HAL
open science

L'agriculture urbaine : une agriculture juridiquement comme les autres ?

Benoît Grimonprez

To cite this version:

Benoît Grimonprez. L'agriculture urbaine : une agriculture juridiquement comme les autres ?. Revue de droit rural, 2019, n° 475 (étude 18). hal-02073564v2

HAL Id: hal-02073564

https://hal.science/hal-02073564v2

Submitted on 15 Jun 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'agriculture urbaine : une agriculture juridiquement comme les autres ?

Benoît Grimonprez
Professeur à l'Université de Poitiers
Institut de droit rural

En plein essor, l'agriculture urbaine se présente comme un défi pour le droit agricole, construit sur un paradigme géographique et sociologique : la ruralité. Dès lors, comment saisir juridiquement ces nouveaux projets productifs, aux formes variées et aux modèles économiques souvent hybrides ? Est-ce aux acteurs urbains de s'adapter à des règles venues d'ailleurs, ou au droit de se tordre pour accompagner le mouvement d'une agriculture des villes, qui questionne celle des champs ?

Agriculture et ville : liaisons fructueuses. Le déclin global du monde agricole est relativisé, à la marge, par un phénomène en pleine croissance : il s'agit de l'interaction - si ce n'est l'intégration - de l'agriculture et de la ville[1]. On savait que l'espace rural était devenu un espace à vivre, on découvre que les espaces à vivre deviennent aussi des espaces à cultiver. Ce changement de décor pour le secteur primaire interroge forcément le droit, qui y perd un peu son latin[2].

Face aux mutations, le réflexe naturel du juriste est de penser que « c'était mieux avant ». Avant, une séparation territoriale franche, pensait-on, existait entre les zones de production agricole, correspondant globalement à la campagne, et les zones urbaines consacrées à d'autres usages (habitation, économies secondaire et tertiaire). Il y avait bien deux mondes, deux cultures, deux droits : celui des villes et celui des champs. Chacun sa spécialité, les vaches étaient bien gardées !

Cette dichotomie – certainement réductrice – est devenue contestable à l'ère de l'urbanisation galopante du territoire[3]. Alors que les villes ne cessent d'« avaler » les surfaces agricoles et donc d'envahir les campagnes, l'agriculture « débarque » en ville, sous des formes plus ou moins inédites, qui font douter de leur nature juridique.

Définition impossible ? Décerner un statut à l'agriculture urbaine suppose d'en donner une définition. La tâche n'est pas si simple. Un premier critère permet visiblement de la nommer : sa localisation géographique. Il s'agit d'une production physiquement située dans l'enceinte de la ville. J'ai pu parler d'une agriculture « mitoyenne », en ce qu'elle jouxte la cité et partage, avec elle, un espace commun[4]. On songe d'emblée aux activités installées sur les toits des immeubles, les murs, ou en bas de ceux-ci, dans ces îlots interstitiels de verdure épargnés par l'asphalte. Mais faute de pouvoir délimiter avec précision les contours de la ville – jusqu'où s'étendent les zones urbaines ? -, force est d'élargir le sujet à ses faubourgs, dans l'aire d'influence des agglomérations[5], rurale il n'y a pas encore si longtemps.

L'identité de l'agriculture urbaine est aussi fonctionnelle, car ce type de production entretient des rapports économiques et sociaux étroits avec la ville. Agriculture « citoyenne », on osera, parce qu'elle rend

[1] A. Fleury et P. Donadieu, La construction contemporaine de la ville-campagne en Europe, Revue de géographie alpine, 91-4, 2003, p. 19.
[2] B. Grimonprez et D. Rochard, Agriculture et ville : vers de nouvelles relations juridiques, LGDJ, 2016.
[3] M. Lussault, Tous urbains, aoc.media, 7 févr. 2018.
[4] B. Grimonprez, « Vers un concept juridique d'agriculture de proximité », in Agriculture et ville, op. cit., p. 188.
[5] C. Blaudin de Thé, A. Erktan et C. Vergobbi, La filière agricole au cœur des villes en 2030, 2009, p. 6.

des services à la cité et aux citadins. L'un d'entre eux est bien sûr l'alimentation des habitants ; non pas qu'ils ne mangent pas à leur faim, mais ceux-là veulent connaître l'origine exacte du produit, le visage et la manière de travailler de son auteur[6]. L'agriculture urbaine, plus largement, dispense un panel très large de prestations (enseignement, expérimentation, recyclage des déchets, distribution d'énergie), en même temps qu'elle participe, par ses aménités, à l'amélioration du « cadre de ville » (végétalisation, reconnexion avec la nature, loisirs).

A ce stade, on perçoit l'agriculture urbaine comme une mouvance, si ce n'est une nébuleuse, difficile à appréhender, englobant des projets et des structures de nature extrêmement diverses[7]. C'est la raison qui a motivé l'Association Française de l'Agriculture Urbaine Professionnelle (AFAUP) à lancer une grande enquête juridique sur les formes d'agriculture émergentes, en particulier en milieu urbain[8]. Lever le voile sur les activités, leur organisation, leur fonctionnement, doit permettre de déterminer à quelle « sauce » juridique elles seront mangées.

Traits de caractères. Sans préjuger des résultats du recensement, apparaît d'ores et déjà un certain nombre de traits saillants des projets déjà aboutis ou en gestation. A commencer par le caractère professionnel des initiatives agri-urbaines qui est une variable importante : tous les néocultivateurs n'ont pas de perspective économique directe. S'ajoute que dans beaucoup de cas, la production et la commercialisation des denrées ne sont pas le centre de gravité de l'activité, laquelle comprend d'autres prestations plus ou moins marchandes (démonstration, accueil du public ou de personnes en réinsertion, petite restauration, organisation d'évènements, pédagogie[9]…). Ces éléments sont à mettre en rapport avec le profil sociologique des acteurs qui investissent les champs urbains. La plupart n'est pas issue du milieu agricole : plus des enfants des cités que du marais pourrait-on dire, avec une approche assez différente du travail, plus collective notamment. De là aussi une appétence pour des techniques de pointe (hydroponie), parfois couplées à des productions « exotiques » (insectes, graines germées, fleurs comestibles…).

On constate encore la dimension écologique très forte des exploitations urbaines, qui fait partie intégrante de leur modèle économique[10]. Il en va de même du choix des circuits courts de distribution, justifié par la proximité avec les consommateurs : quand ils ne sont pas autoconsommés ou partagés, les produits sont souvent vendus directement aux clients. On soulignera enfin le rôle majeur des collectivités locales dans le soutien de cette nouvelle agriculture. Les communes en sont les principales instigatrices : il leur revient de libérer les forces et les lieux de la production en ville.

Ce rapide portrait – flatteur ? – de l'agriculture urbaine est intéressant, par cela qu'il la rapproche d'un certain nombre de mutations qui ont déjà chamboulé le milieu rural : agriculture de précision et hors-sol, multifonctionnalité, filières courtes, agro-

[6] Opacité, secrets de fabrication, dont s'accommodent, il est vrai, davantage les ruraux.

[7] Pour une présentation des différents modèles : A. Lelièvre, B. Grard, C. Aubry et V. Saint-Ges, Agriculture urbaine en France, le jeu des sept familles, The conversation, 25 nov. 2018.

[8] http://www.afaup.org/home/enquete-juridique/

[9] V. La cité maraîchère à Roumainville ; l'association « Culticime ».

[10] Les projets mettent en avant l'absence de pesticides et d'OGM, les énergies renouvelables, une culture moins consommatrice d'eau, un transport et un stockage réduit émettant donc moins de carbone…

écologie…. Tant et si bien que demeure la question : en quoi l'agriculture urbaine se singularise-t-elle ? D'où vient que le système juridique hésite, tergiverse, procrastine, pour lui régler son sort ?

Culture juridique. La problématique générale est de savoir si l'agriculture urbaine est, du point de vue du droit, une agriculture comme les autres. Au risque de décevoir, la réponse ne sera pas binaire, mais complexe[11]. Au premier abord, l'agriculture urbaine apparaît bien comme une agriculture à part entière ; parce que le droit rural, contrairement à la légende, est moins un ordre juridique lié à un espace, qu'un corpus normatif socio-économique[12]. Toutefois, un second regard impose aussi de souligner l'originalité de l'agriculture des villes, à part sous bien des aspects (II).

I. Une agriculture à part entière

Bienvenue à la ferme urbaine. Juridiquement parlant, l'agriculture n'a pas de frontières géographiques. Elle voyage dans tous les milieux, même apparemment les plus hostiles. L'essentiel est que les productions urbaines satisfassent aux critères, parfois mal maîtrisés, de l'activité agricole (A). Principe de non-discrimination oblige, toutes les agricultures se voient normalement régies par des règles communes (B).

A. L'entrée dans le monde agricole

Doute méthodique. Il y a de quoi hésiter à baptiser « agriculture » les activités déployées en pleine ville, sur des espaces originaux, imbriqués (trottoirs, friches, jardins, caves[13], toits, murs[14]…), et au moyen de techniques ultramodernes[15]. Les institutions sont longtemps restées perplexes face à ces entreprises - souvent des start-up - , au point de les laisser errer dans le non-droit agricole. Encore aujourd'hui, l'incertitude des acteurs est totale quant au régime dont ils relèvent : commerce, artisanat, activité libérale, agriculture… ? Avant-gardiste, la définition légale de l'activité agricole permet pourtant de dissiper la plupart des doutes ; pas tous hélas.

Retour à la source. Selon l'article L. 311-1 du Code rural et de la pêche maritime, l'activité agricole par nature est celle correspondant à la maîtrise et l'exploitation de tout ou partie d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal. Créée par la loi du 30 décembre 1988, cette définition livre un enseignement majeur : la loi ne s'attache ni à la localisation de la production, ni à son support pour qualifier l'activité ; peu importe qu'elle soit pratiquée horizontalement ou verticalement, sur ou sous terre, voire dans les airs ! Dit autrement, l'agriculture « artificielle », hors-terroir, s'affilie aux activités agricoles par nature. La remarque sera loin de surprendre le ruraliste qui s'est, bon an mal an, habitué à ce que certaines cultures traditionnelles (fraises, tomates, endives…) ne poussent plus en plein champ ! A cet égard tout du moins, l'agriculture urbaine ne fait que prolonger cette tendance prométhéenne visant à émanciper la production agricole du substrat naturel.

[11] E. Morin, Penser global, Robert Laffont, 2015 : « cette pensée binaire, cette pensée alternative, c'est celle qui pense *ou bien ou bien*, et non pas *et et* ».

[12] Sur ce point : B. Grimonprez, L'enseignement du droit rural au XXIè siècle, in Entre les ordres juridiques, LGDJ, 2015, p. 585.

[13] V. les entreprises : « La boîte à champignons », « La Caverne ».

[14] V. les murs de végétalisation comestibles qui produisent, par exemple, du houblon pour les micro-brasseries locales.

[15] S. Caputo, Lumière artificielle et plantations hors-sol, les nouvelles méthodes des agriculteurs urbains, The Conversation, 25 nov. 2018.

Professionnalisme ? Nonobstant, la définition légale met l'accent sur une difficulté récurrente ; la qualification d'activité agricole suppose une véritable exploitation. En d'autres termes, elle doit présenter un caractère professionnel ; comprenez être exercée dans un but, sinon lucratif, au moins intéressé, à travers la génération de revenus réguliers. Se trouvent par-là exclues du droit rural toutes les activités domestiques (pour de l'autoconsommation), celles des « pratiquants du dimanche », y compris au sein de jardins familiaux ou partagés. L'agriculteur urbain, le vrai, devrait donc nécessairement produire pour vendre, travailler pour subsister. Même si le Conseil d'Etat a pu nuancer cette approche dans un contexte fiscal[16], la dimension entrepreneuriale du projet reste un élément déterminant de sa nature juridique.

La remarque soulève concrètement la question du seuil à partir duquel une pratique bascule dans la sphère professionnelle, donc agricole. Les réflexes « ruralistes » conservent ici toute leur pertinence ; avec les limites que l'on sait liées à l'indépendance des législations rurales, sociales, fiscales et même européennes. Pour le plus grand désarroi des acteurs en effet, les critères d'une branche ne valent pas pour les autres. On peut néanmoins, sans trop de risque, se fier aux conditions d'affiliation au régime de la mutualité sociale agricole qui reposent sur l'« activité minimale d'assujettissement » (C. rur., art. L. 722-4 et art. L. 722-5)[17]. Celle-ci s'apprécie prioritairement en fonction de la superficie mise en valeur, dite « surface minimale d'assujettissement » (SMA)[18]. Dans le cas où cette méthode n'est pas possible[19], on tient compte du temps de travail nécessaire à l'exploitation[20] ; enfin, l'AMA peut ressortir du revenu généré par les activités exercées par la personne[21]. Il existe ainsi une hiérarchie des critères dans les textes qui empêche l'affiliation de bon nombre de micro-fermes urbaines. Longtemps attendu, un instrument devrait aussi faciliter l'identification des agriculteurs professionnels de tous horizons : le registre des actifs agricoles. Enfin en vigueur, il recense automatiquement les exploitants qui se livrent à une activité agricole par nature et atteignent les seuils (objectifs) du régime social[22].

Cas de conscience. Toutes les espèces d'agriculture urbaine, du fait de leur caractère hybride, n'entrent pas dans ce schéma théorique[23]. Il reste inévitablement des zones grises, des situations évolutives, sources de cas litigieux. Cela concerne,

[16] CE, 17 juin 2015, n° 379276 et n° 371625 ; CE, 8 juill. 2015, n° 369730.

[17] C. rur., art. D. 722-9, R. 722-14 et D. 731-34 créés par D. n° 2015-310 et n° 2015-311, 18 mars 2015.

[18] La SMA est fixée par arrêté préfectoral pour chaque département avec une adaptation pour les cultures spécialisées. Pour les productions hors-sol, répandues en milieu intra-urbain, la SMA est calculée en fonction de coefficients d'équivalence identiques sur l'ensemble du territoire national (v. Arr. 18 sept. 2015 : NOR : AGRS15211847A).

[19] C. rur., art. L. 722-5, I, 2°. Ce qui signifie, pour la MSA, que la production ne fait pas partie de celles répertoriées dans l'arrêté préfectoral ; si elle est visée par l'arrêté, le critère de la superficie écarte celui du temps de travail.

[20] Le seuil de l'AMA est ici de 1 200 heures de travail par an (C. rur., art. L. 722-5, I, 2°). Les activités effectuées dans le prolongement de l'acte de production sont prises en compte dans l'appréciation des seuils.

[21] Les revenus professionnels de la personne doivent être au moins égaux à une assiette forfaitaire équivalente à 800 SMIC, mais à condition que la personne mette en valeur une exploitation supérieure à ¼ de SMA (CRPM, art. L. 731-23 relatif aux cotisations solidaires) et qu'elle n'ait pas fait valoir ses droits à la retraite (CRPM, art. L. 722-5, I, 3°).

[22] Sur le détail de ces critères : H. Bosse-Platière et B. Grimonprez, Guide de l'agriculture et de la forêt, LexisNexis, 2019, n° 97.

[23] L'hybridation tient moins à l'environnement dans lequel ces activités se développent qu'au modèle économique choisi, à la frontière de plusieurs modèles traditionnels.

d'une part, la qualification des projets agricoles communautaires ou associatifs, aux finalités surtout sociales et solidaires[24]. Gare toutefois à ne pas systématiquement exclure leur dimension économique ; dès qu'apparaissent de véritables entreprises, mettant des produits sur le marché, il est possible de reconnaître la nature agricole de l'activité[25]. On pense, d'autre part, aux hypothèses dans lesquelles la production végétale ou animale n'est que l'accessoire d'une autre activité prépondérante. C'est le restaurateur qui décide de cultiver ses légumes pour les servir dans son établissement ; c'est la « ferme pédagogique » dans laquelle les cultures ou les animaux ne sont que des moyens pour assurer sa fonction culturelle. En l'occurrence, c'est bien l'activité principale qui dicte le statut de l'exploitant (commerçant, profession libérale, artisan…). L'appréciation se fait au cas par cas, au besoin par la justice, sans qu'il soit possible de déterminer *a priori* la part respective de chaque type d'activité.

En résumé, la plupart des fermes urbaines marchandes ont vocation à rejoindre la grande famille des structures agricoles, quels que soient leurs modèles technique et économique. La conséquence de cette qualification est l'application d'un régime, celui du droit dit rural, même en plein centre-ville.

B. Les lois du monde agricole

Des droits et des devoirs. Le droit rural accompagne les activités agricoles partout où elles s'implantent. Façon de dire que l'agriculture urbaine jouit des mêmes avantages normatifs que les autres productions, et qu'elle subit mécaniquement les mêmes contraintes réglementaires.

Traitement de faveur. Les exploitants urbains doivent pouvoir bénéficier, sans discrimination, des dispositifs agricoles classiques. Ils peuvent utiliser les formes sociétaires agricoles pour structurer leur entreprise (EARL, GAEC…), prétendre à l'application de la fiscalité agricole, solliciter les aides économiques (nationales et européennes), demander à jouir du statut du fermage pour les baux qu'ils concluent en vue de leur activité[26]. Rien ne justifie de les tenir à l'écart de ces instruments sitôt qu'ils en remplissent les conditions.

L'agriculture urbaine doit encore pouvoir profiter des interventions de la SAFER, lesquelles doivent « concourir à la diversité des systèmes de production, notamment ceux permettant de combiner les performances économique, sociale et environnementale » (C. rur., art. L. 141-1, I, 1°). La préemption peut, à cet égard, s'abattre sur les mutations de biens immeubles situés dans l'espace urbain, à la condition seulement qu'ils aient déjà un usage agricole (C. rur., art. L. 143-1). En présence de terrains, il faut aussi vérifier que leur taille atteint la superficie minimale déclenchant le droit de préemption (C. rur., art. L. 143-7)[27]. En revanche, la SAFER ne pourra pas s'emparer, en ville, de biens où l'agriculture n'est pas encore présente ; la loi lie en effet la « vocation agricole » des terrains (nus) à leur classement dans une zone non constructible des documents d'urbanisme (C. rur., art. L. 143-1).

[24] Association « Culticime » par ex.

[25] Au-delà du but de l'organisation, c'est son mode de fonctionnement au regard des seuils sociaux qui doit permettre de dire quelle activité elle exerce.

[26] La location doit porter sur un « immeuble à usage agricole » selon l'article L. 411-1 du Code rural. La jurisprudence interprète cela comme tout immeuble effectivement utilisé pour une activité agricole, peu importe sa vocation initiale (ex. un hangar ou bâtiment).

[27] Superficie minimale fixée dans le décret qui habilite chaque SAFER à préempter.

Incontrôlables structures urbaines ? Au plan des devoirs, l'agriculture urbaine est tenue de se plier aux contraintes qui pèsent sur n'importe quel projet agricole. On insistera sur le fameux contrôle des structures, réglementation qui peut soumettre les installations, agrandissements et réunions d'exploitations à autorisation préfectorale (C. rur., art. L. 331-2). En l'état actuel du droit, rien ne permet aux productions urbaines d'échapper à cette police. Certes les surfaces mises en valeur se situeront le plus souvent en dessous des seuils de l'autorisation définis par les schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles (SDREA). Il ne faut cependant pas oublier que les ateliers hors-sol se voient appliquer des seuils bien plus bas (C. rur., art. L. 331-2, I, 5°), tandis que des coefficients d'équivalence existent pour les cultures dites spécialisées. C'est sans compter également les « critères personnels » pouvant assujettir le porteur de projet au régime d'autorisation : lorsqu'il ne dispose pas de la « capacité agricole » à travers le diplôme ou l'expérience requise, ou lorsque ses revenus extra-agricoles dépassent un certain niveau (C. rur., art. L. 331-2, I). Pour que les fermes urbaines soient des nôtres dirait le ruraliste, il faut qu'elles aient leur autorisation comme les autres !

Ce regard de la puissance publique sur l'agriculture urbaine est-il trop inquisiteur ? Un jugement hâtif peut le laisser croire[28]. Pourtant, il serait incompréhensible qu'une partie de la profession agricole, parce que cultivant en ville, soit exonérée d'un contrôle auquel se soumettent tous les agriculteurs sur le territoire (petits et grands). Du reste, le contrôle des systèmes hors-sol, non consommateurs de foncier, atteste une volonté de réguler le marché de la production lui-même, pour vérifier la conformité des structures au modèle agricole social et économique français[29]. Enfin, l'essor des projets agri-urbains va fatalement reposer la question de la compétition pour l'accès aux espaces productifs, en quantité forcément limitée. L'agriculture française, dans toute sa diversité, ne doit pas renoncer à une certaine unité de de traitement juridique, au risque sinon d'une fragmentation et d'une opposition irréconciliable entre les manières de produire.

La redécouverte des fondements comme des mutations enregistrées par le droit rural permet de créditer les productions urbaines d'authentique forme d'agriculture. L'affirmation n'empêche nullement de prétendre qu'il s'agit, en même temps, d'une agriculture à part.

II. Une agriculture à part

Changement climatique. Ni tout à fait une autre, l'agriculture urbaine n'est pas tout à fait la même. Sortie de sa campagne, la production agricole rencontre des problèmes d'acclimatation juridique qui sont dus, pour l'essentiel, aux deux branches du droit qui sont censées l'escorter dans son déplacement : le droit de la ruralité (A), d'une part, et le droit de l'urbanité (B), d'autre part.

A. Droit de la ruralité

Exhumation. Parmi les règles habituelles gouvernant l'activité agricole, certaines peuvent ne pas convenir aux exploitations

[28] S. Sardot et A. Teitgen, Les particularités juridiques de l'agriculture urbaine intra-muros, JCP N 2018, 1185.

[29] On voit, par exemple, naître des projets de fermes « usines » urbaines fort éloignées des valeurs du système français. Il serait à l'inverse possible d'imaginer un assouplissement du régime (recours à la déclaration) pour les entreprises respectueuses des principes agro-écologiques portés par la Nation.

des villes. La raison fondamentale est que le droit rural continue d'être fondé sur la mise en valeur des fonds de terre[30]. Il ne saisit que très imparfaitement l'agriculture « extra-terrestre », qui plus est dans une galaxie urbaine tournée vers d'autres usages. On peut prendre l'exemple du label « Agriculture biologique » ; celui-ci est refusé aux productions sans lien avec le sol, au motif que « la production végétale biologique repose sur le principe selon lequel les végétaux doivent être essentiellement nourris par l'écosystème du sol, il convient que ceux-ci soient produits dans ou sur un sol vivant en lien avec le sous-sol et la roche-mère. Par conséquent, il convient de ne pas autoriser la production hydroponique, ni la culture de végétaux en containers, en sacs ou en bacs lorsque les racines ne sont pas en contact avec le sol vivant » (Règl. (UE) n° 2018/848, 30 mai 2018, considérant 28).

Vieux baux. Totem du droit rural, le statut du fermage se montre particulièrement inadapté aux cultures urbaines. Il faut rappeler que les baux conclus sur des immeubles en vue de l'exercice d'une activité agricole y sont par principe soumis (C. rur., art. L. 411-1). Une règle d'ordre public, à laquelle les parties contractantes n'ont pas le loisir de déroger.

Plus précisément, l'application du statut est conditionnée par la nature immobilière de l'objet mis à disposition. La jouissance doit porter sur une chose fixe. *A contrario*, la location de biens meubles n'est pas soumise à cette législation. Des fermes mobiles, qui utilisent des supports démontables, pourraient donc sortir de l'orbite du fermage pour revenir au bail civil de droit commun. Pour être pertinente, cette solution supposerait alors de percer le mystère du lien qu'aurait le meuble loué avec l'immeuble sur lequel il repose… Le statut des baux ruraux se trouve également écarté lorsque la jouissance concédée à l'agriculteur n'est pas exclusive[31]. La chose s'imagine pour la location d'un toit entre plusieurs usagers qui le partagent dans le temps ou dans l'espace, pour la pratique d'activités différentes.

La volonté des propriétaires d'échapper au « satané » fermage conduit nombre d'agriculteurs urbains à souscrire une convention d'occupation précaire. L'article L. 411-2 du Code rural le permet, mais seulement sur les biens « dont l'utilisation principale n'est pas agricole ou dont la destination agricole doit être changée ». L'idée est ici que le toit, la cave ou la friche urbaine choisi pour l'exploitation n'aurait pas une vocation agricole principale ou pérenne. Pourquoi pas ? Mais cette interprétation peut aussi être retournée à l'heure où les villes dédient durablement des espaces à la production alimentaire. Ne sous-estimons pas le risque que les conventions litigieuses fassent l'objet, par le juge, d'une requalification en baux à ferme.

Aucun salut ne peut non plus être trouvé dans les dispositions, plus légères, réservées aux baux ruraux de petites parcelles (C. rur., art. L. 411-3). Les agriculteurs urbains en seront généralement exclus au motif que ce régime ne s'applique pas aux biens loués constituant « les parties essentielles d'une exploitation agricole ».

Au vu de dérogations très limitées, l'immense majorité des structures en faire-valoir indirect est tenue d'obéir au régime impératif des baux ruraux. Les conséquences sont souvent fâcheuses pour les parties. Le bailleur, d'abord, peut être rebuté par la fixation du fermage obligatoirement comprise dans une fourchette administrative,

[30] B. Grimonprez, J.-Cl. Baux ruraux, V° L'exploitation en droit rural.

[31] Cass. 3e civ., 18 juin 2013, n° 12-19.084.

fort éloignée en pratique du niveau des loyers urbains ; mais aussi par la durée incompressible du bail de 9 ans, assortie d'un droit – quasi-indéfini – au renouvellement pour le preneur. Ayant peu de chance d'exercer lui-même le métier d'agriculteur, le propriétaire sera bien en peine de faire valoir son droit de reprise en fin de bail. Comble de l'ironie, le bailleur (privé) n'aura pas forcément le droit d'imposer, dans le contrat, des obligations environnementales[32], ce genre de stipulation nécessitant de remplir des conditions légales précises[33].

Du point de vue du locataire, la situation peut aussi être inconfortable. Le bail rural peut lui interdire de déployer, en sus de sa production, d'autres activités (notamment commerciales) sur les lieux, avec comme sanction la résiliation de son titre[34]. Or cette pluriactivité, qui excède souvent la simple diversification[35], est l'un des tropismes des projets agri-urbains. L'autre inconvénient de taille est que le Code rural permet au propriétaire dont les « parcelles » sont situées en zone urbaine d'un plan local d'urbanisme de résilier le bail à tout moment, par simple notification, si c'est pour changer la destination du bien (C. rur., art. L. 411-32)[36]. Une épée de Damoclès en permanence suspendue au-dessus de la tête de l'exploitant urbain !

Au bilan, le statut du fermage se montre à la fois trop et pas assez protecteur des intérêts du fermier urbain. D'où son effet repoussoir pour beaucoup d'acteurs (collectivités, bailleurs privés, porteurs de projets). L'équilibre imparfait que le statut a réussi à trouver pour la mise en valeur du foncier rural apparaît largement inadapté aux structures intra-urbaines, surtout celles complètement détachées du sol pour lesquelles l'essentiel des dispositions du Code rural est dénué de sens[37].

Alors faut-il, comme certains parlementaires l'ont proposé, imaginer une nouvelle figure contractuelle qui tienne compte des singularités de l'agriculture urbaine[38] ? Le principe ne semble guère discutable. Reste à en définir les modalités : en dehors du statut du fermage ou en son sein ? pour quelles entorses ? Une erreur serait sûrement de précariser les productions terrestres qui sont à la frange des villes, dans la mesure où le temps long participe de ces cultures agro-écologiques[39]. En revanche, les locations de locaux ou de surfaces hors-sol ne justifient pas un ancrage immobilier aussi fort, parce que les installations (ruches, bacs,

[32] Sauf à opter pour un métayage, et donc un partage des fruits, des obligations liées à la commercialisation des produits n'ont pas leur place dans un bail à ferme, en raison de la liberté d'exploiter du preneur.

[33] Exigences tenant à la qualité du bailleur, ou bien à la zone considérée, ou encore aux pratiques ou infrastructures préexistantes : C. rur. art. L. 411-27.

[34] Cass. 3e civ., 14 nov. 2007 : n° 07-10.776 ; Cass. 3e civ., 13 juin 2012 : n° 10-25.498.

[35] La différence étant que les activités complémentaires ne sont pas dans le prolongement de l'acte de production et n'ont pas pour support l'exploitation (C. rur., art. L. 311-1). Elles entraîneront alors l'application du droit commercial. La fiscalité des BIC se déclenche aussi au-delà de certains seuils de revenus extérieurs à la production (CGI, art. 75).

[36] La condition est alors d'indemniser le preneur comme en matière d'expropriation, à moins que la rupture du contrat coïncide avec la fin du bail.

[37] Que signifie, en l'occurrence, « les agissements du preneur de nature à compromettre la bonne exploitation du fonds » (C. rur., art. L. 411-31) justifiant la résiliation du bail ?

[38] Proposition de loi n°786 du 21 mars 2018 « visant à revitaliser les terres agricoles en zone périurbaine » en vue de permettre aux SCOT de délimiter des aires urbaines de production agricole au sein desquelles pourront être souscrits des baux dérogatoires au statut du fermage (durée de 4 ans, interdiction de construction de bâtiments, absence d'indemnité de fin de bail…).

[39] H. Bosse-Platière et S. de Los Angeles, Le statut du fermage, un caillou dans la chaussure de l'agriculture urbaine ? : RD rur. 2017, comm. 25.

containeurs) peuvent généralement être délocalisées sans compromettre l'avenir de l'exploitation[40]. Le contexte urbain oblige à trouver un droit locatif plus flexible[41], en phase avec les aspirations tant des agriculteurs urbains que des propriétaires qui souhaitent leur offrir l'hospitalité.

B. Droit de l'urbanité

Zones défavorisées. Transplantée au cœur de la ville, l'agriculture doit affronter un droit urbain, pour elle largement étranger et source de réelles contraintes.

Dans les zones qui ne lui sont pas dédiées, l'activité agricole part défavorisée[42]. Elle commence par se heurter aux prescriptions – voire aux proscriptions[43] – des documents d'urbanisme. Ainsi l'un des obstacles, pour les projets en extérieur (*outdoor*), est-il d'harmoniser l'aspect architectural de l'exploitation avec les caractères des lieux et les normes publiques de constructions : par exemple, la hauteur des installations sur les bâtiments existants ou la végétalisation des toits. Pratiquement, la modification des plans locaux d'urbanisme s'avère indispensable pour intégrer, dans les espaces constructibles, des équipements de production agricole[44]. Une stratégie plus offensive ressort de certains PLU, tel celui de la métropole de Bordeaux, qui n'hésitent pas à adapter les zonages à la problématique de l'agriculture urbaine : c'est la décision de classer en zone A toutes les terres faisant l'objet d'un usage agricole ou présentant un potentiel agronomique ; mais aussi la désignation des bâtiments susceptibles de faire l'objet d'un changement de destination ; ou encore la protection des terrains agricoles de petite taille en secteur urbain enclavé pour assurer l'inconstructibilité de ces sites.

Hétérogénéité immobilière. Le milieu urbain continue de s'illustrer par la très grande hétérogénéité des immeubles supports de l'exploitation agricole. Tous n'ont pas le même statut juridique, avec des répercussions importantes sur les contrats passés en vue de leur jouissance.

S'agissant des biens privés bâtis (toits, murs, terrasses), la principale difficulté réside dans le régime de la copropriété auquel l'immeuble peut être soumis. En pareille occurrence, il faut déjà s'assurer que la production agricole est conforme à la destination de l'immeuble (L. n° 65-557, 10 juill. 1965, art. 9) ; à défaut, une modification du règlement de copropriété sera nécessaire, procédure qui suppose l'accord unanime de tous les copropriétaires (L. n° 65-557, 10 juill. 1965, art. 8 et 26)[45]. En outre, l'activité a vocation, la plupart du temps, à investir les parties communes (cour, jardin, toiture). Un droit de jouissance privatif devra donc être créé sur ce type d'espace. La nature du droit varie alors selon qu'il est question d'une simple tolérance, limitée dans le temps, en faveur

[40] Une indemnisation du préjudice économique est alors imaginable. Notre remarque est qu'à la différence du domaine commercial, l'endroit est ici rarement le lieu d'attraction de la clientèle, et que les équipements restent des meubles pouvant être installés sur d'autres espaces. Des rapprochements seraient à faire avec les locations de bureaux par les professions libérales pour lesquels un bail professionnel peut être signé (durée de 6 ans minimum, pas de renouvellement automatique).

[41] La concession d'un droit réel (de jouissance spéciale, d'usufruit ou d'emphytéose) est toujours possible, dans les limites de la fraude. Le droit réel offre à l'exploitant des prérogatives très fortes sur la chose qui ne sont pas toujours désirées, ni par l'usager, ni par le propriétaire.

[42] A l'exception toutefois des jardins familiaux ayant un statut privilégié.

[43] V. par ex. le PLU de Marseille interdisant les exploitations agricoles dans certains secteurs, ou celui de Poitiers interdisant (dans presque toutes les zones U) les « nouveaux sièges d'exploitations agricoles ».

[44] La ville de Paris a modifié son PLU pour accueillir formellement les projets d'agriculture intra-urbaine.

[45] Lesquels ne sont pas toujours habitants des lieux.

d'une personne dénommée[46] ; ou si la prérogative est attachée à un lot, auquel cas le droit sera réel, perpétuel et cessible[47].

La mise en valeur du patrimoine des personnes publiques revient couramment en agriculture urbaine. Une distinction cardinale s'impose en la matière. Sur les immeubles dépendant du domaine public (trottoirs, jardins, berges des fleuves), les occupations privatives prolongées sont très restreintes. Elles ne sauraient remettre en cause l'affectation du bien à l'usage du public ou à un service public (CGPPP, art. L. 2122-1). Qu'elles prennent une forme unilatérale ou contractuelle, les autorisations domaniales sont toujours expresses et jamais de droit[48]. Elles se caractérisent encore par leur précarité, laquelle signifie que l'administration a le pouvoir de les abroger à tout moment pour des considérations d'intérêt général[49]. Même s'il bénéficie souvent d'une indemnisation en cas d'expulsion, l'exploitant de tels espaces doit vivre dans l'instabilité. La situation est différente sur les terrains faisant partie du domaine privé des collectivités. Des conventions de jouissance ordinaires ont ici leur place, sachant que les baux consentis dans un but agricole tombent dans le giron du statut du fermage. Ceci étant, quelques particularités du régime locatif rural tiennent à la qualité de bailleur public : le choix du fermier obéit à des ordres de priorité fixés par la loi (C. rur., art. L. 411-15, al. 4), et le bailleur a la possibilité de mettre fin au contrat au nom, là encore, de l'intérêt général (C. rur., art. L. 415-11).

Ecosystème artificiel. Il est enfin légitime de se préoccuper de l'environnement des cultures en ville. La crainte majeure est celle de la potentielle pollution des produits cultivés en milieux fortement artificialisés. Les contaminations peuvent avoir leur source dans le substrat utilisé, du fait de l'histoire du site qui a pu autrefois servir de support à des activités industrielles[50]. Des systèmes d'information existent désormais pour connaître et mesurer ces risques[51], mais aucune norme réglementaire ne fixe de seuils pour les sols en fonction de leurs usages[52]. Les retombées atmosphériques (particules fines, métaux lourds) sont un autre facteur d'inquiétude dans la biosphère urbaine. Ici aussi, le droit est silencieux[53]. La distance – notamment en hauteur - des cultures par rapport aux sources d'émission (trafic routier) paraît un élément déterminant. Sur les toits par exemple, des études récentes ont montré la faible pollution des légumes produits en ville, qui contiennent les mêmes taux de résidus chimiques que leurs homologues habituellement commercialisés en grande surface[54].

---

[46] Cass. 3e civ., 2 mars 2010, n° 09-13.090 ; Cass. 3e civ., 6 sept. 2018, n° 17-22.180.

[47] Cass. 3e civ., 25 févr. 2016, n° 15.13.105. Ce droit spécifique peut résulter du règlement de copropriété ou bien d'une décision de l'assemblée générale à la majorité des membres du syndicat représentant au moins les deux tiers des voix (L. n° 65-557, 10 juill. 1965, art. 26, b).

[48] Une ordonnance du 19 avril 2017 a imposé une sélection des candidats allant utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique (CGPPP, art. L 2122-1-1).

[49] N. Foulquier, Droit administratif des biens, LexisNexis, 4ème éd., 2018, n° 1029.

[50] Doit alors être suivie la démarche d'Interprétation de l'Etat des Milieux (IEM) préconisée par la « Méthodologie nationale de gestion des sites et sols pollués ». Pour une synthèse : V. Guide, « Qualité et usages des sols urbains : points de vigilance », déc. 2017.

[51] Base de données BASIAS recensant les anciens sites industriels ; inventaire BASOL répertoriant les sites pollués ou potentiellement pollués appelant une action de l'administration ; secteurs d'information sur les sols (SIS) identifiés par l'Etat comme ayant subi une pollution (diffusés sur « Géorisques »).

[52] Hormis pour encadrer l'épandage des boues de station d'épuration.

[53] Pour les légumes et fruits, seuls le plomb et le cadmium sont réglementés au niveau européen (Règl. (CE), n°1881/2006, 19 déc. 2006).

[54] C. Aubry et *al.*, « Non, tout ce qui pousse en ville n'est pas pollué », The Conversation, 26 nov. 2018.

Politique agricole de proximité. Après l'époque des doutes et des sarcasmes, la tendance est au soutien politique indéfectible aux projets agri-urbains[55]. Leurs vertus, au fil du temps, s'affirment : création d'écosystèmes urbains servant de refuge à la biodiversité locale, abaissement de la température des villes, reconnexion avec la nature, lien social, éducation à l'alimentation… Cela suffit-il à sommer le droit de favoriser l'épanouissement de l'agriculture urbaine ? En tant que reflet des valeurs sociales d'une époque donnée, le système juridique n'est jamais neutre. Le droit rural encore moins que les autres, puisqu'il a été conçu sur un modèle uniforme, productiviste et sectorisé, très en décalage désormais avec les besoins contemporains.

C'est pourquoi, sans fracturer totalement notre législation agricole, il devrait être possible de reconnaître et de traiter les spécificités d'une « agriculture de proximité » au spectre de plus en plus large[56]. Ce travail passe, *primo*, par une meilleure définition de ses conditions d'implantation, tant au regard des politiques d'urbanisme que des dynamiques contractuelles. Il suppose, *secundo,* une structuration de ses filières, avec l'accompagnement des collectivités locales. Ces réflexions, un temps iconoclastes, rejoignent désormais le fleuve des discours sur la mise en place d'une véritable gouvernance alimentaire locale[57].

Je terminerai par un ressenti, qui est que l'agriculture urbaine suscite, en moi, un mélange paradoxal de fascination et d'inquiétude. A l'image du Dieu romain Janus, elle offre deux visages possibles : l'un (regardant vers le passé ?) qui nourrit une quête de sens à travers une production à dimension sociale et humaine ; et l'autre (dirigé vers l'avenir ?) dont les ambitions affichées sont exclusivement mercantiles, avec des projets de fermes usines, ultra-technologiques et intensives, affranchies de tout lien au terroir… Et si demain, l'enjeu d'un statut juridique était justement que l'agriculture urbaine ne devienne pas une agriculture comme les autres ?

[55] La ville de Paris s'est engagée, d'ici 2020, à atteindre 100 hectares de toitures et façades végétalisées, dont 30 hectares productifs (V. l'appel à projets Parisculteurs).

[56] Qui atteint les zones périurbaines et même rurales : B. Grimonprez, « Vers un concept juridique d'agriculture de proximité », in Agriculture et ville, op. cit., p. 188.

[57] T. Bréger, Pour une action des collectivités territoriales en faveur de la transition écologique des systèmes alimentaires, RD rur. 2019, Etude 3.