

N° 527

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 avril 2021

PROPOSITION DE LOI

*tendant à **favoriser l'habitat en zones de revitalisation rurale** tout en
protégeant l'**activité agricole et l'environnement**,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Pierre LOUAULT, Jean-Michel ARNAUD, Jean BACCI, Bruno BELIN, Mme Annick BILLON, MM. Philippe BONNECARRÈRE, Michel BONNUS, Gilbert BOUCHET, Laurent BURGOA, Alain CADEC, Michel CANÉVET, Emmanuel CAPUS, Alain CAZABONNE, Patrick CHAIZE, Daniel CHASSEING, Patrick CHAUVET, Mmes Marie-Christine CHAUVIN, Sonia de LA PROVÔTÉ, MM. Jean-Pierre DECOOL, Vincent DELAHAYE, Mmes Nathalie DELATTRE, Patricia DEMAS, MM. Yves DÉTRAIGNE, Alain DUFFOURG, Laurent DUPLOMB, Gilbert FAVREAU, Mme Françoise FÉRAT, MM. Philippe FOLLIOT, Bernard FOURNIER, Mmes Catherine FOURNIER, Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Françoise GATEL, Frédérique GERBAUD, M. Joël GUERRIAU, Mme Jocelyne GUIDEZ, MM. André GUIOL, Ludovic HAYE, Jean HINGRAY, Alain HOUPERT, Mme Annick JACQUEMET, MM. Jean-Marie JANSSENS, Alain JOYANDET, Claude KERN, Marc LAMÉNIE, Jacques LE NAY, Antoine LEFÈVRE, Jean-François LONGEOT, Alain MARC, Pascal MARTIN, Franck MENONVILLE, Jean-Pierre MOGA, Mme Sylviane NOËL, M. Jean-Jacques PANUNZI, Mmes Vanina PAOLI-GAGIN, Kristina PLUCHET, MM. Jean-Paul PRINCE, Jean-Claude REQUIER, Mme Denise SAINT-PÉ, M. Michel SAVIN, Mme Nadia SOLLOGOUB, M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, Mmes Dominique VÉRIEN, Sylvie VERMEILLET et M. Jean Pierre VOGEL,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le code de l'urbanisme a évolué au cours des dernières années pour protéger l'artificialisation des sols et les zones agricoles, la conséquence réelle est aujourd'hui d'interdire les constructions sur les territoires ruraux et condamne ces derniers à disparaître. La problématique aujourd'hui est de favoriser un retour à la campagne, cela passe par :

- Réhabiliter l'ancien ;
- Faciliter les réaffectations du patrimoine bâti ;
- Autoriser les constructions nouvelles, sans exiger un chiffrage toujours réducteur.

Depuis maintenant plus de dix ans, les maires des territoires ruraux font remonter régulièrement leur mécontentement face aux dispositions du code l'urbanisme qui, à raison, a fortement règlementé l'urbanisation galopante des périphéries urbaines. Si la législation a été bien adaptée à l'urbain et au périurbain, les territoires ruraux, voire ultra ruraux, sont aujourd'hui fortement pénalisés par cette législation.

Le code de l'urbanisme dans sa rédaction actuelle, impose aux collectivités de fixer des objectifs en fonction de l'évolution de la démographie d'un territoire sur les années précédentes. Si cela paraît tout à fait cohérent pour un territoire en évolution permanente, c'est en revanche beaucoup moins adapté pour un territoire très rural. En effet, une commune dont la démographie évolue peu, se verra attribuer peu ou pas de permis de construire. C'est donc un cercle vicieux pour ces territoires qui se voient doublement pénalisés, une baisse de population, doublé d'une impossibilité de rendre leur territoire plus attractif en construisant ou en rénovant.

Ce constat est d'autant plus difficile à supporter quand on connaît l'engouement justifié des citadins pour la campagne du fait de la crise sanitaire actuelle. Les communes ultra rurales ne peuvent pas répondre à cette demande.

Les zones de revitalisation rurales, un outil adapté pour prendre en compte les difficultés de la ruralité en matière d'urbanisme

Cette proposition de loi a pour objectif de modifier le code de l'urbanisme afin de l'adapter à ces territoires ruraux en perte de densité démographique et pris dans ce cercle vicieux qui ne leur permet pas de revitaliser leur territoire par le biais de l'urbanisme.

Pour ce faire, il apparaît important de donner des critères spécifiques à ces territoires en perte de vitesse, afin de délimiter dans la loi, ces territoires et restreindre à eux seuls ces dispositions particulières. Par mesure de cohérence, les Zones de Revitalisation Rurales (ZRR), qui existent déjà dans la loi, nous sont apparus les plus cohérentes.

À ce jour, le code de l'urbanisme ne fait pas écho de la volonté clairement affichée par le législateur de prendre en compte les difficultés propres aux ZRR. En effet, selon l'article 61 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire : *« Dans les zones de revitalisation rurale mentionnées à l'article 1465 A du code général des impôts, l'État et les collectivités territoriales mettent en œuvre des dispositions visant notamment à :*

- *développer les activités économiques,*
- *assurer un niveau de service de qualité et de proximité,*
- *améliorer la qualité de l'habitat et l'offre de logement, notamment locatif,*
- *lutter contre la déprise agricole et forestière et maintenir des paysages ouverts,*
- *assurer le désenclavement des territoires,*
- *développer la vie culturelle, familiale et associative,*
- *valoriser le patrimoine rural,*

et d'une façon plus générale à assurer aux habitants de ces zones des conditions de vie équivalentes à celles ayant cours sur les autres parties du territoire. »

Un tel programme semble difficilement réalisable sans un levier au niveau du droit de l'urbanisme. Or, à aucun moment le code de l'urbanisme ne mentionne les zones de revitalisation rurales. Cette proposition de loi vise à corriger cette situation, permettant ainsi de concrétiser une volonté affichée du législateur qui, appliquée au droit de l'urbanisme, reste un simple vœu pieux.

Cette loi permettrait également de respecter la mesure 155 de l'Agenda Rural, « Renforcer la connaissance des collectivités en déprise démographique sur les possibilités existantes en matière de dérogation aux droits à construire prévue dans les documents d'urbanisme. Les préfets seront mobilisés afin de mieux faire connaître ces dispositifs aux collectivités ainsi que la prise en compte des enjeux de la lutte contre l'artificialisation des sols et de réhabilitation de l'habitat existant. »

Encourager le maintien et le développement des activités agricoles

Lorsque nous abordons le sujet de l'urbanisme en milieu rural, l'activité agricole est un sujet qui en fait partie intégrante, c'est pourquoi cette proposition de loi aborde l'activité agricole et le bâti au sein des exploitations.

Aborder la problématique de l'urbanisation en milieu rural, c'est toucher au sujet sensible qu'est l'activité agricole. Nous entendons de plus en plus d'actualités faisant état de mésententes ou même de batailles judiciaires entre agriculteurs, accusés de tous les maux du fait de leur activité agricole, et néo ruraux. Cette proposition de loi entend sanctuariser l'activité agricole, en indiquant dans la loi que les troubles inhérents à l'activité agricole ne sont pas considérés comme des dommages auprès du voisinage, si ces troubles étaient présents avant l'installation de ce dit voisinage.

Les agriculteurs ne représentent plus que 1,5% de l'emploi total du pays, et on compte environ 400.000 agriculteurs exploitants¹. Ces chiffres sont importants à souligner pour montrer la faible proportion des agriculteurs exploitants dans la population globale et donc les conséquences très limitées des dispositions de cette proposition de loi.

Aujourd'hui, il arrive qu'un agriculteur-exploitant souhaite transmettre son activité à un de ses enfants tout en continuant à vivre sur cette exploitation où il a passé sa vie. La législation est pourtant trop sévère pour permettre ce type de passation et de double installation. En effet, il est bien souvent impossible de pratiquer un changement d'affectation d'un bâtiment agricole ou une simple construction de maison individuelle dans ce genre de situation, pour que deux familles, qui travaillent dans l'exploitation puissent elles même y vivre. Le changement d'affectation est pourtant très souvent le seul moyen pour préserver le patrimoine rural, partie intégrante de nos paysages. Il faut aussi mentionner le cas des associés voulant vivre sur leur exploitation conjointement afin d'assurer un

¹ Note "Focus" de l'Insee portant sur l'année 2019

roulement dans les tâches inhérentes à leur exploitation (parfois de nuit), qui ne peuvent pas construire un deuxième logement.

Cette proposition de loi vise à rétablir le droit pour chaque agriculteur à vivre sur son exploitation.

Aujourd'hui, on constate de plus en plus de bâtiments agricoles en ruine sur nos territoires, il est temps d'agir et de permettre la réhabilitation de ce bâti, tout en favorisant la transmission d'exploitation agricoles.

Cette proposition de loi s'articule en trois chapitres et huit articles :

Le chapitre premier de cette proposition de loi vise à faciliter l'habitat dans les zones de revitalisation rurale dans le respect de l'agriculture et de l'environnement.

L'article 1^{er} vise à inscrire dans le code de l'urbanisme les zones de revitalisation rurale et les objectifs tels que cités dans l'article 61 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

L'article 2 ajoute un chapitre au sein du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme qui vise à créer des dispositions particulières aux zones de revitalisation rurales dans le but de développer l'habitat de ces espaces en perte de densité démographique. Ces dispositions particulières assouplissent les conditions de réfection/changements d'affectation des constructions existantes.

Cet article vise également à donner à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDEPENAF) la possibilité de se prononcer sur les Plan locaux d'urbanisme qui seraient modifiés suite à la publication de cette loi, et qui auraient pour conséquence une réduction des surfaces agricoles.

Enfin cet article vise à protéger l'activité agricole en indiquant qu'il est interdit d'autoriser des constructions incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole.

L'article 3 précise la prise en compte des particularités, décrites dans l'article 2 de cette loi, des zones de revitalisation rurale dans l'établissement des SCoT et l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années.

L'article 4 étend le dispositif PINEL aux ZRR, ou tout autre dispositif favorisant le développement de logement locatif.

Le chapitre II de cette proposition de loi vise à faciliter l'exercice d'activités agricoles.

L'article 5 crée une section dans le code de l'urbanisme à propos de la construction de logements destinés à faciliter l'exercice d'activités agricoles. Cette section propose la possibilité pour les agriculteurs, dans un cadre bien défini, de constructions ou aménagement de constructions existantes nécessaires au logement d'un foyer dont l'un des membres au moins exerce à titre principal une activité sur l'exploitation. Cet article donne la possibilité de fixer par décret la surface maximale du logement (en fonction du nombre de personnes composant le foyer). En résumé, cet article rétablit le droit pour chaque agriculteur à vivre sur son exploitation.

L'article 6 inscrit dans le code civil que les troubles inhérents à l'activité agricole causés sur le voisinage d'une exploitation ne sont pas considérés comme des dommages si cette activité était déjà exercée à la date à laquelle la personne a acquis son titre à occuper son logement. Il prévoit aussi que ne sont pas des troubles inhérents un changement d'exercice n'excédant pas les troubles de l'activité précédente.

Le chapitre III porte diverses dispositions.

L'article 7 vise à instaurer la présence d'au moins un élu issu d'une ZRR au sein de la CDEPENAF.

L'article 8 a pour objectif d'équilibrer les recettes de l'État que cette proposition de loi pourrait éventuellement modifier.

Proposition de loi tendant à favoriser l'habitat en zones de revitalisation rurale tout en protégeant l'activité agricole et l'environnement

CHAPITRE I^{er}

Faciliter l'habitat dans les zones de revitalisation rurale dans le respect de l'agriculture et de l'environnement

Article 1^{er}

- ① Après le 2° de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, il est inséré un 2° *bis* ainsi rédigé :
- ② « 2° *bis* Dans les zones de revitalisation rurale, la promotion des initiatives contribuant à la poursuite des objectifs mentionnés à l'article 61 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ; ».

Article 2

- ① Le titre II du livre I^{er} du code de l'urbanisme est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :
- ② « *CHAPITRE IV*
- ③ « *Dispositions particulières aux zones de revitalisation rurale*
- ④ « *Section 1*
- ⑤ « *Dispositions générales*
- ⑥ « *Sous-section 1*
- ⑦ « *Champ d'application*
- ⑧ « *Art. L. 124-1. – Le présent chapitre s'applique dans les communes classées en zone de revitalisation rurale en application de l'article 1465 A du code général des impôts.*
- ⑨ « *Lorsque, à la suite de la révision du classement, une commune n'est plus classée en zone de revitalisation rurale, une autorisation d'urbanisme relative à cette commune ne peut se fonder sur le présent chapitre que si la demande en a été faite avant la publication de cette révision.*

- ⑩ « Le cas échéant, les dispositions des documents d'urbanisme propres aux zones de revitalisation rurale sont réexaminées et, en tant que de besoin, adaptées aux révisions modifiant, sur le territoire couvert par ces documents, le classement des communes en zone de revitalisation rurale. L'adaptation doit intervenir au plus tard un an après la modification de ce classement. Pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, il y est procédé par modification simplifiée.

⑪ « *Sous-section 2*

⑫ « *Règles particulières aux communes nouvelles*

- ⑬ « *Art. L. 124-2.* – En cas de création d'une commune nouvelle en application de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales postérieure à la publication de la loi n° du tendant à favoriser l'habitat en zones de revitalisation rurale tout en protégeant l'activité agricole et l'environnement, le classement en zone de revitalisation rurale s'apprécie au niveau de chacune des communes auxquelles s'est substituée la commune nouvelle.

⑭ « *Section 2*

⑮ « ***Dispositions particulières à l'aménagement des zones de revitalisation rurale***

⑯ « *Sous-section 1*

⑰ « *Extension de l'urbanisation en zone de revitalisation rurale*

- ⑱ « *Art. L. 124-3.* – Dans les zones de revitalisation rurale, sont autorisés les adaptations, changements de destination, réfections et extensions limitées des constructions existantes, ainsi que les constructions d'annexes, de taille limitée, à ces constructions et les réalisations d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées. Les constructions nouvelles sont admises dans la continuité urbaine des bourgs ou des hameaux.

⑲ « Sous-section 2

⑳ « Dispositions spécifiques aux documents d'urbanisme

㉑ « Art. L. 124-4. – Les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain contenus dans les documents d'urbanisme applicables dans les zones de revitalisation rurale sont établis en prenant en compte, d'une part, les spécificités de ces zones mentionnées aux 1° et 2° du A du II de l'article 1465 A du code général des impôts et, d'autre part, l'objectif d'assurer à leurs habitants des conditions de vie équivalentes à celles ayant cours sur les autres parties du territoire, y compris par la poursuite d'un ou plusieurs objectifs mentionnés à l'article 61 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

㉒ « Les documents d'urbanisme mentionnés au premier alinéa du présent article soumis par le présent code à une obligation de compatibilité avec un autre document d'urbanisme ne sont pas illégaux du seul fait qu'ils fixent des objectifs chiffrés permettant une consommation de l'espace supérieure à celle qui, toutes choses égales par ailleurs, résulterait de l'application des objectifs chiffrés de cet autre document.

㉓ « Sous-section 3

㉔ « Dispositions spécifiques à la réduction des surfaces agricoles

㉕ « Art. L. 124-5. – Pour les règlements des plans locaux d'urbanisme adoptés ou révisés à compter du quatrième mois suivant la publication de la loi n° du tendant à favoriser l'habitat en zones de revitalisation rurale tout en protégeant l'activité agricole et l'environnement, l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime mentionné au dernier alinéa de l'article L. 151-12 du présent code doit être conforme sur les dispositions ayant pour conséquence une réduction des surfaces des espaces agricoles, naturels ou forestiers dans les zones de revitalisation rurale. À défaut d'avis rendu dans les deux mois suivant sa saisine, l'avis de la commission est réputé conforme.

㉖ « Par dérogation au 2° de l'article L. 151-2, le changement de destination des bâtiments dans les zones de revitalisation rurale est, à compter de l'entrée en vigueur du premier règlement du plan local d'urbanisme ou de la première révision adopté en application du premier alinéa du présent article, soumis à l'avis simple de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

- ②⑦ « Art. L. 124-6. – Le présent chapitre ne saurait en aucun cas fonder des décisions autorisant ou ayant pour effet d'autoriser des constructions, installations, extensions, changements de destination ou aménagements de toutes sortes susceptibles d'entraîner des nuisances pour la population, incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière, y compris en dehors du terrain d'assiette, ou portant atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. Il s'applique sans préjudice de l'article L. 151-18. »

Article 3

Le 4° de l'article L. 141-15 du code de l'urbanisme est complété par une phrase ainsi rédigée : « Dans les zones de revitalisation rurale, cette justification prend en compte les spécificités et objectifs mentionnés à l'article L. 124-2 ; ».

Article 4

Au IV de l'article 199 *novovicies* du code général des impôts, après la première occurrence du mot : « communes », sont insérés les mots : « classées en zone de revitalisation rurale en application de l'article 1465 A ou ».

CHAPITRE II

Faciliter l'exercice d'activités agricoles

Article 5

- ① Le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre I^{er} du code de l'urbanisme est complété par une section 8 ainsi rédigée :
- ② « Section 8
- ③ « **Constructions de logements destinées à faciliter l'exercice d'activités agricoles**
- ④ « Art. L. 111-26. – Les constructions et aménagements de constructions existantes nécessaires au logement d'un foyer dont l'un des membres au moins exerce à titre principal une activité relevant de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime sont autorisés sur le terrain sur lequel est exercée cette activité ou sur un terrain mitoyen à celui-ci.
- ⑤ « Un décret en Conseil d'État fixe :
- ⑥ « 1° Une surface maximale du logement objet de cette autorisation en fonction du nombre de personnes composant le foyer concerné ;

- ⑦ « 2° Des conditions auxquelles est soumise ou peut être soumise par les documents d'urbanisme une autorisation prévue au premier alinéa du présent article lorsque, du fait notamment de l'existence de logements sur les terrains concernés, la construction ou l'aménagement envisagé ne présente pas d'utilité pour le bon exercice de l'activité agricole ou la surveillance permanente de l'exploitation ou présente une utilité manifestement insuffisante pour justifier l'octroi d'une autorisation par dérogation aux conditions générales applicables sur le terrain d'assiette du projet.
- ⑧ « Le présent article s'applique sans préjudice de l'article L. 151-18. »

Article 6

- ① Le chapitre I^{er} du sous-titre II du titre III du livre III du code civil est complété par un article 1244-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 1244-1.* – Ne sont pas considérés comme des dommages, au sens du présent chapitre, les troubles inhérents à l'exercice d'une activité régie par l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime causés à une personne occupant un logement dans le voisinage de l'exploitation donnant lieu à cette activité lorsque celle-ci était déjà exercée à la date à laquelle la personne a acquis son titre à occuper ce logement. En cas de changement de cette activité postérieure à cette date, ne sont pas considérés comme des dommages les troubles inhérents à l'exercice de la nouvelle activité n'excédant pas les troubles comparables causés par l'activité à laquelle elle a été substituée. »

CHAPITRE III

Dispositions diverses

Article 7

Au deuxième alinéa de l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime, après le mot : « montagne », sont insérés les mots : « ou des zones de revitalisation rurale ».

Article 8

Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.