Cerema

Préserver les terres à vocation agricole

La zone agricole protégée (ZAP)

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.

La zone agricole protégée (ZAP) est une servitude d'utilité publique (SUP) qui permet de protéger durablement la vocation agricole de certains espaces et de les soustraire à la pression foncière comme au risque d'urbanisation.

Fiche outils - janvier 2020

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES
COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

Champ d'application

Les territoires concernés

La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, qui a créé l'outil ZAP, a imaginé ce dispositif principalement pour les zones périurbaines.[1]

Le texte de l'article L. 112-2 du code rural et de la pêche maritime semble néanmoins avoir une portée géographique plus large, puisqu'il vise la préservation des zones agricoles sans exiger expressément que ces dernières soient situées en zone périurbaine. De ce fait, une ZAP peut a priori être créée sur le territoire de toute commune et rien n'empêche, par exemple, de créer une ZAP en zone rurale.

Les espaces concernés

Les espaces agricoles que la ZAP permet de préserver doivent présenter un intérêt général en raison :

- soit de la **qualité de leur production**,
- soit de leur **situation géographique**[2],
- soit de **leur qualité agronomique** (article L. 112-2 du code rural et de la pêche maritime).

L'existence de parcelles boisées de faible étendue au sein d'un espace agricole ne fait pas obstacle à l'institution d'une ZAP sur cet espace (tant qu'il s'agit d'une faible étendue)[3].

Par ailleurs, le zonage de ces espaces agricoles par le document d'urbanisme n'est pas un critère bloquant (peu importe que ces espaces agricoles soient classés en zone agricole par le plan local d'urbanisme ou le plan d'occupation des sols)[4].

1. Selon l'exposé des motifs de cette loi (disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale), « *il est apparu nécessaire de prendre des dispositions permettant de maîtriser les changements d'affectation ou les modes d'occupation du sol susceptibles de modifier durablement le potentiel agronomique et biologique, afin d'éviter la destruction non maîtrisée de l'espace agricole et forestier dans les zones périurbaines* ».

2. Voir sur ce point la décision de la Cour administrative d'appel de Nantes (CAA Nantes, 10 juillet 2015, *M. et Mme A...-C...*, n° 14NT01126), qui valide l'insertion d'un jardin d'agrément dans une ZAP vu sa situation géographique (insertion du jardin dans un plus vaste secteur à dominante agricole) : « Si les parcelles [...] appartenant aux requérants sont constitutives d'un jardin d'agrément, il ressort toutefois des pièces du dossier que, dépourvues de constructions, elles sont parties intégrantes du secteur naturel à dominante agricole qui les enserre au nord, au sud et à l'ouest et, à ce titre, ont pu être légalement incluses dans cette [ZAP] ».

3. Voir par exemple la décision de la Cour administrative d'appel de Nantes (CAA Nantes, 10 juillet 2015, M. et *Mme A...-C...*, n° 14NT01126), annule partiellement le périmètre d'une ZAP (au niveau d'un espace boisé) au motif que, « par sa superficie de 17 hectares, l'espace boisé dit " bois de la Pège " [...] ne saurait être regardé comme de faible étendue au sens des dispositions précitées de l'article L. 112-2 du code rural et de la pêche maritime, alors même que la superficie totale de la zone agricole protégée est de 600 hectares ».

4. Voir par exemple la décision de la Cour administrative de Douai (CAA Douai, 7 avril 2016, *M. et Mme A...et autres*, n° 14DA01294) rejetant une demande d'annulation de ZAP au motif, notamment, qu' « il n'est pas sérieusement contesté que les terres des requérants, situées en **zone** N [zone naturelle] du plan d'occupation des sols de la commune [...], justifiaient soit en raison de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique, d'être incluses dans le périmètre défini par la décision attaquée.

Procédure d'institution

L'initiative

L'initiative de la création d'une ZAP peut émaner :

- De **l'État (préfet du département)**,
- Du conseil municipal d'une ou plusieurs **commune(s) intéressée(s)**, ou de l'organe délibérant d'un **établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme (PLU, PLUi) ou de schéma de cohérence territoriale (SCoT), après avis du conseil municipal des communes intéressées.**

La délimitation et le dossier de la ZAP

Le préfet du département établit un projet de délimitation et de classement d'une zone agricole en tant que zone agricole protégée (ZAP). La délimitation de cette zone peut aussi être proposée au préfet par une ou plusieurs des communes intéressées.

Le dossier de proposition de ZAP contient :

- Un **rapport de présentation** ; ce rapport comprend notamment une analyse détaillée des caractéristiques agricoles et de la situation de la zone dans son environnement et précise les motifs et les objectifs de protection et de mise en valeur de la zone ;
- Un **plan de situation** ;
- Un **plan de délimitation du ou des périmètres de la ZAP** d'une échelle telle que chaque parcelle soit clairement identifiable.

L'accord des communes et les consultations

Le projet de ZAP est soumis **pour accord** au conseil municipal de la ou des communes intéressées.

Il est ensuite soumis **pour avis** à :

- La **Chambre d'agriculture**,
- La **Commission départementale d'orientation de l'agriculture** (CDOA),
- L'**Institut national de l'origine et de la qualité** (INAO) quand le projet de périmètre inclut une aire d'appellation d'origine
- Ainsi que, le cas échéant, aux **organismes de défense et de gestion** d'un produit bénéficiant d'un label rouge, d'une appellation d'origine, d'une indication géographique ou d'une spécialité traditionnelle garantie.

Ces avis doivent être notifiés dans le délai de **deux mois** à compter de la réception du projet de ZAP. A défaut de notification dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

L'enquête publique et ses suites

Le projet de ZAP est ensuite soumis à **enquête publique** du code de l'environnement par le préfet (sur ce point, voir la fiche outil Enquête publique).

Au vu des résultats de l'enquête publique et des avis émis, le projet de ZAP est ensuite soumis à **l'accord** du conseil municipal de **la ou des communes intéressées**.

L'approbation de la ZAP et sa publicité

L'approbation de la ZAP relève de l'État. Le **préfet** décide **par arrêté** le classement en tant que ZAP, lequel ne peut intervenir qu'après avoir recueilli l'accord de la ou des communes intéressées (voir ci-avant).

L'arrêté préfectoral créant la ZAP doit ensuite être :

- **affiché** pendant un mois dans chaque mairie concernée,
- **publié** au recueil des actes administratifs de la préfecture du département et mentionné dans **deux journaux diffusés dans le département** (cette mention devant être insérée en caractères apparents).

Cet arrêté, ainsi que les plans de délimitation de la ZAP, doivent aussi être **tenus à la disposition du public** à la préfecture et dans chacune des communes concernées (article R. 112-2-9 du code rural et de la pêche maritime).

L'accomplissement de l'ensemble de ces formalités est essentiel, puisque **les effets juridiques attachés à la création de la ZAP ont pour point de départ l'exécution de l'ensemble des formalités de publication évoquées ci-dessus**[5].

Opposabilité et effets

Opposabilité

La ZAP étant une servitude d'utilité publique (SUP) affectant l'utilisation des sols, l'arrêté portant délimitation et approbation de la ZAP doit être **annexé au plan local d'urbanisme (PLU, PLUi) ou à la carte communale**, lorsque la ou les communes concernées par la ZAP sont dotées de tels documents d'urbanisme (articles L. 112-2 du code rural et de la pêche maritime et L. 151-43, L. 161-1, R. 151-51 et R. 161-8 et annexe du code de l'urbanisme).

Pour cela, le préfet doit notifier la ZAP au maire ou au président de l'EPCI compétent en matière de PLU(i) ou de carte communale, lequel doit l'annexer sans délai par arrêté au document d'urbanisme. A défaut, le préfet doit mettre en demeure le maire ou le président de l'EPCI d'y procéder dans le délai maximum de 3 mois. Si cette formalité n'est pas accomplie dans ce délai, le préfet y procède d'office.

Cette formalité est également très importante, dans la mesure où **le défaut d'annexion des servitudes d'utilité publique (SUP) aux documents d'urbanisme est sanctionné par l'inopposabilité de la ZAP aux demandes d'autorisation d'occupation du sol** (voir la fiche outil Servitudes d'utilité publique sur le site Internet des Outils de l'aménagement). Plus précisément, après l'expiration d'un délai d'un an à compter, soit de l'approbation du PLU(i) ou de la carte communale, soit de l'institution de la ZAP (si la ZAP est postérieure à l'approbation du document d'urbanisme), seules les servitudes annexées au document d'urbanisme ou publiées sur le portail national de l'urbanisme peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol (articles L. 152-7 et L. 162-1 du code de l'urbanisme).

Effets

Les terrains inclus dans le périmètre de la ZAP font l'objet d'une protection visant à maintenir leur caractère agricole. Ainsi, **tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique** d'une ZAP doit être soumis à **l'avis de la chambre d'agriculture** et de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA). Si ce changement d'affectation concerne une aire d'appellation, le préfet peut consulter l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO).

Ces avis sont réputés favorables s'ils ne sont pas émis dans le délai de 2 mois à compter de la réception du dossier. **En cas d'avis défavorable de l'un d'entre eux, le changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet.**

Attention !

Le changement de mode d'occupation ne requiert pas de solliciter les avis précités et, le cas échéant, l'accord motivé du préfet, lorsqu'il relève d'une autorisation au titre du code de l'urbanisme (exemple : non-opposition à déclaration préalable, permis de construire ou permis d'aménager...) et lorsque le terrain est situé dans un territoire couvert par un PLU(i) ou un document d'urbanisme en tenant lieu (articles L. 112-2 du code rural et de la pêche maritime et R. 425-20 du code de l'urbanisme).

5. À noter : La date à prendre en compte pour l'affichage en mairie est celle du premier jour où cet affichage est effectué.

Intérêts et points de vigilance

Intérêts

L'outil ZAP présente notamment les avantages suivants :

- Une **consolidation du caractère agricole des espaces concernés, souvent déjà menacés, en vue de freiner l'étalement urbain**, grâce à un engagement de la ou des commune(s) sur le long terme.
- Un moyen de **limiter la rétention de fonciers à vocation agricole** par leurs propriétaires, liée l'attente d'une évolution des documents d'urbanisme plus lucrative.
- Un moyen de mieux protéger les espaces agricoles **lorsque la commune ou les communes concernées ne sont pas couvertes par un document d'urbanisme...**

Point de vigilance

- Une réflexion à avoir sur l'**étendue du périmètre retenu** compte tenu notamment du risque de report de la pression foncière sur les espaces non inclus dans le périmètre de la ZAP.
- Contrairement au périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et périurbains (PAEN), **aucun programme d'action n'est prévu** en complément de l'institution de la ZAP.
- Une sécurisation de la vocation agricole des terres qui n'ouvre néanmoins **pas droit à une indemnisation** au profit des propriétaires concernés, *via* par exemple, un droit de délaissement.
- L'importance de prévoir un **suivi de la ZAP** avec un soutien des exploitants, de manière à favoriser la transmission des exploitations et le développement de projets agricoles.
- L'intérêt de compléter la ZAP par des **dispositions protectrices au sein du périmètre de la zone dans les documents d'urbanisme** (SCoT et PLU, PLUi en premier lieu).

Textes de référence

Principalement les articles suivants :

- Code rural et de la pêche maritime : articles L. 112-2, R. 112-1-4 à R. 112-1-10
- Code de l'urbanisme : articles L. 152-7, L. 153-60, L. 162-1, R. 425-20 et annexe

Pour aller plus loin

Site outils de l'aménagement :
http://outil2amenagement.cerema.fr

Rubrique foncier :
http://outil2amenagement.cerema.fr/foncier-r7.html

Rubrique cadre de vie et environnement :
http://outil2amenagement.cerema.fr/cadre-de-vie-et-environnement-r4.html

Rédacteurs

Audrey Lebeau, Adden avocats · Auvergne-Rhône-Alpes pour le Cerema

Contacts

Cerema Territoires et Ville :
http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html
Sarah Olei, Raphaèle Ratto, Guillaume Fauvet
Foncier - Guillaume Fauvet

Photo de couverture
©Pixabay

Maquettage
www.laurentmathieu.fr

Date de publication
Avril 2020

© 2020 - Cerema
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - www.cerema.fr
Cerema Territoires et ville - 2 rue Antoine Charial - 69426 LYON cedex 03 - Tél. +33 (0)4 72 74 58 00
Siège social : Cité des mobilités - 25 av. François Mitterrand - CS 92803 - 69674 BRON Cedex - Tél. +33 (0)4 72 14 30 30