

# LUTTE CONTRE LES DETOURNEMENTS D'USAGE AGRICOLE EN RÉGION PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR



## GUIDE PRATIQUE À L'USAGE DES MAIRES ET AGENTS COMMUNAUX ET RECOMMANDATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE STRATÉGIE COMMUNALE GLOBALE ET EFFICACE

**Chambres d'Agriculture Provence-Alpes-Côte-D'azur**  
**SAFER Provence-Alpes-Côte-D'azur**

# Les détournements d'usage agricole : Contexte et enjeux en Provence-Alpes-Côte-d'Azur

## Pourquoi les Chambres d'Agriculture et la SAFER sont-elles mobilisées sur cette thématique ?

Les « détournements d'usage en zone agricole » se multiplient en Provence-Alpes-Côte-D'azur, tout particulièrement sur le littoral et dans les zones périurbaines, sujettes à de fortes pressions foncières.

Comme l'a montré une étude de 2023 menée par les Chambres d'Agriculture des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var, du Vaucluse et de la SAFER Provence-Alpes-Côte-D'azur ces détournements d'usage impactent fortement le développement agricole des territoires concernés : au-delà de la perte immédiate de potentiel agricole des sols sur lesquels ils sont implantés, ils génèrent une série d'effets induits comme l'augmentation mécanique du prix du foncier, le risque de pollution des eaux de proximité, un accroissement des conflits de voisinage, ou encore une aggravation des risques d'inondation qui conduisent à une désertion par les agriculteurs locaux de ces zones impactées... Avec

pour conséquence la mise en place d'un cercle vicieux difficile ensuite à contrer !

Très mobilisées sur cette thématique, dans un contexte de raréfaction des terres fertiles disponibles, d'une part, et de volonté de relocalisation locale de la production alimentaire d'autre part, les Chambres d'Agriculture de Provence-Alpes-Côte-D'azur et la SAFER souhaitent aujourd'hui alerter les pouvoirs publics sur cette problématique préoccupante, tout en donnant les outils nécessaires aux acteurs légitimes pour lutter contre les détournements d'usage.

Ce guide, qui constitue l'un des livrables d'un projet financé par le FEADER Provence-Alpes-Côte-D'azur en 2022, a été pensé comme un outil d'aide à la lutte contre les détournements à destination des communes et des intercommunalités.

## De quels détournements parle-t-on exactement ?

Tout d'abord, il convient ici de resituer rapidement le contexte de l'étude menée ainsi que les choix opérés pour la rédaction du présent guide.

En effet, le diagnostic des détournements d'usage agricole conduit en 2022 en Provence-Alpes-Côte-D'azur sur 4 secteurs d'étude distincts a permis de déterminer 6 grandes catégories de détournements :

- Résidentiel (maisons et leurs jardins d'agrément ainsi que leurs espaces de stationnement et autres bâtis en ruine (anciennes habitations supposées) ...)
- Economique (BTP, terrassiers, casses-autos, dépannage, stockages, gardiennage bateaux, ...) Dépôts sur friches (gravats, décharges, carcasses automobiles, ...)
- Loisirs et agrément (chevaux, terrains de cross, ...)
- Gens du voyage (caravanes, carcasses de voitures et matériaux divers en lien avec les

habitations, mobil-home, maisons, dépôts de matériaux inertes liés aux habitations)

- Cabanisation

Ces catégories ont ensuite été précisées par des exemples constatés sur le terrain (photos interprétation, visites de sites, retours des services urbanisme communaux). Ce travail a servi de socle de réflexion pour élaborer les recommandations contenues dans le présent guide.

Néanmoins, la catégorie d'usage « Résidentiel » est apparue particulièrement délicate à traiter avec les moyens à disposition. Il s'est en effet avéré difficile de considérer le caractère licite ou non des (parfois nombreuses) constructions à usage résidentiel présentes au sein des secteurs étudiés.

En effet, de nombreuses questions se posent concernant ces bâtiments : la construction a-t-elle été autorisée ? Si oui, a-t-elle été consentie pour

un ressortissant agricole ? A-t-elle été revendue à un non-agriculteur ? Est-ce que cela est constitutif d'un détournement d'usage ? Quelles conséquences lors de la revente à un non-agriculteur (perte de l'usage agricole des terrains liés à la propriété bâtie, possibilité d'encadrer ce droit de revente ; etc.) ? C'est pourquoi les sujets qui se rapportent à la

question spécifique du résidentiel n'ont pu être traités dans le cadre de l'étude menée et du présent guide. Elles seront possiblement abordées dans le cadre d'un projet dédié.

## Les grands apports de connaissances de l'étude

Le diagnostic a montré que le phénomène, souvent sous-estimé, peut représenter dans certaines communes comme Pertuis et La Roquette sur Siagne, jusqu'à 9 % des espaces agricoles communaux (respectivement 51 ha et 24 ha de terres occupées par des activités autres que de l'agriculture : activités résidentielles, activités économiques, activités de loisirs, ou dépôts). Par ailleurs, ces activités se développent souvent en toute illégalité.

En effet, si les causes et mécanismes sont très divers en fonction des secteurs, ils présentent néanmoins deux similitudes notables :

- D'une part ils se multiplient sur des zones attractives au regard des besoins de ces activités non agricoles ;
- D'autre part, les difficultés éprouvées par les communes pour faire cesser les infractions y génèrent un sentiment d'impunité perçu par les administrés, au premier rang desquels se trouvent les agriculteurs confrontés à des cohabitations d'usages souvent peu compatibles avec l'activité agricole

Tout porte ainsi à croire que sur ces zones agricoles périurbaines en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, le ratio bénéfice/risque, penche largement en faveur du détournement d'usage, c'est-à-dire que le bénéfice d'implantations illicites d'activités non agricoles dans les zonages A « agricoles » des plans locaux d'urbanisme (PLU, PLUi) est plus important que le risque de sanction – ou que la sanction elle-même.

Le diagnostic, enfin, a montré que les communes les plus concernées par les détournements d'usage sont généralement conscientes de la problématique et sont fortement impliquées dans la lutte contre ces infractions.

**le phénomène, souvent sous-estimé, peut représenter jusqu'à 9 % des espaces agricoles communaux**

## Caractériser les détournements d'usage

Les « détournements d'usage » en zone agricole dont il sera question dans la suite de ce guide ne bénéficient d'aucune définition officielle comme caractéristiques de l'atteinte portée à une activité spécifique. En effet, ils peuvent toucher aussi bien à des usages et installations clairement encadrés par le code de l'urbanisme ou de l'environnement, auxquels correspondent alors des infractions

caractérisées, qu'à des détournements dont la caractérisation juridique est parfois plus ténue, cela en fonction notamment de l'existence éventuelle et du niveau de précision du règlement d'urbanisme local.

# ZOOM

## Rappel sur les infractions :

### **Toute infraction pénale nécessite un texte précis d'incrimination.**

En vertu du principe de légalité, toute action ou omission ne constitue une infraction que dans la stricte mesure où elle présente les caractères et remplit les conditions fixées par le texte d'incrimination. Les infractions peuvent relever de deux classifications distinctes :

- **Les infractions aux règles de procédures** : il s'agit d'atteintes aux règles fixées au niveau national et qui recouvrent l'exécution de travaux sans autorisation ou non conformes à l'autorisation délivrée. Également elles concernent les travaux exécutés avec une autorisation obtenue par fraude ou en dépit du refus d'une autorisation sollicitée ou encore malgré un arrêté prononçant un sursis à statuer.
- **Les infractions aux règles de fond (Art. L610-1 CU)** : elles concernent les atteintes aux règles nationales, (ex : atteintes au règlement national d'urbanisme (RNU), loi littoral, loi montagne, etc..) ou aux règles locales (plan local d'urbanisme, carte communale). Ces infractions portent sur la constructibilité des terrains, les possibilités maximales d'occupation du sol, la destination de la construction, ses caractéristiques (hauteur, implantation, aspect extérieur, etc...) et son volume.

### **Quelles caractérisations des infractions à l'urbanisme en l'absence de document d'urbanisme local ?**

*En ce qui concerne les constructions, le RNU pose un principe général disposant que les constructions hors parties urbanisées de la commune ne sont pas autorisées (sauf exceptions listées à l'article L111-4 CU). Néanmoins, les terrains peuvent également faire l'objet d'aménagement divers dont une partie n'est pas sanctionnable au titre du RNU. En effet si un certain nombre de détournements d'usage peut faire l'objet d'un Procès-Verbal d'infraction au Code de l'Urbanisme en l'absence de Règlement Local d'Urbanisme en ce qu'ils sont notamment prévus et caractérisés par un code NATINF dédié, il s'avère que par exemple, certains détournements qui impactent pourtant de façon significative et durable les sols agricoles ne peuvent être caractérisés au titre du RNU tels que (hors SPR) :*

- Les affouillements et exhaussements de sol d'une profondeur/hauteur inférieure à 2m
- Les affouillements et exhaussements de sol d'une profondeur/hauteur supérieure à 2m mais dont la superficie ne dépasse pas 100m<sup>2</sup>
- Création et aménagements de voies d'accès
- Coupe ou abattage d'arbres
- Travaux modifiant l'aménagement des espaces non bâtis autour d'un bâtiment
- Autres travaux, installations, aménagements affectant l'utilisation des sols
- Les constructions d'une hauteur inférieure à 12m et d'une emprise au sol ou SDP inférieures à 5m<sup>2</sup>
- Les bassins de moins de 10m<sup>2</sup>
- Les châssis ou serres d'une hauteur inférieure à 1,80m
- Les murs de moins de 2m de haut, les clôtures
- Les terrasses ou plateforme de plain-pied
- Création d'un golf d'une superficie inférieure à 25ha // Création d'un parc d'attraction/aire de jeux et de sport d'une superficie inférieure à 2ha
- Aire de stationnement, dépôts de véhicules, garages collectifs de caravanes ou RML de moins de 10 unités
- Occupations des terrains par une activité de type pension équestre sans activité agricole, etc.

Ainsi, pour les besoins de ce guide, nous opterons pour la définition suivante :

**Le « détournement d'usage en zone agricole » désigne l'utilisation, l'occupation et/ou la réalisation de travaux, d'installations ou d'aménagements sur un bien immobilier à usage agricole, bâti ou non-bâti, de nature à empêcher ou à affecter l'exercice d'une activité agricole sur ledit bien, qu'il soit volontaire ou involontaire. Il peut être infractionnel, lorsqu'il contrevient aux dispositions légales et**

**réglementaires en vigueur, particulièrement aux dispositions du règlement national d'urbanisme ou du document d'urbanisme local régissant le bien considéré, ou non-infractionnel dans le cas contraire ».**

Ce guide a donc pour objet de contrer l'une des difficultés majeures que les communes rencontrées ont pu faire remonter : le manque de connaissance et de support juridique pour traiter l'entièreté des détournements d'usage.



## GLOSSAIRE

**CABANISATION** : autre terme utilisé pour désigner les détournements d'usage. Vise généralement les constructions et les aménagements ayant une destination d'habitation.

**MITAGE** : les détournements d'usage participent à miter le territoire par l'implantation de constructions, d'installations ou de dépôts, de manière non planifiée par un schéma d'aménagements. Cela fragmente le parcellaire agricole et naturel.

**CHANGEMENT DE DESTINATION DES BÂTIS AGRICOLES** : le changement de destination des bâtis agricoles, généralement vers une vocation d'habitat, peut être, selon les cas, autorisé ou constitutif d'un détournement d'usage. En effet, pour ne pas être infractionnelle il est nécessaire que cette possibilité soit prévue et strictement encadrée par le document d'urbanisme (identification du ou des bâtis concernés, motivation quant à l'inutilité voire l'impossibilité d'usage du bâti pour l'activité agricole, intérêt architectural de la construction, destination(s) nouvelles(s) autorisée(s) et tout autre élément de préconisations relatif à la préservation de l'activité agricole environnante). Attention toutefois : ces changements renforcent les détournements d'usage puisqu'il s'agit généralement de non-agriculteurs qui s'installent, délaissant les parcelles auparavant cultivées. Il convient donc d'y privilégier des destinations complémentaires à l'activité agricole pouvant bénéficier aux exploitants en place.

# Le rôle prépondérant du maire et des élus locaux dans la lutte contre les détournements d'usage

## Malgré une responsabilité partagée entre différents acteurs...

---

L'analyse des raisons de la multiplication des détournements d'usage en zone agricole a mis en évidence une multiplicité de facteurs incitatifs, allant de la structure cadastrale de la zone impactée à l'inefficacité des sanctions prononcées, en passant par le manque de communication entre les administrations ou encore la non détection des infractions. (Cf. « arbre des problèmes » en annexe de ce document).

Lutter efficacement contre les détournements d'usage nécessite donc d'intervenir tout au long du processus, pour améliorer la prévention, la détection, la verbalisation, la condamnation et la vérification de l'application des peines prononcées.

Aussi, la lutte contre les détournements d'usage recoupe les prérogatives de différents acteurs du service public, que ce soient les Chambres d'Agriculture, la SAFER, les collectivités territoriales, les services déconcentrés de l'Etat ou encore la justice et il est essentiel que tous s'emparent de cette question pour faire converger l'action publique dans un sens commun.

Malgré tout, l'échelon communal demeure le plus largement et le plus directement concerné par la problématique en raison de ses obligations réglementaires de prévention et de verbalisation, mais aussi de par sa proximité directe avec ces activités subies, et la nécessaire gestion de leur impact économique, humain et environnemental.

### Pourquoi la structure cadastrale peut poser problème ?

Une structure cadastrale très morcelée, composée de lanières ou de parcelles de petite voire très petite taille induit des contraintes d'exploitation importantes (par exemple : difficulté de créer des îlots cultureux de taille confortable générant des nécessités de déplacements multiples entre les parcelles éclatées en « mosaïque ». Ce type de structure favorise le délaissement et ainsi l'enfrichement). C'est alors, que sans activité agricole « régulatrice », les détournements d'usages y sont plus particulièrement facilités.

---

## ... le maire reste en première ligne !

### Rôle de prévention

Le maire ou le président de l'EPCI (si PLUi) doit s'attacher, au travers de son PLU, à définir un projet de territoire clair avec des règles suffisamment précises pour éviter des difficultés potentielles dans l'application des règles d'aménagement du territoire.

Étant donné le fait que le maire est compétent pour délivrer les autorisations d'urbanisme, il est le plus à même de détecter les infractions sur le territoire de sa commune car, il connaît les règles de fond et les procédures d'évolution de l'aménagement de son territoire. Le Code de l'Urbanisme rend obligatoire

la constatation d'une infraction par le Maire dès lors qu'il en a connaissance. C'est pourquoi, il est nécessaire qu'il se dote de moyens suffisants pour assurer l'exercice de cette obligation légale qu'il lui est délégué. C'est ainsi que le maire peut tout à la fois agir en amont des infractions (en rédigeant des règles d'urbanisme fines, en prenant des dispositions réglementaires adaptées, en refusant les autorisations d'urbanisme irrégulières ou favorisant les situations infractionnelles - telles que les divisions foncières par exemple) ou en réaction aux infractions constatées (que celles-ci soient contraires au RNU ou au document d'urbanisme local).

## Obligation de constater les infractions

Conformément au code de l'urbanisme, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est tenu de faire dresser un procès-verbal.

Pour le maire, cet acte se réalise dès lors qu'il a les éléments matériels qui sont de nature à constater une infraction. Il doit également s'assurer que la transmission des éléments au parquet se réalise sans délai.

Le président de l'EPCI est tenu de faire dresser un procès-verbal dès lors qu'il en a la connaissance. Toutefois, il n'en a pas la compétence lui-même. Il doit donc faire constater l'infraction par un agent commissionné par le Maire.

Les EPCI possèdent également un pouvoir d'action souvent démultiplié qui peut permettre la mutualisation des actions et des moyens. À titre d'exemple en Vaucluse, la COVE a mis en place une police de l'urbanisme mutualisée à l'échelle de son agglomération qui permet ainsi aux petites communes d'agir plus efficacement.

## Droit pénal de l'urbanisme: compétence exercée au nom de l'état

Le maire agit en qualité d'agent de l'État puisque les actes pris dans le cadre des dispositions du Code de l'urbanisme sont toujours accomplis au nom de l'État. C'est pour cela que ces actes sont sous contrôle du représentant de l'État dans le département, c'est-à-dire le préfet. Le maire doit transmettre systématiquement la copie du procès-verbal dressé au préfet.

D'ailleurs, la conséquence de ce principe est que le

maire n'engage pas la responsabilité de la commune si une faute éventuelle est commise.

Par exemple, une carence ou un retard pris dans la constatation de l'infraction ou dans la transmission du procès-verbal au parquet peut fonder un recours en responsabilité devant la juridiction administrative et est susceptible d'engager la responsabilité de l'État pour faute, et non celle de la commune. Cependant, pour engager la responsabilité de l'État, le requérant doit établir le lien de causalité entre la faute et le préjudice subi. Toutefois, le maire demeure tenu de respecter la procédure prévue au Code pénal.

Enfin, sur sa demande, le maire peut recevoir une assistance de la part des services de l'État (DDT) pour exercer ces compétences. Ils peuvent les accompagner dans la rédaction de modèles de procès-verbaux ou d'appui juridiques.

**Dans certains départements des outils numériques ont été mis en place pour faciliter l'identification des détournements d'usage, les procédures judiciaires et la mise en lien avec les services de l'État.**



## SOMMAIRE

# Les moyens d'action des communes

### Prévenir les détournements d'usage\_9

- ▶ Optimiser la planification urbaine\_10
- ▶ Agir sur le foncier\_16
- ▶ Informer et sensibiliser les citoyens et les propriétaires fonciers\_18

### Améliorer la répression des détournements d'usage\_20

- ▶ La répression immédiate : faire cesser l'infraction\_21
- ▶ La répression « longue » : la sanction pénale\_23
- ▶ Synthèse et comparaison des principaux outils de répression\_25

### Rendre une vocation agricole aux terrains détournés et altérés\_28

- ▶ Des techniques de remise en état éprouvées\_29
- ▶ Des (re)valorisations par l'agriculture à adapter en fonction du contexte\_30

### Travailler en synergie avec les autres acteurs de la lutte contre les détournements d'usage\_33

- ▶ Échelon intercommunal : enjeu de mutualisation de la verbalisation et de la détection\_34
- ▶ Échelon départemental : enjeu de dialogue entre l'exécutif et le judiciaire\_35
- ▶ Échelons régional et national : enjeu d'harmonisation et de portage législatif\_35

### ANNEXES\_37

**| Prévenir  
les détournements d'usage.**

# Prévenir les détournements d'usage

Il apparaît absolument nécessaire d'agir avant l'apparition de détournements d'usage en zone agricole.

En effet, la dégradation de la qualité agronomique de ces espaces a des conséquences durables, voire irréversibles sur leur vocation initiale de production. Même les peines de remise en état, lorsqu'elles sont prononcées et exécutées, ne permettent pas (ou de manière très exceptionnelle) de retrouver le potentiel agronomique initial (cf. partie 4 – Reconquête).

Les actions de prévention permettront donc de minimiser les atteintes faites aux sols fertiles... et limiterons les moyens de répression à déployer par la suite !

Les actions de prévention sont multiples et adaptables en fonction des caractéristiques et des moyens de chaque commune et intercommunalité.

Elles peuvent concerner la planification territoriale et les documents d'urbanisme, la veille et l'action foncière ainsi que la sensibilisation des usagers et des propriétaires fonciers.

## Optimiser la planification urbaine

Les détournements d'usage paraissent favorisés par :

### - La rédaction des documents d'urbanisme :

La jurisprudence laisse apparaître certaines difficultés induites par la rédaction des documents d'urbanisme, elle-même contrainte par un régime juridique complexe, des procédures longues et un coût conséquent. Une insuffisante précision sur les caractéristiques des zones agricoles, les équipements d'intérêt collectif admis ou, plus généralement, les occupations ou utilisations du sol autorisées en zone agricole, sont de nature à faciliter les détournements d'usage.

### - L'absence de diagnostic en zone agricole :

Sans diagnostic de la zone agricole, la commune ne peut s'appuyer sur une identification précise des biens détournés, limitant ses possibilités de sanction et/ou d'action en faveur d'une renaturation.

Aussi, il est conseillé aux communes d'optimiser la planification urbaine en réalisant un diagnostic exhaustif des zones agricoles, et en caractérisant au mieux ses zones agricoles, qu'elles aient ou non subi des dégradations.

#### L'intérêt du diagnostic agricole :

S'il ne constitue pas une pièce obligatoire du PLU, sur les communes présentant des enjeux agricoles, ce diagnostic est fortement recommandé. En effet, s'il est de qualité, il sera de nature par exemple à :

- Permettre la caractérisation des espaces agricoles communaux
- Rendre possible l'émergence d'un véritable « projet » agricole communal via une OAP par exemple
- Édicter des règles ad hoc
- Identifier les sièges d'exploitation et les bâtis susceptibles de permettre la diversification agricole par changement de destination encadrée
- Identifier les biens détournés

Tous ces éléments présentant l'intérêt majeur suivant pour le sujet qui nous occupe : fonder plus tard et plus aisément les refus d'autorisations, les éventuelles préemptions ainsi que les PV

## **a. Identifier et caractériser les zones A dans un diagnostic agricole exhaustif**

C'est le diagnostic qui va permettre de justifier le classement de certains secteurs du territoire en zone agricole des PLU en raison de leur potentiel agronomique, biologique ou économique.

### **→ Caractériser ses zones agricoles « classiques »**

Les éléments du rapport de présentation se doivent d'être précis et de décrire les spécificités agricoles des différents secteurs concernés : maraîchage, arboriculture, élevage... en précisant les éléments permettant d'exploiter ces espaces : accès à l'eau, climat, qualité agronomique des sols...

Cette identification précise permettra de faciliter la caractérisation de ce qui est compatible ou non avec la vocation de ces espaces et donc de sanctionner les usages non conformes pouvant y apparaître.

### **→ Caractériser ses zones agricoles « détournées »**

Il convient également d'identifier les secteurs agricoles détournés de manière précise, notamment par la réalisation d'une cartographie permettant de les spatialiser. Ces entités « agricoles détournées » pourront devenir des zones « Ar ; Agricole Reconquête » dans le zonage du document d'urbanisme. Ce n'est que par cet état des lieux exhaustif qu'un maintien en zone agricole pourra être justifié sur les secteurs détournés.

En effet, dans les faits, ces espaces n'ont plus de vocation agricole. Ils pourraient pour certains être reclassés en zone urbaine. Le fait de les maintenir en zone agricole malgré les détournements envoie le message selon lequel ces espaces ne deviendront pas constructibles, ce qui peut participer à endiguer les phénomènes de rétention et de spéculation foncière.

En identifiant les phénomènes à l'œuvre, la collectivité pourra justifier de sa volonté de rendre leur vocation à ces espaces qui pourront ainsi faire l'objet d'une orientation de reconquête dans

le PADD ainsi que d'un zonage et d'un règlement « reconquête » spécifique.

Au-delà de l'application des règles du document d'urbanisme, ce sont ces éléments de diagnostic et de justification des choix qui permettront au juge de se prononcer sur le caractère agricole de la zone en cas de litige. Ce travail de production de données précises sur les zones agricoles est donc essentiel pour assurer l'efficacité des sanctions.

Une fois des zones agricoles précisément définies, il convient de souligner que la lutte contre les détournements passe d'abord par la rédaction et la mise en œuvre des règles d'urbanisme opposables en zones agricoles, telles que régies essentiellement par les articles L.151-11 à L.15-13, R.151-22 et R.151-23 du code de l'urbanisme.

Ainsi, une rédaction précise de ces règles évite tout flou ou vide juridique lors de la répression d'un détournement d'usage par les agents sur le terrain et permet également un meilleur encadrement de la prévention de ces détournements.



**Les Chambres d'agriculture sont les partenaires privilégiés de la réalisation de ces diagnostics agricoles dans les documents d'urbanisme.**

**Prenez contact avec les services urbanisme de votre chambre départementale.**

## **b** Définir et encadrer spécifiquement les détournements d'usage dans les règlements

### → Définir le détournement d'usage

Comme précisé en introduction, les détournements d'usage agricoles dans leur entièreté et en ce qu'ils ne sont parfois pas directement sanctionnables par les textes ne bénéficient pas d'une définition satisfaisante qui embrasserait la multiplicité des cas qu'ils recouvrent. Il n'existe en tout cas aucune disposition législative ou jurisprudentielle propre au phénomène en zone agricole qui viendrait préciser ou encadrer cette notion. En l'absence de définition propre, ces infractions ne bénéficient donc pas d'un régime juridique spécifique ; et sont donc traités à l'aune des dispositions existantes et pas toujours adaptées que sont les infractions d'urbanisme ou environnementales.

Pour agir en prévention et en répression des

détournements d'usage, il est nécessaire de les définir directement dans les documents d'urbanisme qui servent d'outils de planification territoriale. Cette définition mérite d'apparaître dans le lexique des dispositions générales du règlement.

Rappelons-le, nous avons choisi de retenir la définition suivante pour ce guide : *le « détournement d'usage en zone agricole » désigne l'utilisation, l'occupation et/ou la réalisation de travaux, d'installations ou d'aménagements sur un bien immobilier à usage agricole, bâti ou non bâti, de nature à empêcher ou à affecter l'exercice d'une activité agricole sur ledit bien, qu'il soit volontaire ou involontaire. Il peut être infractionnel, lorsqu'il contrevient aux dispositions légales et réglementaires en vigueur, particulièrement aux dispositions du règlement national d'urbanisme ou du document d'urbanisme local régissant le bien considéré, ou non-infractionnel dans le cas contraire ».*

### → Préciser la notion d'activité agricole et d'incompatibilité d'exercice avec celle-ci

En application de l'article L.151-11 du code de l'urbanisme, le règlement d'un plan local d'urbanisme peut, dans les zones agricoles, autoriser certaines constructions et installations, à condition qu'elles ne soient pas « incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées ».

Au vu de cette disposition, le Conseil d'État précise qu'il appartient aux collectivités territoriales d'apprécier si les projets envisagés permettent ou non l'exercice d'une activité agricole, en tenant compte des activités exercées ou ayant vocation

à être exercées dans le secteur, de la nature, de la superficie des sols et des usages locaux (CE, 8 février 2017, n° 395464).

À ce titre, une meilleure définition des caractéristiques agricoles des différents secteurs concernés, comme des spécificités des espaces naturels et paysages qu'ils renferment, faciliterait le contrôle des autorisations et la lutte contre les détournements.

**N'hésitez pas à solliciter votre Chambre d'agriculture qui saura vous accompagner dans la définition de ces notions.**

### → Définir la notion d'équipements d'intérêt collectif en zone agricole

Il convient de préciser et de limiter les occupations et utilisations du sol autorisées en zone agricole dans les documents d'urbanisme et notamment d'encadrer les possibilités d'implantation des équipements d'intérêt collectif en les rattachant bien aux notions d'intérêt général et de besoin collectif de la population (CAA Bordeaux, 22 octobre 2020, n° 18BX04522).

En effet, sous couvert de ces notions, certains équipements tels que des déchetteries ou des collèges ont pu être implantés sur ces espaces. Il est donc intéressant de classer ces équipements en

plusieurs catégories en fonction de leur impact sur l'activité agricole, actuelle ou future, (voir pour la distinction des impacts d'une usine d'incinération des ordures et d'un parc éolien, tous deux équipements d'intérêt collectif : CE, 23 décembre 1988, n° 82863 ; 18 juillet 2012, n° 343306) en considérant notamment leur gabarit ou la population en découlant.

**Questions à se poser :**  
**Est-ce que je définis une emprise au sol maximale ?**  
**Est-ce que j'autorise l'accueil du public ?**

En application de l'article L151-11 du Code de l'urbanisme cité précédemment, ces équipements peuvent être autorisés dès lors qu'ils ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel ils sont implantés.

De nouveau, il est rappelé l'importance de bien définir les caractéristiques agricoles des différents secteurs du territoire afin de pouvoir ensuite analyser la compatibilité ou non des équipements collectifs avec ces premiers.

Outre la définition de certaines notions dans le document d'urbanisme, il est également possible de

prévenir les détournements d'usage qui pourraient se développer sur des parcelles en friche, dans des secteurs agricoles moins accessibles ou en déclin d'activité en protégeant durablement les zones agricoles, via des outils de planification urbaine adaptés.

**Pour aller plus loin :**  
**Cf. recommandations de**  
**rédaction de PLU en**  
**ANNEXE de ce guide**

## **C** Autres outils rattachables à la planification urbaine

Les Zones Agricoles Protégées (ZAP) et les Périmètres de Protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PAEN) permettent de protéger les terres agricoles sur le long terme. La mise en place de tels outils permet de limiter la rétention et la spéculation foncière et ainsi le développement de friches agricoles propices aux détournements d'usage. Cela envoie également le message selon lequel, malgré les détournements que l'on peut constater sur le terrain, ces espaces ne deviendront pas constructibles, et resteront en zone agricole.

### → La Zone Agricole Protégée (ZAP)

Une ZAP est une Servitude d'Utilité Publique (SUP), annexée au PLU ou au PLUi, qui permet de préserver durablement la vocation agricole des zones présentant un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique, soit de leur qualité agronomique. Cette protection pérennise dans le temps la destination agricole des parcelles situées à l'intérieur de son périmètre, pérennité indispensable aussi au maintien des exploitations agricoles.

Cet outil de protection du foncier agricole peut être instauré à l'échelle communale ou intercommunale. En effet, les ZAP sont délimitées par arrêté préfectoral, pris sur proposition ou après accord du conseil municipal de la ou des communes intéressées, ou le cas échéant, sur proposition de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de PLU ou sur proposition de l'organe délibérant en matière de SCoT, après accord des conseils municipaux des communes intéressées, après

avis de la Chambre d'agriculture, de l'Inao dans les secteurs en zone AOC et de la Commission Départementale d'Orientation Agricole (CDOA). Le public est également consulté au travers de l'enquête publique.

La réglementation applicable dans le périmètre d'une ZAP est celle de la zone agricole du document d'urbanisme. Aucun règlement supplémentaire n'est associé à la ZAP. Toutefois, tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou écologique de la ZAP doit être soumis à l'avis de la Chambre d'agriculture et de la CDOA. En cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet.

Ainsi, cette servitude d'utilité publique est bien mise en place, à l'issue d'une étude adéquate tendant à démontrer l'intérêt agricole de la ou des zones concernées. En cela, la prise d'un PV d'infraction sur un terrain situé au sein d'un périmètre en ZAP devra stipuler cette spécificité tendant à renforcer de fait la démarche de lutte et à renforcer par là même la caractérisation de l'infraction constatée.

### → Le Périmètre de Protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PAEN)

Le Périmètre de Protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PAEN) permet de réunir, dans un même outil, une possibilité de maîtrise foncière et un projet de développement et d'aménagement. Un PAEN est instauré par le département avec l'accord de la ou des communes concernées et sur avis de la Chambre d'agriculture.

Un PAEN concerne les espaces agricoles et naturels situés à proximité des agglomérations et dont le

devenir est menacé par la pression urbaine ; la délimitation du périmètre doit être compatible avec le SCoT et une fois approuvé, il est opposable aux communes concernées à l'occasion de l'élaboration ou de la révision d'un PLU ou d'une carte communale.

Ce périmètre est associé à un programme d'actions qui précise les aménagements et les orientations de gestion visant à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages. Cet outil permet également la mise en œuvre d'un droit de préemption spécifique permettant l'acquisition du

foncier par la collectivité.

Ainsi un certain nombre d'actions peut être mené au niveau de la planification territoriale afin de prévenir et pouvoir sanctionner par la suite les détournements d'usage. Afin de renforcer ces actions, les collectivités ont aussi des outils à leur disposition leur permettant d'agir sur le foncier pour maintenir le potentiel et renforcer la dynamique agricole d'un secteur, renforçant ainsi la prévention des détournements d'usage.



*Activité de stockage et commercialisation de bois de chauffage - Plaine de la Siagne (06)*

*Photo : Chambre d'Agriculture des Alpes-Maritimes*

## **d.** Recourir aux refus de raccordements

Le maire exerce la police de l'urbanisme sur le territoire de sa commune. Outre la possibilité d'accorder ou de refuser des autorisations d'urbanisme, il peut également s'opposer au raccordement définitif au réseau de distribution d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone d'une construction lorsque celle-ci n'a pas été autorisée ou agréée (Art.L. 111-12 CU).

Cette opposition aux raccordements est un outil majeur dans la lutte contre les détournements d'usage. Il convient pour la mairie de se rapprocher des fournisseurs d'énergie ou d'eau afin d'établir des modalités de collaboration renforcées sur ces sujets.

## **e.** Procédure d'abandon manifeste

La procédure d'abandon manifeste, imposant au propriétaire d'un bien d'engager des travaux afin de mettre fin à son état d'abandon manifeste, est régie par les articles L. 2243-1 à L. 2243-4 du Code général des collectivités territoriales.

Cette procédure, utilisable en zone agricole, peut être mise en œuvre sur des biens bâtis ou non-bâtis.

À ce titre, deux conditions cumulatives doivent être remplies : les biens doivent manifestement ne plus être entretenus et doivent être dépourvus d'occupant à titre habituel.

La mise en œuvre de cette procédure comporte plusieurs phases qui nécessite une certaine rigueur et assiduité, mais elle peut permettre d'aboutir à une déclaration d'utilité publique prise par le préfet, ainsi qu'un arrêté de cessibilité et l'ordonnance d'expropriation ou d'acquisition amiable au profit de la collectivité.

# 2 Agir sur le Foncier

Afin de pouvoir détecter en amont les détournements d'usage susceptibles de s'implanter en zone agricole et de les identifier, il convient d'exercer une surveillance active des parcelles agricoles. La collectivité peut mettre en place une stratégie

d'observation et d'action sur les mutations foncières qui peut aller jusqu'au remembrement parcellaire. Concourir à maintenir un foncier occupé par des activités agricoles dynamiques contribue à prévenir les détournements d'usage.

## 2. Surveiller et gérer les mouvements de foncier agricole «douteux»

→ **Mettre en place une Convention d'Intervention Foncière (CIF) avec la SAFER pour assurer une veille foncière sur le territoire.**

Cette convention passée avec la SAFER, permet à une collectivité de mettre en place une veille foncière sur son territoire et de solliciter l'exercice du droit de préemption de la SAFER ; la CIF inclut également un observatoire foncier. Ainsi, la collectivité est informée directement de toutes les transactions dont la SAFER est notifiée, ce qui lui permet de bien connaître son foncier agricole en mouvement et son devenir. En outre, la collectivité peut demander à la SAFER d'exercer son droit de préemption en vue de réguler les prix du foncier agricole et de préserver la qualité environnementale d'un site, mais également d'éviter tout changement de destination des parcelles.

→ **Mettre en place une Convention d'Aménagement Rural (CAR) avec la SAFER pour mener une animation foncière sur le territoire.**

La CAR mise en place sur un territoire permet au conseiller foncier local d'opérer une animation foncière. Celle-ci permet :

- **D'anticiper la vente de parcelles agricoles à des fins non agricoles et d'éviter ainsi le mitage,**
- **De faciliter la constitution d'îlots parcellaires, pour installer de jeunes agriculteurs ou de conforter les exploitations existantes,**
- **De restructurer des secteurs à forte vocation agricole dont le parcellaire est éclaté via l'échange de parcelles,**

- **De contacter les propriétaires de parcelles en friche en les sensibilisant à la vocation agricole de leur foncier afin qu'ils vendent ou louent leur terrain à des exploitants.**

Toutes ces actions peuvent anticiper l'apparition de détournements d'usage en zone agricole en rendant celle-ci la plus dynamique et la mieux structurée possible.

→ **Être vigilant quant aux Déclarations d'Intention d'Aliéner (DIA) pour garantir la vocation agricole d'un bien.**

La transmission de la DIA à la commune lui permet de réagir en cas de vente de parcelle. Lorsque la DIA est reçue, il convient de bien s'informer sur le bien en question, en lien avec la SAFER : quel est le bien ? où est-il situé ? quel est le prix ? quel est l'acheteur et pour quel projet souhaite-t-il acheter ? Ces questions permettront à la commune de déceler un potentiel détournement d'usage à venir. Elle pourra alors éventuellement décider de faire usage de son droit de préemption. Ainsi, la commune garantit la vocation agricole du bien.

→ **Être vigilant quant aux déclarations préalables de division afin de garantir un foncier agricole durable.**

De la même manière que pour les DIA, lors de la réception d'une déclaration préalable de division parcellaire, il s'agira pour la commune de s'assurer que cette division n'est pas de nature à favoriser un potentiel détournement d'usage à venir et qu'elle ne va pas à l'encontre des axes stratégiques définis dans la politique d'aménagement rural du territoire. Auquel cas, il lui appartiendrait d'agir pour la contrer ou l'encadrer de sorte qu'elle ne puisse donner lieu à un détournement d'usage.

## EXEMPLE

de la commune de Tarascon (Bouches-du-Rhône) :

Lorsque la commune reçoit une déclaration préalable de division et que celle-ci, après prise d'informations, semble suspecte, le conseil municipal se réunit pour en discuter et prendre une décision. Il en ressort une délibération municipale qui est notifiée aux intéressés et transmise au contrôle de légalité. Cette délibération se justifie par le fait qu'il y a eu deux remembrements fonciers effectués sur la commune ; la délibération intervient pour les garantir.

## **b** Réorganiser le foncier agricole (remembrement)

L'Aménagement Foncier Agricole, Forestier et Environnemental (AFAFE) est un outil important d'aménagement du territoire, qui vise notamment à améliorer les conditions d'exploitation des propriétés rurales agricoles et forestières en diminuant le morcellement.

Il s'agit d'opérations de restructuration foncière intervenant à l'échelle communale ou intercommunale. Elles permettent de recréer des unités foncières cohérentes à partir de propriétés morcelées. Cela permet aux agriculteurs de

bénéficier de conditions d'exploitation favorables en leur permettant de s'implanter sur des surfaces plus importantes et plus cohérentes. Il permet également d'éviter de petits « délaissés agricoles », peu attractifs pour les agriculteurs, et plus souvent sujets aux détournements d'usage.

Il s'agit d'un mode d'aménagement du foncier rural dont la compétence relève du Département. La procédure est déclenchée à l'initiative d'une ou plusieurs communes qui doivent saisir le Département, lequel se charge du déroulé de la procédure.

### **EXEMPLE**

de la commune de Tarascon (Bouches-du-Rhône) :

*La commune a mené deux remembrements sur son territoire en 1998 et 2001. Pour cela, elle a dédié une personne à temps complet au suivi de ces remembrements, en lien avec les services de l'État (et notamment le préfet qui instruit la demande et suit les opérations), un géomètre et une association foncière créée par la commune dans le but de porter la propriété des délaissés et des chemins. L'objectif atteint était de regrouper des parcelles pour endiguer le morcellement de la zone agricole en repensant la dynamique autour d'entités plus grandes autour des sièges d'exploitation, en créant ou recréant des chemins d'exploitations, en échangeant des parcelles entre exploitants et en accompagnant les agriculteurs. L'idée était de constituer des entités qui seraient à l'avenir plus difficiles à détourner et à revendre à des non agriculteurs. « Ça a été un gros travail, c'est une procédure complète et difficile (...) on touche au droit de propriété tout de même ».*

*A la suite de ces remembrements, pendant 10 ans, la commune a disposé d'un droit réglementaire à la préemption et d'opposition aux divisions parcellaires afin de garantir les résultats obtenus alors. L'association foncière a été dissoute et la commune est devenue propriétaire de certains chemins d'exploitation. Depuis, la commune mène un travail de fond pour garantir dans le temps les résultats obtenus par les remembrements et empêcher le re-morcellement de la zone agricole. Elle a recouru à une CAR avec la SAFER et s'est dotée d'un budget pour permettre des acquisitions par préemption, elle accompagne les exploitants sur les parcelles dont elle est propriétaire ; elle s'investit donc largement sur le foncier en zone agricole et communique beaucoup autour de ses actions. Ce travail de fond « doit être un travail mené par les agents, les élus et la SAFER ensemble ».*

Il est important de définir, avec l'échelon territorial compétent, une stratégie d'aménagement adaptée au territoire local. Cette stratégie d'aménagement va de pair avec une bonne définition et mise en pratique

de la politique agricole locale : un foncier accessible permet une agriculture dynamique, limitant ainsi la création de « dents creuses » qui sont plus enclines à voir apparaître des détournements d'usage.

# 3 Informer et sensibiliser les citoyens et les propriétaires fonciers

---

Chaque action sur le foncier agricole envoie un message fort à l'attention de ce qui voudraient détourner l'usage agricole d'un terrain. Quelle que soit l'action entreprise, il est essentiel de bien communiquer auprès des citoyens et usagers de la zone agricole.

Il peut arriver que des citoyens et des usagers des zones agricoles ne sachent pas ce qu'est véritablement un détournement d'usage et ne considèrent pas leur action comme telle. C'est pourquoi il est primordial d'informer en amont sur les détournements d'usage (qu'est-ce que c'est ?) et les risques encourus par le contrevenant (quelle sanction ?).

Une bonne information peut endiguer l'effet bien souvent constaté de « tache d'huile », effet selon lequel une personne se sentira autorisée à utiliser son terrain agricole comme bon lui semble, puisque son voisin l'a fait sans conséquence négative notable.

Il convient de communiquer sur les détournements de manière pédagogique auprès des citoyens.

A cette campagne d'information, la commune peut ajouter des actions de communication et de dialogue plus ciblées auprès des propriétaires ou usagers des zones agricoles par l'intermédiaire d'agents dédiés.

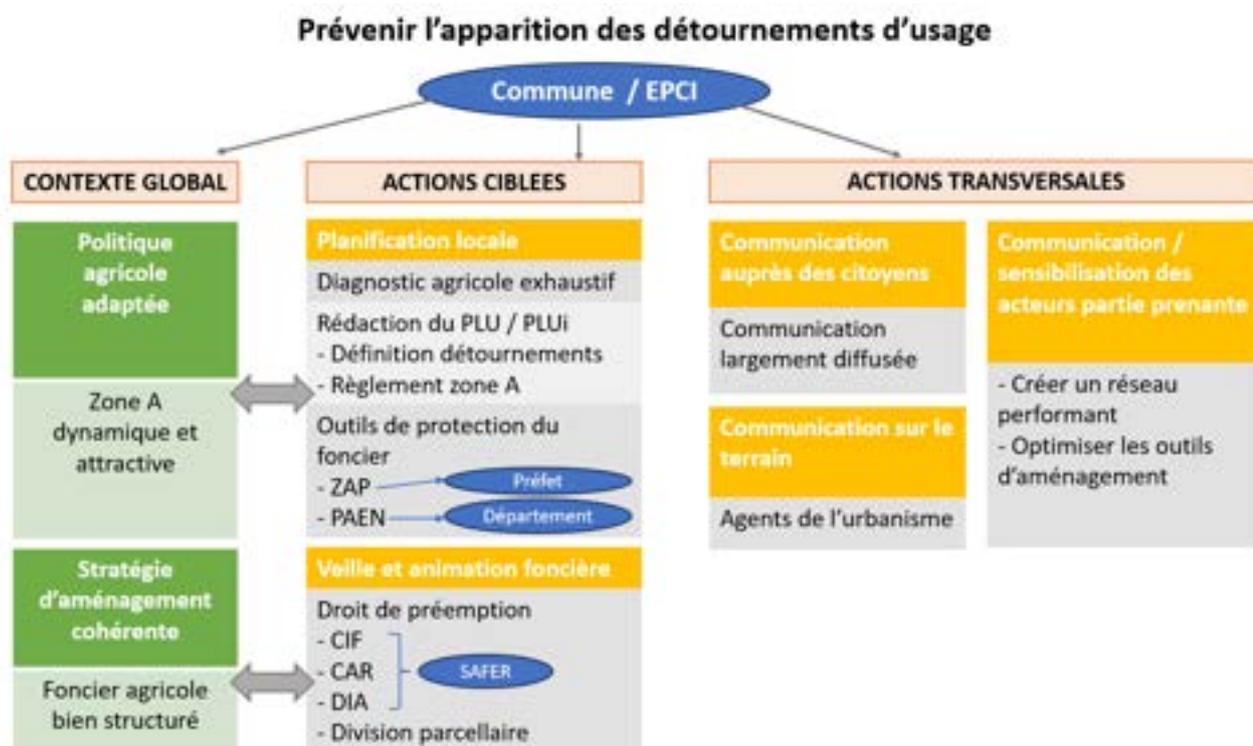
**Vecteurs possibles d'information des habitants : site internet, journal de la commune, campagne d'affichage dédiée sur les secteurs en tension, courrier postal, etc.**

## EXEMPLE

de la commune de Tarascon (Bouches-du-Rhône) :

*La commune de Tarascon a muté un agent de police municipale spécialement vers le domaine public et l'urbanisme. Outre ses missions de répression des détournements d'usage (point abordé dans la partie suivante), cet agent municipal est là pour dialoguer avec les citoyens, les informer sur leurs droits et devoirs, et pour veiller à la bonne conformité des choses (principalement l'utilisation des terrains et la conformité des bâtis aux autorisations et permis octroyés).*

## Synthèse des moyens de prévention des détournements d'usage à disposition des communes



Dépôts illicites sur friche agricole, Fuveau (13) - Photo : Chambre d'Agriculture des Bouches du Rhône

# **| Améliorer la répression des détournements d'usage.**

# Améliorer la répression des détournements d'usage

La réaction face à un détournement d'usage doit se faire en deux phases : une première phase de réponse immédiate pour faire cesser l'infraction et, en second temps, la mise en place d'une sanction proportionnelle et adaptée pouvant être perçue comme dissuasive.

Contrairement à la majorité des autres infractions à l'urbanisme, le détournement d'usage, on l'a vu, porte une atteinte durable (voire irréversible) aux sols qu'il endommage, et à leur vocation de production. Il est donc absolument nécessaire d'intervenir rapidement dès la connaissance de l'infraction pour faire cesser les activités. Plus le détournement sera stoppé rapidement, et plus la reconquête agricole sera ensuite facilitée.

Il conviendra de mettre en œuvre ensuite des sanctions à l'encontre des responsables du détournement qui soient proportionnelles et adaptées au détournement réalisé. L'objectif ici est de retirer tout bénéfice au contrevenant, notamment financier. Dans ce temps d'action, si la phase de sanction immédiate n'a pas pu aboutir ou être mise en œuvre, il faut tendre à obtenir des condamnations de démolition et de remise en état du terrain afin que ce soit le responsable qui assume la charge matérielle et financière de remise en état agricole du terrain.

## Le Procès-Verbal d'infraction comme préalable obligatoire

Le procès-verbal d'infraction régi par l'article L.480-1 du code de l'urbanisme, constitue non seulement le premier acte des communes permettant d'engager une procédure pénale ainsi que les différents recours aux outils énumérés ci-après, mais également une obligation qui s'impose à elles en cas d'infraction aux règles d'urbanisme. Le maire est en situation de compétence liée, la constatation de l'infraction relève d'une mission de police judiciaire exercée au nom de l'État.

La validité de ce procès-verbal est conditionnée au respect de l'article L.480-1 du code de l'urbanisme, comme de l'article 429 du code de procédure pénale, aux termes duquel :

*« Tout procès-verbal ou rapport n'a de valeur probante que s'il est régulier en la forme, si son auteur a agi dans l'exercice de ses fonctions et a rapporté sur une matière de sa compétence ce qu'il a vu, entendu ou constaté personnellement. »*

Ainsi, le procès-verbal d'infraction doit respecter les trois conditions suivantes :

- **Le procès-verbal doit comporter plusieurs mentions, portant sur la qualité et l'identité de l'agent verbalisateur, la date, le lieu et l'heure à laquelle le constat a été réalisé, la mention du document d'urbanisme en vigueur, sa date d'approbation et la date à laquelle il a été**

**rendu exécutoire, l'indication des références des dispositions réglementaires appliquées, l'identification du contrevenant, son adresse, les références cadastrales du terrain, la mention de l'accord ou non du propriétaire, locataire ou responsable des travaux pour entrer sur les lieux le cas échéant, une description précise de la situation en mentionnant les mesures de surfaces, les hauteurs, l'état d'avancement des travaux, la qualification et le fondement juridique des infractions constatées, la mention des articles encadrant les poursuites, la nature de l'infraction en se référant au code de la nomenclature NATINF, le paraphe de chacune des pages du procès-verbal et la signature de l'agent verbalisateur ;**

- **L'agent verbalisateur doit être assermenté et commissionné ;**
- **Le procès-verbal doit être rédigé par l'agent verbalisateur qui a pris part personnellement à la constatation des faits.**

Si le PV d'infraction et sa communication sont obligatoires pour toute prise de connaissance par le maire d'une situation infractionnelle, il n'en demeure pas moins que l'enclenchement de la procédure pénale qu'il génère semble aboutir à un nombre limité de poursuites (dont le procureur de

la République juge de l'opportunité) qu'il s'agisse de l'irrégularité de certains procès-verbaux, de l'insuffisante caractérisation des infractions ou des moyens limités des magistrats concernés.

Pour ces raisons, l'existence du PV d'infraction

peut ne pas se borner à son usage « classique » et unique de déclencheur de la procédure pénale puisqu'il peut fonder différentes autres actions et mobilisations d'outils parallèles et non exclusif de la procédure pénale.

Points de vigilance pour éviter un classement sans suites :

- Faciliter la caractérisation des infractions
- Rédaction des procès verbaux
- Quel auteur poursuivre pour quelle sanction ?
- Réagir en cas d'obstacle au droit de visite en dressant un PV ad hoc puis en saisissant le juge si nécessaire pour ouverture à la possibilité de visiter les lieux avec assistance de la force publique

Vaucluse - Le département se classe quatrième de France en matière d'infractions à l'urbanisme

## DL Constructions illégales : l'État relance les démolitions d'office

Dans le Vaucluse, 223 décisions de justice, concernant des infractions à l'urbanisme, n'ont pas encore été exécutées. Des affaires pourtant déjà jugées. Et il en reste 1 000 en cours d'instruction. L'État veut donc mettre les bouchées doubles.

Alain RICCI - 22 mai 2019 à 06:00 - Temps de lecture : 3 min



01 / 02

En 2014, une villa de 130 m<sup>2</sup> et un garage bâtis en zone agricole sont détruits. Photo Le DL/Grégoire Cornet

Source : Journal « Le Dauphiné », 22 Mai 2019

## 2 La répression immédiate : faire cesser l'infraction

---

L'enjeu est ici, rappelons-le, de faire cesser le plus rapidement possible l'altération du sol.

Il existe un certain nombre d'outils pouvant être utilisés par la collectivité de manière indépendante

ou de manière cumulative. Toutefois, toutes les actions qui pourront être engagées à partir du constat de l'infraction nécessitent de s'adosser à la clef de voûte incontournable qu'est le PV d'infraction.

### a. Le référé judiciaire

En parallèle de la procédure pénale et afin d'obtenir un jugement dans des délais courts, le maire peut envisager un référé devant le juge civil.

Il s'agit d'une procédure contradictoire rapide qui aboutit au prononcé d'une décision provisoire.

Il existe deux types de référés possibles face à des constructions illégales :

- **Le référé conservatoire (ou mesures utiles)**
- **Le référé-instruction**

Le référé conservatoire (ou mesures utiles) (prévu à l'article 809 du code de procédure civile) permet de demander au juge d'ordonner toutes mesures permettant, soit de prévenir un dommage imminent, soit de faire cesser un trouble manifestement illicite (la violation de la règle d'urbanisme et donc le détournement d'usage peut justifier de la saisie du tribunal judiciaire en référé (CA de Toulouse, 8 juillet 1994, Association de protection de la vallée de l'Hers contre Société Leroy Merlin, n°XTOUL080794X).

La principale finalité de cette action est de faire stopper une opération de travaux illégale (réalisée sans autorisation d'urbanisme et en méconnaissance des documents locaux d'urbanisme) ou irrégulière (réalisée en méconnaissance des prescriptions d'une autorisation d'urbanisme). Ainsi, il a également été jugé que le juge des référés peut assortir d'une

astreinte sa décision visant l'arrêt des travaux (CA de Rennes, 27 mars 2009, n°08/01177 et n°08/03323).

Le référé-conservatoire peut donc constituer une mesure complémentaire à la prise d'un arrêté interruptif de travaux (AIT) permettant de cristalliser la situation dans l'attente d'un jugement au fond.

*Le juge des référés dispose toutefois de pouvoirs étendus. Au titre de l'article 835 du Code de procédure civile « Le président du tribunal judiciaire ou le juge des contentieux de la protection dans les limites de sa compétence peuvent toujours, même en présence d'une contestation sérieuse, prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite ».*

Cette procédure permet donc une intervention rapide afin de faire cesser l'infraction voire prévenir le détournement d'usage en cours. Elle permet de faire cesser l'infraction avec possible fixation d'une astreinte (dont l'application devra être assurée par la commune demanderesse de l'action en référé et non par les services de l'État), et éventuellement d'une autorisation d'exécuter les travaux aux frais du propriétaire.

NB : en cas de prescription de remise en état et/ou de démolition le maire pourra se substituer au propriétaire défaillant mais ne pourra en demander l'exécution aux services d'État.

### b. L'arrêté interruptif de travaux

Conformément à l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme, le Maire peut adopter en cas de Détournement un arrêté interruptif de travaux, subordonné au respect de quatre conditions cumulatives préalables :

- **Un procès-verbal doit avoir été régulièrement dressé ;**
- **Une procédure contradictoire doit avoir été menée ;**
- **Les travaux en cause ne doivent pas être achevés ;**
- **L'autorité judiciaire ne doit pas s'être encore prononcée sur le fondement de l'affaire.**

L'arrêté interruptif de travaux doit être motivé et transmis sans délai au ministère public.

Concomitamment à l'arrêté interruptif de travaux, le maire peut prendre des mesures coercitives, à savoir la saisie des matériaux et/ou l'apposition de scellés.

Si l'adoption d'un arrêté interruptif de travaux constitue un outil particulièrement fort de lutte contre les détournements, surtout lorsqu'il est assorti de mesures coercitives, la question demeure des moyens à disposition des collectivités territoriales pour imposer, le cas échéant, une exécution forcée des mesures prises.

---

## **C** La mise en demeure avec astreinte

En application de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, le maire ordonne sous astreinte de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité du terrain détourné.

Le Conseil d'État a récemment précisé qu'au nombre de ces « opérations nécessaires », la démolition sous astreinte des constructions illégalement édifiées peut valablement être ordonnée (CE, 22 décembre 2022, n°463331).

L'astreinte doit respecter les cinq conditions ci-après :

- L'existence d'un procès-verbal de constat dressé ;
- La mise en œuvre préalable d'une procédure contradictoire ;
- La fixation d'un délai imposé à l'auteur des travaux irréguliers ;

- La définition des mesures imposées ;
- La fixation du montant de l'astreinte devant être modulée en tenant compte de l'ampleur des mesures et travaux prescrits comme des conséquences de la non-exécution\*.

Outil récent, la mise en demeure avec astreinte constitue l'une des voies d'action les plus efficaces pour lutter contre les détournements, sous réserve de sécuriser juridiquement la procédure contradictoire, les délais imposés et le montant de l'astreinte.

D'autant que la liquidation et le recouvrement de l'astreinte peuvent être imposés dans les conditions encadrant le recouvrement des produits communaux.

---

\*Le montant maximal est de 500€ par jour de retard, le montant total des sommes résultant de l'astreinte ne pouvant pas excéder 25 000€.

---

## **d** La consignation sous astreinte

A cet égard, l'article L.481-3 du code de l'urbanisme dispose :

« I. Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées, lorsque la mise en demeure prévue à l'article L. 481-1 est restée sans effet au terme du délai imparti, l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3-1 peut obliger l'intéressé à consigner entre les mains d'un comptable public une somme équivalant au montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée à l'intéressé au fur et à mesure de

*l'exécution des mesures prescrites.*

*Pour le recouvrement de cette somme, il est procédé comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine, et l'État bénéficie d'un privilège de même rang que celui prévu à l'article 1920 du code général des impôts.*

*II. L'opposition devant le juge administratif à l'état exécutoire pris en application d'une mesure de consignation ordonnée par l'autorité compétente n'a pas de caractère suspensif. »*

La consignation constitue donc un outil complémentaire visant à renforcer les effets d'une mise en demeure préalable, restée infructueuse.

# 3 La répression « longue » : l'engagement d'une procédure pénale

---

## **e** La plainte avec constitution de partie civile

L'article L.480-1 du code de l'urbanisme précise que :

*« La commune ainsi que l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile, en ce qui concerne les faits commis sur leur territoire et constituant une infraction à l'alinéa premier du présent article. »*

Sur ce même sujet, l'article 85 du code de procédure pénale dispose :

*« Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit peut en portant plainte se constituer partie civile devant le juge d'instruction compétent en application des dispositions des articles 52, 52-1 et 706-42.*

*Toutefois, la plainte avec constitution de partie civile n'est recevable qu'à condition que la personne justifie soit que le procureur de la République lui a fait connaître, à la suite d'une plainte déposée devant lui ou un service de police judiciaire, qu'il n'engagera pas lui-même des poursuites, soit qu'un délai de trois mois s'est écoulé depuis qu'elle a déposé plainte devant ce magistrat, contre récépissé ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, ou depuis qu'elle a adressé, selon les mêmes modalités, copie à ce magistrat de sa plainte déposée devant un service de police judiciaire. Cette condition de recevabilité n'est pas requise s'il s'agit d'un crime ou s'il s'agit d'un délit prévu par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ou par les articles L. 86, L. 87, L. 91 à L. 100, L. 102 à L. 104, L. 106 à L. 108 et L. 113 du code électoral.*

*Par dérogation à l'article 5 du présent code, la victime qui a exercé son action devant une juridiction civile pendant le délai prévu au deuxième alinéa peut se constituer partie civile devant le juge d'instruction après s'être désistée de l'instance civile.*

*Lorsque la plainte avec constitution de partie civile est formée par une personne morale à but lucratif, elle n'est recevable qu'à condition que la personne*

*morale justifie de ses ressources en joignant son bilan et son compte de résultat. »*

Les communes concernées peuvent ainsi déposer des plaintes avec constitution de partie civile devant le Juge d'instruction, afin d'engager l'action publique malgré un classement sans suite ou une absence de réponse du procureur de la République dans un délai de trois mois.

Cette procédure permet d'autonomiser les communes en parallèle de l'action du parquet dans l'engagement des poursuites pénales, mais requiert, en contrepartie, que lesdites communes portent le coût induit par la procédure pénale et l'assistance d'un conseil spécialisé.

La mise en œuvre de cette procédure semble avoir un impact sur la sanction prononcée par le juge qui aura tendance à prononcer des peines plus lourdes, pouvant aller jusqu'à la démolition et la remise en état, objectif « ultime » pour les collectivités. En effet, les frais liés à l'application de la peine incomberont au responsable du détournement et non à la collectivité dans la stratégie générale de reconquête.

De plus, ces sanctions sont visibles. Elles ont donc un effet dissuasif sur les autres propriétaires mais permettent également à la puissance publique de pouvoir communiquer sur ces opérations.

**Ces sanctions  
sont visibles.  
Elles ont donc un  
effet dissuasif sur  
les autres  
propriétaires**

## **f La demande de peine complémentaire en démolition ou remise en état**

L'article L.480-14 du code de l'urbanisme dispose que :

*« La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peut saisir le tribunal judiciaire en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié ou installé sans l'autorisation exigée par le présent livre, en méconnaissance de cette autorisation ou, pour les aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité au titre du présent code, en violation de l'article L. 421-8. L'action civile se prescrit en pareil cas par dix ans à compter de l'achèvement des travaux. »*

Cet outil, utilisable par la commune ou l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme, permet de solliciter une mesure de remise en état ou de démolition à la suite d'un détournement d'usage. Elle doit être sollicitée avec le prononcé d'une astreinte journalière sinon cette peine est inexécutable en pratique si elle est prononcée seule.

Il suppose là encore de mettre en œuvre une procédure judiciaire qui en première instance peut présenter une rapidité d'action similaire à celle de la procédure civile nonobstant les éventuels recours engendrant alors une procédure plus longue et coûteuse,

Néanmoins, il constitue un outil particulièrement efficace pour lutter contre les détournements.

### **La commune ou l'EPCI peut saisir le tribunal judiciaire en vue de faire ordonner la démolition**



OUTILS	NATURE JURIDIQUE	DÉLAI DE MISE EN ŒUVRE	UTILISATION AUTONOME	AVANTAGES/ INCONVENIENTS
<b>Procès-verbal d'infraction</b>	Réglementaire	Court	Oui	Obligatoire. Le PV d'infraction est le préalable à toutes les autres procédures. Importance de la rédaction.
<b>Police administrative générale</b>	Réglementaire	Court	Oui	Suppose d'identifier un trouble à l'ordre public, la sécurité ou la salubrité publique ; proportionnalité ; problème de l'exécution
<b>Référé judiciaire</b>	Réglementaire	Court	Oui	Décision judiciaire rapide. Nécessité de démontrer le caractère urgent
<b>Arrêté interruptif de travaux</b>	Réglementaire	Moyen (PV et procédure contradictoire)	Oui	Adapté aux détournements ; possibilité d'ajouter des mesures coercitives ; problème de l'exécution
<b>Mise en demeure avec astreinte administrative</b>	Réglementaire	Moyen (délibération et procédure contradictoire)	Oui	Adapté aux détournements ; efficace ; recouvrement forcé ; sécuriser juridiquement la procédure et l'astreinte
<b>Plainte avec constitution de partie civile</b>	Judiciaire	Long (engage une procédure pénale longue)	Non (décision relève de la juridiction saisie)	Efficace ; permet d'engager l'action pénale indépendamment du parquet ; long et coûteux
<b>Demande de en remise en état sous astreinte</b>	Judiciaire	Long (10 à 15 mois en première instance)	Non (décision relève de la juridiction saisie)	Efficace ; permet de contraindre à la démolition ou la remise en état ; long et coûteux

**Rendre une vocation  
agricole aux terrains  
détournés et altérés.**

# Rendre une vocation agricole aux terrains détournés et altérés

La reconquête et la revalorisation des terrains déviés est une nécessité absolue qui permettra de retrouver la destination première, à savoir l'usage agricole, par la remise en état des parcelles.

Elle permet également d'envoyer un signal fort à l'adresse des prétendants au détournement d'usage

qui doivent cesser d'espérer un reclassement de leurs terrains en zone urbanisable.

Les retours d'expérience de revalorisation d'espaces déviés démontrent que les situations ne sont pas irréversibles et que des solutions existent pour rendre à ces terrains une vocation agricole.

## Des techniques de remise en état éprouvées

---

La stratégie de requalification d'un sol détourné ou dégradé dépend du type de détournement d'usage qu'a subi le sol, de l'intensité de la dégradation de celui-ci et du type de pollution présente.

En fonction de l'intensité de l'altération (imperméabilisation ? pollution ?), il s'agira d'effectuer tout ou partie des opérations suivantes :

- **Retirer le revêtement imperméabilisant (aménagement, asphalte, béton, pavés, etc.)**
- **Analyser la dégradation du sol**
- **Dépolluer**
- **Décompacter**
- **Lutter contre l'érosion**
- **Reconstruire des horizons de sol, etc.**

### → Techniques de dépollution des sols

Dans le cas d'une pollution avérée, il est nécessaire d'identifier la « signature » de pollution afin d'identifier le polluant (hydrocarbures, métaux, etc.) et l'intensité de la perturbation et de choisir la solution la plus adaptée (fixation, dégradation, extraction).

Ensuite le besoin d'excaver ou non pour traitement la terre polluée doit être analysé en fonction de l'épaisseur de sol contaminé et des possibilités d'excavation en sachant qu'une telle opération engendre des coûts supplémentaires.

La dépollution des sols peut être réalisée par le biais des phytotechnologies. Celles-ci regroupent un ensemble de techniques qui utilisent *in situ* des espèces végétales pour, selon les cas, contenir ou extraire les métaux, ou bien encore dégrader les polluants organiques présents dans les sols.

### → Techniques de réhabilitation de sols non pollués

Même en l'absence de pollution, un sol peut présenter des altérations incompatibles avec la remise en culture : compaction trop importante, épaisseur de sol trop faible, érosion, structure de sol inadéquate, mauvaise rétention d'eau, etc.

Il s'agit alors d'apporter des matériaux (= terres exogènes) à un sol pour améliorer ses qualités agronomiques sous forme d'amendement. Ces amendements (organiques et/ou minéraux) permettent d'améliorer la structure du sol, son pH et sa fertilité.

Exemple d'entreprise qui a décidé de proposer une solution innovante de réhabilitation de sols agricoles, par l'apport de terres de chantier et ainsi reconstituer la couche supérieure de l'horizon agricole du sol.

**Réhabilitation d'un site agricole (Louvres) – Entreprise Terra Innova**

Enjeu du site : Redonner des terres à l'agriculture

1. Apport de terres inertes : traçabilité, contrôle, apport de terres et modelage du terrain.
2. Reconstitution de la couche supérieure de l'horizon agricole du sol : reconstitution de l'horizon fertile du site par le renappage de la terre végétale décapée au commencement des travaux.
3. Ensemencement – mise en culture des parcelles agricoles avec du maïs

Résultats satisfaisants en termes de productivité et d'économie circulaire :

- Amélioration des performances agronomiques du sol
- 100 tonnes de terres réutilisées
- 10 000 arbres plantés
- 15 ha rendus à l'agriculture

Démarrage du chantier : 2017  
Durée des aménagements : 4 ans

## 2 Des (re)valorisations par l'agriculture à adapter en fonction du contexte

### → Remise en culture après réhabilitation et dépollution des sols

Les retours d'expériences montrent que le choix des cultures à installer après une dépollution de sol dépend beaucoup de la qualité du site restitué à l'agriculture. En effet, la dépollution des sols n'est pas nécessairement totale et des résidus peuvent subsister. Les analyses conduites après dépollution donneront une indication sur le type de valorisation agricole possible du terrain reconquis.

Ainsi, quand le **risque de rémanence d'un polluant reste trop élevé**, même après dépollution, les parcelles reconquises pourront accueillir des **productions de biomasse à des fins énergétiques** ou pour des **filières non alimentaires** comme le textile, les biomatériaux, la chimie verte.

Si les seuils de polluants atteints apparaissent satisfaisants, il pourra être envisagé la **production de foin** et d'aliments pour le bétail.

A ce jour, rares sont les expériences qui recensent des productions alimentaires sur des sols dépollués.

Cependant, il est envisageable d'installer des cultures alimentaires dans le cas de sols amendés en terres de chantiers et néosols. L'installation de cultures alimentaires dépend de la qualité agronomique, pédologique et écologique de la parcelle. Il est donc

possible d'imaginer l'implantation de maraîchage, arboriculture, grandes cultures, etc. sur des sols reconstitués et sains.

En région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, la culture de la canne de Provence est également à envisager dans le cadre de la remise en valeur d'un sol agricole reconstitué. Avant cela elle peut permettre de dépolluer un sol en absorbant les métaux lourds. Cette culture est peu exigeante et est intégrée dans des filières non alimentaire reconnues (chimie, pharmaceutique et cosmétique, fabrication de anches d'instrument de musique).

Même si le sol ne peut pas subir de remise en état total, il existe plusieurs possibilités de revaloriser ces parcelles pour leur permettre de maintenir leur vocation agricole.

**la culture de la canne de Provence est également à envisager dans le cadre de la remise en valeur d'un sol**

→ **Valorisation des surfaces artificialisées comme support de bâtis agricoles (stockage ou transformation)**

Dans le cas où une remise en valeur agricole du sol serait impossible, si la parcelle a été bâtie et que la remise en état est financièrement impossible, il est cependant toujours possible d'identifier la parcelle pour l'implantation de bâti à vocation agricole. En effet, il s'agit de maintenir la parcelle en zone agricole et d'identifier dans le PLU le secteur comme un site préférentiel pour la construction liée et nécessaire à l'activité agricole. Ainsi, la parcelle restera artificialisée mais le message envoyé à l'attention des propriétaires est que cela restera en zone A pour les besoins de l'activité agricole.

→ **Valorisation des surfaces artificialisées comme supports de production hors-sol**

Dans le cas où seul le sol aurait subi des dégradations sans construction, il existe une possibilité de réaliser des cultures hors-sols compatibles avec des sols condamnés.

Ce retour d'expérience offre un espoir sur le retour à l'agriculture de tous les sols ayant subi un détournement.

→ **Zoom sur les techniques de production hors-sol**

La culture hors-sol correspond à la production agricole sans lien direct avec le substrat terrestre. Elle est le plus souvent pratiquée sous serre ou en intérieur (hangar, conteneur). Elle présente les avantages liés à une gestion plus fine des intrants et aléas agricoles :

- Réduction des parasites et des maladies (faible utilisation de pesticides et d'herbicides) ;
- Absence d'aléa climatique (sécheresse, grêle...)
- Économie d'eau de 70 à 90 %, système au goutte à goutte ;
- Croissance rapide et rendement élevé ;
- Possibilité de cultiver toute l'année en fonction du système ;

Il existe différentes méthodes de production agricole en hors-sol :

**a. L'hydroponie est la technique de culture hors-sol la plus développée en Provence-Alpes-Côte-d'Azur. La terre y est remplacée par un substrat inerte et stérile (fibres de coco, billes d'argiles, vermiculure, pouzzolane, perlite...). Les plantes sont nourries avec une solution nutritive contenant de l'engrais et des sels minéraux.**

**b. La bioaponie consiste à cultiver des plantes hors-sols à l'aide d'une solution nutritive organique et biologique sans avoir recours à des engrais chimiques de synthèse**

**c. L'aquaponie consiste en la combinaison d'un élevage piscicole associé à une production végétale. Les végétaux sont approvisionnés en nutriments contenus dans l'eau enrichie par les poissons.**

**d. L'aéroponie est un système où la fonction de support habituellement remplie par le substrat artificiel (perlite, etc.) est absente. Les racines « flottent » dans l'air dans lequel la solution nutritive est alors vaporisée en circuit fermé. Elle nécessite un contrôle très précis du milieu.**

Les recherches et expérimentations effectuées par l'ASTREDHOR et les centres d'expérimentation des Chambres d'Agriculture (notamment SCRADH dans le Var et le CREAM dans les Alpes-Maritimes) ont démontré l'efficacité et la performance de ces systèmes hors-sol et elles œuvrent à leur perfectionnement constant.



## Exemples de cultures hors-sol pratiquées en Provence-Alpes-Côte-d'Azur :

### L'horticulture hors-sol

#### Pépinière plante en pot

Il s'agit d'un système de production de plantes plus ou moins ligneuses réalisable en plein air parfois sous ombrière ou sous serre.

Les plantes ont généralement des cycles longs et poussent sur des substrats organiques car les acheteurs achètent les plantes en pot et les conserve. L'utilisation de substrat inerte existe également.

#### La plante en pot

Il s'agit d'un système de production de jeunes plants à cycles courts (- de 12 mois) réalisé majoritairement sous serre sur des substrats organiques ou inertes. Ces plantes sont destinées aux massifs fleuris essentiellement.

### La fleur coupée

Il s'agit d'un système de production réalisé sous serre. Seules les pivoines et quelques feuillages comme l'eucalyptus et le mimosa peuvent être cultivés en pleine terre. À l'inverse, la rose, l'anémone, la renoncule ou la gerbera sont majoritairement cultivées hors-sol sous abris, tunnel ou serre.



*Horticulture en hors-sol - Chambre d'agriculture du Var*

### La fraisculture hors sol

La fraise est une plante particulièrement sensible aux ravageurs. Sa culture en hors sol permet de meilleurs rendements et des luttres plus efficaces et plus raisonnées.

En conclusion les cultures hors-sols ont l'avantage de ne pas dépendre de la qualité agronomique, pédologique ou écologique du sol. Ce sont donc des cultures qui peuvent être envisagées sur des sols ayant subi un détournement irréversible.



*Fraisculture hors sol dans la Plaine du Var - Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes*

**Travailler en synergie avec  
les autres acteurs de la lutte  
contre les détournements d'usage.**

# Travailler en synergie avec les autres acteurs de la lutte contre les détournements d'usage

Comme évoqué en début de guide, la lutte contre les détournements d'usage ne peut reposer exclusivement sur les communes. De nombreux acteurs sont concernés et détiennent une clé de résolution du problème, comme établi par les schémas des acteurs en annexe.

Le projet mené par les Chambres d'Agriculture de Provence-Alpes-Côte-d'Azur et la SAFER Provence-Alpes-Côte-d'Azur a montré la nécessité de

structurer un ou plusieurs réseaux de lutte contre les détournements d'usage, à différents échelons, et avec des enjeux différents. Nous décrivons ci-après des pistes qui semblent importantes à explorer ; libre à chaque commune de s'en emparer et de s'en faire le relai auprès de son EPCI et des autres collectivités et administrations locales pour que peu à peu se constitue ce réseau de partenaires engagés.

## Échelon intercommunal : enjeu de mutualisation de la verbalisation et de la détection

L'échelon intercommunal apparaît comme un échelon intéressant de mutualisation :

### Mutualiser la répression

La répression peut être coûteuse pour les communes (temps des agents de terrain, frais d'avocats pour se constituer partie civile, etc.) et peut présenter des enjeux parfois plus simples à gérer à l'échelon intercommunal.

→ **Il apparaît donc opportun de réfléchir à la mutualisation de la répression, par la mise en place d'agents de l'EPCI dédiés et/ou à la mise en place d'un fonds financier spécifique qui pourrait être en partie abondé par le recouvrement des astreintes.**

### Mutualiser la détection

Des outils performants de détection par imagerie satellitaires se développent en Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Leur coût ne peut être assumé par une commune mais peut s'envisager à l'échelon intercommunal.

→ **L'entreprise DISAITEK a récemment été subventionnée par la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur pour adapter son outil aux spécificités de notre Région. Elle propose aujourd'hui aux collectivités de traiter une image par mois de leurs territoires pour y détecter d'éventuels nouveaux dépôts illégaux.**

### Encourager à la réalisation de diagnostics agricoles exhaustifs dans les PLU

L'EPCI, dans la mise en place de son SCOT, peut prescrire la réalisation de diagnostics agricoles exhaustifs dans les PLU et définir des orientations de reconquête des espaces agricoles détournés.

### Organiser des formations/réseaux d'agents impliqués

La Gendarmerie du Var propose des sessions de formation aux atteintes à l'environnement à l'attention des agents verbalisateurs et des élus. Ces sessions se déroulent sur deux jours et font intervenir des inspecteurs de l'environnement (DREAL), la DDTM (service juridiques), l'Office Français de la Biodiversité (OFB) et l'Office National des Forêts (ONF). Ces différents intervenants présentent leur administration et le cadre à l'intérieur duquel ils peuvent accompagner les constatations d'infraction en zone agricole et naturelle. Cette formation permet de sensibiliser les agents des communes sur les atteintes à l'environnement et à l'espace agricole mais permet également de les accompagner sur la rédaction d'un procès-verbal, ainsi que de leur faire connaître les personnes ressources de l'État à contacter en cas de besoin sur un constat d'infraction.

Elle peut permettre d'aider à débloquer des situations et de mener à bien une procédure de verbalisation.

## 2 Échelon départemental : enjeu de dialogue entre l'exécutif et le judiciaire

---

L'échelon départemental, qui est celui des services de l'état et des services de la justice, apparaît comme un échelon intéressant de dialogue entre les pouvoirs exécutifs et judiciaires sur ce sujet des détournements d'usage. Les retours d'expérience des départements d'Occitanie, plus avancés sur la question, montrent que la coordination des différents acteurs impliqués dans la lutte contre les détournements d'usage permet un gain de temps et d'efficacité dans chaque structure.

→ La DDTM 66 (Pyrénées-Orientales) a rédigé dès 2007 une charte de lutte contre la cabanisation, qui matérialise l'engagement des différents partenaires. Signée par plus de 200 communes, le Préfet, le Procureur, l'Association des Maires, la Chambre d'Agriculture, la SAFER, Enedis, la Chambre des Notaires et une association locale œuvrant pour le relogement des plus précaires, elle constitue un véritable maillage de compétences territoriales, juridiques, policières, fiscales, institutionnelles et sociales.

→ La DDTM 66 a également mis en place un outil numérique accessible aux communes pour les aider à sécuriser la rédaction des actes de procédure.

## 3 Échelons régional et national : enjeu d'harmonisation et de portage législatif

---

Les retours d'expériences hors Provence-Alpes-Côte-d'Azur ont montré que de nombreuses autres régions sont concernées par la problématique des détournements d'usage en zone agricole. Certaines, comme l'Occitanie, se sont même emparées de ce sujet bien avant nous. Toutefois, cet élan venant des territoires, de façon non coordonnée, il n'a pas fait l'objet de l'encadrement législatif et réglementaire qu'il mériterait.

Chaque territoire utilise son propre terme pour définir ce même phénomène : détournements d'usages en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, cabanisation en Occitanie, mitage en Île-de-France... Il s'agirait donc en premier lieu d'adopter une dénomination commune.

En second lieu, il s'agirait bien évidemment de définir le détournement d'usage en zone agricole (ou tout autre terme consacré) dans le code de l'urbanisme, au sein d'une proposition de loi qui viserait à mieux encadrer juridiquement la lutte contre ces infractions. Cela permettrait par exemple de créer :

- Un fond spécifique dont le lien avec les enjeux de renaturation du ZAN pourrait être établi, Des outils facilitant le contrôle de la commercialisation des biens détournés (obligation d'information dans les actes de vente, etc...)
- De nouvelles procédures et de nouvelles sanctions pour ce qui n'est aujourd'hui pas encadré ou trop peu dissuasif (arrêt de perception de certaines aides, montant d'amende et d'astreintes plus importantes, garde à vue similaire aux autres délits, etc...)

**Détournements d'usages en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, cabanisation en Occitanie, mitage en Ile de France**



# **■ ANNEXE**

## **I. ARBRE DES PROBLÈMES**

Synthèse des problèmes identifiés comme contributeurs de détournements d'usage... et base de réflexion pour la construction d'une stratégie de résolution !

## **2. Suggestions de rédaction de règlement de PLU**

Extraits de la Mallette du foncier agricole de la Chambre d'Agriculture du Var et du PLU de Grasse (Alpes-Maritimes)

## **3. SCHÉMA DES ACTEURS - avant l'infraction**

Schéma synthétisant les rôles des principaux acteurs de l'action préventive, en amont des infractions.

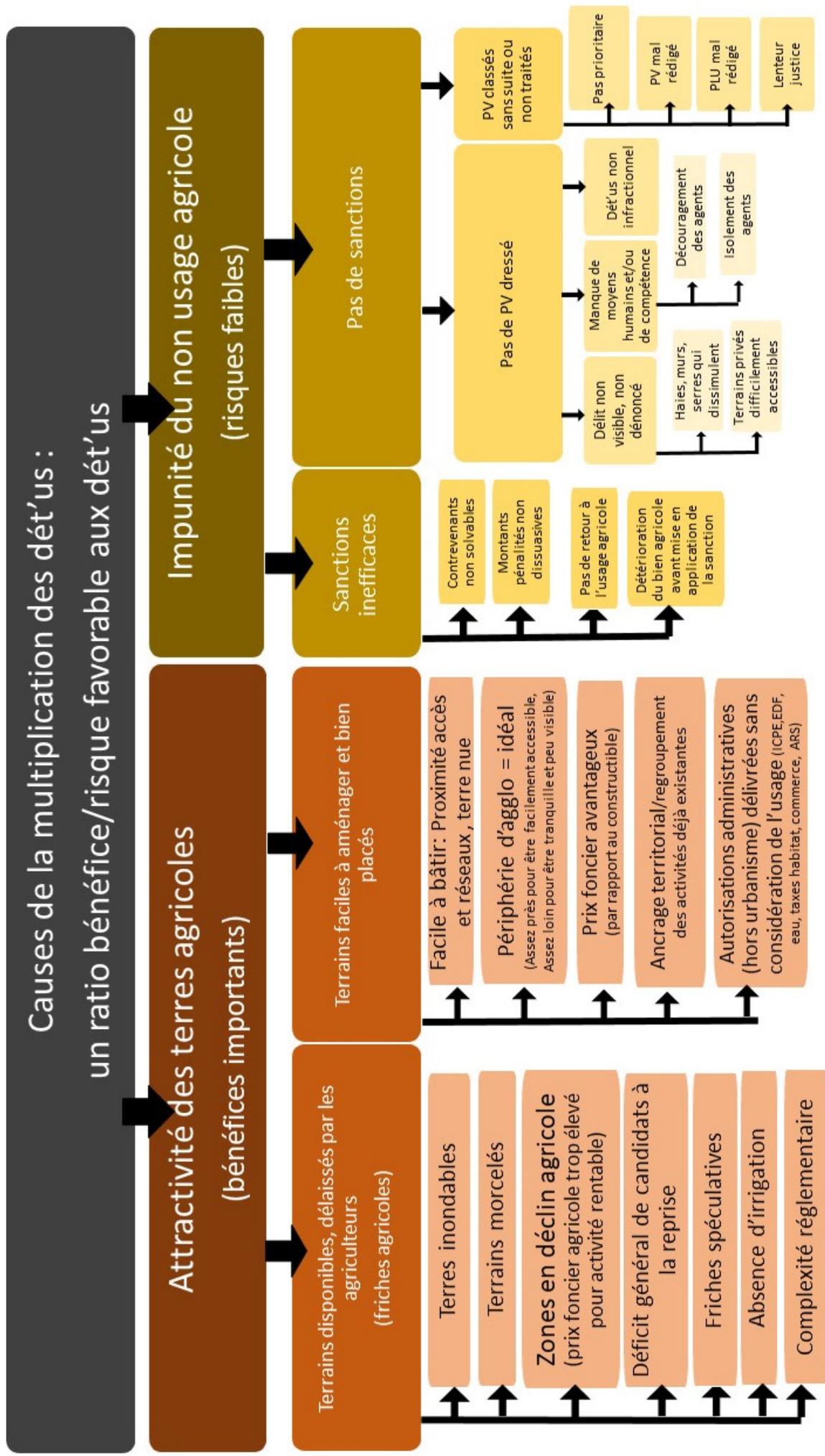
## **4. SCHÉMA DES ACTEURS - après l'infraction**

Schéma synthétisant les acteurs principaux de la répression des détournements d'usage – et leurs rôles respectif

## **5. SCHÉMA DES ACTEURS - synthèse**

# Arbre des problèmes

Chambre d'Agriculture Régionale Provence-Alpes-Côte-d'Azur et SAFER PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR



## Recommandations pour la rédaction des règlements de PLU :

EXEMPLE DE BEDARRIDES À TOUTES FINS UTILES

### ARTICLE A.1 - CONSTRUCTIONS, ACTIVITES, USAGES ET AFFECTATIONS DES SOLS

a) Sont précisés dans le tableau suivant et, le cas échéant, selon les zones :

- les destinations et sous-destinations autorisées, admises sous condition ou interdites dans le cadre de constructions nouvelles ou de changements de destination ou sous-destination de constructions existantes.
- d'autres constructions, activités, usages et affectations des sols autorisées, admises sous condition ou interdites.

		<b>A</b>	<b>Ap</b>	<b>Apv</b>
<b>Destination</b>	<b>Exploitation agricole ou forestière</b>			
<i>Sous-destinations</i>	<i>Exploitation agricole</i>	Autorisées sous conditions (1.h)	Interdites	
	<i>Exploitation forestière</i>			
<b>Destination</b>	<b>Habitation</b>			
<i>Sous-destinations</i>	<i>Logement</i>	Autorisé sous conditions (1.i)	Interdits	
	<i>Hébergement</i>	Interdit		
<b>Destination</b>	<b>Commerce et activités de service</b>			
<i>Sous-destinations</i>	<i>Artisanat et commerce de détail</i>	Interdits		
	<i>Restauration</i>			
	<i>Commerce de gros</i>			
	<i>Activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle</i>			
	<i>Hébergement hôtelier et touristique</i>			
	<i>Cinéma</i>			

		<b>A</b>	<b>Ap</b>	<b>Apv</b>
<b>Destination</b>	<b>Équipements d'intérêt collectif et services publics</b>			
<i>Sous-destinations</i>	<i>Locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilées</i>	Interdits	Interdits	Interdits
	<i>Locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilées</i>	Autorisés sous conditions (1.j)		Autorisés (1.m)
	<i>Établissements d'enseignement, de santé et action sociale</i>	Interdits		Interdits
	<i>Salles d'art et de spectacles</i>			
	<i>Équipements sportifs</i>			
	<i>Autres équipements recevant du public</i>			
<b>Destination</b>	<b>Autres activités des secteurs secondaire et tertiaire</b>			
<i>Sous-destinations</i>	<i>Industrie</i>	Interdits		
	<i>Entrepôt</i>			
	<i>Bureau</i>			
	<i>Centre de congrès et d'exposition</i>			
<b>Destination</b>	<b>Autres constructions, activités, usages et affectations des sols</b>			
<i>Sous-destinations</i>	<i>Aménagement de terrains affectés à des habitations légères de loisirs ; Aménagement de terrains de camping et de caravanage</i>	Interdits	Interdits	Interdits
	<i>Ouverture et exploitations de carrières ou de gravières, exploitations du sous-sol</i>			
	<i>Installations de production d'énergie solaire implantées au sol.</i>			
	<i>Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE)</i>	Autorisées sous conditions (1.k)		
	<i>Dépôts en plein air ; Décharge de matériaux inertes</i>	Autorisées sous conditions (1.e)		
	<i>Affouillements et exhaussements du sol</i>	Autorisés sous conditions (1.f)		Autorisés sous conditions (1.n)
	<i>Constructions, aménagements, affouillements et exhaussements, installations y compris classées nécessaires à l'activité routière ou ferroviaire</i>	Autorisés (1.g)		Interdits
	<i>Ouvrages et aménagements liés à la création de cheminements doux et les installations légères de loisirs</i>	Autorisés (1.l)	Interdits	
<i>Constructions et installations nécessaires à la production d'électricité d'origine photovoltaïque</i>	Interdits		Autorisés sous conditions (1.o)	

b) En outre, sont interdits les constructions, activités, usages et affectations des sols qui ne sont ni autorisés ni admis sous condition par l'article 1.a, notamment :

- l'extraction de terres végétales ;
- la cabanisation.

c) Les constructions, activités, usages et affectations des sols autorisés par l'article 1.a ne doivent pas porter atteinte au potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles, ou à la qualité paysagère du site.

## Recommandations pour la rédaction des règlements de PLU:

Ces recommandations permettent d'introduire un certain degré de précision sur les utilisations ou occupations interdites en zone A. Cela permet de réglementer les utilisations et occupations du sol de manière plus large que les destinations et sous-destinations identifiées dans le code de l'urbanisme.

**Extrait du projet de mise à jour de la fiche « Suggestion de rédaction du règlement de la Zone A des PLU » de la « Mallette du foncier agricole » de la Chambre d'Agriculture du VAR (en projet en 2023) :**

### Caractère de la zone

Les zones agricoles correspondent aux secteurs de la commune à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou à des équipements collectifs compatibles avec l'activité agricole sont seules autorisées en zone A .

#### Nota Bene

*En préambule, afin de protéger les zones agricoles de tout détournement, il est recommandé de :*

- ⇒ De préciser les caractéristiques spécifiques des secteurs agricoles identifiés à protéger (renvoi au diagnostic agricole du rapport de présentation par exemple) ;*
- ⇒ D'identifier précisément les espaces naturels et paysages à préserver en zone agricole ;*
- ⇒ De définir la notion d'équipements d'intérêt collectif compatibles avec l'exercice d'une activité agricole (listing des équipements d'intérêt collectifs précis).*

*Nota = une centrale photovoltaïque au sol n'est pas considérée comme un équipement d'intérêt collectif.*

## SECTION 1 : L'AFFECTATION DES ZONES ET LA DESTINATION DES CONSTRUCTIONS

### Article A1. Les occupations et utilisations du sol interdites.

Toutes occupations et utilisations du sol sont interdites à l'exception de celles prévues à l'article A2.

En particulier, sont interdits :

- La cabanisation ;
- L'implantation de centrales photovoltaïques au sol en concurrence foncière avec l'agriculture ;
- Les terrains de camping et de caravanning exceptés l'accueil de campeurs autorisé à l'article A2 ;
- Les Parcs résidentiels de Loisirs, l'habitat insolite (yourtes, cabanes dans les arbres, bus aménagé, ...), le stationnement isolé de caravanes qu'elle qu'en soit la durée, les Habitations Légères de Loisirs permanentes ou temporaires (Mobil-Home, roulottes, tiny house...) exceptées celles autorisées en A2 ;



### Nota Bene

*Il est important de noter que le maire peut prendre un arrêté municipal d'interdiction de pratique du camping en dehors des terrains aménagés lorsque cette pratique est de nature à porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publique, aux paysages naturels ou urbains, à la conservation des perspectives monumentales, à la conservation des milieux naturels ou à l'exercice des activités agricoles et forestières (article R. 111-34 Code de l'Urbanisme).*

- Les dépôts de toute nature (gravats, remblais, ferraille, ...) non liés à un usage agricole ou susceptibles d'apporter des nuisances à la qualité des sols ainsi qu'aux eaux souterraines ;
- L'extraction de terre végétale, l'ouverture et l'exploitation de carrières ou de gravières ainsi que toute exploitation du sous-sol ;
- Les affouillements et exhaussements de sol non liés à un usage agricole ou à une destination agricole.



### Nota Bene

*Pour maintenir le caractère agricole des terres et limiter les risques de détournements d'usage en zone agricole, le maire peut, par délibération motivée du Conseil Municipal, soumettre à déclaration préalable les divisions volontaires d'une propriété foncière, dans les parties de commune nécessitant une protection particulière en raison de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages.*

*L'autorité compétente peut s'opposer à la division si celle-ci, par son importance, le nombre de lots ou les travaux qu'elle implique, est de nature à compromettre gravement le caractère naturel des espaces, la qualité des paysages ou le maintien des équilibres biologiques.*

Au sein de l'article 2, cet exemple de rédaction permet d'encadrer de manière plus précise l'implantation d'équipements collectifs en zone agricole.

**A2.3 Les installations et constructions directement nécessaires à des équipements collectifs, y compris ceux relevant de la réglementation sur les installations classées à condition :**

- que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des lieux ;
- qu'ils ne soient pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière significative du terrain sur lesquels elles sont implantées ;
- qu'ils ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages;
- qu'ils soient rendus indispensables par des nécessités techniques.

**Nota Bene**

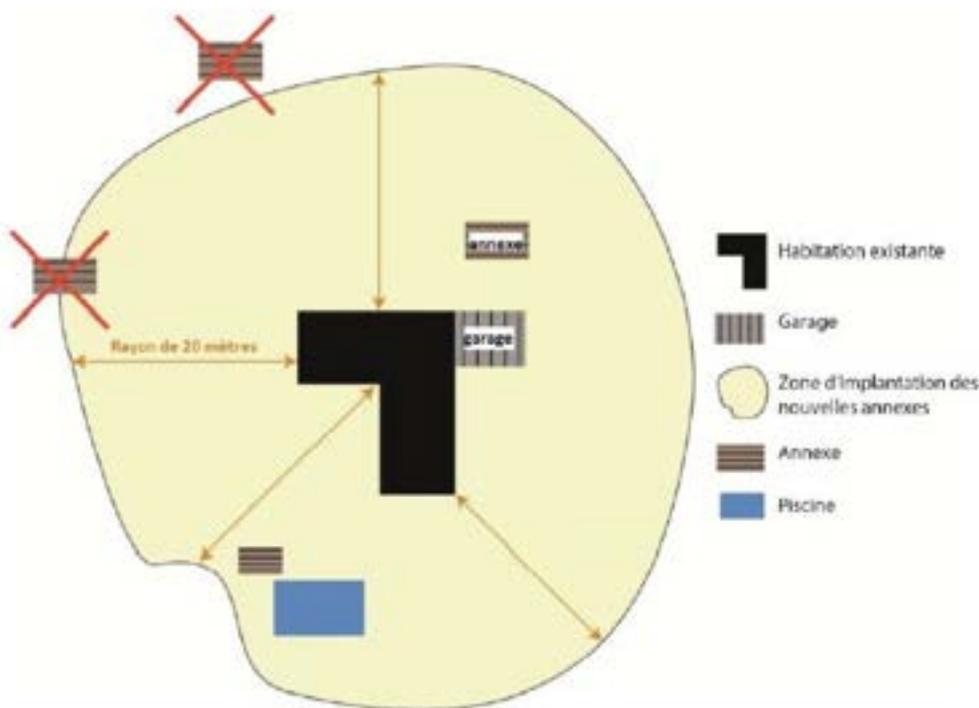
Pour vérifier si le projet d'équipement collectif est bien compatible avec le caractère agricole de la zone, le Conseil d'Etat précise : « il appartient à l'administration, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, d'apprécier si le projet permet l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière significative sur le terrain d'implantation du projet, au regard des activités qui sont effectivement exercées dans la zone concernée du plan local d'urbanisme ou, le cas échéant, auraient vocation à s'y développer, en tenant compte notamment de la superficie de la parcelle, de l'emprise du projet, de la nature des sols et des usages locaux »

Certains Plan Locaux d'Urbanisme ont recours à des schémas au sein de leur règlement pour spécifier et spatialiser certaines règles telles que les implantations susceptibles de compromettre l'activité agricole, limitée aux annexes.

Les documents d'urbanisme peuvent également avoir recours aux Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) afin d'affiner leurs volontés d'aménagement.

Exemple de schéma proposé par le PLU de la commune de Grasse (06) :

A condition qu'elles ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site au titre de l'article L151-12° :



# AVANT L'INFRACTION

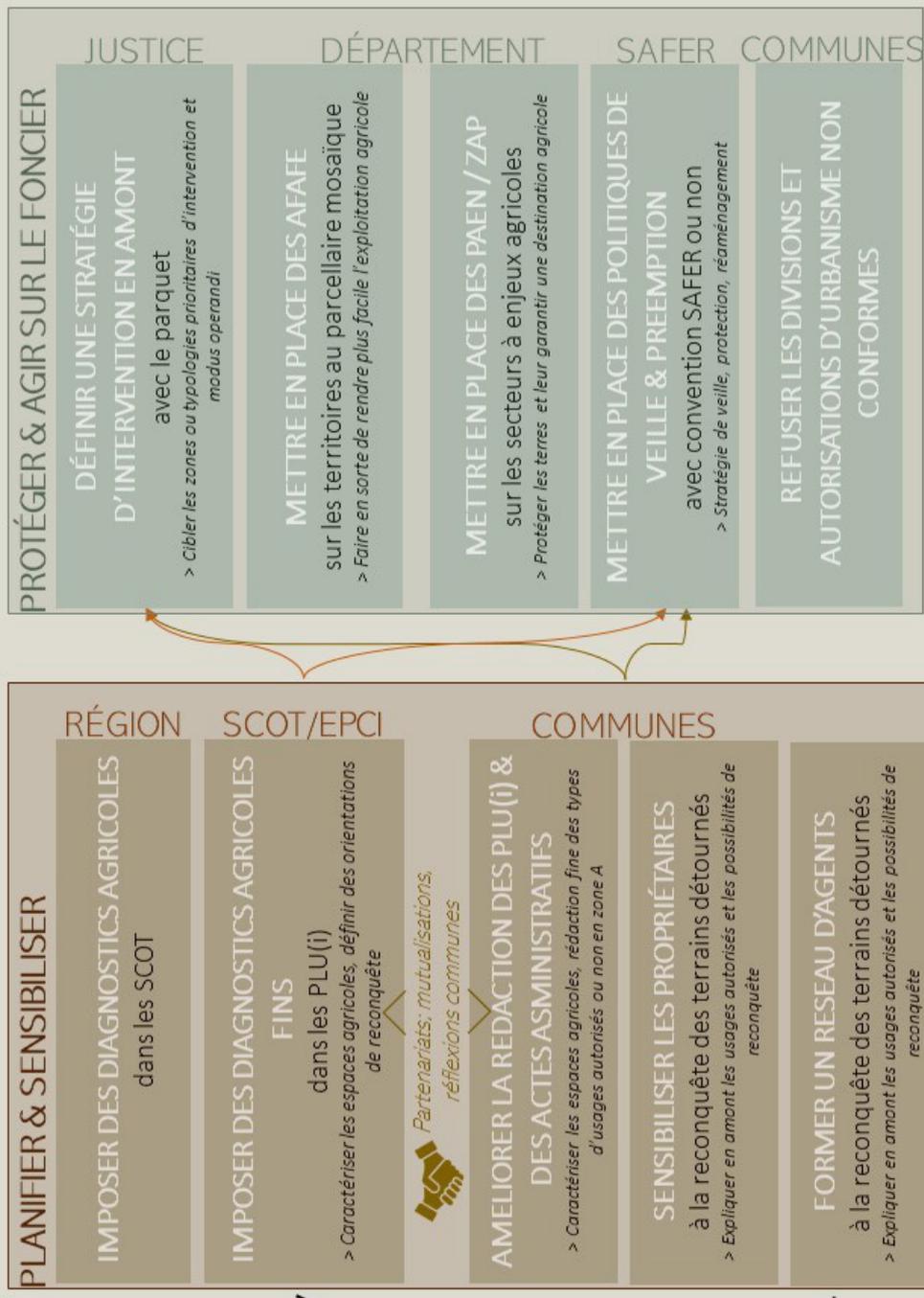
## ANTICIPER, PRÉVENIR & ENCADRER

Une action qui repose sur les pouvoirs publics

**Un coup de pouce ?**  
Et si le Législateur définissait des exigences en matière de diagnostics agricoles dans la prochaine LOA ?

L'association des Maires, forme et anime un réseau d'agents

**Pour quoi faire ?**  
Faciliter la caractérisation des infractions et refus des ADS non conformes, motiver les préemptions. Lutter contre les divisions foncières, etc.



**\*Nota : les communes au RNU peuvent être concernées par la sensibilisation, l'amélioration de la rédaction des PV et autres procédures à engager**

# APRÈS L'INFRACTION

## REAGIR & SANCTIONNER Des procédures judiciaires et des restrictions financières

**i**  
Sources d'information sur les  
infractions commises  
ENEDIS (raccordement EDF réalisés  
sans autorisation d'urbanisme  
préalable); Signalement voisinage;  
Outils satellites;

**?**  
Le saviez-vous ?  
Les administrés qui constatent une  
infraction peuvent porter plainte.  
Une infraction peut être constatée  
par tout agent assermenté de la  
commune, les polices municipale et  
nationale, la gendarmerie

ACTION TRANSVERSALE (Chambres d'Agriculture // Législateur)  
Définir un régime juridique spécifique pour les détournements d'usages

### MESURES COERCITIVES

REFUS DE RACCORDEMENT ELECTRIQUE  
DES CONSTRUCTIONS IRREGULIERES  
*Soumis par ENEDIS*

PROCES VERBAL D'INFRACTION AVEC OU  
SANS ARRETE INTERRUPTIF DE TRAVAUX  
*> Code pénal  
SE DOTER DE MOYENS HUMAINS  
SUPPLEMENTAIRES (EXTERNALISATION //  
MUTUALISATION)*

MISE EN DEMEURE AVEC ASTREINTES /  
SAISIES / SCELLES  
*> Permet d'agir fortement avant et en parallèle de la procédure  
pénale*

PROCEDURE JUDICIAIRE EN  
DEMOLITION OU REMISE EN ETAT  
*> Code de l'urbanisme*

PLAINTA AVEC CONSTITUTION DE  
PARTIES CIVILES  
*> Permet de déclencher l'action publique*

PROCEDURE D'ABANDON MANIFESTE  
OU BIEN VACANT SANS MAITRE  
*> Permet de récupérer la propriété du bien abandonné*

### SANCTIONS FINANCIERES

PRISE EN COMPTE DU CARACTERE  
ILLICITE DE LA CONSTRUCTION DANS  
SON PRIX

INFORMATION DES ACQUEUREURS  
*> Directement par la commune en parallèle de l'action pénale*

APPLICATION D'ASTREINTES  
JOURNALIERES  
*> Directement par la commune en parallèle de l'action pénale*

DOMAINES & SAFER

COMMUNES  
EPCI

### FACILITER LA RECONQUETE

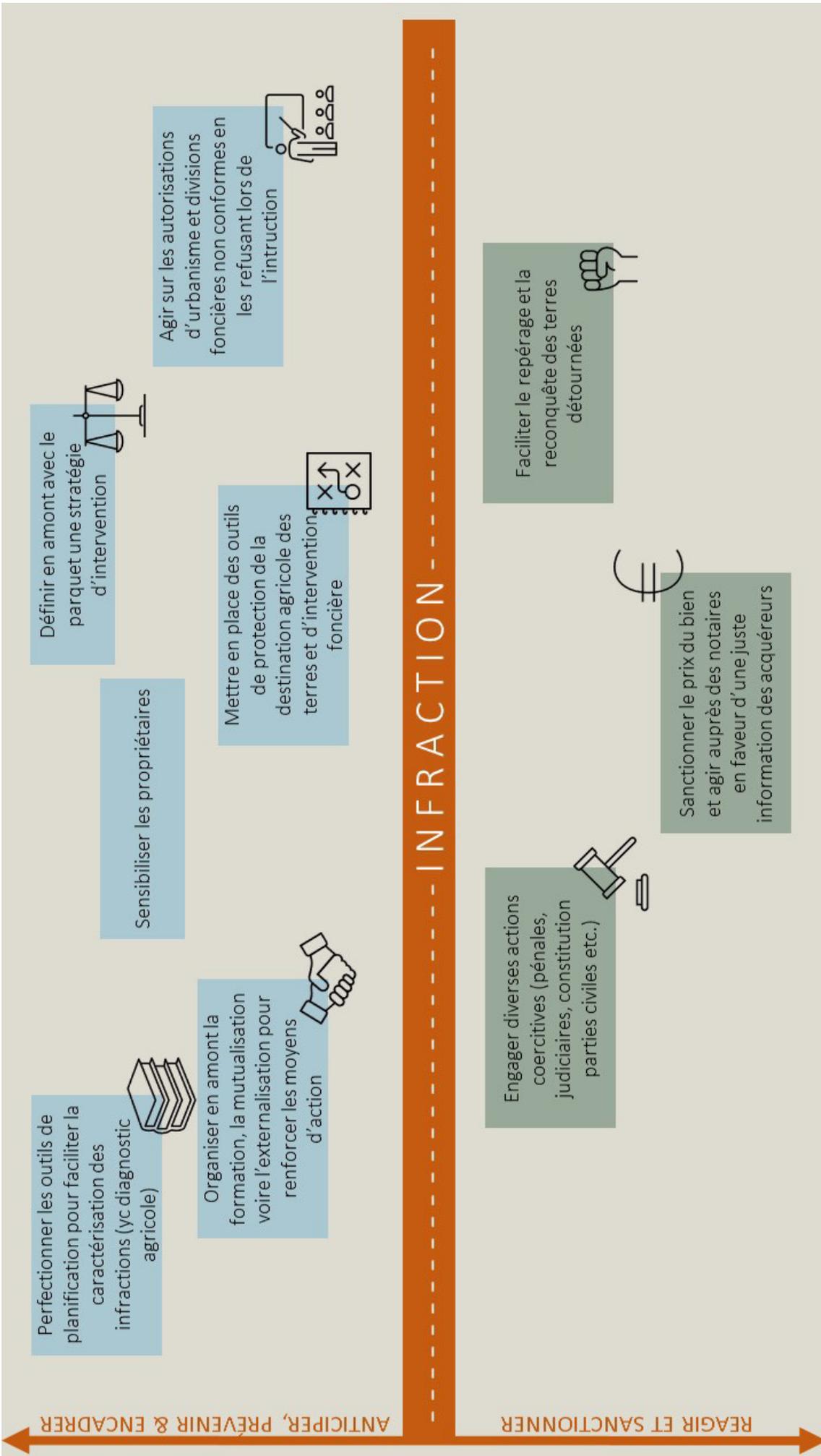
MOBILISER LES SUBVENTIONS  
*> Fond Friche  
> Fonds départementaux de remise en culture*

DIAGNOSTIQUER LES DETOURNEMENTS  
LIES A L'ARTIFICIALISATION  
*> Envisager leur renaturation en lien avec le ZAM*

RECOURS A DES OUTILS SATELLITE

COMMUNES -  
EPCI

REGION



## Rédacteurs du projet

---



→ **Chambre d'Agriculture des Alpes-Maritimes**

Aileen GABERT et Estelle PERNOT  
Tél : 06 22 50 91 50



→ **Chambre d'Agriculture des Bouches-du-Rhône**

Mathilde AUDIBERT et Jean Marc BERTRAND  
Tél : 06 78 29 90 83



→ **Chambre d'Agriculture du Var**

Emmanuelle LAN  
Tél : 06 68 38 49 02



→ **Chambre d'Agriculture du Vaucluse**

Théo DOIZE et Amélie CRIVELLI  
Tél : 06 29 83 45 79

## Partenaires du projet

---



→ **Chambre d'Agriculture de Provence-Alpes-Côte-d'Azur**

Lionel RODRIGUEZ et Irina SANUY SUZ  
Tél : 04 42 17 15 19



→ **SAFER Provence-Alpes-Côte-d'Azur**

Erwan Marolleau  
Tél : 06 18 52 66 08



Projet financé par le Programme de Développement Rural -FEADER- Mesure 16.7.1  
«Stratégies locales de développement pour la préservation et la mise en valeur du foncier agricole et naturel»