



**XXVIe Congrès et Colloque Européens de Droit Rural
Bucarest – 21-24 septembre 2011**

**XXVI European Congress and Colloquium of Agricultural Law
Bucharest – 21-24 September 2011**

**XXVI. Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium
Bukarest – 21.-24. September 2011**

Organisé par le Comité Européen de Droit Rural en collaboration avec
l'Université Ecologique de Bucarest

Organized by the European Council for Agricultural Law in collaboration
with University of Ecology Bucharest

Organisiert durch das Europäisches Agrarrechtskomitee in
Zusammenarbeit mit der Universität für Ökologie Bukarest

Commission II – Kommission II

Rapport national – National report – Nationaler Bericht
France – Frankreich

**L'AFFECTATION ET LA PROTECTION DU TERRITOIRE RURAL –
USE AND PROTECTION OF LAND IN THE COUNTRYSIDE –
NUTZUNG UND SCHUTZ DES BODENS IM LÄNDLICHEN RAUM**

Joseph HUDAULT

Professeur émérite à l'Université Panthéon-Sorbonne

Président d'honneur du C. E. D. R.

Membre de l'Académie d'Agriculture de France

RESUME

Le premier texte officiel à s'être préoccupé du devenir de l'espace rural et à en avoir donné une définition est la Recommandation 1296 (1996) de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à une « Charte européenne de l'espace rural ». Ce texte, entre autres, a affirmé juridiquement la multifonctionnalité de cet espace. Depuis, les lois françaises ont intégré cette multifonctionnalité en la transposant à l'agriculture. Elles ont fait évoluer le concept d'espace rural vers celui de « territoire rural ».

Tout dernièrement, trois lois en France ont légiféré sur le territoire. La loi du 23 février 2005 a entendu favoriser le développement des territoires ruraux par une série de mesures ponctuelles. Plus récemment, deux lois importantes du mois de juillet 2010 ont traité de la question sous l'angle de l'environnement et de l'agriculture. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 de l'environnement » renforce l'obligation de collaboration entre les institutions agricoles et le département en matière de politique foncière. La deuxième loi dite de « modernisation de l'agriculture et de la pêche » n° 2010-874 du 27 juillet 2010 met en place tout un arsenal de moyens juridiques destinés à protéger le territoire agricole et rural en contrôlant l'évolution en instituant 1) un Plan régional de l'agriculture durable (PRAD); 2) un « observatoire et une commission départementale de la consommation des espaces agricoles »; 3) en posant une condition de compatibilité des constructions d'intérêt collectif avec l'activité agricole à respecter par les plans locaux d'urbanisme (PLU); 4) en instituant une taxation des plus-values réalisées lors de la vente de terrains agricoles à des fins de construction et d'urbanisation; 5) en accroissant le rôle des SAFER dans la préservation des espaces agricoles.

En face de cet abondant arsenal, les dispositions du droit communautaire découlant de la PAC apparaissent bien faibles, parce qu'ils ne concernent que les aides au revenu des agriculteurs qui ne leur interdisent pas de constituer des « réserves foncières » dans l'attente d'une opération immobilière de construction ou d'urbanisation valorisante. En vérité, la PAC, dans son premier pilier, ne se préoccupe pas de la protection des terres.

En revanche, dans le cadre d'une « politique de cohérence économique et sociale », intégrée dans le deuxième pilier de la PAC, le droit communautaire se préoccupe du territoire rural pour les zones défavorisées et les zones de montagne.

L'AFFECTATION ET LA PROTECTION DU TERRITOIRE RURAL

La préservation et le devenir du territoire rural sont plus que jamais une question d'actualité, sur laquelle plusieurs associations nationales et universités se sont penchées au cours de ses dernières années et lui ont consacré certains de leurs travaux (1). Aujourd'hui le Comité Européen de Droit Rural a choisi le thème de « l'affectation et de la protection » de ce territoire pour la IIème commission de son XXVIème Congrès, à partir d'un questionnaire que le rapporteur, conformément à la tradition

interne au CEDR, considère plus indicatif qu'impératif, en prenant une certaine liberté formelle dans l'ordre de l'exposition du sujet en raison de la situation juridique de son propre pays et de l'évolution récente de ses lois.

La pertinence du sujet retenu est évidemment la disparition continue des espaces agricoles au profit du développement des villes, observables dans tous les pays de la planète. L'étalement et le développement urbain constituent, en effet, un phénomène mondial, quantifié avec précision par l'*Atlas de l'Agriculture* publié récemment par notre collègue Jean-Paul CHARVET (2). Ce géographe observe qu'en France, entre 1982 et 1992, la *périurbanisation* a consommé 54000 ha de terres agricoles, ce qui signifie un recul de l'espace agricole de 150 ha par jour au cours de cette période. Ce chiffre est en augmentation, puisqu'en 2007 l'étalement urbain a mangé 72000 ha. En ce qui concerne l'Espagne, qui a organisé récemment un colloque sur ce thème (3), l'*Atlas* relève que sur la côte du Levant « les extensions urbaines sont en train de manger les *huertas* (terres maraîchères) qui avaient fait la fortune de Valence et de Murcia » et que, « sur la côte andalouse, sur une bande d'un kilomètre de large, la partie artificialisée est passée de 37% en 1975 à 68% en 1990, ce qui correspond à un recul des deux tiers des terres agricoles ». D'une façon universelle, cet auteur constate que les villes qui rassemblaient à peine 10% de la population mondiale en 1800 en regroupent aujourd'hui plus de 50%. Par voie de conséquence, il est certain qu'aujourd'hui, à notre époque d'intense développement urbanistique et d'infrastructures de communication, le territoire rural subit en permanence un *changement d'affectation*. Ce phénomène réagit sur le droit de l'exploitation agricole. Le statut du fermage, en France, connaît par exemple un certain nombre de dispositions concernant la résiliation du bail à ferme pour cause d'urbanisme (cf. art. L. 411-32 C. rur.). Mais ce phénomène réagit aussi sur le droit rural au sens large, c'est-à-dire non seulement sur le droit de l'agriculture, mais le droit de *l'espace rural*, qui constitue sa seconde dimension ; de même qu'il réagit sur le droit de l'urbanisme et le droit de l'aménagement du territoire. Comme je l'ai écrit à ce propos, l'Etat ne peut laisser disparaître de façon anarchique les milliers d'hectares qui sont soustraits chaque année de la *surface agricole utile* ou de la *surface naturelle* pour les besoins de l'industrialisation, de l'urbanisme, des équipements collectifs ou de la défense nationale (4). Cet amenuisement continu de l'espace rural joint à la crise économique que connaît cet espace dans nombre de régions a incité le Conseil de l'Europe à élaborer un projet de *Charte européenne de l'espace rural* qui a été adopté sous

forme de Recommandation par l'assemblée parlementaire de cette organisation internationale, le 23 avril 1996 (5). De son côté, l'Union Européenne, d'abord en ce qui concerne la montagne et les zones défavorisées (1975), puis dans le second pilier de la PAC, à partir de 1999, intègre dans celui-ci le développement des zones rurales (6), ce qui est une façon positive de lutter contre la déprise agricole.

La préservation de cet espace est donc une question centrale, qui pose au préalable un problème de définition et de terminologie qui en France, en particulier, est reflété par l'évolution récente des lois.

La première partie de ce rapport sera donc consacré à ce problème de définition et de concept d'espace et de territoire rural. Dans la seconde partie seront présentées dans leurs grandes lignes les dernières dispositions législatives françaises relatives à la protection de cet espace.

I - LE CONCEPT D'ESPACE ET DE TERRITOIRE RURAL :

Une loi française du 23 février 2005 (L. n° 2005-157) porte sur le développement des *territoires ruraux*, dont on remarquera le caractère pluriel et l'objet économique (7). Récemment, la dernière loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 (L. n° 2010-874) a consacré certaines dispositions à la préservation et à la « *consommation des espaces agricoles* » (sic). La précédant de quelques jours, une loi environnementale dite « Grenelle 2 de l'Environnement » du 12 juillet 2010 (L. n° 2010-788) traite, à propos des documents de planification urbaine, de la « *consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers* », laquelle consommation, dans ces documents, doit recevoir une justification (8).

Cette terminologie qui oscille entre le *territoire* et l'*espace* mérite une explication à la fois historique et sémantique. Déjà le droit romain, dans son époque la plus ancienne, distinguait pour des raisons électorales les tribus rustiques du Latium des tribus urbaines de la ville de Rome. Mais c'est seulement à la fin du XXème siècle que le droit se préoccupe de la ruralité sous l'angle territorial. C'est ce fameux concept d'*espace rural*, qui provient non pas du droit rural, mais du droit de l'environnement. C'est cette nouvelle branche du droit qui, la première, a fixé cette notion dans les textes (9).

Jusqu'à la dernière loi de modernisation, le Code rural ne parlait pas d'espace rural mais de « *zones rurales* », d'aménagement foncier rural (loi de 1989) et dans le domaine classique de l'exploitation agricole, le Code rural ne visait jamais l'espace rural, mais la surface d'exploitation ou d'installation, la terre, le sol, les parcelles et le fonds. En revanche, dans le Code de l'environnement, le Livre III, qui constituait autrefois le Livre II du Code rural et qui est relatif à la « *protection de la nature* », consacre un titre IV aux « *espaces naturels* ». Dans ce titre se trouvent notamment les dispositions relatives aux parcs nationaux et au conservatoire du littoral.

C'est ce même vocable d'*espaces naturels* qu'on retrouve dans un certain nombre de textes communautaires qui visent la protection de l'environnement et l'entretien de l'espace naturel, notamment dans le cadre des premières réformes de la PAC (10).

Cette dispersion terminologique de textes éparpillés entre le Code rural, le Code de l'environnement, le Code de l'urbanisme, le droit de l'aménagement du territoire et les règlements communautaires avait contraint la doctrine à un effort de réflexion. Pour ma part, j'avais proposé une classification selon laquelle l'*espace rural* et l'*espace agricole* formaient un tout qu'on pouvait qualifier d'*espace foncier naturel* pour bien marquer, conformément à la loi française de 1976 sur la protection de la nature, que c'est l'environnement dans lequel s'exerce l'activité des hommes qu'il s'agit de protéger des nuisances et des dégradations.

C'est cette classification que j'avais suggérée dans le travail de rédaction du projet de charte européenne de l'espace rural que le Conseil de L'Europe m'avait confié (11). L'article 2 du projet disposait qu' « *aux effets de la présente charte, les parties entendent par espace rural le territoire de la campagne constitué par l'espace agricole, affecté à la culture et à l'élevage, et à l'espace foncier non agricole affecté à d'autres usages que l'agriculture, notamment à l'habitat ou à l'activité des hommes vivant en milieu rural.*

Cet espace rural comporte l'espace agricole et l'espace foncier naturel avec lesquels il forme un tout. Il se distingue de l'espace urbain, caractérisé par une forte concentration de population et de constructions horizontales ou verticales ».

Malheureusement cette définition de l'espace rural a été modifiée à la dernière minute par les parlementaires anglo-saxons qui lui ont substitué, selon la méthode du *Case Law*, souvent adoptée d'ailleurs par le droit communautaire (12), une liste d'espaces censés constituer l'espace rural. Mais comme une liste n'est jamais exhaustive, celle-ci pose des problèmes.

Quoiqu'il en soit, cette charte adoptée par le Conseil de l'Europe, constitue le premier texte officiel à avoir défini l'espace rural et surtout affirmé en principe sa multifonctionnalité (13) et sa spécificité. Depuis, les lois françaises ont intégré cette multifonctionnalité en la transposant à l'agriculture (14). Elles ont aussi fait évoluer le concept d'espace rural vers celui de territoire rural. C'est l'objet de la loi précitée du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux. Cette notion de *territoires ruraux* dépasse et absorbe les espaces naturels et agricoles. D'abord parce qu'il s'agit d'une notion plurielle : les espaces agricoles, les espaces forestiers, les espaces en bordure de mer, les espaces de chasse, les zones humides, les espaces pastoraux, les espaces de loisirs, les espaces de montagne que la loi elle-même définit comme un « ensemble de territoires » (art. 179), les *espaces périurbains ou urbanisés* sont, d'après la loi, des territoires ruraux.

En second lieu, cette loi de 2005 dépasse et absorbe les espaces naturels et agricoles, parce qu'il s'agit d'une notion plurifonctionnelle ou pluriactive. Comme l'écrit Luc Bodiguel dans sa thèse sur l'entreprise rurale (15), le territoire est conçu comme le point de rencontre de toutes les activités économiques s'exerçant en milieu rural. Dans cette perspective, l'agriculture n'est plus « l'épine dorsale » de ce territoire, comme cela est affirmé encore dans la charte européenne de l'espace rural, mais n'en est plus qu'une des composantes. Il n'en reste pas moins que si le territoire rural n'est pas exclusivement affecté à l'agriculture et géré exclusivement par elle, le législateur français, dans ses derniers développements, éprouve le besoin de prendre des dispositions pour protéger cet espace dans sa fonction agricole en soumettant les atteintes qui lui sont portées à des procédures d'intervention et de contrôle.

II - LES DERNIERES DISPOSITIONS FRANCAISES RELATIVES A LA PROTECTION DES ESPACES AGRICOLES :

La *Charte européenne de l'espace rural* a été, en son temps (1996), le premier texte officiel à affirmer juridiquement la *multifonctionnalité* de l'espace rural. Elle a reconnu à cet espace une triple fonction : une fonction *économique*, une fonction *écologique* et une fonction qualifiée de « *socio-culturelle* ». Il n'est pas indifférent, dans ce document, que ces trois fonctions soient énoncées dans un certain ordre : l'économie, l'écologie, la culture. Bien entendu, ces trois fonctions sont interdépendantes, en ce sens que sans un minimum d'activité économique, l'espace rural ne peut plus remplir ses autres fonctions. Cette conception avait été préparée par les travaux du XVIIème congrès du CEDR à Interlaken (1993) (16), qui s'est montré un véritable pionnier en la matière. Cette conception a été reprise aussi par un certain nombre de règlements communautaires, qui ont confié à l'agriculteur le soin d'entretenir l'espace rural. Dans les zones prospères, l'écologie n'est apparue que comme un instrument de régulation de la production (17), mais dans les zones défavorisées, l'activité écologique a été envisagée comme un exutoire au déficit économique.

Cette *multifonctionnalité* a été transposée de l'espace rural à l'agriculture par la loi du 9 juillet 1999 (L. n° 99-574) d'orientation agricole, laquelle a affirmé (art. 1) que « la politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable ».

Dans la situation déficitaire d'un grand nombre de territoires ruraux, la loi du 23 février 2005 précitée a entendu favoriser le développement de ces territoires par une série de mesures ponctuelles qu'il serait trop long d'énumérer ici, parce qu'elles touchent à des domaines très divers (droit de l'exploitation agricole, fiscalité, environnement, activités équestres et de loisirs, collectivités locales, SAFER etc.). On a reproché à cette loi d'être un catalogue disparate et de multiplier les « zonages » au point de faire retourner le pays, comme sous l'ancien droit, à l'époque des « conflits de coutumes », ici conflits de réglementations (18).

Quoiqu'il en soit de sa qualité, cette loi affirme au préalable un principe fondamental de solidarité exprimé dans son article 1 : « *L'Etat est garant de la solidarité nationale en faveur des territoires ruraux et de la montagne et reconnaît leur spécificité* ». En d'autres termes, non seulement la spécificité du territoire rural est reconnue, mais doit s'y appliquer concrètement un principe de péréquation financière : les régions riches ou les collectivités publiques à fortes ressources fiscales doivent aider les régions ou les collectivités plus pauvres. Telle est l'idée. Mais ce n'est qu'une proclamation pour ne pas dire une incantation. C'est, somme toute, l'idéal à atteindre, qui relève en vérité de la loi de finances et de la politique fiscale de l'Etat et des Régions. Ce point est appelé dans l'avenir à évoluer.

Cette loi, qui comporte sept titres répartis en 240 articles, ne peut être présentée dans toutes ses dispositions qui concernent directement ou indirectement l'agriculture *périurbaine*. La lutte contre l'urbanisation excessive ne sera évoquée ici qu'à travers la nouvelle mission que la loi confie aux SAFER (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural). Ces instruments d'intervention foncière, dont la nature juridique est complexe (19), se voient reconnaître par l'article 77 de la loi (qui ajoute à l'art. L. 141-1 du Code rural) la nouvelle tâche de concourir « à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique ». Au delà de cet objectif environnemental, les SAFER se voient autorisées (art. 73 et 74) à intervenir aux côtés du département à l'intérieur des périmètres institués par ce dernier *pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains*. Dans ce système, et pour simplifier, si le département a un droit de préemption à vocation environnementale pour la sauvegarde des « espaces naturels » (le département, par exemple, peut préempter des terrains pour maintenir une ceinture verte autour d'une agglomération), en revanche le département doit user du droit de préemption de la SAFER lorsqu'il s'agit d'un espace agricole à sauvegarder. Le département et la SAFER doivent donc agir de concert pour la mise en œuvre d'une telle politique foncière. Lorsque le notaire, selon la loi, notifie un projet de vente de terres agricoles à la SAFER en périphérie d'une ville, celle-ci doit en informer le président du conseil général. Après avoir étudié le dossier, le conseil général pourra, le cas échéant, demander à la SAFER de préempter pour le compte du département. Ainsi la loi exige-t-elle une collaboration entre la SAFER (qui est une institution agricole) et le département (qui est une collectivité

publique territoriale) pour mettre au point une politique foncière en matière d'agriculture périurbaine. Il y aurait beaucoup à dire sur les exigences des lois sur la collaboration nécessaire entre les divers acteurs de la politique foncière périurbaine.

Depuis la loi sur les territoires ruraux, la législation française s'est enrichie de deux lois importantes qui ont pris des dispositions concernant la protection des espaces, l'une sur l'environnement, l'autre sur l'agriculture, toutes deux datées du mois de juillet dernier.

La première est la loi précitée n° 2010-788 du 12 juillet 2010 « *portant engagement national pour l'environnement* ». En matière de politique foncière périurbaine, elle renforce l'obligation de collaboration entre les institutions agricoles et le département, auquel le Code de l'urbanisme attribue la prérogative de délimiter des « périmètres d'intervention ». Elle modifie à cet effet l'article L. 141-3 du Code de l'urbanisme, en précisant que « pour mettre en œuvre une *politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains*, le département peut délimiter des périmètres d'intervention (c'est-à-dire des périmètres où il pourra exercer notamment son droit de préemption) avec l'accord de la ou des communes concernées... après *avis de la chambre départementale d'agriculture* et enquête publique » prévue par le Code de l'environnement (art. L. 123-1 et s.) pour toute opération susceptible d'affecter l'environnement. On remarquera que, dans ce texte, la chambre d'agriculture ne fait qu'émettre un avis. Elle n'a, en cette affaire, qu'un pouvoir consultatif.

Il en résulte cette fâcheuse impression que les règles de l'urbanisme l'emportent sur les règles du Code rural et du Code de l'environnement. Cette impression est renforcée à la lecture de l'alinéa 2 de cet article L. 141-3, qui dispose que « ces périmètres ... ne peuvent inclure des terrains situés dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un plan local d'urbanisme (PLU) ». En d'autres termes, le pouvoir de zonage du département (pouvoir de créer un périmètre d'intervention) s'arrête là où le document d'urbanisme (le règlement administratif d'occupation des sols) a déjà décidé de la qualité urbanisable des terrains. La vérité, la véritable *ratio legis*, est que le législateur n'a pas voulu que l'environnement et l'agriculture puissent en arriver à un point de blocage du développement urbain. Le risque est pourtant limité pour des raisons

financières, déjà relevées par la doctrine. Comme l'écrit Me Debeaurain, docteur en droit et avocat, auteur d'un rapport sur *l'activité agricole en zone périurbaine dans la région PACA (Provence, Alpes, Côte d'Azur)* à propos de la loi de 2005 sur les territoires ruraux et l'article L. 141-3 du Code de l'urbanisme : « certes, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) pourrait exercer à la demande et au nom du département son droit de préemption. Encore faut-il que les collectivités locales (les communes), qui seraient en droit d'acquérir les terrains agricoles préemptés, aient la capacité financière de le faire... Il est sûr d'une manière générale que les communes préfèrent prélever des taxes professionnelles conséquentes plutôt que de favoriser temporairement une agriculture destinée à disparaître ». Cette conclusion pessimiste est fondée sur le constat avéré des excès de la spéculation foncière !

Pourtant, en dépit de cette observation amère, le législateur agricole n'a pas dévié des objectifs poursuivis par le Grenelle II de l'Environnement. La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 (L. n° 2010-874) est même venue sur ce point les renforcer, en instituant un ensemble de mesures destinées à maîtriser les changements d'affectation de l'espace agricole :

- Il s'agit en premier lieu de l'institution d'un instrument de planification à destination écologique.
- Il s'agit ensuite de la création d'un organisme chargé de surveiller « la consommation des espaces agricoles ».
- Il s'agit en troisième lieu d'une modification des règles concernant les documents d'urbanisme.
- Il s'agit en quatrième lieu d'une intervention importante de la fiscalité.
- Il s'agit enfin d'un accroissement du rôle des SAFER.

1°) La création d'un *Plan régional de l'agriculture durable (PRAD)*.

Il s'agit d'un nouveau document administratif de portée générale, dont l'élaboration et l'institution sont confiées à la Région qui reçoit de la loi la mission de définir au niveau régional les orientations fondamentales de l'Etat en matière de politique

agricole, agroalimentaire et agro-industrielle *en tenant compte des spécificités des territoires* ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux (art. L. 111-2-1 nouveau C. rur., créé par cette loi n° 2010-874). On relèvera dans ce texte la référence à la multifonctionnalité. On relèvera encore que ce PRAD, selon la loi, doit tenir compte des autres documents et actes administratifs existants ou en voie d'élaboration, principalement des futurs schémas régionaux de cohérence écologique prévus par la loi « Grenelle II » (L. du 12 juil. 2010), également des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ainsi que des directives territoriales d'aménagement et de développement durables, prévues par le même texte. Le PRAD remplace donc, en définitive, le *document de gestion de l'espace agricole et forestier* antérieurement élaboré par le département et dont devaient tenir compte les documents d'urbanisme (art. L. 112-1 ancien C. rur.).

2°) La deuxième innovation apportée par la loi de modernisation du 27 juillet 2010 est l'institution d'un **observatoire** et d'une commission départementale de la **consommation des espaces agricole**. La composition de cet observatoire sera prochainement fixée par décret. Il a pour mission d'élaborer des outils pertinents pour mesurer le changement des espaces agricoles et d'homologuer des indicateurs d'évolution (art. L. 112-1 nouveau du Code rural, institué par l'art. 51, I, 2° de la loi). L'auteur de ces lignes reste dubitatif sur l'efficacité juridique et la portée de cette nouvelle institution. Quant à *commission départementale de la consommation des espaces agricoles*, il s'agit en théorie d'un organe consultatif, comme toutes les commissions de ce type, nombreuses en droit rural (20). Mais la réalité est différente, car le préfet qui la préside, comme la commission consultative des baux ruraux, par exemple, tiendra le plus grand compte de son *avis* dans le dossier pour prendre sa décision réglementaire. A la différence de l'observatoire, sa composition en est déjà connue : elle comprend, outre le préfet, des représentants des collectivités territoriales, de la profession agricole, des propriétaires fonciers, des notaires et des représentants d'associations agréées de protection de l'environnement. Comme l'indique la loi, cette commission a vocation à se prononcer sur les questions relatives à la régression des surfaces agricoles et à proposer des moyens de

contribuer à la limitation de leur consommation (art. L. 112-1-1 nouv. C. rur., précité). Elle doit donc être consultée obligatoirement lors de l'élaboration de tout document d'urbanisme produisant une réduction des espaces agricoles. Il en est ainsi, énonce la loi du 27 juillet 2010, de l'élaboration ou de la révision d'un SCOT (*schéma de cohérence territoriale*) réduisant les surfaces agricoles, d'une carte communale et d'un plan local d'urbanisme (PLU), d'une demande d'autorisation de projets de constructions, aménagements, installations et travaux nécessaires à l'exploitation agricole, d'un projet de réalisation d'équipements collectifs etc. Ce type de mécanisme n'est pas nouveau dans le Code rural. Depuis la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, la chambre d'agriculture, l'institut national de l'origine et de la qualité, le centre régional de la propriété forestière (CRPF) doivent être consultés lors de l'élaboration des SCOT et des PLU, lorsque ces documents d'urbanisme prévoient une réduction des espaces agricoles. Depuis la loi « Grenelle II » sur l'environnement, ces réductions d'espaces devront répondre à des objectifs chiffrés justifiant d'une consommation économe de l'espace et révélant le souci de lutter contre l'étalement urbain (C. urb., art L. 122-1-2 et L. 123-1-2 nouveaux).

3°) Pour parfaire le dispositif précédent, la loi de modernisation de l'agriculture a soumis à une ***condition de compatibilité à respecter par les plans locaux d'urbanisme*** (PLU) l'autorisation qu'ils sont habilités à donner pour l'implantation dans les zones naturelles, agricoles ou forestières de constructions et d'installations nécessaires à des équipements collectifs, *dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles* avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lesquelles elles doivent être implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages (art. L.123-1 nouveau du Code de l'urbanisme). La lourdeur de cette rédaction n'ajoute pas grand-chose, *in concreto*, à une disposition qui existait déjà dans l'art. R. 123-7 C. urb., texte qui autorise l'implantation d'équipements collectifs dans les zones agricoles (Zones A) des plans locaux d'urbanisme (PLU). Le potentiel agronomique, biologique ou économique de ces zones oblige le plan à cantonner cette possibilité aux équipements qui ne compromettent pas l'exploitation agricole. Cette condition est

vérifiée par la jurisprudence : ainsi, par exemple, la Cour d'appel administrative de Marseille a-t-elle été amenée à vérifier la compatibilité de l'implantation d'éoliennes avec l'exploitation de vignobles (CAA Marseille, 15 janv. 2010, *Syndicat du cru du Minervoïs*, aff. n° 07MA00756). Pour les zones naturelles ou forestières (Zones N), c'est-à-dire au regard du droit de l'environnement pur, cette condition de compatibilité est exigée par l'art. R. 123-8 du Code de l'urbanisme : les constructions autorisées dans ces zones ne doivent pas porter atteinte à la préservation des sols agricole et forestiers, la sauvegarde des sites, des milieux naturels et des paysages.

4°) Mais la disposition la plus intéressante de la loi de modernisation de l'agriculture s'efforce de lutter contre la spéculation foncière périurbaine par la fiscalité. L'article 55 de cette loi n° 2010-874 crée ***une nouvelle taxe frappant les plus-values réalisées lors de la cession à titre onéreux de terrains nus constructibles***. A la différence de taxes de même nature qui l'ont précédée (21), cette dernière taxe n'est pas facultative mais obligatoire. L'article 1605 nonièm nouveau du Code Général des Impôts a pour but de confisquer une partie de la plus value au profit du trésor public et de créer de la sorte un outil de compensation financière de la réduction des espaces agricoles. Le produit de cette taxe est affecté à un fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs, destiné à faciliter l'accès au foncier et à « développer des projets innovants ».

5°) Enfin, une nouvelle fois, ***le rôle des SAFER pour la préservation des espaces agricoles, se trouve confirmé et accru***. Aux dispositions précédemment décrites concernant la planification de l'urbanisme, la loi de modernisation de l'agriculture ajoute des mesures spécifiques destinées à réduire les changements d'affectation des espaces agricoles et à freiner l'étalement urbain. Les SAFER, dès l'origine de leur existence, sont des opérateurs fonciers de l'espace rural, à même de suivre en permanence l'évolution du marché foncier rural grâce aux déclarations d'intention d'aliéner qui leur sont notifiées obligatoirement par les notaires des vendeurs. On sait que l'une de leurs missions légales est d'assurer la transparence du marché foncier (art. L. 141-1, al. 2 C. rur.). La loi précise qu'elles

apportent leur concours à la protection des espaces agricoles et naturels périurbains (art. L. 143-7-1 C. rur.). C'est donc en toute logique que la loi de modernisation leur assigne une nouvelle obligation d'information. En effet, les SAFER doivent désormais communiquer aux services de l'Etat les données dont elles disposent sur l'évolution du prix des terres et l'ampleur des changements de destination dont elles font l'objet. Un décret doit fixer les conditions de communication par lesquelles les SAFER feront connaître à l'administration les informations qu'elles détiennent (art.51-I,4° de la loi).

Enfin, comme il a été vu plus haut, les SAFER peuvent apporter leur concours techniques aux collectivités territoriales et aux établissements publics qui leur sont rattachés pour la mise en œuvre d'opérations foncières, notamment par l'exercice de leur droit de préemption. Nous avons vu précédemment que la SAFER exerçait parfois son droit de préemption par délégation et au bénéfice du département. A cette liste de destinataires de ses interventions, la loi de modernisation a ajouté l'Etat (art. 44). En d'autres termes, désormais, certaines missions, notamment d'aménagement, peuvent être confiées aux SAFER par l'Etat.

Au terme de cet inventaire descriptif des différentes mesures législatives et réglementaires destinées à encadrer et contrôler l'espace agricole et rural périurbain dans sa mutation inéluctable, une conclusion s'impose. Si l'effort entrepris doit être salué, son efficacité est freinée par un ordonnancement juridique trop complexe et trop touffu. Cette complexité est certes nourricière pour les praticiens, mais elle ne fait pas le bonheur des citoyens, car elle est source d'un important contentieux judiciaire (expropriation, action en révision du prix des terres en cas de préemption des SAFER notamment) et administratif (essentiellement le contentieux pour excès de pouvoir de la planification du Code de l'urbanisme). Dans une intervention télévisée du 16 novembre 2010, le chef de l'Etat français, à propos des réformes envisagées dans l'avenir immédiat, a déclaré que se trouvait la réécriture du Code de l'urbanisme, devenu aujourd'hui « illisible ». Cette réécriture devra faire œuvre de simplification qui est l'une des nécessités impérieuses du droit de notre époque.

Elle devra aussi faire œuvre de coordination plus étroite avec le Code rural et le Code de l'environnement.

Ces lois étant toutes récentes et les premiers décrets d'application venant justes d'être publiés (22), il n'est pas encore possible de présenter quelques dossiers concrets permettant de porter un jugement sur la mise en œuvre des outils destinés à maîtriser les changements d'affectation de l'espace agricole.

Si leur efficacité ne peut encore en l'état être vérifiée par les faits, il apparaît cependant que l'arsenal de ces mesures mis en place par la loi française est beaucoup plus ambitieux que celles qui existent dans le cadre du droit communautaire. D'abord, parce que, comme l'a observé récemment Mme Gabrielle ROCHDI dans un rapport présenté à un colloque organisé par l'université de Poitiers (23), l'Union européenne ne comporte pas de politique d'aménagement du territoire. Si depuis 1988, avec le développement des *fonds structurels*, elle dispose d'une politique de *cohésion économique et sociale* dont l'objectif est de prévoir des mécanismes de solidarité en faveur des régions défavorisées, sur le seul plan de la PAC, il n'existe pas d'instruments destinés à protéger le territoire rural autres que les aides apportées au revenu agricole dans le cadre du premier pilier. Dans le système des DPU fondés sur la capacité historique de production de l'exploitation (éligible aux paiements uniques découplés sur la base des droits historiques perçus par chaque exploitation avant l'année 2008), il existe évidemment un lien très fort entre le niveau de l'aide et la surface agricole. Si, comme le relève Mme ROCHDI, la surface de l'exploitation diminue, le niveau de l'aide au revenu régresse mécaniquement. Ceci, parce que dans ce système, les paiements historiques doivent être activés en fonction des surfaces détenues par l'exploitant au moment de sa demande en paiement. Dès lors, comme le relève encore cet auteur, si les soutiens au revenu ne sont plus suffisants, l'exploitant d'une zone périurbaine peut être tenté de constituer ses surfaces en *réserve foncière* qu'il pourra valoriser au moment opportun en projet immobilier. L'aide au revenu dans ces conditions n'est pas une garantie contre le changement d'affectation des terres agricoles. Par ailleurs, comme l'observe encore Mme ROCHDI, la définition de l'activité agricole donnée par les textes communautaires dans le but de l'éligibilité au régime du paiement découplé (v. p. ex. l'art. 2 c du

règlement n° 73-2009/CE) (24) autorise l'agriculteur qui prétend au soutien découplé à ne plus exploiter sa terre. Certes, écrit cet auteur, la destination agricole de la parcelle reste préservée, mais le maintien de cette affectation peut fort bien se concevoir de façon transitoire, le temps de laisser par exemple un bail arriver à échéance et permettre ensuite au propriétaire de reprendre son bien pour le remettre sur le marché immobilier, ou encore le temps de laisser les prix du marché grimper. Il résulte bien de ce dispositif qu'il n'encourage guère le maintien de l'usage agricole des terres. Dans tous les cas, il n'en interdit pas le changement, voire le favorise, puisqu'il n'empêche pas la perception des aides au revenu. En bref, le soutien communautaire au revenu agricole n'est pas nécessairement une garantie contre la spéculation immobilière.

Ce cas particulier, tiré de l'application du régime du droit à paiement unique (DPU), est finalement révélateur du fait que la Politique Agricole Commune ne se préoccupe pas de façon directe de la question de la protection des terres.

NOTES

(1) Association française de Droit Rural (AFDR), XXIVème congrès, *La protection de l'espace agricole face aux changements d'affectation*, Rev. dr. rur., 2008, n° 359, p. 9 à 73 ; CERETE, colloque sur « *La protection des terres agricoles en milieu péri-urbain* », univ. de Poitiers, Faculté de droit et des sciences sociales, 9 mars 2011 ; Académie d'Agriculture de France (AAF), 2010-2011, Groupe de travail intersections sur *l'agriculture péri-urbaine*.

(2) J.P. CHARVET, *Atlas de l'Agriculture (comment pourra-t-on nourrir le monde en 2050 ?)*, Ed. Autrement, Paris, sept. 2010.

(3) Univ. Valladolid et Tarragone, direct. Prof. Esther Muniz Espada, colloque intitulé : *Nuevos desafíos de las políticas agrícolas : La*

interaccion entra lo urbano y lo rustico y son implcacion en el desarrollo economico, Tarragone, 25 nov. 2010

(4) Cf. notre *Précis de droit rural (droit de l'exploitation agricole)*, Paris, Dalloz, 1987, p.29, n° 21.

(5) Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe – Session ordinaire de 1996 – Recommandation 1296 (1996) relative à une Charte européenne de l'espace rural – 11ème séance du 23 avril 1996.

(6) Le développement des zones rurales s'inscrit initialement dans la politique de *cohésion économique et sociale* inaugurée par l'Acte unique dans le but « *promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté* » (art.130 A à 130 E).

(7) V. *infra*.

(8) Code de l'urbanisme, art. L.122-1-2 et L. 123-1-2 nouveaux.

(9) Par ex., ce décret du 8 juin 1970 (art. 5, b, al. 3), qui dispose que le plan d'aménagement rural comporte des dispositions d'aménagement en ce qui concerne « la protection et la mise en valeur des ressources naturelles de *l'espace et du paysage rural* » à des fins autres que de production, en vue d'assurer les équilibres physiques et biologiques nécessaires et cadres de vie satisfaisants ».

(10) V. notamment le règlement n° 2078/92 du Conseil qui concerne la protection de l'environnement et « *l'entretien de l'espace naturel* ».

(11) Conseil de l'Europe – Assemblée Parlementaire, *Charte européenne de l'espace rural* (2^{ème} projet par J. Hudault), Strasbourg, 17 février 1995, doc/1995/fal. 95.

(12) V. sur ce point notre article : « La différence d'approche conceptuelle et méthodique de la notion d'agriculture en droit français et en droit communautaire (*Observations sur la différence entre les*

systèmes juridiques nationaux d'inspiration romaniste et le système communautaire), Rev. dr. rur., n° 237, nov. 1995, pp. 486 et s.

(13) V. *infra*.

(14) L. n° 99-574, article 1. V. *infra*.

(15) L. Bodiguel, *L'entreprise rurale entre activités économiques et territoire rural*, L'Harmattan, Coll. « Droit et espace rural », préf. J. Hudault, Paris, 2002.

(16) Comité Européen de Droit Rural (CEDR), *L'agriculture multifonctionnelle* (Actes du XVIIème Congrès européen de droit rural, Interlaken, 13-16 oct. 1993, mis à jour nov. 1998), Paris, éd. L'Harmattan, 1999, 749 pp.

(17) Cf. notre étude : « *Droit de produire et environnement à travers l'évolution de la PAC* » in « 40 anni di diritto agrario comunitario », giuffrè editore, Milan, 1999, p. 103 et s.

(18) V. notre rapport de synthèse au colloque de l'AFDR, *La place de l'agriculture dans le territoire rural*, Rev. dr. rur., n° 338, décembre 2005, p. 54.

(19) Hudault, *Droit rural (droit de l'exploitation agricole)*, Paris, Dalloz, 1987, p. 539, n° 279.

(20) Ibid., *Droit rural (droit de l'exploitation agricole)*, Paris, Dalloz, 1987, p. 45.

(21) v. Code Général des Impôts, art. 1529 créé par la L. n° 2006-872, art. 26.

(22) Cf. le décret n° 2011-531 du 16 mai 2011 concernant la mise en œuvre du PRAD.

(23) G. ROCHDI, *La protection des terres agricoles situées en zone périurbaine en droit de L'Union européenne*, rapport présenté au colloque sur « la protection des terres Agricoles en milieu périurbain », Poitiers, CERETE, 9 mars 2011, précité.

(24) Aux termes de ce texte, l'agriculteur est celui qui assure « *la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite ou l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles ou le maintien des terres dans de bonnes agricoles et environnementales* ».