

Paris, le 27 octobre 2014

Transition énergétique et préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers dans la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Note

Résumé

La présente note est relative à l'équilibre, parfois délicat, entre l'objectif de transition énergétique et celui de « préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers », dans la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Aux termes de cette loi, l'objectif de lutte contre la consommation des surfaces agricoles est élargi à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

La recherche de cet objectif peut cependant rendre plus complexes les conditions de réalisation de certains projets, tels ceux relatifs à des installations de production d'énergies renouvelables.

ASSOCIE/

ARNAUD GOSSEMENT

COLLABORATEURS/

ANNE-LAURE VIGNERON
DOROTHEE COURILLEAU
AUDREY BALLESTER (JURISTE)

Les points clés de la loi du 13 octobre 2014 en matière de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (articles 1 et 25)

- ✓ Les objectifs de transition énergétique et de protection et de valorisation des terres agricoles sont inscrits à l'article L.1 du code rural et de la pêche maritime ;
- ✓ L'objectif de lutte contre la consommation d'espaces agricoles est renforcé et élargi. L'objectif est désormais celui de la « préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers » ;
- ✓ L'«observatoire de la consommation des espaces agricoles » devient « l'observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers » et sa compétence est renforcée ;
- ✓ La « commission départementale de la consommation des espaces agricoles » devient la « commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ». Sa composition est modifiée et ses compétences sont élargies pour tout projet ou document d'urbanisme susceptible de créer une réduction de ces surfaces ;
- ✓ La rédaction et l'élaboration des projets de SCOT et PLU et de cartes communales supposent, l'étude du risque de réduction de ces surfaces et, dans de nombreux cas, la consultation de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- ✓ La loi du 13 octobre 2014 crée une nouvelle indemnisation des propriétaires de bois et forêts seraient occupés sans autorisation pour le transport souterrain d'énergie.

Table des matières

Introduction	4
Partie I. Les modifications du code rural et de la pêche maritime	6
I. L'équilibre des objectifs de lutte contre la consommation d'espace agricole et de transition énergétique	6
II. Les institutions de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ..	8
III. L'extension de la possibilité de classement en zone agricole protégée	15
IV. L'extension de la durée de consultation pour certains documents de planification.....	16
Partie II. Les modifications du code de l'urbanisme	17
I. La modification du régime juridique du SCOT.....	17
II. La modification du régime juridique du PLU	18
III. La modification du régime juridique de la carte communale	21
IV. La modification du périmètre de Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains	22
V. La modification du régime de protection des zones de montagne.....	23
Partie III. La création d'une indemnisation pour transport souterrain d'énergie non autorisé dans les bois et forêts	24

Introduction

La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a été récemment publiée au Journal officiel (JORF n°0238 du 14 octobre 2014 page 16601, texte n° 1).

Lutte contre l'étalement urbain et transition énergétique. Cette loi du 13 octobre 2014 confirme et renforce une « tendance lourde » du droit : la lutte contre la consommation d'espaces agricoles est une priorité de l'Etat et le code de l'urbanisme a été modifié, à plusieurs reprises, pour rendre plus difficile la possibilité d'ouvrir à l'urbanisation tout ou partie des zones agricoles.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, le législateur est intervenu à plusieurs reprises, notamment par la loi « ALUR » n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, pour renforcer les moyens propres à atteindre l'objectif de lutte contre la consommation d'espaces agricoles.

La question est de savoir si le législateur a su réaliser un équilibre entre la préservation des espaces naturels, agricoles ou forestiers- menacés par l'artificialisation des sols et l'étalement urbain – et le développement des installations de production d'énergies vertes (éolien, solaire, méthanisation..). L'examen de cette question met en relief l'importance de la contribution des territoires à la transition énergétique.

L'extension de l'objectif de lutte contre la consommation d'espaces agricoles. Le principal apport de la loi du 13 juillet 2014 tient à ce qu'elle modifie pour l'étendre, l'objectif de « consommation des espaces agricoles ». Il s'agit désormais de contribuer à la « préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ». Par voie de conséquence, les outils destinés à lutter contre l'artificialisation des terres agricoles sont désormais étendus, d'une part à la préservation » en amont et plus uniquement

En retour, l'une des difficultés de cette loi tient à la définition juridique des espaces ainsi concernés par cet objet de préservation. Sur ce point, l'étude d'impact du projet de loi précise : « (...) les espaces agricoles ne sont pas juridiquement définis, sinon indirectement dans le code de l'urbanisme qui régit leurs usages. Il s'agit des parties non actuellement urbanisées des communes non dotées d'un document d'urbanisme, des secteurs où les constructions ne sont pas admises et des zones agricoles ou

naturelles et forestières des communes qui sont respectivement soumises au règlement national d'urbanisme ou bien pourvues d'une carte communale ou d'un plan local d'urbanisme. En outre, si le sol appartient, selon ce code, au patrimoine de la nation, sa gestion ne relève pas de l'Etat mais a été transférée aux collectivités territoriales, essentiellement les communes. »

La diffusion du droit de l'environnement. La loi du 13 octobre 2014 confirme également une autre « tendance » du droit : celle de la diffusion du droit de l'environnement. Depuis la constitutionnalisation de ce dernier, grâce à la Charte de l'environnement (loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005), les branches du droit intègrent, les unes après les autres, des principes et des mesures de nature à assurer la protection de l'environnement.

La loi du 13 octobre 2014 inscrit ainsi, à l'article L.1 du code rural et de la pêche maritime les objectifs de « protection de l'environnement et des paysages », de contribution « à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique » mais aussi de « transition énergétique » et d' « économie circulaire ».

Partie I. Les modifications du code rural et de la pêche maritime

Les articles 1^{er} et 25 de la loi du 13 octobre 2014 procèdent à plusieurs modifications du code rural et de la pêche maritime.

Pour l'essentiel, ces modifications tendent à accroître la compétence dévolue à l'observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers et à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

I. L'équilibre des objectifs de lutte contre la consommation d'espace agricole et de transition énergétique

L'article 1^{er} de la loi du 13 octobre 2014 a pour objet la création, au sein du code rural et de la pêche maritime, d'un « livre préliminaire » qui comporte les « *objectifs de la politique en faveur de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche maritime* ». Ces objectifs seront désormais définis au sein d'un nouvel article L.1 du code rural et de la pêche maritime.

Le premier des objectifs de la politique agricole inscrit à l'article L.1 consiste précisément à concilier et poursuivre en même temps, des objectifs de production et de protection :

« Art. L. 1.-I.-La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités :

« 1° Dans le cadre de la politique de l'alimentation définie par le Gouvernement, d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique (...) »

Il s'agit ici d'encourager le développement de « l'agroécologie » qui correspond au souci du législateur de concilier production et protection, notamment de la santé et de

l'environnement. Les exigences de « protection de l'environnement et des paysages » mais aussi de contribution à « l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique » sont ici remarquables.

Outre ce souci de concilier production et protection au sein des politiques agricole et alimentaire, l'article 1^{er} mentionne clairement celui qui s'attache à la transition énergétique :

« 12° De concourir à la transition énergétique, en contribuant aux économies d'énergie, au développement des énergies renouvelables et à l'indépendance énergétique de la nation, notamment par la valorisation optimale et durable des sous-produits d'origine agricole et agroalimentaire dans une perspective d'économie circulaire (...) »

On notera la référence à la notion d'économie circulaire au sein d'une disposition relative à la transition énergétique. On retrouve cette double référence au sein du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte qui vient d'être voté en première lecture par l'Assemblée nationale, le 14 octobre 2014. Par ailleurs, cette disposition fait également et explicitement référence au développement des énergies renouvelables. Ce développement concourt donc à la réalisation de la politique agricole.

Autre objectif, qu'il conviendra donc de concilier avec celui relatif à la transition énergétique : celui de protection et de valorisation des terres agricoles. Le 17° du nouvel article L.1 du code rural et de la pêche maritime précise, en effet, que la politique agricole aura aussi pour vocation :

« 17° De protéger et de valoriser les terres agricoles. »

Les terres agricoles sont souvent le lieu de création et d'exploitation des installations d'énergies renouvelables. Toutefois, « protéger et valoriser » les terres agricoles est parfois conçu comme revenant à sanctuariser ces zones et à réduire au maximum les possibilités de construction. La règle de la construction limitée en zone agricole, renforcée par la loi ALUR du 24 mars 2014, le sera de nouveau par cette nouvelle loi du 13 octobre 2014.

II. Les institutions de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

La loi du 13 octobre 2014 modifie l'objectif suivant : il ne s'agit plus de lutter contre la « consommation d'espaces agricoles » mais de contribuer à la « préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ».

Les deux institutions mises en place pour lutter contre la consommation d'espaces agricoles changent donc de dénomination et voient, de ce seul fait, leur compétence étendue au-delà des surfaces agricoles, à toutes les zones naturelles, agricoles et forestières. Il s'agit :

- ✓ De « l'observatoire de la consommation des espaces agricoles » qui devient « l'observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers »

- ✓ De la « commission départementale de la consommation des espaces agricoles » qui devient « la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers »

Par ailleurs, le recours au terme « préservation » de préférence à celui de « consommation » traduit le fait que ces institutions n'auront pas qu'un rôle curatif – réduire la consommation d'espaces – mais bien plus large et préventif, qui s'exercera sur une large partie du territoire national, dès l'amont, lors de l'élaboration des documents de planification.

A. De l'observatoire de la consommation des espaces agricoles à l'observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 13 octobre, l'article L.112-1 du code rural et de la pêche maritime était ainsi rédigé :

« L'Observatoire de la consommation des espaces agricoles élabore des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles et homologue des indicateurs d'évolution.

Les conditions d'application du présent article, notamment la composition de l'observatoire et les modalités de désignation de son président, sont précisées par décret. »

A la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 13 octobre 2014 (article 25), cet article L.112-1 est ainsi rédigé :

« L'observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers élabore des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces naturels, forestiers et à vocation ou à usage agricole. Il évalue, en coopération avec les observatoires régionaux des espaces naturels, agricoles et forestiers, la consommation de ces espaces et apporte son appui méthodologique aux collectivités territoriales et aux commissions prévues à l'article L. 112-1-1 pour l'analyse de la consommation desdits espaces. Il homologue des indicateurs d'évolution des espaces naturels, agricoles et forestiers en coopération avec les observatoires régionaux des espaces naturels, agricoles et forestiers. L'observatoire effectue ses missions en s'appuyant sur les travaux et outils de l'Institut national de l'information géographique et forestière. Les conditions d'application du présent article, notamment la composition de l'observatoire et les modalités de désignation de son président, sont précisées par décret. »

Il convient de noter

- ✓ Que le législateur entend préciser lui-même nombre des missions de cet observatoire sans s'en remettre intégralement au pouvoir réglementaire ;
- ✓ Que la compétence de cet observatoire s'étend des espaces agricoles aux espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- ✓ Que cet observatoire national (avec les observatoires régionaux) procède à une mission d'évaluation et à l'homologation d'indicateurs ;
- ✓ Qu'il pourra s'appuyer sur les travaux et outils de l'Institut national de l'information géographique et forestière.

B. La commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

L'article 25 de la loi du 13 octobre 2014 renforce également le rôle et les attributions de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 13 octobre, l'article L.112-1-1 du code rural et de la pêche maritime était ainsi rédigé :

« Dans chaque département, il est créé une commission départementale de la consommation des espaces agricoles. Cette commission, présidée par le préfet, associe des représentants des collectivités territoriales, de l'Etat, de la profession agricole, des propriétaires fonciers, des notaires et des associations agréées de protection de l'environnement. Elle peut être consultée sur toute question relative à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole. Elle émet notamment, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme. »

A la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 13 octobre 2014 (article 25), la rédaction de cet article L.112-1-1 a été sensiblement modifiée.

- 1. En premier lieu, la composition de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers est élargie,** notamment aux groupements de collectivités territoriales et aux fédérations de chasse :

L'article L.112-1-1 du code rural et de la pêche maritime sera ainsi rédigé :

« Art. L. 112-1-1.-Dans chaque département, il est créé une commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, présidée par le préfet, qui associe des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des professions agricole et forestière, des chambres d'agriculture et des organismes nationaux à vocation agricole et rurale, des propriétaires fonciers, des notaires, des associations

agrées de protection de l'environnement et des fédérations départementales ou interdépartementales des chasseurs.

Dans les départements comprenant une zone de montagne, au nombre des représentants des collectivités territoriales devront figurer des représentants de communes ou EPCI situés dans celle-ci :

« Dans les départements dont le territoire comprend des zones de montagne, les représentants des collectivités territoriales comptent au moins un représentant d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale situé, en tout ou partie, dans ces zones. »

2. En deuxième lieu, la compétence consultative de cette commission est également étendue. La commission pourra désormais « demander à être consultée » sur tout projet ou document d'aménagement ou d'urbanisme.

L'article L.112-1-1 du code rural et de la pêche maritime précisera en effet :

« Cette commission peut être consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation des espaces naturels, forestiers et à vocation ou à usage agricole. Elle émet, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme. Elle peut demander à être consultée sur tout autre projet ou document d'aménagement ou d'urbanisme, à l'exception des projets de plans locaux d'urbanisme concernant des communes comprises dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale approuvé après la promulgation de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Cette commission dispose désormais d'un pouvoir d'autosaisine très large. A titre d'exemple, tout projet susceptible de « réduire » une surface naturelle, forestières ou « à vocation ou à usage » agricole » pourra faire l'objet d'une autosaisine et d'un avis.

On soulignera, de plus, que cette consultation pourra donc intervenir, non seulement pour les surfaces classées agricoles mais aussi pour celles qui devraient l'être, comme l'expression « à vocation ou à usage » agricole le signifie.

3. En troisième lieu, l'article 25 de la loi du 13 octobre 2014 renforce le lien entre la commission départementale et l'Institut national de l'origine et de la qualité.

Au-delà des surfaces agricoles, la loi du 13 octobre 2014 accorde un statut de protection renforcée à celles d'entre elles dont les productions bénéficient au surplus d'un « signe d'identification de la qualité et de l'origine ». Pour ces surfaces, l'article 25 distingue trois cas :

- ✓ Si un projet ou un document a pour conséquence une réduction de ces surfaces : l'INAOC doit participer à la réunion au cours de laquelle la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers émet un avis ;
- ✓ En cas de réduction « substantielle » de ces surfaces : l'avis de la commission devra être conforme, c'est-à-dire suivi par l'autorité administrative décisionnaire ;
- ✓ En cas de réduction « non substantielle » des surfaces protégées mais d'avis défavorable de la commission : l'administration devra motiver sa décision si elle ne souhaite pas suivre cet avis.

De première part, cet Institut devra être représenté au sein de la commission, dès l'instant où cette dernière est appelée à émettre un avis sur un projet ou un document qui a pour conséquence la réduction de surfaces « affectées à des productions bénéficiant d'un signe d'identification de la qualité et de l'origine » :

« Lorsqu'un projet ou un document d'aménagement ou d'urbanisme a pour conséquence une réduction de surfaces affectées à des productions bénéficiant d'un signe d'identification de la qualité et de l'origine, le directeur de l'Institut national de l'origine et de la qualité ou son représentant participe, avec voix délibérative, à la réunion de la commission au cours de laquelle ce projet ou ce document est examiné. »

Il convient de préciser que l'INAOC est appelé à siéger au sein de la commission, que la réduction envisagée soit ou non substantielle.

De deuxième part, en cas de réduction « substantielle » de ces surfaces : l'avis de la commission devra être conforme, c'est-à-dire suivi par l'autorité administrative décisionnaire

« Lorsqu'un projet d'élaboration, de modification ou de révision d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour conséquence, dans des conditions définies par décret, une réduction substantielle des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou une atteinte substantielle aux conditions de production de l'appellation, l'autorité compétente de l'Etat saisit la commission du projet. Celui-ci ne peut être adopté qu'après avis conforme de cette commission. »

De troisième part, en cas de réduction « non substantielle » des surfaces protégées mais d'avis défavorable de la commission : l'administration devra motiver sa décision si elle ne souhaite pas suivre cet avis.

« Lorsque le représentant de l'Etat n'a pas considéré comme substantielle la réduction des surfaces agricoles concernant des terres à vignes classées en appellation d'origine contrôlée ou l'atteinte aux conditions de production mais que la commission a néanmoins rendu un avis défavorable, l'autorité administrative compétente qui approuve le projet est tenue de faire connaître les motifs pour lesquels elle décide de ne pas suivre cet avis dans l'acte d'approbation.

« Le cinquième alinéa du présent article ne s'applique pas dans le cadre des procédures engagées pour l'application du second alinéa du II de l'article L. 123-13 et des articles L. 123-14 et L. 123-14-1 du code de l'urbanisme.
« Lorsque le projet ou le document sur lequel la commission est consultée donne lieu à l'enquête publique mentionnée au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, l'avis de la commission est joint au dossier d'enquête publique.»

4. En quatrième lieu, la commission aura désormais un rôle d'inventaire des friches à réhabiliter pour l'exercice d'une activité agricole ou forestière.

« Le représentant de l'Etat dans le département charge, tous les cinq ans, la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers de procéder à un inventaire des terres considérées comme des friches, qui pourraient être réhabilitées pour l'exercice d'une activité agricole ou forestière. »

Le but n'est donc pas seulement de réduire l'artificialisation des sols mais également de reconquérir les friches qui pourraient être plus facilement exposées à un risque d'artificialisation. A noter : deux autres dispositions sont appelées à contribuer à la reconquête de ces friches :

- ✓ L'article 25 III de la loi du 13 octobre modifie en ce sens le régime juridique de l'association foncière pastorale (article L.135-3 du code rural et de la pêche maritime).
- ✓ L'article 25 IV de cette même loi modifie la procédure de remise en valeur par le Conseil général des parcelles incultes ou manifestement sous-exploitées (article L.125-5 du code rural et de la pêche maritime).

C. La Commission territoriale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, en Corse

L'article 25 de la loi du 13 octobre 2014 procède à la création, pour la Corse, d'une Commission territoriale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers :

« Art. L. 112-1-2.-En Corse, une commission territoriale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, présidée conjointement par le représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse et par le président du conseil exécutif ou leurs représentants, et composée en application des deux premiers alinéas de l'article L. 112-1-1, exerce, dans les mêmes conditions, les compétences dévolues par ce même article à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. »

III. L'extension de la possibilité de classement en zone agricole protégée

L'article 25 de la loi du 13 octobre 2014 modifie l'article L.112-2 du code rural et de la pêche maritime relatif aux zones agricoles protégées (modifications soulignées) :

« Des zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique, soit de leur qualité agronomique peuvent faire l'objet d'un classement en tant que zones agricoles protégées. Celles-ci sont délimitées par arrêté préfectoral pris sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées ou, le cas échéant, et après avis du conseil municipal des communes intéressées, sur proposition de l'organe délibérant de l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou de schéma de cohérence territoriale, après avis de la chambre d'agriculture, de l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture et après enquête publique réalisée dans les conditions prévues au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. L'existence de parcelles boisées de faible étendue au sein d'une telle zone ne fait pas obstacle à cette délimitation (...) »

Les modifications opérées sont les suivantes :

- ✓ D'une part, la nouvelle rédaction de l'article L.112-2 du code rural et de la pêche maritime permet de classer des zones agricoles, non seulement en raison de la qualité de leur production ou de leur situation géographique mais aussi et désormais en raison de leur « qualité agronomique ». Expression assez large qui permet d'étendre la possibilité de classer de nouvelles surfaces en « zone agricole protégée ».
- ✓ D'autre part, ce classement peut être réalisé sur proposition, soit de « communes intéressées », soit d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI). Dans la rédaction précédente de cet article L.112-2, l'EPCI ne pouvait formuler cette proposition de classement qu'après « accord » des communes intéressées. Un simple « avis » de ces dernières suffira désormais. Il sera donc plus aisé pour un EPCI de proposer un tel classement.

IV. L'extension de la durée de consultation pour certains documents de planification

L'article 25 de la loi du 13 octobre 2014 procède à une légère modification de la procédure de consultation pour les documents de planification. L'article L.112-3 du code rural et de la pêche maritime prévoit désormais que la durée impartie aux organismes consultés est de trois mois et non plus de deux :

« Les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols ou les documents d'urbanisme en tenant lieu et les documents relatifs au schéma départemental des carrières ou au schéma régional des carrières prévoyant une réduction des espaces agricoles ou forestiers ne peuvent être rendus publics ou approuvés qu'après avis de la chambre d'agriculture, de l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et, le cas échéant, du Centre national de la propriété forestière. Il en va de même en cas de révision ou de modification de ces documents.

Ces avis sont rendus dans un délai de trois mois à compter de la saisine. En l'absence de réponse à l'issue de ce délai, l'avis est réputé favorable.

Ces dispositions s'appliquent aux opérations d'aménagement dont l'enquête publique n'a pas encore été prescrite à la date de publication de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole. »

Les organismes consultés ayant plus de temps pour émettre un avis, il est attendu que ces avis soient donc plus nombreux. Pour le reste la procédure de consultation définie à cet article demeure inchangée.

Partie II. Les modifications du code de l'urbanisme

I. La modification du régime juridique du SCOT

A la suite de la loi « ALUR » du 24 mars 2014, la loi du 13 octobre 2014 confirme le rôle central du Schéma de cohérence territoriale dans la hiérarchie des normes d'urbanisme.

A. La modification de la rédaction du rapport de présentation du SCOT

L'article 25 de la loi du 13 octobre 2014 modifie le premier alinéa de l'article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme de la manière suivante :

« Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'agriculture, de préservation du potentiel agronomique, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. »

Le rapport de présentation devra donc procéder d'un diagnostic plus complet.

B. La modification de la rédaction du document d'orientation et d'objectifs du SCOT

L'article 25 de la loi du 13 octobre 2014 modifie le dernier alinéa du II de l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

« Il [le document d'orientation et d'objectifs] arrête, par secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain et décrit, pour chacun d'eux, les enjeux qui lui sont propres.
» ;

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 octobre 2014, le document d'orientation et d'objectifs du SCOT n'était pas contraint de ventiler par secteur géographique, les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Tel sera désormais le cas. Le SCOT devra donc être bien plus précis encore et procédera donc nécessairement d'un diagnostic plus approfondi.

C. La consultation de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers sur le projet de SCOT

L'article 25 de la loi du 13 octobre 2014 modifie l'article L.122-8 du code de l'urbanisme, en conséquence du changement de dénomination de la commission départementale :

« L'organe délibérant de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 arrête le projet de schéma et le soumet pour avis :

(...)

4° A la commission prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime, lorsqu'il a pour conséquence une réduction des surfaces des espaces agricoles, naturels ou forestiers »

L'extension de la compétence de cette commission départementale devrait avoir pour effet de rendre plus fréquente sa saisine pour avis sur les projets de SCOT.

II. La modification du régime juridique du PLU

La récente loi « ALUR » du 24 mars 2014 a renforcé la règle de constructibilité limitée en zone agricole. La loi du 13 octobre 2014 y contribue à son tour.

A. La modification de la rédaction du rapport de présentation du PLU

L'article 25 de la loi du 13 octobre 2014 modifie la rédaction de l'article L.123-1-2 du code de l'urbanisme, relatif au contenu du rapport de présentation du PLU :

« Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.

Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services. »

L'ancienne rédaction de cet article L.123-1-2 prévoyait que le diagnostic dont procède le rapport de présentation devait évaluer le besoin en matière de « surfaces agricoles ». Il s'agit désormais d'évaluer ce besoin en matière de « surfaces et de développement agricole ».

B. La modification de la rédaction du règlement du PLU

L'article 25 de la loi du 13 octobre 2014 modifie la rédaction des septième à dernier alinéas du 6° du II de l'article L. 123-1-5, lesquels sont remplacés par deux alinéas (soulignés) :

« II.-Le règlement peut fixer les règles suivantes relatives à l'usage des sols et la destination des constructions :

(...)

6° A titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés :

- a) Des constructions ;
- b) Des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage au sens de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;
- c) Des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Il fixe les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics,

ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire.

Ces secteurs sont délimités après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de la saisine.

Dans les zones agricoles ou naturelles et en dehors des secteurs mentionnés au présent 6°, le règlement peut désigner les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Le changement de destination est soumis, en zone agricole, à l'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime, et, en zone naturelle, à l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Dans les zones agricoles ou naturelles et en dehors des secteurs mentionnés au présent 6°, les bâtiments d'habitation peuvent faire l'objet d'une extension dès lors que cette extension ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des extensions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. »

Cette modification tend à rendre plus difficile le changement de destination ou l'extension d'un bâtiment, quel qu'il soit, qui aurait pour conséquence de compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. La nouvelle rédaction de cet article L.123-1-5 appelle une rédaction beaucoup plus précise du règlement du PLU qui devra encadrer le changement de destination et l'extension des bâtiments.

C. La modification de la procédure d'élaboration du PLU

L'article 25 de la loi du 13 octobre 2014 modifie en ce sens la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme :

« Toute élaboration d'un plan local d'urbanisme d'une commune située en dehors du périmètre d'un schéma de cohérence territoriale approuvé et ayant

pour conséquence une réduction des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers est soumise pour avis à 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. »

L'ancienne rédaction de cet article L.123-6 du code de l'urbanisme ne prévoyait la consultation de cette commission qu'en cas de réduction de surface agricole. A la suite du changement de dénomination et de compétence de cette dernière, le projet de PLU devra faire l'objet de cette consultation, pour tout risque de réduction « des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers ».

Comme pour l'élaboration des SCOT, la consultation de la commission départementale des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers devrait donc être bien plus fréquente à l'occasion de l'élaboration des PLU.

III. La modification du régime juridique de la carte communale

L'article 25 de la loi du 13 octobre 2014 procède à la modification de l'article L.124-2 du code de l'urbanisme en ce sens :

« (...) La carte communale est élaborée à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent. Elle est soumise pour avis à la chambre d'agriculture et à 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. Cette commission rend son avis au plus tard deux mois après la transmission du projet de carte par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent. A défaut, cet avis est réputé favorable. La carte communale est soumise à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. A l'issue de l'enquête publique, la carte communale, éventuellement modifiée pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvée par le conseil municipal ou par délibération de l'établissement public de coopération intercommunale compétent. Elle est alors transmise par le maire ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale au préfet. Celui-ci dispose d'un délai de deux mois pour

l'approuver. A l'expiration de ce délai, le préfet est réputé avoir approuvé la carte. La carte approuvée est tenue à disposition du public. A compter du 1er janvier 2020, cette mise à disposition du public s'effectue par publication sur le portail national de l'urbanisme prévu à l'article L. 129-1 selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme.

La carte communale est révisée selon les modalités définies à l'alinéa précédent. Toutefois, le projet de révision n'est soumis à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers que s'il a pour conséquence, dans une commune située en dehors d'un schéma de cohérence territoriale approuvé, une réduction des surfaces des secteurs où les constructions ne sont pas admises, mentionnés au deuxième alinéa. »

IV. La modification du périmètre de Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains

L'article 25 de la loi du 13 octobre 2014 procède à la modification de l'article L. 143-1 du code de l'urbanisme en ce sens :

« Pour mettre en oeuvre une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, le département ou un établissement public ou un syndicat mixte mentionné à l'article L. 122-4 peut délimiter des périmètres d'intervention associés à des programmes d'action avec l'accord de la ou des communes concernées ou des établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme, après avis de la chambre départementale d'agriculture et enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. Les périmètres approuvés et les programmes d'action associés sont tenus à la disposition du public.

Ces périmètres doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale, s'il en existe un. Ils ne peuvent inclure des terrains situés dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un plan local d'urbanisme, dans un secteur constructible délimité par une carte communale ou dans un périmètre ou un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé.

L'établissement public ou le syndicat mixte mentionné au même article L. 122-4 ne peut définir un tel périmètre que sur le territoire des communes qui le composent.

Lorsqu'un établissement public ou un syndicat mixte mentionné audit article L. 122-4 est à l'initiative du périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, les enquêtes publiques préalables à la création de ce périmètre et du schéma de cohérence territoriale peuvent être concomitantes. »

Aux termes de cet article ainsi modifié, le nombre des personnes morales de droit public sont plus nombreuses – un EPCI ou syndicat mixte pouvant désormais intervenir – pour procéder à ces périmètres de Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

V. La modification du régime de protection des zones de montagne

L'article 25 de la loi du 13 octobre 2014 procède à plusieurs modifications de l'article L.145-3 du code de l'urbanisme (loi montagne) dont la suivante :

« I. — Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières sont préservées. La nécessité de préserver ces terres s'apprécie au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux. Sont également pris en compte leur situation par rapport au siège de l'exploitation, leur relief, leur pente et leur exposition. Les constructions nécessaires à ces activités ainsi que les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée peuvent y être autorisés. Peuvent être également autorisées, par arrêté préfectoral, après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites, dans un objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard, la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive, ainsi que les extensions limitées de chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive existants lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière. »

La commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers aura donc également une compétence en matière de protection des zones de montagne. »

Partie III. La création d'une indemnisation pour transport souterrain d'énergie non autorisé dans les bois et forêts

L'article 67 de la loi du 13 octobre 2014 crée un nouvel article L.125-1 au sein du code forestier, ainsi rédigé :

« Art. L. 125-1.-Sans préjudice des poursuites pénales encourues en cas de coupes et enlèvements d'arbres non autorisés, toute occupation de bois et forêts par des ouvrages, infrastructures ou équipements implantés sous terre sans l'accord écrit des propriétaires ou hors de toute servitude d'utilité publique régulièrement déclarée, dans le but d'assurer le transport d'énergie, les télécommunications, le captage ou la distribution d'eau, donne lieu au paiement, au profit du propriétaire ou, pour les forêts qui lui sont confiées en gestion conformément au second alinéa de l'article L. 221-2, de l'Office national des forêts, d'une indemnité annuelle d'occupation par mètre linéaire ou mètre carré dont le montant est fixé par décret, dans la limite de 20 € par mètre linéaire ou mètre carré.

« Si la date de début de l'occupation n'est pas déterminée, et sauf preuve contraire, l'indemnité est calculée sur une durée d'occupation de trois ans avant la découverte de celle-ci.

« En l'absence de toute régularisation au-delà de six années d'occupation sans titre, l'indemnité est majorée de 20 % chaque année supplémentaire. »

Cet article est issu d'un amendement n°71, déposé à l'Assemblée nationale en première lecture et en séance, par le député Jean-Yves Caultet.

L'exposé des motifs de cet amendement est rédigé en ces termes :

« Les bois et forêts occupent une place importante sur le territoire national : 15 millions d'hectares. La densité des massifs forestiers rend parfois inévitable leur occupation par des ouvrages et installations linéaires transportant d'un

point à un autre du territoire des fluides électriques, pétrole, eau etc. Dans d'autres secteurs, il apparaît que les opérateurs en cause préfèrent traverser les propriétés forestières plutôt que les fonds agricoles.

Ainsi les bois et forêts, tant privés que publics, constituent des fonds ruraux particulièrement soumis à occupation du sol par ces ouvrages et leurs accessoires, avec toutes les contraintes et nuisances que cela implique pour les propriétaires et gestionnaires forestiers, dès lors tenus de respecter la présence de ces ouvrages lorsqu'ils effectuent des travaux d'équipement, d'entretien ou d'exploitation dans leurs bois et forêts.

Lorsque de telles occupations sont créées avec l'accord des propriétaires ou dans le cadre de servitudes déclarées d'utilité publique, tant l'intérêt général que les intérêts privés se trouvent préservés. Mais il n'est pas rare de constater que certains opérateurs font traverser les bois et forêts par leurs ouvrages en s'abstenant d'obtenir une autorisation ou déclaration d'utilité publique. Ce n'est donc que fortuitement que les propriétaires découvrent que leur forêt fait l'objet d'une occupation sans titre. La question ne se pose bien sûr véritablement que sur les ouvrages souterrains.

Le problème est le même en forêt privée et en forêt publique. Pour ces dernières, si la mise en œuvre du régime forestier permet une surveillance foncière par les personnels assermentés de l'Office national des forêts, celle-ci ne peut être garantie en permanence.

Le présent amendement offre aux propriétaires forestiers privés et publics un dispositif qui permet à la fois de dissuader les opérateurs d'utiliser clandestinement leurs bois et forêts et qui les indemnise des occupations qu'ils peuvent subir. Il fixe à 20 euros l'indemnité maximale annuelle par mètre linéaire ou mètre carré occupé afin d'assurer le caractère constitutionnel de la mesure. La fixation des montants eux-mêmes est renvoyée à décret. La mesure définit une obligation civile relevant de l'article 34 de la Constitution.

La mesure n'a pas de caractère rétroactif puisqu'elle prendra effet au moment de la promulgation de la loi et seules les constatations effectuées après cette date permettront son application. Le mode de calcul du montant de l'indemnisation prévoit un temps forfaitaire d'occupation à défaut d'une autre preuve."

Pour l'heure, ce nouvel article L.125-1 du code forestier dispose qu'une indemnisation est due :

- pour toute occupation de bois et forêts,*
 - pour toute occupation par des "infrastructures ou équipements implantés sous terre sans l'accord écrit des propriétaires ou hors de toute servitude d'utilité publique régulièrement déclarée dans le but d'assurer le transport d'énergie, les télécommunications, le captage ou la distribution d'eau,*
- Cette occupation sans titre donne lieu au paiement, au profit du propriétaire ou de l'Office national des forêts, d'une "indemnité annuelle d'occupation par mètre linéaire ou mètre carré dont le montant est fixé par décret, dans la limite de 20 € par mètre linéaire ou mètre carré ».*

Il conviendra d'attendre la publication du décret d'application pour avoir une connaissance précise du montant et des conditions de déclenchement de cette indemnisation.

Toutefois, à la lecture de l'exposé sommaire de l'amendement dont est issu cet article, il apparaît que cette indemnisation :

- ✓ concerne l'occupation des bois et forêts privés ou publics ;
- ✓ sera déclenchée par des constatations opérées après entrée en vigueur de la loi du 13 octobre 2014;
- ✓ pourra cependant valoir pour les années passées. A défaut de preuve sur la durée d'occupation sans titre, celle-ci sera évaluée de manière forfaitaire.

Arnaud Gossement / Associé
Selarl Gossement/Avocats