par les réseaux était illégal dès lors que les terrains ne présentaient aucun intérêt agricole⁹.

⁴ CE 18 nov. 1998, Mme Klein, req. n° 164090 – CAA Nancy 2 juill. 2009, M. et Mme Hubert X., req. n° 08NC00465 – Rép. min. n°31836, JO Sénat 20 déc. 2001, p. 4040.

⁵ Sont concernés « dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstructibles, quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent ».

⁶ CAA Douai 18 juin 2009, M. Jean-Michel X, req. n° 08DA00787.

⁷ CAA Bordeaux 10 juin 2008, M. Laurent X c. Commune de Saint-Laurent de la Prée, req. n° 06BX02549.

⁸ CAA Lyon 30 juin 2009, M. Jean-Marie-Éric Pierre X, req. n° 07LY01843.

⁹ CAA Bordeaux 22 févr. 2008, M. et Mme Charles X c. Commune de Biriadou, req. n° 05BX01785.

Outre la configuration des lieux et les options définies au projet d'aménagement et de développement durable, la valeur agricole effective des terres joue donc un rôle déterminant.

■ **La zone agricole doit disposer d'un potentiel agronomique, biologique ou économique**

Depuis 2001, la zone A des plans locaux d'urbanisme correspond à des terrains « à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles ». L'article R. 123-7 ne définit pas la consistance exacte des termes employés. Les parcelles dotées d'un potentiel « agronomique » ou « biologique » semblent être plutôt celles autorisant des cultures. Celles dotées d'un potentiel « économique » semblent correspondre davantage aux zones de pâture. En tout état de cause, la zone A correspond à des secteurs exploités ou exploitables pour l'agriculture et dotés d'un réel intérêt en ce sens.

2. **Le caractère indifférent de l'exploitation effective des terrains classés en zone A**

La zone A peut viser des terrains faisant déjà l'objet d'une exploitation agricole. Les parcelles qui ne sont pas ou ne sont plus exploitées mais qui bénéficient d'un potentiel en vue d'une exploitation ultérieure sont également concernées.

Cette conception apparaît clairement à l'article R. 123-7 et a été à diverses reprises confirmée par la jurisprudence administrative : la zone A n'est pas nécessairement une zone faisant l'objet d'une exploitation effective¹⁰. Elle correspond, par ailleurs, clairement à l'objectif de préservation des terres agricoles défini à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme **que tous les documents d'urbanisme doivent respecter**¹¹.

Le recensement des sièges d'exploitation existants est certes indispensable, notamment pour identifier les secteurs dans lesquels la règle de réciprocité de l'article L. 111-3 du code rural trouve application. En revanche, leur absence ne doit pas conduire à écarter systématiquement un zonage agricole. La zone non exploitée ne peut pas, comme c'est souvent le cas en pratique, être considérée comme une future zone d'urbanisation. Le juge administratif est particulièrement vigilant sur ce point en sanctionnant les pratiques consistant à « organiser » la suppression du caractère agricole des terres. Il a, par exemple, été jugé qu'un PLU peut classer légalement en zone agricole des parcelles utilisables pour l'exploitation viticole, alors même qu'elles sont équipées et que les propriétaires ont procédé à l'arrachage des vignes¹².

¹⁰ CAA Bordeaux 30 déc. 2005, Commune d'Aslonnes, req. n° 02BX02119 – CAA Lyon 30 juin 2009, M. Jean-Marie-Éric Pierre X, préc.

¹¹ Cette obligation de « respect » est assimilée à une obligation de compatibilité : Cons. const., déc. n° 2000-436 DC, 7 déc. 2000).

¹² CAA Bordeaux 25 nov. 2008, M. et Mme Guichard, req. n° 07BX00639.

3. La valeur agricole des terrains classés en zone A

La zone A est encadrée plus strictement que la zone NC des POS dont la valeur agricole ne constituait que l'un des motifs de classement.

Ce critère était naturellement un indice important. Mais il n'intervenait pas à titre exclusif, car ce n'était que « *notamment* » en raison de la valeur agricole des terres qu'un classement était possible. La jurisprudence administrative retenait donc une conception assez souple des critères de classement, qui allait au-delà de ceux énoncés expressément. Ainsi, les auteurs du POS pouvaient valablement se fonder sur des critères plus larges comme les facilités d'accès des engins, les possibilités d'irrigation¹³ ou la prise en compte de la lutte contre les incendies¹⁴. Plus remarquable, le juge avait admis la possibilité de procéder à un classement en zone NC dans le but de maintenir le caractère rural de la commune, alors même que les parcelles ne présentaient qu'une qualité médiocre pour une utilisation agricole¹⁵.

La légalité de cette dernière faculté, dont les objectifs urbanistiques sont clairs, apparaît moins évidente concernant les zones A. Le juge administratif a pourtant reconnu qu'un PLU pouvait classer en zone A des terrains non exploités mais insérés dans un secteur à dominante rurale, « *quelle que soit la valeur agricole des terres* »¹⁶. Cette conception libérale a été retenue également dans d'autres affaires : sans se prononcer sur la valeur agricole intrinsèque des terrains, le juge a, par exemple, admis la possibilité d'aménager par l'intermédiaire d'une zone A une zone tampon entre une zone U et une zone N inconstructible¹⁷. Inversement, dans d'autres instances, l'absence de potentiel agricole des terres a constitué un élément déterminant pour censurer un zonage agricole¹⁸.

Ces conceptions permissives des critères de classement sont donc à considérer avec prudence, car elles ne correspondent pas, à la lettre, à la nouvelle définition des zones A. En effet, la zone agricole est celle disposant d'un réel potentiel « *agronomique, biologique ou économique* ».

Au demeurant, des parcelles qui disposent d'un potentiel moindre, tout en restant exploitables, peuvent être classées en zone naturelle, ce pour deux raisons principales. D'une part, les dispositions de l'article R. 123-8 permettent de classer en zone N des terrains qui présentent simplement le « *caractère d'espaces naturels* » et dont la valeur pour la qualité des milieux naturels ou des paysages n'est pas avérée, ce qui peut correspondre dans de nombreux cas aux zones A¹⁹. D'autre part, selon une jurisprudence constante **confirmée par le décret du 29 février 2012**,

¹³ CE 22 sept. 1997, Commune d'Eygliers, req. n° 137416.

¹⁴ CE 6 juin 2007, Communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole, req. n° 266656, *BJDU* 2007, n° 2, p. 113, concl. S. Verclytte.

¹⁵ CAA Lyon 14 avr. 1998, SCI Les Chablis, req. n° 95LY01635.

¹⁶ CAA Bordeaux 30 déc. 2005, Commune d'Aslonnes, préc. : « *si les deux parcelles en litige ne font pas l'objet d'une exploitation agricole, elles sont insérées dans un secteur à dominante rurale et de caractère agricole ; que, par suite, et quelle que soit la valeur agricole des terres, leur classement en zone agricole n'est pas entaché d'erreur manifeste* ».

¹⁷ CAA Lyon 30 juin 2009, M. Jean-Marie-Éric Pierre X, préc.

¹⁸ CAA Bordeaux 22 févr. 2008, M. et Mme Charles X c. Commune de Biriadou, préc.

¹⁹ Voir les fiches relatives aux zones N.

un zonage N ne s'oppose pas à l'exploitation agricole des terres²⁰. Une commune dont le parti d'aménagement consiste principalement au maintien de son caractère rural peut donc opter pour un zonage N plutôt que pour un zonage A pour tous les terrains n'étant pas dotés d'une réelle valeur agricole.

Mise à jour mai 2012

²⁰ Par exemple, CAA Lyon 30 juin 2009, Groupement foncier et agricole de La Garde, req. n° 07LY01840. Depuis le décret du 29 février 2012, l'article R123-8 du code de l'urbanisme prévoit clairement qu'il est possible d'autoriser en zone N « les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière ».