

Plusieurs cas se sont présentés sur la faisabilité de création d'une piste cyclable ou de routes sur des parcelles situées en zone Ap (Agricole protégé), ou Np (Naturel protégé).

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a modifié l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme pour y insérer de nouvelles dispositions relatives à la constructibilité en zones agricoles, naturelles et forestières. La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a par ailleurs apporté de nouveaux éléments afin de compléter cet article. En zones agricoles (zones A) et naturelles (zones N) des plans locaux d'urbanisme ne peuvent en effet être autorisés que les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole (et forestière pour les zones N), à des équipements collectifs ou à des services publics (CINASPIC).

Ces règles sont présentes dans le PLUiH de Pays de Gex agglomération. Le PLUiH comporte un règlement fixant, en cohérence avec le PADD, les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol permettant d'atteindre les objectifs. Le règlement est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux ou constructions.

Le PLUiH prévoit donc les règles applicables à l'échelle du pays de Gex concernant les zones A, Ap, N et Np.

● Différence entre aménagement et construction

Au vu de la problématique, il convient de définir les termes de construction et aménagement.

Définition construction PLUiH p.19 :

« Une construction est un ouvrage fixe et pérenne, comportant ou non des fondations et générant un espace utilisable par l'homme en sous-sol ou en surface. Deux bâtiments, pour faire partie de la même construction, doivent être reliés par des éléments construits créant de la surface de plancher ».

Définition aménagé (dictionnaire Larousse) :

« Arranger un lieu, un local, en disposer les éléments en vue d'un usage précis : »

En l'espèce la création d'une véloroute, ou d'une route, ne répond pas à la définition d'une construction telle que posée par le PLUiH. La création d'une véloroute, et d'une route répond donc aux critères de l'aménagement.

● Sur les aménagements en zone A et zone Ap:

« La zone A correspond aux secteurs de l'intercommunalité, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles (article R.123-7 du code de l'urbanisme). L'objectif de cette zone est de protéger l'activité agricole du secteur. La création de nouveaux logements est interdite, excepté, sous conditions, lorsqu'ils sont nécessaires aux besoins d'une exploitation agricole. La zone A comprend 2 secteurs :

- A (Agricole) : il s'agit des espaces agricoles où le développement des exploitations agricoles est permis afin d'assurer la pérennisation de l'activité agricole.

- Ap (Agricole protégée) : l'occupation du sol est agricole mais pour des raisons de préservation du paysage, de protection des continuités écologiques et de la proximité des réservoirs de biodiversité, l'agriculture y est protégée et les constructions strictement encadrées.

Les espaces touchés par le PPR et/ou par le PEB sont soumis aux règlements desdits documents annexés au PLUiH. En cas de conflit avec le règlement du PLUiH, les règlements du PPR et/ou du PEB s'appliquent.

Sont interdites les constructions nouvelles aux vocations suivantes :

- Commerces et activités de service ;
- Autres activités des secteurs secondaire et tertiaire ;
- Locaux et bureaux des administrations publiques et assimilés ;
- Établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale ;

- Salles d'art et de spectacles ;
- Équipements sportifs ;
- Autres équipements recevant du public.

(...)

Secteur Ap :

Sont interdites les constructions nouvelles à la vocation suivante :

- Habitation »

En l'espèce, le PLUiH prévoit un certain nombre d'interdictions pour les zones A et Ap.

Parmi ces interdictions, ne figurent pas l'interdiction de créer une zone vélo, ou la création d'une route. En effet, il est interdit de créer sur ces zones des constructions de commerce, des établissements, des habitations. Il n'est nullement fait référence à des aménagements de route et de piste cyclables.

Dès lors, l'aménagement d'une route cyclable, ou d'une route sur ces parcelles en zone A ou Ap sont possibles, au regard des règles du PLUiH.

● Sur l'aménagement en zone N et Np

« Secteur N

Sont interdites les constructions nouvelles aux vocations suivantes :

- Habitation ;
- Commerces et activités de service ;
- Autres activités des secteurs secondaire et tertiaire ;
- Locaux et bureaux des administrations publiques et assimilés ;
- Établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale ;
- Salles d'art et de spectacles ;
- Équipements sportifs ;
- Autres équipements recevant du public. »

Secteur Np

Sont interdites les constructions nouvelles aux vocations suivantes :

- les constructions nouvelles interdites en zone N
- Exploitation agricole et forestière ;

En l'espèce, le PLUiH prévoit un certain nombre d'interdictions pour la zone N et Np.

Parmi ces interdictions, ne figurent pas l'interdiction de créer une zone vélo, ou la création d'une route. En effet, il est interdit de créer sur ces zones des constructions de commerce, des établissements, des habitations. Il n'est nullement fait référence à des aménagements de route et de piste cyclables.

Dès lors, l'aménagement d'une route cyclable, ou d'une route sur ces parcelles en zone A ou Ap sont possibles, au regard des règles du PLUiH.

Par ailleurs, le Conseil d'État, dans sa décision du 1^{er} décembre 1993, n°136628 a admis qu'une piste cyclable soit autorisé sur une zone Np, tel que prévu par le plan d'occupation des sols d'une commune :

« Considérant, en second lieu, que les dispositions de l'article ND1 du règlement du plan d'occupation des sols de la commune de Borgo n'autorisent dans cette zone que "la réalisation des travaux ayant pour objet la conservation ou la protection des espaces classés en zone ND, les aménagements légers nécessaires à leur gestion et à l'accueil du public, l'aménagement des constructions existantes et leur légère extension, les équipements publics techniques d'infrastructure prévus sur le document graphique (**piste cyclable, chemin piétons, voie d'accès aux zones constructibles** ...) ».

Dès lors, il est possible d'aménager une piste cyclable ou une route sur une zone Ap ou Np.

En complément, les travaux de nature routier sur les zones N(p) et A(p) sont possibles car ils entrent dans la catégorie des "ouvrages techniques et industriels des administrations publiques et assimilés dès lors qu'ils ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, maraîchère, viticole ou pastorale du terrain sur lequel ils sont implantés et qu'ils ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages"

De plus, à partir du moment où ces ouvrages ne sont pas expressément interdits, ils sont autorisés. Ainsi, l'absence d'interdiction des aménagements routiers par les articles relatifs à la destination des constructions et ouvrages vaut autorisation des voies routières.

- **Sur l'appréciation par le juge du caractère du projet**

Le juge peut être amené à apprécier le caractère excessif des inconvénients économiques présentés par le projet.

Lorsque des projets présentent des inconvénients économiques trop importants, la DUP est annulée par le juge administratif.

Tel est le cas des opérations qui provoquent la disparition d'exploitations agricoles, alors que l'utilité publique du projet est peu évidente. Il en est ainsi du projet de création d'un espace vert et d'une piste cyclable qui entraînent respectivement la disparition d'une exploitation horticole et d'une exploitation agricole ([CE, 4 mars 1983, n° 26512 + CE, 27 mai 1987, n° 65712](#)).

A l'inverse, il a été jugé que le projet de création d'un parc d'activités agroalimentaires **ne présentait pas d'inconvénients excessifs comparés à ses avantages**. En l'espèce, le projet était localisé dans un périmètre d'appellation d'origine contrôlée et à proximité d'un pôle régional agroalimentaire identifié dans un contrat de plan État-région. Le site choisi était à l'écart des zones habitées et sa superficie avait été réduite de 5 hectares, à la suite des recommandations du commissaire-enquêteur, pour préserver une exploitation agricole. En outre, des aménagements paysagers étaient prévus pour limiter l'impact du projet sur l'environnement ([CAA Nantes, 2e ch., 15 mai 2007, n° 06NT01425](#)).

Il faut noter que pour de nombreuses opérations d'intérêt national ayant un fort impact agricole, **le bilan a été jugé positif**, par exemple, pour la liaison fluviale à grand gabarit entre la Saône et le Rhin entraînant la suppression de 4 300 hectares de terres agricoles ([CE, 13 févr. 1981, n° 14148](#)) pour la liaison routière entre deux sites portuaires d'importance ([CE, 13 juill. 2007, n° 288752](#)) ou pour la réalisation d'une voie express en Alsace-Lorraine, entraînant la suppression de vignobles dans une aire AOC ([CE, 26 déc. 2013, n° 364498](#)).

Donc, dans le cadre d'une création d'une piste cyclable, ou d'une voie routière, les avantages apportés aux parcelles, ainsi qu'aux usagers sont plus importantes que l'impact négatif qu'il pourrait avoir.

De plus, il a été admis que des routes soient aménagées sur des parcelles classées en zone A et N dans le cadre de projet de construction. Ainsi, ont été considérés comme illégaux par la jurisprudence l'accès par un chemin privé ne permettant pas le passage de véhicules de lutte contre l'incendie ([CE, 11 juin 1982, n° 16567](#)), l'accès par un étroit passage ne répondant pas aux besoins de la sécurité publique ([CE, 15 mars 1989, n° 48013](#)), l'accès par un terrain desservi par une voie se transformant en chemin de terre dont la largeur n'excède pas 2,30 m par endroits ([CE, 14 déc. 1994, n° 115759](#)), l'accès par un terrain desservi par un chemin rural impraticable ([CE, 25 oct. 2002, n° 243702](#)) et l'accès par un droit de passage non conforme au POS ([CE, 11 avril 2005, n° 258250](#)). Il faut donc que ces routes prennent en compte les critères de sécurité des usagers, et des véhicules du SDIS.

En tout état de cause, l'appréciation dudit projet sera nécessairement fonction des circonstances locales (Réponse ministérielle, publiée dans le JO Sénat du 13/03/2014).