

>> L'ÉCRITURE DU RÉGLEMENT : ZONAGE

ZONE A

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

Fiche 4

LES CONSTRUCTIONS ET INSTALLATIONS ADMISES EN ZONES A

En dehors des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées prévus à l'article L. 123-1-5 14° du code de l'urbanisme depuis la loi du 12 juillet 2010¹, en zone A peuvent seules être autorisées les « constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole » ainsi que celles « nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics » (c. urb., art. R. 123-7). Le décret d'application de la loi SRU a donc procédé à une « pré-affectation » des zones A, qui constituent les seules zones pour lesquelles le code de l'urbanisme donne une destination particulière.

La différence est donc assez marquée avec les zones NC des POS et des zones A des PLU non « grenellisés », pour deux raisons.

En premier lieu, l'ancien article R. 123-18 ne précisait pas clairement leur affectation. Cette absence accordait aux auteurs des POS une certaine souplesse. Ils pouvaient, sous le contrôle du juge, donner la liste des occupations qu'ils entendaient autoriser. Un élargissement à des constructions qui n'étaient pas strictement liées à l'agriculture était donc envisageable. À titre d'exemple, la doctrine ministérielle permettait ainsi d'autoriser en zone NC des activités de loisir et de camping². Cette imprécision constituait une source d'insécurité permanente pour les auteurs des plans d'occupation des sols, le juge administratif se limitant très souvent à une interprétation beaucoup plus restrictive.

Par ailleurs, depuis le décret du 29 février 2012, la formulation retenue à l'article R. 123-7 concernant les constructions et installations qu'il est possible d'admettre est différente. En effet, dans sa version antérieure, il disposait que des « constructions et installations [...] sont seules autorisées en zone A ». Cette rédaction qui utilisait l'indicatif pouvait laisser à penser qu'il était impossible de refuser des constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, ce qui ne correspondait naturellement pas aux nombreuses solutions jurisprudentielles. La formulation du nouvel article R. 123-7 (« seules peuvent être autorisées [...] ») est en ce sens moins ambiguë et laisse plus de souplesse à l'autorité administrative.

Le régime juridique des zones agricoles se veut donc nettement plus clair. En dehors des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, les bâtiments autorisés en zone A devront être uniquement ceux nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs ou à des services publics.

¹ Le but de la loi « Grenelle 2 » est de trouver un remède à l'annulation par le Conseil d'État de la pratique du « pastillage » N en zone A (voir la fiche n°3 relative aux zones A).

² Circulaire du 18 novembre 1974, citée dans le *Guide des POS*, MELT, 1998, p. 115.

1. **Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole**

À l'époque des plans d'occupation des sols, le juge administratif procédait généralement à un raisonnement en deux temps pour apprécier si une construction pouvait être légalement autorisée en zone NC³. D'une part, le projet correspondait-il à ce que le code de l'urbanisme permet d'autoriser en zone agricole, ce qui l'amenait à se prononcer sur le caractère de l'activité exercée puis sur le lien des bâtiments avec cette dernière ? D'autre part, en cas de réponse positive, le règlement de la zone permettait-il la réalisation du projet. En effet, l'imprécision de l'ancien article R. 123-18 permettait souvent aux auteurs des PLU de définir des conditions restrictives ou à la rédaction souvent ambiguë (par exemple, « activités strictement liées » ou « directement liées » à l'activité agricole).

Un raisonnement similaire paraît pouvoir être suivi concernant les zones A des plans locaux d'urbanisme. Toutefois, la faculté de prévoir des conditions à la construction de bâtiments agricoles ou nécessaires à l'activité agricole apparaît dorénavant plus encadrée.

■ **Les constructions nécessaires à l'agriculture qu'il est possible d'implanter en zone A**

En toute logique, les constructions relevant de la destination agricole au sens de l'article R. 123-9 sont autorisées en zone A. Il est généralement reconnu que cette destination vise les bâtiments fonctionnels (serres, silos, locaux de conditionnement et transformation...) et autres bâtiments liés à l'exploitation (hangars, granges, stabulations, bergeries...). Le champ de cette destination est relativement clair, la principale difficulté résidant parfois dans la distinction avec les destinations « industrie », « commerce » et « service ». Ainsi, il est reconnu par exemple qu'un centre d'équitation revêt une destination « service » et non « agricole »⁴. Logiquement, un laboratoire de biotechnologies de l'environnement appartient à la destination « industrie »⁵. De la même façon, un silo à céréales a une destination commerciale et non agricole lorsqu'il n'est pas destiné à recevoir à titre principal les produits de l'exploitation⁶.

La destination agricole correspond donc généralement à la définition donnée dans la première partie de l'article L. 311-1 du code rural, à savoir « *les activités 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* ». Il convient cependant de noter, qu'en vertu du principe d'indépendance des législations, le juge administratif ne se sent pas lié par cette définition donnée principalement dans un but fiscal ou social. Elle n'intervient donc qu'à titre accessoire dans les instances contentieuses en servant exclusivement de « *guide utile dans la définition des activités agricoles* »⁷.

³ C. Heu, La notion de constructions liées à l'exploitation agricole, *AJDA* 2004, p. 1472.

⁴ CE 28 juill. 1993, Rosant, req. n°103795. Toutefois, le Conseil d'État a admis qu'un centre équestre constitue un bâtiment agricole au sens de l'article L. 111-3 du code rural, CE 31 juill. 2009, Combes et a., req. n°296197.

⁵ CE 8 avr. 1998, Commune de Narbonne, req. n°175262.

⁶ CE 22 nov. 2002, Commune de La Roche-Clermault, req. n°239910.

⁷ J.-D. Combrexelle, concl. sous CE 12 mai 1997, Beutelstetter c. Commune d'Ittenheim, *BJDU* 1997, n°4, p. 280.

Des constructions qui ne relèvent pas de la destination agricole peuvent également être nécessaires à une exploitation agricole, tels des locaux commerciaux ou des ateliers de préparation et de conditionnement.

Ces constructions ne posent pas, *a priori*, de difficulté lorsque les locaux sont accessoires au sens de l'article R. 421-17 *b*, les locaux accessoires ayant la même destination que le local principal pour apprécier si un changement de destination nécessite un permis de construire ou une déclaration préalable. En revanche, les autres constructions, qui ne sont pas l'accessoire d'un bâtiment principal, posent généralement problème. La jurisprudence relative aux zones NC traduisait déjà une assez grande sévérité concernant les constructions liées à l'exploitation agricole. Elle devrait se renforcer concernant les zones A.

Le juge admet que les exploitants puissent édifier de nouvelles constructions destinées à la diversification de l'exploitation agricole mais elles doivent rester nécessaires à l'activité agricole. La diversification professionnelle est donc autorisée. En revanche, sont clairement exclues toutes les constructions se rattachant plutôt à une opération de diversification patrimoniale, sans aucun lien avec l'exploitation agricole.

Ainsi, il est reconnu que les locaux commerciaux n'ont pas, *a priori*, à être implantés en zone A, à moins qu'ils servent, de façon dominante, à commercialiser des produits issus de l'exploitation⁸. La solution est identique concernant les silos de stockage⁹ ou les ateliers de préparation et conditionnement¹⁰. De la même façon, la création de gîtes ruraux en zone A pose problème. Si la légalité des règlements admettant des gîtes ruraux était admise concernant les POS, elle ne paraît plus l'être concernant les PLU, ces gîtes étant davantage considérés comme une opération purement patrimoniale que comme un prolongement de l'acte de production¹¹. Les auteurs des règlements doivent donc veiller à ne pas mentionner les articles L. 311-1 et L. 722-1 du code rural, ni à reprendre la totalité de leurs dispositions car elles ont uniquement pour but de définir les activités relevant du régime de protection sociale agricole et ne lient pas le juge statuant en matière d'urbanisme¹².

Des constructions disposant d'une destination non agricole peuvent donc être implantées en zone A à la condition qu'elles soient nécessaires à l'activité agricole et disposent d'un lien étroit avec les produits issus de l'exploitation. Le juge administratif s'attache à vérifier que l'activité est bien un simple prolongement de l'activité de production, en se fondant parfois sur la part des revenus relevant des

⁸ En ce sens, Rép. min. n°34530, JOAN Q 17 août 2004, p. 6448 : la vente de végétaux cultivés en un autre lieu que la pépinière constitue une activité commerciale qui ne peut être admise en zone agricole.

⁹ CE 22 nov. 2002, Commune de La Roche-Clermault, préc.

¹⁰ CAA Lyon 19 sept. 1985, Commune de La Crau, req. n° 941970 : un atelier de manutention et de transports de fleurs n'est pas directement lié à l'activité des exploitations agricoles.

¹¹ CE 14 févr. 2007, Min. Equip. c. Lionel A, req. n°28 239 : « *Considérant qu'alors même que les ressources procurées par un gîte rural seraient utiles, voire indispensables, à l'équilibre économique d'une exploitation agricole, la construction d'un édifice hôtelier ne peut être regardée comme nécessaire à cette exploitation au sens du code de l'urbanisme* ». En ce sens également, Rép. min n°12448, JOAN 15 janv. 2008, p. 351.

¹² CE 14 févr. 2007, Min. Equip. c. Lionel A, préc. Au sens de l'article L. 722-1, constituent des activités agricoles les « *structures d'accueil touristique, précisées en tant que de besoin par décret, situées sur l'exploitation ou dans les locaux de celle-ci, notamment d'hébergement et de restauration* ».

bénéfices agricoles¹³. Cette conception est beaucoup plus stricte que celle d'activité accessoire à l'activité agricole, ce qui soulève la question de la légalité des règlements de zone autorisant les « changements de destination à des fins de diversification d'une exploitation agricole », « les campings à la ferme » ou les « annexes touristiques », sans plus de précision.

Par ailleurs, il est de jurisprudence constante que le logement de l'exploitant ou de ses salariés, bien qu'il relève de la destination « habitation »¹⁴, est considéré comme une construction liée à l'exploitation agricole. Toutefois, afin d'éviter que cette solution logique soit détournée dans un but non agricole, la jurisprudence administrative s'est stabilisée dans un sens restrictif, la construction devant avoir une utilité directe pour l'exploitation, appréciation qui s'opère indépendamment du statut du demandeur¹⁵. Le juge examine l'importance de la propriété qui doit disposer d'une taille suffisante pour pouvoir être considérée comme une exploitation agricole¹⁶, la localisation de la construction dont l'implantation à proximité de l'exploitation doit être nécessaire¹⁷, l'existence éventuelle d'une autre habitation.

Il s'agit donc pour la jurisprudence administrative de prévenir l'utilisation des terrains en zone A par de « faux agriculteurs » pour lesquels la prétendue exploitation agricole n'est qu'un prétexte à l'obtention d'une autorisation de construire.

■ **La possibilité de poser des conditions supplémentaires**

Le code de l'urbanisme prévoit simplement que les « constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole » ainsi que celles « nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics » sont les seules à pouvoir être autorisées en zone A. Cette formulation inédite est destinée à résoudre une partie des difficultés rencontrées concernant les zones NC. Elle exclut clairement la faculté d'autoriser des constructions qui ne sont pas nécessaires à l'exploitation agricole. En ce sens, la jurisprudence relative aux zones NC est, en partie, codifiée.

En revanche, la question de la possibilité de prévoir des restrictions à l'implantation d'activités agricoles est toujours posée.

¹³ Par exemple : CE 26 févr. 1994, Commune de Limonest, *BJDU* 1994, p. 61, concl. Arrighi de Casanova : légalité du permis de construire un atelier de production et de vente de fleurs d'ornement car le chiffre d'affaires de l'exploitant est essentiellement constitué par la vente de sa production et non par la vente de marchandises achetées – CAA Lyon 23 juin 1998, Commune de Thones, req. n°95518 : légalité de l'autorisation d'édifier un atelier de conditionnement, de transformation et de commercialisation de miel car il est destiné à la vente des seuls produits de l'exploitation – CAA Paris 20 avr. 2004, M. Marchal, *DAUH* 9, n°290 : légalité du permis de construire un chalet d'habitation lié à un centre équestre qui assurait une activité mixte de dressage des équidés, d'enseignement de l'équitation et de pension (la part des revenus relevant des bénéfices agricoles était prédominante).

¹⁴ CE 22 mars 1991, Commune de Change, req. n°103136 – CAA Bordeaux 21 nov. 1996, M. X, req. n°95BX01507.

¹⁵ CAA Lyon 27 févr. 1995, Commune d'Hyères, req. n°95 LY01899 : le fait de cotiser à la MSA n'est pas un critère suffisant pour établir la nécessité de la construction. Dans le même sens, Rép. min. n°24399, *JO Sénat* Q 16 nov. 2006, p. 2878.

¹⁶ CE 4 mars 1994, Préfet du Var, req. n°115950.

¹⁷ Par exemple, CAA Lyon 5 janv. 2010, Commune de Saint-Symphorien-d'Ozon, req. n°09LY00035 : la production de céréales, de foin et de luzerne ne nécessite pas une présence permanente sur l'exploitation. – Dans le même sens : CE 15 févr. 1991, Commune d'Arbin, req. n°85672 ; CE 18 juill. 2011, Bedon, req. n°323479.

Tout d'abord, en l'absence d'habilitation législative ou réglementaire en ce sens, il paraît en principe impossible pour un PLU de réserver la zone à telle ou telle catégorie d'exploitations agricoles, notamment en fonction du type d'élevage ou de culture pratiqué, ou de la surface de l'exploitation. Posent notamment problème les PLU qui imposent le respect de la surface minimale d'installation, superficie prévue par le code rural dans un but exclusivement économique¹⁸. Une telle limitation reviendrait à réglementer une activité ou les modalités de son exercice, ce qui n'entre pas dans le domaine d'intervention du plan local d'urbanisme. Par ailleurs, les dispositions de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme donnent une liste limitative de neuf destinations, dont la destination agricole, sans qu'il soit possible de procéder à des sous-distinctions. Une différenciation ne sera envisageable que si l'installation relève du régime des installations classées pour la protection de l'environnement. En effet, les dispositions de l'article L. 123-5, alinéa 1 du code de l'urbanisme permettent de définir des « catégories d'installations classées » auxquelles le PLU est opposable. Dans certains secteurs proches des habitations, il sera par exemple possible, à ce titre, d'interdire les installations sources de nuisances.

En revanche, une interdiction de toutes les installations agricoles paraît inenvisageable. Si les auteurs du PLU souhaitent préserver les terres exploitables de toute construction, ils devront plutôt opter pour une délimitation des terrains en zone naturelle si le secteur en présente les caractéristiques¹⁹. Il reste néanmoins possible de prévoir l'implantation des bâtiments agricoles au sein de secteurs précis de la zone A. Par exemple, certains PLU procèdent à une catégorisation des zones A, en prévoyant des « espaces de culture » dans lesquels les habitations sont interdites et des « espaces agricoles » au sein desquels peuvent être implantés les habitations et bâtiments liés à l'exploitation agricole. Cette technique repose sur un motif d'urbanisme dans la mesure où, tout en permettant de rationaliser l'exploitation des terres, elle vise à éviter le mitage de l'espace. Elle a été récemment validée par le juge administratif²⁰.

2. Les bâtiments nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif

Les auteurs du règlement devaient, concernant les POS, préciser si les équipements publics étaient admis en zone NC.

Cette incertitude n'existe plus pour les PLU, l'article R. 123-7 autorisant clairement en zone A « *les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics* ».

L'admission des équipements collectifs ou nécessaires à des services publics en zone agricole pose toutefois deux difficultés.

¹⁸ CAA Lyon 16 mai 1995, Herdellet, req. n°94LY00796. Toutefois, la cour ne se prononce pas sur la légalité de la disposition.

¹⁹ CAA Lyon 30 juin 2009, Groupement foncier et agricole de la Garde, req. n°07LY01840 : un PLU peut légalement classer en zone N des terrains faisant l'objet d'une exploitation agricole, le but étant d'interdire toute construction sur ces espaces naturels.

²⁰ CAA Lyon 27 avr. 2010, M. Henri Javot, req. n°08LY0 0340 : possibilité de définir des sous-secteurs dans lesquels les constructions agricoles sont interdites ou soumises à conditions. En ce sens également : CE 15 déc. 2010, Casado, req. n°33 1671 ; *BJDU* 2011, p. 34.

D'une part, les dispositions de l'article R. 123-7 reprennent à la lettre celles de l'article R. 123-9 qui énumèrent les différentes destinations des constructions. Or, ces deux articles sont silencieux sur les contours précis de la notion d'équipement collectif qui pose souvent des problèmes de frontières, la jurisprudence n'étant pas entièrement stabilisée sur ce point²¹.

D'autre part, les auteurs du règlement et les services instructeurs sont confrontés à une deuxième difficulté en zone agricole : l'appréciation de la compatibilité de ces équipements avec le caractère agricole des terrains. La doctrine administrative adopte depuis longtemps une conception assez restrictive en considérant que ces installations ne peuvent être autorisées « *que pour autant qu'elles ne compromettent pas le caractère agricole de la zone* », ce qui permettrait d'autoriser par exemple « *des éoliennes, antennes de télécommunications, châteaux d'eau* » et non « *une salle des fêtes ou une salle polyvalente* »²². Cette conception est parfaitement cohérente avec l'objet de la zone A. S'agissant d'une zone délimitée en raison de la valeur agronomique, biologique ou économique des terres, toutes les constructions liées à des services publics ne peuvent y être autorisées, en particulier celles risquant de compromettre l'exploitation agricole. Elle a été validée clairement par la loi n°2010-874 de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 qui prévoit que ces installations ne doivent pas être « *incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées* » ni porter atteinte « *à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages* » (c. urb., art. L. 123-1, al. 7). Afin d'éviter toute difficulté d'interprétation, le décret n°2012-290 du 29 février 2012 a réitéré cette contrainte en précisant que le terme relativement « flou » de terrain devait être assimilé à la notion plus claire d'unité foncière, cette dernière étant interprétée par la jurisprudence comme « *un îlot de propriété d'un seul tenant composé d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles appartenant à un même propriétaire ou à la même indivision* »²³.

Un règlement autorisant toutes les installations, sans prévoir de limitations à l'article 2 du règlement de la zone, peut donc logiquement être censuré.

De très nombreux règlements de zone prévoient en conséquence que ne peuvent être autorisées, par exemple, que « les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif si elles sont compatibles avec le caractère de la zone » ou « les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif ne mettant pas en cause la vocation de la zone ». Certains règlements, plus précis, donnent par ailleurs une liste des installations ne pouvant être implantées en zone A.

Mise à jour mai 2012

²¹ Voir les fiches relatives aux articles 1 et 2.

²² Rép. min. n°77107, JOAN Q 17 janv. 2006, p. 596 ; DAUH 2007, n°318.

²³ CE 27 juin 2005, Commune de Chambéry, req. n°264667, BJD 2005, n°4, p. 298, concl. J.-H. Stahl.