

De	Epures
à	Partenaires de l'Agence d'urbanisme accompagnés dans l'élaboration de SCOT et PLUi
Date	15 mars 2024
Objet	Note sur l'établissement de la trajectoire ZAN et la prise en compte des bâtiments et installations agricoles dans celle-ci
Copie	DDT 42

Préambule

Les travaux récents conduits par epures, auprès des Syndicats Mixtes de Scot et EPCI sur la trajectoire ZAN, suscitent des débats sur le décompte de certaines consommations d'espaces agricoles, naturels et forestiers, notamment celles liées aux bâtiments et installations agricoles.

Par cette présente note, l'Agence d'urbanisme alerte ses partenaires sur les enjeux et les risques juridiques de ces aspects techniques et porte à leur connaissance les éléments précis qui étayent la position d'epures sur ce sujet technico-juridique.

Pour rappel, la réflexion de l'Agence d'urbanisme sur la trajectoire ZAN s'appuie sur les documents suivants :

- *La loi Climat et Résilience*
- *Les dispositions du code de l'urbanisme en application ce jour*
- *Les décrets d'application de la loi Climat et Résilience*
- *Les fascicules d'application de la loi sur la trajectoire ZAN du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires - version 21/12/2023.*

Contexte

Le bâti agricole est très présent dans le département de Loire. Son impact non négligeable sur la consommation des espaces agricoles et naturels a conduit epures à identifier ces bâtiments agricoles isolés et leurs installations (plate-forme ...) dans les mouvements de l'occupation des sols 2010-2020 au sein de l'outil MOS (modèle d'occupation du sol). Cette identification a été conduite sur l'ensemble du département de la Loire, avant même l'adoption de la loi Climat.

Dans le cadre de la loi Climat et Résilience et de son application, cette question du bâti agricole n'est pas un « angle mort », car elle est bien identifiée dans le décret d'application dit « SRADDET » du 27 novembre 2023.

Cependant, l'application concrète de ces dispositions dans les documents de planification en élaboration/révision questionne les collectivités que nous accompagnons, sachant que les réelles possibilités de maîtriser cette consommation d'ENAF liée à l'activité agricole dans le secteur qui lui est dédié (la zone agricole des PLU et PLUi) sont limitées réglementairement.

Position technico-juridique de l'Agence d'urbanisme – devoir de conseil aux adhérents

Afin d'éclairer les choix de nos adhérents, et notre conseil auprès d'eux basé sur des éléments juridiques solides, l'Agence d'urbanisme a décidé de consulter son avocat conseil Me Soler-Couteaux (Agrégé de droit public, Docteur en droit public, avocat au barreau de Strasbourg depuis 1987). Sur cette question, la note juridique produite par notre avocat conseil nous permet aujourd'hui d'asseoir une position de l'Agence d'urbanisme comme suit :

- Il est essentiel de construire le raisonnement de façon cohérente entre ce qui est compté dans la période de référence de la consommation ENAF (2011-2021) et dans les décennies suivantes. Le principe de la trajectoire ZAN est de suivre une évolution de consommation d'ENAF et par la suite de l'artificialisation des sols. Il est donc important de toujours compter les mêmes objets pour suivre cette évolution.
- Le décret SRADDET précise que les bâtiments et installations agricoles séparés des parties urbanisées ne sont pas comptabilisés dans « l'extension urbaine », donc en consommation d'ENAF dans la période 2021-2031. Dans notre territoire, l'observation montre que ces bâtiments sont en général dans cette situation de non-continuité avec l'urbanisation. Pour conserver la cohérence, il est donc logique de ne pas les comptabiliser dans la période de référence 2011-2021. Nous soulignons que pour notre avocat, **un raisonnement qui ferait fi de cette cohérence, pourra être considéré comme un signe « d'insincérité »**. En effet, la comptabilisation des bâtiments agricoles comme consommant des ENAF dans la période 2011-2021, ouvrirait ainsi une enveloppe de consommation pour la période suivante ; alors que les mêmes constructions ne seront pas décomptées dans la période 2021-2031, l'enveloppe ouverte sous couvert de cette opération pouvant alors servir à d'autres usages. Une telle perspective mettrait donc en péril la procédure complète des Scot et PLUi en cours et les documents qui en seraient issus en cas de recours.
- La question de l'artificialisation des sols sera comptée à partir de 2031. Le décret SRADDET a précisé que les bâtiments agricoles seraient comptabilisés dans l'artificialisation des sols. Nous sommes en attente de la livraison finale de l'outil d'observation, en lien avec la nomenclature définie par le décret du 29 avril 2022 et modifiée par le décret du 27 novembre 2023, permettant de mesurer de ladite artificialisation. La trajectoire de l'artificialisation des sols sera construite afin d'atteindre le zéro artificialisation nette en 2050. En parallèle, la consommation d'ENAF restera à limiter dans le respect des dispositions de la loi Climat et des autres articles du Code de l'urbanisme.

En conclusion, l'Agence d'urbanisme recommande à ses partenaires Scot, EPCI et communes, en charge des documents de planification en cours de révision ou d'élaboration, d'identifier la consommation d'ENAF à destination des bâtiments et installations agricoles, séparés des parties urbanisées, mais de ne pas l'intégrer à la valeur de référence 2011-2021, ni dans les décennies suivantes. Cette méthode permet de conserver une cohérence dans le raisonnement sur la question de la consommation d'ENAF et évite d'entacher celui-ci « d'insincérité ».

Pièce jointe : A partir des questions d'épures, note juridique de Maître Pierre SOLER-COUTEAUX sur la consommation d'ENAF des bâtis agricoles. Février 2024.

A partir des questions d'épures, note juridique de Maître Pierre SOLER-COUTEAUX sur la consommation d'ENAF des bâtis agricoles. Février 2024.

EPURES – Loi climat / Bâtiments et installations agricoles

Cabinet SOLER-COUTEAUX & ASSOCIES – 26/02/2024

1) A propos des bâtiments agricoles

*La notice du décret 'SRADDET' du 27/11/2023 indique que « pour la 1ère tranche de 10 ans (2021-2031), les constructions ou installations à destination d'exploitation agricole qui sont réalisées dans les espaces agricoles ou naturels **n'emportent généralement pas de création ou d'extension d'espaces urbanisés et donc de consommation de ces espaces** », mais qu'ils engendreraient de l'artificialisation des sols qui sera comptabilisée pour les décennies post 2031.*

Pour la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers :

• La réalisation d'installations et bâtiments agricoles n'emportant pas création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné doit-elle être comptabilisée :

- dans la période de référence 2011-2021 comme de la consommation d'ENAF ?*
- dans les périodes suivantes (2021-2031/ 2031-2041/2041-2051) comme de la consommation d'ENAF ?*

• Est-il possible de comptabiliser les bâtiments agricoles dans la période de référence (2011-2021) et ensuite, ne pas les comptabiliser dans les périodes suivantes (2021-2031, etc ...) ?

I.

Pour rappel, la notice précédant le décret expose les conditions dans lesquelles un équilibre doit être réalisé entre la lutte contre l'artificialisation des sols et la préservation des espaces dédiés aux activités agricoles.

Autrement dit, en considération des objectifs généraux de la loi, il s'agit de ne pas pénaliser les activités agricoles en tant qu'elles nécessiteraient des constructions nouvelles, l'extension de constructions existantes ou des installations nécessaires auxdites activités.

A cette fin, le décret n° 2023-1097 permet au SRADDET de réserver une part d'artificialisation au niveau régional pour permettre de contribuer aux objectifs et orientations prévus dans le schéma directeur régional des exploitations agricoles (C. rural et de la pêche maritime, art. L. 312-1).

II.

La notice expose que pour la période 2021-2031, n'entrent pas dans le décompte de la consommation de l'espace, les constructions ou installations à destination d'exploitation agricole réalisées dans les espaces agricoles ou naturels.

Ceci « *généralement* » : car les constructions et installations agricoles réalisées dans les espaces agricoles dès lors que, en présence d'un PLU, elles sont présumées être compatibles avec l'activité agricole (C. urb., art. L. 151-11) et que peuvent être autorisées en zone A : « *Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'[article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime](#) » et « *les constructions, installations, extensions ou annexes aux bâtiments d'habitation, changements de destination et aménagements prévus par les articles [L. 151-11](#), [L. 151-12](#) et [L. 151-13](#), dans les conditions fixées par ceux-ci* ».*

Cela étant, dans des cas particuliers, des opérations d'envergure permettant de grosses installations qui auraient pour conséquence de compromettre le caractère agricole ou forestier d'« espaces importants » - devraient en principe être décomptées au titre de la consommation d'ENAF : c'est la portée à donner au « *généralement* ».

III.

Il résulte de ce qui précède que dans la mesure où les constructions ou installations à destination d'exploitation agricole ne sont « *généralement* » pas décomptées au titre de la consommation des ENAF dans la période 2021-2030, elles ne doivent pas l'être non plus au titre de la consommation opérée dans la période 2011-2021.

Donc, il n'est pas envisageable pour des raisons évidentes de « sincérité » du décompte, de comptabiliser les bâtiments agricoles comme consommant des ENAF dans la période 2011-2021, ouvrant ainsi une enveloppe de consommation pour la période suivante ; alors que les mêmes constructions ne seront pas décomptées dans la période 2021-2031, l'enveloppe ouverte sous couvert de cette opération pouvant alors servir à d'autres usages. Là se logerait l'insincérité de l'opération.

- [Est-il possible de comptabiliser séparément les bâtiments agricoles dans la période de référence \(2011-2021\) et ensuite, leur fixer des objectifs propres dans les périodes suivantes \(2021-2031, etc ...\) ?](#)

Sous réserve de bien comprendre la question, il semble qu'elle ne se pose pas.

En effet, l'opération consiste à évaluer la consommation globale des ENAF.

Les bâtiments agricoles n'étant pas décomptés à ce titre, pas plus que dans la période 2021-2031, il n'y a pas lieu de leur fixer des « objectifs propres ».

Pour les décennies ultérieures, les documents d'urbanisme devront se positionner par rapport aux objectifs fixés par la loi, dans la mesure où ces objectifs devraient également concerner « l'artificialisation des sols » et non plus la seule « consommation d'ENAF ».

• Est-il possible de ne pas les comptabiliser dans la période de référence et ni non plus dans les décennies suivantes ?

Oui. Voir la réponse ci-dessus : ils ne sont « généralement » pas décomptés.

L'artificialisation liée aux bâtiments agricoles :

Nous avons bien noté que le décret SRADDET de 2023 indique que les bâtiments agricoles artificialisent les sols. Nous nous interrogeons sur l'articulation entre nos premières questions sur la prise en compte ou non de la consommation d'ENAF des bâtiments agricoles et la trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols, pour laquelle ces mêmes bâtiments seront comptabilisés.

• Si on ne comptabilise pas les installations et bâtiments agricoles dans la période de référence et ni dans les décennies suivantes au titre de la consommation d'ENAF, comment faire le lien ensuite à l'artificialisation induite par ces bâtiments après 2031 ?

- *•Si à partir de 2031, les bâtiments agricoles apparaissent dans l'artificialisation, alors qu'ils ont été enlevés de la consommation d'ENAF pour la période précédente, cela ne va-il à l'encontre d'une trajectoire de réduction de l'artificialisation car créant ainsi un « ressaut » de la trajectoire ?*

Ce qu'il en sera de l'artificialisation dans la période 2031-2050 est aujourd'hui incertain.

Cela étant, la circonstance que l'article R. 4251-8-1 du CGCT dans sa rédaction issue du décret n° 2023-1097 dispose que le SRADDET peut réserver « une part d'artificialisation » pour une liste de projets de constructions ou d'extension de constructions ou installations nécessaires aux exploitations agricoles permettant de contribuer aux objectifs et orientations prévus dans le schéma directeur régional des exploitations agricoles laisse penser que si, dans la première décennie, l'on considère que les constructions et installations agricoles ne « consomment » pas d'ENAF, il est très probable qu'elles seront considérées, pour les décennies ultérieures, comme « artificialisant » ces espaces.

Et il en sera ainsi même pour les constructions et installations qui ne seront pas identifiées par le SRADDET au titre de la « part réservée ».

Simplement, les constructions et installations identifiées par le SRADDET seront « décomptées à part ».

POUR LA SELARL SOLER-COUTEAUX & ASSOCIES

Pierre SOLER-COUTEAUX, Avocat