



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

DROIT RURAL ET ZONE AGRICOLE DU PLU

DIDIER KRAJESKI

Référence de publication : Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la
Construction et de l'Environnement | « Droit et Ville » 2020/1 N° 89 | pages 37 à 51

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

Si la zone agricole du PLU est assez facile à appréhender aussi bien d'un point de vue théorique que pratique, il n'en va pas de même de l'espace évoqué dans le Code rural et qui fait l'objet de différentes attentions. De nombreuses appellations sont d'ailleurs utilisées. Dans ses intitulés, le Code rural fait référence à l'espace rural¹ et à l'espace agricole et forestier². Dans ses dispositions, il évoque les terres agricoles (évocation associée à la protection et la valorisation)³ ou encore les zones agricoles protégées⁴. Il ne faut voir aucune critique dans ce rapide tour d'horizon tant il apparaît évident que l'on ne peut avoir une conception unique et précise d'un espace qui serait dit agricole ou rural. Si l'on veut protéger cet espace, il est en même temps nécessaire de s'empêcher d'en avoir une conception restrictive tout en adoptant des délimitations précises au service de tel ou tel objectif. Il en va ainsi, par exemple, de l'adoption des zones agricoles dans le cadre du droit de l'urbanisme. Il en va de même dans le cas du classement en zones agricoles protégées. Toutes ces initiatives ont un but commun : la préservation des espaces agricoles afin d'en favoriser l'exploitation.

L'idée de préservation des espaces agricoles émerge dans la réglementation du XXe siècle et l'on peut dire qu'elle se fait de plus en plus pressante au fil des dernières réformes du droit rural et du constat d'une disparition irrémédiable du foncier agricole au profit d'autres destinations. Des auteurs ont synthétisé les mesures de préservation par l'idée qu'elles sont exogènes au droit rural ou endogènes⁵. Les dispositions du Code rural et de la pêche maritime consacrées à l'affectation de l'espace agricole et forestier indiquent la diversité des moyens que le législateur entend mettre en œuvre : la création d'un observatoire des espaces

1 C. rur., Livre 1er

2 C. rur., Section 1, chapitre 2, titre 1er du livre 1er.

3 C. rur., art. L. 1, 17°.

4 C. rur., art. L. 112-2.

5 H. Bosse-Platière et B. Grimonprez (dir.), Guide de l'agriculture et de la forêt, 2018/2019, fiche 136.

naturels, agricoles et forestiers⁶, de commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers⁷, la mise en place d'un dispositif de compensation agricole⁸, la délimitation des zones agricoles protégées, déjà évoquées, et l'élargissement du rôle des SAFER⁹. On peut encore citer les différents avis susceptibles d'être sollicités auprès d'institutions du monde rural. Au passage, on ne sait que penser de cet arsenal de mesures. S'agit-il d'un ensemble cohérent dont on peut attendre un résultat efficace ou de tentatives de trouver le bon levier d'intervention pour contrer une tendance forte¹⁰ ? Cette interrogation amène à constater que la protection de l'espace rural ne peut être efficace si elle se cantonne à une matière et ne s'étend au moins à celle dont l'objet est l'occupation de l'espace. Par ses propres dispositions, le droit de l'urbanisme n'est donc pas en reste. La zone agricole définie à l'article

R. 151-22 du Code de l'urbanisme n'est, en effet, que l'une des façons de faire pénétrer dans cette matière la préoccupation pour la préservation des espaces agricoles qui se manifeste du RNU¹¹ au PLU¹² en passant par le SCOT¹³. On constatera que cette préoccupation vise parfois plus les activités agricoles, c'est-à-dire l'exploitation de l'espace, que l'espace lui-même. Quand elle se focalise sur l'espace, elle se réduit rarement à l'agriculture pour s'étendre aux espaces naturels et forestiers. On retrouvera une tendance identique dans la recherche d'occurrences de la zone agricole du PLU en droit rural.

Elle en trouve d'ailleurs peu. On pourrait ainsi s'en tenir à l'idée que la zone agricole du document d'urbanisme n'est qu'une façon de percevoir les enjeux agricoles afin de les servir en entretenant une logique de limitation des

6 C. rur., art. L. 112-1.38 DROIT ET VILLE

7 C. rur., art. L. 112-1-1.

8 C. rur., art. L. 112-1-

9 C. rur., art. L. 143-1, L. 143-2, L. 143-7-1.

10 Sur le constat d'insuffisance : M. Rivier, « Protection et régulation du foncier agricole », RD rur. 2019, étude 25.

11 C. urb., art. R. 111-14.

12 C. urb., art. L. 113-15 : espaces agricoles et naturels périurbains.

13 C. urb., art. L. 141-4 et les dispositions qui en découlent. La loi impose ici d'effectuer un constat chiffré de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de schéma. Cela doit aboutir à des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation.

constructions. Il n'y a là rien d'étonnant, la zone agricole est a priori un mécanisme qui n'intervient que dans le cadre d'une réglementation donnée, le droit de l'urbanisme, afin de produire des effets juridiques spécifiques. Elle n'est qu'un élément d'un ensemble de dispositifs qui ont, pour la plupart, leur propre domaine d'intervention. Cependant, il n'est pas possible de cantonner son effet juridique à cette seule matière et on la trouve ici ou là, intervenant plus ou moins explicitement dans la mise en œuvre de mécanismes avec lesquelles elle s'articule pour former une complémentarité. La réflexion vaut aussi, par exemple, pour l'intervention des SAFER et la délimitation des espaces agricoles et naturels périurbains dans le Code de l'urbanisme. Dans l'interaction avec un ou plusieurs autres, chaque outil va trouver plus d'efficacité dans son action ce qui explique d'ailleurs, pour ce qui relève du droit rural, que la zone considérée soit rarement le seuil d'efficacité exclusif. Elle sera bien plus souvent l'un des périmètres d'efficacité du mécanisme en question.

Rapportée à l'espace rural, la zone agricole se présente donc comme une délimitation opérationnelle mais non exclusive d'un espace pour la mise en œuvre de dispositifs régis par le droit. Ces derniers sont assez logiquement des mécanismes de protection des espaces agricoles, on le conçoit aisément. Le rôle joué par la zone agricole est, en revanche, moins évident concernant l'exploitation des espaces agricoles, deuxième préoccupation de la matière. Cela n'étonne pas a priori car on pourrait penser qu'elle a, relativement à cette activité, épuisé sa raison d'être. Ce n'est cependant pas tout à fait exact. On verra que l'on retrouve le classement urbanistique des terres agricoles, peut-être de façon plus indirecte, dans un outil dédié à l'exploitation des terres agricoles. C'est évidemment parce que l'idée de protection n'est pas non plus étrangère dans cette dimension.

I/ LA PRÉSERVATION DES ESPACES AGRICOLES

Les dispositifs du Code rural et de la pêche maritime en lien avec la zone agricole du PLU sont assez disparates comme nous allons pouvoir le constater. Ils

ont en commun cet objectif de préservation des espaces agricoles qui va se manifester de différentes façons. Tout d'abord on pourra mettre en évidence des dispositifs qui ont pour but d'opposer une résistance au changement d'affectation de ces espaces (A). Ensuite, doit être évoqué un dispositif dont le but est de rendre, autant que possible, ce changement indolore (B). Enfin, sera à nouveau évoqué un outil dont le rôle, après la résistance au changement, est d'opérer un retour en arrière : le retour à l'agriculture (C).

A/ La résistance au changement

La résistance au changement est ici entendue comme le fait de rendre plus compliquée un changement de destination intervenant en zone agricole. A cet égard deux outils peuvent être sollicités qui ne produisent pas du tout le même type de résultat. La commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers doit être sollicitée pour avis, et la SAFER est susceptible d'exercer un droit de préemption.

A la faveur de la loi d'avenir n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, les commissions départementales de la consommation des terres agricoles deviennent commissions départementales de la préservation des espaces naturels agricoles et forestiers. A travers ce changement de dénomination, on voit se manifester une idée que l'on a pu souligner et dont on retrouvera de nombreuses illustrations : la problématique de préservation des espaces agricoles s'insère dans une dimension s'ouvrant à d'autres espaces. Ce n'est d'ailleurs pas la seule idée guidant la réforme : est opéré un élargissement du pouvoir d'action de ces commissions. Elles peuvent être sollicitées dans certains cas et doivent l'être dans d'autres¹⁴. Elles ont, de surcroît, la possibilité de demander à être consultées sur certains projets. Leur avis doit parfois être conforme¹⁵. Pour ce qui concerne plus spécifiquement les zones agricoles, l'avis des commissions est requis pour les changements

¹⁴ C. rur., art. L. 112-1-1, al. 3.

¹⁵ C. rur., art. L. 112-1-1, al. 4.

susceptibles d'intervenir. Ainsi leur avis conforme est requis, en vertu de l'article L. 151-11, pour la désignation des bâtiments pouvant faire l'objet d'un changement de destination dans cette zone. Leur avis est, par ailleurs, simplement requis pour la détermination des conditions dans lesquelles les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'extensions ou d'annexes¹⁶. Enfin, leur avis est encore requis pour la détermination des secteurs dans lesquels peuvent être autorisés des constructions, des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinées à l'habitat des gens du voyage et des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. On voit ici se manifester les interactions entre dispositifs de protection évoqués plus haut, mais les pouvoirs des commissions restent limités. A la faveur d'expériences étrangères, leur influence pourrait s'accroître encore¹⁷. On pourrait ainsi leur donner une part plus active dans la délimitation des zones à protéger et de véritables pouvoirs de gestion de ces zones.

A côté de la simple possibilité de donner des avis, même conformes, le pouvoir donné aux SAFER paraît plus efficace pour remplir une des missions que lui donne le législateur : œuvrer « prioritairement à la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers »¹⁸ et ainsi assurer une véritable résistance au changement de destination. Elles vont notamment pouvoir acquérir des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières afin de les rétrocéder à des exploitants¹⁹. Elles peuvent encore acquérir des actions ou parts de sociétés ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole. Elles peuvent le faire par le biais d'aliénations amiables ou par l'emploi de promesses avec facultés de substitution. Le maintien de ces biens dans leur destination est garanti par usage agricole, forestier, de qualité environnementale, pendant 10 années²⁰. Un droit de

16 C. urb., art. L. 151-12.

17 A Walravens, « La commission québécoise de protection des espaces agricoles », RD rur. 2020, étude 13.

18 C. rur., art. L. 141-1, I, 1°.

19 C. rur., art. L. 141-1, II, 1°.

20 Le délai pouvant être porté à 18 années dans les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Sur la question : H. Bosse-Platière et B. Grimonprez (dir.), « Le cahier des charges SAFER », in Guide de l'agriculture et de la forêt, LexisNexis, 18/19, fiche 151.

regard sur le sort des biens est ainsi instauré²¹. Une sanction est même prévue en cas d'inexécution, elle consistera dans la résolution de la vente ou le délaissement du bien en cas de substitution. Evidemment, si les SAFER ne pouvaient opérer qu'à l'amiable, leur pouvoir d'action serait réduit car elles ne pourraient empêcher les changements de destination intervenant lorsqu'un propriétaire décide d'aliéner son bien au profit d'une autre personne qu'une SAFER ou un exploitant agricole. C'est tout l'intérêt du droit de préemption qui permet aux SAFER d'acquérir le bien par préférence à ce tiers. Ainsi, au moment où ces biens (dont l'essentiel constitue de l'espace agricole) sont sur le point de changer de destination, elles peuvent s'assurer du maintien de leur affectation agricole par la rétrocession qui interviendra.

Le domaine du droit de préemption des SAFER est large mais il ne l'est pas autant que la possibilité d'acquérir à l'amiable. Différentes dispositions viennent circonscrire ce droit. L'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime indique les opérations et les biens concernés par ce droit de préemption²². Concernant les biens, les SAFER peuvent acquérir des biens immobiliers et certains biens mobiliers (le train de culture, des droits à paiement et des parts ou actions de société). Selon la situation de ce bien on pourra constater un simple effet de résistance au changement (préemption de biens immobiliers à usage agricole, de bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation agricole) ou un véritable retour à l'agriculture (terres et bâtiments à vocation agricole). Plus détaillé que l'article L. 141-1 du Code rural et de la pêche maritime, l'article

L. 143-2 vient indiquer les objectifs justifiant une préemption. Elles ne peuvent préempter qu'en se fondant sur l'un ou plusieurs de ces objectifs. Enfin, l'article

L. 143-7 prévoit l'adoption, sur sollicitation de la SAFER, d'un décret permettant de déterminer les conditions d'exercice du droit de préemption et, en particulier, les zones dans lesquelles ce droit peut être exercé et la superficie minimum à partir de laquelle ce droit est susceptible de s'appliquer.

21 C. rur., art. R. 142-1 pour les biens en général et R. 142-2 pour les exploitations agricoles en particulier.

22 Son opposé, l'article L. 143-4 vient indiquer les cas dans lesquels ce droit ne pourra pas s'exercer.

Contrairement à ce que l'on a pu constater par le passé, le zonage n'est plus l'occasion de délimiter soigneusement le droit de préemption des SAFER afin de le réserver à certains espaces pour l'exclure dans d'autres. Joignant la possibilité de délimiter des zones et de délimiter un seuil minimum de préemption, les décrets sont plutôt le cadre de la mise en œuvre d'une modulation de ce droit de préemption pour le rendre plus offensif dans certaines zones. Ainsi les décrets prévoient en général que le droit s'exercera sur l'ensemble de leur circonscription²³. Un seuil minimum est alors indiqué. Il est supprimé pour certaines zones ce qui permet à la SAFER concernée d'exercer son droit au moindre mètre carré vendu. Dans une tendance que nous avons déjà pu constater, on ne peut être surpris de constater que la zone agricole fait nécessairement mais simplement partie des zones visées aux côtés de la zone naturelle et forestière, des ZAP, des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains²⁴, les périmètres d'aménagement foncier rural, les secteurs non urbanisés des cartes communales, les zones de richesses naturelles ou zone à protéger des POS²⁵. Nous verrons plus loin que dans certaines de ces zones, elles sont habilitées à préempter des biens ayant conservé une simple vocation agricole.

Du fait du large périmètre donné à ce droit de préemption, une concurrence se crée avec les droits de même nature reconnus à d'autres collectivités. Des priorités sont organisées au désavantage des SAFER²⁶. Il est cependant assez logique qu'en dehors de leur espace naturel d'intervention les SAFER aient à subir ces priorités. Là encore le zonage, tel qu'il résulte des documents d'urbanisme, est l'outil qui vient déterminer l'intensité de cette concurrence.

23 Sur cette évolution : B. Grimonprez, Le droit de préemption de la SAFER, LexisNexis, 2016, n° 12.

24 Périmètres pour lesquels la SAFER peut exercer le droit de préemption pour le compte du département.

25 D. 2017-1229 du 2 août 2017, SAFER Occitanie ; D. 2017-

26 C. rur., art. L. 143-6.

B/ L'innocuité du changement

Au-delà de la simple observation de la mécanique de la disparition du foncier agricole, la loi n° 1170-2014 du 13 octobre 2014 a adopté pour le droit rural un mécanisme bien connu du droit de l'environnement : la compensation. Il s'inscrit dans la séquence « Eviter Réduire Compenser ». Son lien avec son prédécesseur vient du constat du double sacrifice des espaces agricoles par la mise en œuvre de projets opérant des changements de destination, mais aussi par la mise en œuvre des mesures de compensation environnementale²⁷. Cependant, le dispositif adopté semble n'être qu'une pâle copie de son aîné, les commentateurs le qualifiant d'inachevé²⁸ ou d'immature²⁹. L'innocuité annoncée dans l'intitulé est certainement plus aujourd'hui l'objectif attendu que le résultat réellement obtenu. Le principe est posé à l'article L. 112-1-3 du Code rural et de la pêche maritime, un décret n° 2016-1190 du 31 août 2016 est venu l'explicitier dans les articles D. 112-1-18.

Que reproche-t-on à la compensation collective agricole³⁰ ? Avant tout d'être un dispositif limité, en particulier dans son domaine. L'article L. 112-1-3 vise assez largement les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics ou privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole. Une étude préalable est alors prévue qui doit proposer des solutions dans la logique ERC. En venant préciser le domaine de la compensation agricole, le décret l'a considérablement limité. Tout d'abord, le projet évoqué doit être soumis à une évaluation environnementale en vertu de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement. Ensuite, le décret vient caractériser de façon restrictive, l'emprise du projet sur l'économie agricole. Il est important de souligner le terme utilisé par la

27 L. Santoni, « Pas de repos pour les braves ! Urbanisme et protection des espaces », *Constr. Urb.* 2014, 156. – De la même auteure : « Grands projets péri-urbains et exigibilité de l'étude de compensation agricole », *Constr. urb.* 2016, 132.

28 C. Hernandez-Zakine et R. Durand, « Compensation collective agricole : un dispositif juridique inachevé », *RD rur.* 2017, étude 3.

29 R.-J. Aubin-Brouté, « La compensation collective agricole ou le Janus de la protection des espaces agricoles », *RDI* 2017, 388.

30 Compensation collective puisque des indemnités individuelles sont censées intervenir.

réglementation. Il indique bien que l'atteinte portée ne se mesure pas simplement en superficie mais qu'elle est aussi déterminée au regard du potentiel d'activité agricole. Il est d'ailleurs défini dans l'étude préalable :

« la production agricole primaire, la première transformation et la commercialisation par les exploitants agricoles »³¹. Il en résulte que « l'approche n'est plus surfacique mais fonctionnelle »³². On comprend dès lors pourquoi le dispositif est conditionné par le zonage, la superficie des terres concernées mais aussi l'exploitation agricole. La réglementation combine ces différents éléments. Ainsi, l'emprise agricole est déterminée par un triple critère. Elle doit se situer sur une zone agricole, forestière ou naturelle affectée ou ayant été affectée à une activité agricole au cours des cinq dernières années, une zone à urbaniser affectée ou ayant été affectée à une activité agricole au cours des trois dernières années. En l'absence de document d'urbanisme délimitant ces surfaces, toute surface affectée ou ayant été affectée à une activité agricole au cours des cinq dernières années. Le point de départ du délai est, à chaque fois, la date de dépôt du dossier de demande d'autorisation, d'approbation, ou d'adoption du projet. L'activité agricole, ou les activités agricoles, sont définies par l'article L. 311-1 du Code rural et de la pêche maritime adoptant une conception assez large de ces activités ³³.

Comme on peut le constater, la zone agricole est encore une fois un des mécanismes déclencheur du dispositif, sans être, à plus d'un égard, un élément exclusif. On ne s'étonnera pas de voir, à ses côtés, la référence à la zone naturelle et forestière. La référence à la zone à urbaniser paraît en revanche non pertinente,

et même contre-productive, tant la délimitation de ces zones a pu intégrer la préoccupation de consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers³⁴. On le voit, la réglementation pose ici une double condition censée caractériser l'idée d'économie agricole. Un espace est délimité mais il doit être le lieu où se révèle un réel potentiel agricole à travers un usage présent ou récent. Nous verrons que dans

31 C. rur., art. D. 112-1-19, 2°.

32 R.-J. Aubin-Brouté, précitée.

33 D. Krajewski, « Définir les activités agricoles », *mél. Ph. Neau-Leduc*, LGDJ, 2018, 561 s.

34 L. Santoni, « Grands projets péri-urbains et exigibilité de l'étude de compensation agricole », précité.

un autre cadre c'est une vocation agricole qui est caractérisée et que l'on cherche à ménager. Elle n'est pas suffisante en soi pour emporter la mise en œuvre du dispositif. Une condition de superficie est posée. Le projet doit, en effet, aboutir au prélèvement d'une surface supérieure ou égale à cinq hectares. Un arrêté pris après un avis de la CDPENAF peut aboutir à la fixation d' « un ou plusieurs seuils départementaux compris entre un et dix hectares, tenant compte des types de production et de leur valeur ajoutée »³⁵. Cette possibilité de modulation est importante, on sait bien qu'en matière agricole, selon le type de production, la superficie à mobiliser est très variable.

Dans sa mise en œuvre, on reproche à la compensation collective agricole des incertitudes. Le dispositif consiste en la réalisation d'une étude préalable pouvant proposer des mesures si une l'atteinte décrite est avérée. Elle est communiquée au préfet³⁶. A cet égard, l'étude d'impact réalisée en application du Code de l'environnement tient lieu d'étude préalable si les exigences de l'étude préalable sont satisfaites³⁷. La CDPENAF est saisie pour avis motivé sur l'existence d'effets négatifs notables, sur la nécessité de mesures et la pertinence de celles proposées. Le préfet notifie son avis motivé. S'il estime que la compensation est nécessaire, son avis et l'étude préalable sont publiés sur le site internet de la préfecture. Malgré l'adoption du décret, l'obligation pesant sur le maître de l'ouvrage reste incertaine dans un certain nombre de dimensions. D'abord, concernant l'étude préalable à laquelle il doit se livrer et qui ne précise pas les données qui permettront aux maîtres de l'ouvrage de réaliser le comparatif entre l'état initial de l'économie agricole du territoire et les effets positifs et négatifs du projet sur celle-ci. Ensuite sur les mesures elles-mêmes, quand elles semblent s'imposer, car on ne sait pas en quoi elles peuvent consister et leur nature exacte. A ce titre, l'intervention de la CDPENAF peut certainement permettre de concrétiser ces mesures et de les rendre plus réalistes. Enfin, il est reproché au dispositif de ne pas comporter de sanctions. Ces incertitudes n'ont pas empêché le Conseil d'Etat de

³⁵ C. rur., art. D. 112-1-18, I.

³⁶ Des dispositions traite du cas où le projet affecterait des parcelles situées dans plusieurs départements : C. rur., art. D. 112-1-21.

³⁷ C. rur., art. D. 112-1 -20.

rejeter le recours formé contre le décret³⁸. Dans le premier cas, il a contesté l'idée même qu'il puisse y avoir incertitude. Dans le second, il y a plutôt vu un élément positif. Sur les mesures, il considère en effet que « compte-tenu de la diversité des mesures de compensation possibles et de la faculté laissée aux maîtres d'ouvrage de choisir entre celles qui sont envisageables pour un projet donné, le pouvoir réglementaire n'avait à préciser ni le contenu de ces mesures ni leurs destinataires ». L'argument fait écho aux discussions parlementaires d'où ressortait une impossibilité matérielle d'imposer une compensation en nature³⁹. Quant à l'absence de sanction, elle lui semble plutôt être une des raisons de la conformité du dispositif à la Constitution⁴⁰. Au passage, l'appréciation de la légalité du décret est l'occasion de reconnaître l'impartialité de la CDPENAF malgré la forte représentation du milieu agricole qu'elle constitue⁴¹.

La compensation collective agricole a vocation à jouer en cas de prélèvement définitif de surface. Il faudra voir la façon dont elle s'articule avec les possibilités d'opérer un retour de l'espace à l'agriculture.

C/ Le retour à l'agriculture

Au-delà de la résistance au changement ou des tentatives pour en neutraliser les effets, certaines dispositions ont pour but d'inverser le processus de disparition de l'espace rural et le zonage du droit de l'urbanisme est encore une fois déterminant. C'est à nouveau au droit de préemption des SAFER que l'on a recours et, c'est une fois de plus un effet de la réforme opérée par la loi du 13 octobre 2014.

Pour ce faire le législateur a modifié la liste des biens que la SAFER est susceptible de préempter afin d'intégrer, concernant le foncier, une distinction entre les biens immobiliers ayant un usage agricole et les biens immobiliers ayant une simple vocation agricole. En fonction des zones prévues par le décret évoqué plus

38 CE, 28 sept. 2018, n° 404818, Constr. Urb. 2018, 152, note L. Santoni.

39 C. Hernandez-Zakine et R. Durand, précités, n° 3.

40 CE, 13 avr. 2017, n° 404818.

41 C. rur., art. D. 112-1-11.

haut, la SAFER a naturellement vocation à préempter des biens immobiliers utilisés dans le cadre d'une activité agricole au moment de l'aliénation. C'est une manifestation de la résistance au changement.

La SAFER a, par ailleurs, la possibilité de préempter des terrains, des bâtiments qui ont une simple vocation agricole : ils ne sont plus utilisés dans le cadre des activités agricoles mais ont vocation à l'être. C'est la manifestation de leur pouvoir de faire revenir à l'agriculture des biens qui l'ont quittée. L'hypothèse est particulièrement encadrée. Concernant les terrains, ne sont concernés que ceux qui figurent dans une des zones spécifiques suivantes : zone agricole protégée, périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, zone agricole et zone naturelle ou forestière délimités par un document d'urbanisme. En l'absence de celui-ci, sont considérés comme terrains à vocation agricole les terrains situés dans les secteurs ou parties non urbanisés des communes. On retrouve cette tendance constante à se référer à la zone agricole mais pas de façon exclusive. Pour renforcer cette possibilité, l'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime assimile à des terrains nus « les terrains ne supportant que des friches, des ruines ou des installations temporaires, occupations ou équipements qui ne sont pas de nature à compromettre définitivement leur vocation agricole ». Dans ces zones, on pourrait dire que ces terrains ont naturellement une vocation agricole.

Il n'en va pas de même des bâtiments pouvant aussi être considérés comme ayant une vocation agricole. Pour ceux-ci une autre condition est requise en plus de la localisation dans une des zones citées : ils doivent avoir eu un usage agricole au cours d'un délai limité et l'objectif est de leur rendre. Ce délai est en principe de cinq ans. Il est encore de 5 ans pour les bâtiments situés en zone de montagne. Il est porté à vingt ans pour les bâtiments situés en zone littorale ayant été affectés à l'exploitation de cultures marines pour leur rendre cette affectation⁴². Il est identique pour les bâtiments situés dans ces mêmes zones littorales et ayant été utilisés au cours des vingt années précédant l'aliénation à l'exercice d'une activité

42 L. n° 2019-469 du 20 mai 2019 pour la protection foncière des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale.

agricole, pour leur rendre cette affectation. Pour ces bâtiments à vocation agricole, la SAFER ne peut exercer son droit dans les conditions habituelles. Elle est privée de la possibilité de discuter le prix et les conditions de l'aliénation si les biens ont fait l'objet d'un changement de destination. Elle retrouve, en revanche, cette prérogative dans les bâtiments situés en zone littorale lorsque le changement de destination est intervenu en violation des règles d'urbanisme applicables.

On le voit, bien que de façon mesurée, le législateur a donné un tour plus offensif à la préservation des espaces agricoles en favorisant, à l'occasion d'aliénations, le retour à l'agriculture, dans certaines zones des documents d'urbanisme. De ce point de vue, la réforme de 2014 a réellement opéré un progrès. Elle permet la préemption de bâtiments qui n'auraient pas pu l'être antérieurement, et elle a clarifié les conditions de préemption des terrains⁴³.

Si les bâtiments sont moins facilement susceptibles d'être préemptés, les terrains ne sont cependant pas aussi bien protégés que l'on pourrait le penser. La préservation de l'espace peut, dès lors, apparaître illusoire. Une exemption du droit de préemption vient, en effet, contrarier l'effet de résistance ou d'inversion dont il ne faut pas exagérer la portée. La loi de 2014 n'a, en effet, pas supprimé un cas figurant à l'article L. 143-4 du Code rural et de la pêche maritime. Ce dernier prévoit que le droit ne joue pas lorsque l'acquisition des terrains est destinée « à la construction, aux aménagements industriels ou à l'extraction de substances minérales ». L'article R. 143-4 vient expliciter l'hypothèse pour imposer que le changement se réalise dans les trois années de la notification à la SAFER et qu'il s'appuie sur une surface limitée⁴⁴. On le voit, la protection des espaces par le biais des SAFER n'a pas été conçue de façon absolue. Elle se présente plutôt comme un

43 B. Grimonprez, *Le droit de préemption des SAFER*, op. cit., n° 44 s.

44 C. rur., art. R. 143-4, al. 5 : « Lorsqu'il s'agit de terrains destinés à la construction de maisons individuelles, l'exception n'est applicable que dans la mesure où le terrain vendu a une superficie inférieure à 2 500 mètres carrés par maison, ou à la superficie minimale exigée par la réglementation, si elle est supérieure. Cette exception profite sans limitation de superficie aux terrains destinés à la construction d'immeubles collectifs, à condition que les constructions à édifier couvrent, avec leurs cours et jardins, la totalité des terrains acquis. Pour les terrains destinés à la construction d'immeubles non affectés à l'habitation pour les trois quarts au moins de leur superficie totale, elle est applicable dans la limite des surfaces occupées par les constructions à édifier et par les dépendances nécessaires à l'exploitation de ces constructions ».

compromis entre protection et sacrifice des espaces agricoles et naturels. Elle est, de ce fait, insuffisante à préserver à elle-seule ces espaces. L'efficacité de cette protection réside dans une articulation des dispositifs qu'ils soient propres au droit rural ou extérieurs à celui-ci. On voit bien, pour notre cas, que la protection ne résultera que de la possibilité de préempter associée à la difficulté, dans certaines zones du PLU, en particulier les zones agricoles, à édifier qui neutralise l'exemption. Le changement sera plus dans les zones où les biens peuvent avoir une vocation agricole. Il y a là une certaine logique : ils changent moins aisément de destination et ont vocation à retrouver celle qu'ils ont perdue. C'est dans la facilité ou, à l'inverse, la difficulté, que ces mécanismes de protection auront à s'articuler, que l'on peut identifier la nature de la volonté qui s'exprime et sa force.

Les mécanismes que l'on va rencontrer à travers l'étude de l'exploitation des espaces agricoles, révèlent de semblables tendances : compromis et articulations, préservation et sacrifice.

II/ L'EXPLOITATION DES ESPACES AGRICOLES

Parmi tous les outils juridiques destinés à favoriser l'exploitation des espaces agricoles, on constate assez logiquement une certaine indifférence au zonage prévu par le PLU. Ce n'est certainement pas le critère devant déterminer le recours à une forme spécifique de société ou au bail. Ce n'est pas non plus ce qui va déclencher une modalité spécifique de contrôle des exploitations et des exploitants agricoles : le contrôle des structures⁴⁵. A cet égard, la définition des activités agricoles, telle qu'elle résulte de l'article L. 311-1 du Code rural et de la pêche maritime, est bien plus logiquement un critère opérant⁴⁶. Pourtant, l'un de ces mécanismes, destiné à favoriser l'occupation de l'espace par les exploitants agricoles, entretient des rapports plus complexes avec le classement des terres. Il s'agit du bail rural. A priori, le domaine du bail est indifférent à ce zonage, et nous

⁴⁵ C. rur., art. L. 331-1 s.

⁴⁶ C. rur., art. L. 323-2 (GAEC) ; art. L. 324 (EARL) ; art. L. 411-1 (bail rural).

verrons que c'est souhaitable si l'on veut favoriser le développement de ces conventions. Cependant, ce zonage a, tout de même, dans des cas précis, une incidence plus ou moins directe sur le régime des baux ruraux.

A/ L'indifférence du zonage

L'article L. 411-1 du Code rural et de la pêche maritime, texte d'ordre public, délimite un domaine assez large au statut des baux ruraux qui n'est en principe conditionné que par la nature de la convention (contrat d'exploitation à titre onéreux), les biens qui en sont l'objet (biens immobiliers) et les activités qui s'y développent : les activités agricoles au sens de l'article L. 311-1 du Code rural et de la pêche maritime. Autrement et plus simplement dit, le bail rural est à sa place partout quel que soit le classement des zones exploitées. Si une référence à des périmètres ou des zones existe c'est pour pouvoir articuler le bail rural avec la protection de l'environnement à travers les clauses environnementales. Elle est notamment permise en raison de la localisation des biens loués qui n'a rien à voir avec le zonage du droit de l'urbanisme mais tout à voir avec des espaces intéressant la protection de l'environnement⁴⁷. Cet élément essentiel d'organisation et de protection des exploitations agricoles a donc vocation à s'appliquer le plus largement possible. Cependant, il faut reconnaître que lorsqu'est envisagé le développement d'une agriculture urbaine, et même s'il n'est pas totalement hors de propos, il n'apparaît pas comme la convention la plus adaptée⁴⁸. En effet, le statut des baux ruraux s'efface notamment dans le cas où le bien a une autre utilisation, principale et non agricole. Par ailleurs, ses effets les plus protecteurs (loyer, durée, préemption) disparaissent lorsqu'il n'a pour assise qu'une faible superficie, fixée

47 C. rur., art. L. 411-27 : « les espaces mentionnés aux articles L. 211-3, L. 211-12, L. 322-1, L. 331-1, L. 331-2, L. 332-1, L. 332-16, L. 333-1, L. 341-4 à L. 341-6, L. 371-1 à L. 371-3, L. 411-2, L. 414-1 et L. 562-1 du code de l'environnement, à l'article L. 1321-2 du code de la santé publique et à l'article L. 114-1 du présent code à condition que ces espaces aient fait l'objet d'un document de gestion officiel et en conformité avec ce document ».

48 D. Krajewski, « L'adaptation des conventions de jouissance au statut de l'immeuble », in B. Grimonprez et D. Rochard (dir.), *Agriculture et ville : vers de nouvelles relations juridiques*, LGDJ, 2016.

par arrêté préfectoral, à moins que celle-ci ne puisse être considérée comme une partie essentielle de l'exploitation agricole⁴⁹.

Tenant d'ailleurs ce bail de petites parcelles comme un modèle, certaines propositions ont pu être émises tendant à en appliquer le régime non plus en fonction de la taille des biens loués mais, justement, des zones prévues par le droit de l'urbanisme. L'idée serait de réserver l'application du bail rural dans la plénitude de ses effets aux zones de protection des espaces naturelles et agricoles pour prévoir une modalité plus souple dans d'autres zones. Cette idée paraît dangereuse. La force de la protection du statut des baux ruraux résulte de la simplicité de son champ d'application : toute convention répondant aux conditions de l'article L. 411-1 est soumise aux statuts des baux ruraux quel que soit l'endroit où se développe l'activité. Les cas d'exclusion doivent rester exceptionnels. Ils sont, pour la plupart, cantonnés à l'article L. 411-2, et ne constituent pas un obstacle infranchissable au changement de destination des terres agricoles. Simplement, ils sont précis et n'ouvrent pas la voie à une réduction importante de l'empire des baux ruraux.

Le bail rural est donc chez lui partout. Il n'apporte cependant pas toujours la même protection en fonction des zones où il se développe.

B/ L'incidence du zonage

Les présents développements ont déjà été l'occasion de constater qu'un mécanisme protecteur des espaces agricoles comme peut l'être le droit de préemption des SAFER voit son efficacité limitée par l'expression d'une volonté contraire de favoriser les changements de destination des biens. Le statut des baux ruraux n'échappe pas aux manifestations de ces tendances contradictoires. Parfois, la protection qu'il implique doit céder le pas face à la volonté de changement. Lors de la conclusion de la convention, malgré le caractère d'ordre public du statut, la protection qu'il offre disparaît dans un certain nombre de cas pour ne laisser place,

⁴⁹ C. rur., art. L. 411-3. La disposition ne s'applique pas non plus dans le cas où les biens loués constituent un corps de ferme.

notamment, qu'à des conventions d'occupation précaire. Deux cas sont particulièrement prévus. L'un d'eux a déjà été évoqué, il s'agit du cas où le bien loué a une autre utilisation principale non agricole. L. 411-2 du Code rural et de la pêche maritime règle ainsi les cas d'usages multiples du bien. Ce même article prévoit par ailleurs l'exclusion du statut dans le cas où la destination du bien doit être changée. Il ne faut pas s'y tromper, la disposition n'est pas si défavorable qu'il y paraît à l'agriculture. Elle engage en effet les propriétaires de biens ruraux qui se trouvent dans une situation transitoire à faire exploiter ces biens par des agriculteurs car ils n'ont pas à craindre les revendications issues du statut des baux ruraux. On conçoit facilement, que l'utilisation de cette faculté soit plus aisée dans certaines zones du PLU que dans d'autres. La zone agricole apparaît donc, aux côtés des autres zones de protection, pour dessiner le domaine de ces conventions. Et l'on est amené encore une fois à constater que le statut des baux ruraux ne suffit plus à lui seul à protéger les exploitations agricoles. Il ne peut le faire qu'avec le renfort du droit de l'urbanisme. On peut d'ailleurs se demander si l'on n'aboutit pas par ce biais à la proposition évoquée plus haut : un bail rural dont le régime est modulé selon les zones délimitées en droit de l'urbanisme. Il n'en va pas ainsi. L'exclusion du statut suppose que la destination du bien doive être changée. Pour la jurisprudence, cela signifie que lors de la conclusion de la convention, le bailleur se soit déjà inscrit dans un projet concret de changement de destination. Cela ne doit pas être une simple perspective⁵⁰. Cette possibilité d'exclusion du statut se rapproche de celle prévue par l'article L. 221-2 du Code de l'urbanisme : la création de réserves foncières « en vue de permettre la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement ». La Cour de cassation estime d'ailleurs que l'abandon de l'objectif prévu redonne au statut son empire⁵¹. Il ne s'agit donc pas de réserver, par principe, des espaces pour en favoriser le changement de destination.

50 Cass. 3e civ., 29 nov. 2018, n° 17-15.292, Rev. loyers 2019, 85, obs. B. Peignot. – Cass. 3e civ., 5 oct. 2017, n° 16-15.505, Ann. Loyers 2017.12, n° 51-2017, obs. D. Krajewski ; RD rur. 2017, 280, obs. S. Crevel.

51 Cass. 3e civ., 27 févr. 2020, n° 18-24.772, à paraître au Bulletin, Ann. Loyers 2020.04, obs. D. Krajewski.

Cette logique se retrouve dans une prérogative délimitée par l'article L. 411-32 du Code rural et de la pêche maritime. Le bailleur y reçoit le droit de résilier unilatéralement le bail pour des parcelles dont la destination agricole peut être changée, ledit changement devant intervenir dans les trois ans qui suivent la résiliation. La notification au preneur doit en comporter l'engagement. On peut s'étonner du maintien d'une telle prérogative allant au rebours de la protection offerte par le statut des baux ruraux et de la tendance forte que l'on trouve dans la loi du 13 octobre 2014 de préserver les espaces agricoles. Cependant, nous allons voir qu'un certain nombre d'éléments permettent de relativiser l'effet produit sur le bail.

Le bailleur n'est réellement titulaire d'un droit de résiliation unilatérale que pour des biens situés en zone urbaine d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu. La jurisprudence estime qu'une zone à urbaniser en est exclue⁵² et qu'une carte communale n'est pas un des documents d'urbanisme visés⁵³. Pour une fois encore, la zone agricole, qui apparaît ici en creux, est une zone de protection mais non exclusive. Cette protection ne consiste d'ailleurs pas dans la suppression pure et simple de la possibilité de résilier. Elle est maintenue mais elle est subordonnée à un agrément du préfet. La réglementation n'a pas précisé sur quels critères devait se fonder la décision de l'autorité administrative. La jurisprudence considère que l'analyse en reste à la seule situation du preneur et de son exploitation : le préfet doit s'assurer que la résiliation ne porte pas une atteinte excessive à la situation du preneur⁵⁴.

Ce qui explique encore le maintien de cette prérogative est certainement son effet limité. A priori, la résiliation ne produit pas une disparition totale du bail rural. Le bailleur ne récupère qu'une superficie lui permettant de réaliser son projet immobilier. La disparition du bail n'intervient qu'à la demande du preneur lorsque l'équilibre économique de son exploitation est gravement compromis. Ce seuil de

52 Cass. 3e civ., 20 févr. 2013, n° 11-26.879, RD rur. 2013, 40, obs. S. Crevel ; D. 2013, 1396, note F. Roussel ; Defr. 2013, 425, note D. Krajewski.

53 Cass. 3e civ., 9 févr. 2017, n° 15-24.320, publié, RD rur. 2017, 104, note S. Crevel.

54 CE, 20 déc. 2006, n° 259019, RD rur. 2007, 84, obs. M.- Ch. Rouault. – CE, 11 juill. 2008, n° 310624, RD rur. 2008, 174, obs. S. Crevel.

gravité est apprécié au regard de la totalité des biens constituant l'exploitation⁵⁵. Par ailleurs, le preneur reçoit des compensations. Il a un peu de temps, la résiliation ne prenant effet qu'un an après la notification. Il est indemnisé « comme il le serait en cas d'expropriation »⁵⁶, et il n'est pas tenu de quitter les lieux tant que l'indemnité ne lui a pas été payée.

On le voit, en droit rural, la zone agricole joue un rôle modeste, et c'est assez logique. Les cas dans lesquels elle est amenée à être sollicitée sont révélateurs des tendances qui s'expriment en matière de protection des espaces agricoles et naturelles. La zone agricole n'est, d'abord, qu'une des dimensions de l'espace que l'on souhaite protéger. Cette protection n'est, ensuite, pas absolue, elle ménage des atteintes ciblées qui paraissent comme autant de compromis dont la multiplication pourrait mettre en échec l'objectif poursuivi. L'efficacité de la protection est, enfin, et bien souvent, le résultat d'une articulation de dispositifs, chacun étant bien insuffisant à la garantir à lui seul.

De là à dire qu'elle dépend d'une bonne conjonction...

⁵⁵ Cass. 3e civ., 7 déc. 2010, n° 09-72.528, Gaz. Pal. 2011, n° 258, 17, note D. Krajewski.

⁵⁶ De façon contestable, la jurisprudence décide que l'indemnité n'est pas due lorsque la prise d'effet de la résiliation coïncide avec la fin du bail : Cass. 3e civ., 18 déc. 2002, n° 01-12.867, Bull. civ. III, n° 264.