

N° 382
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 février 2025

PROPOSITION DE LOI

*visant à prendre en compte les spécificités des zones à forts besoins
de développement rural,*

PRÉSENTÉE

Par M. Philippe BAS, Mme Béatrice GOSSELIN, MM. Jean SOL, Laurent BURGOA, Khalifé KHALIFÉ, Stéphane SAUTAREL, Mme Dominique ESTROSI SASSONE, MM. Christophe-André FRASSA, Cédric PERRIN, Olivier RIETMANN, Hugues SAURY, Mme Laurence MULLER-BRONN, MM. Max BRISSON, Daniel LAURENT, Mme Pauline MARTIN, M. Gilbert BOUCHET, Mmes Sylvie VALENTE LE HIR, Françoise DUMONT, M. Alain CHATILLON, Mme Micheline JACQUES, M. Hervé REYNAUD, Mme Patricia DEMAS, MM. Jean-Raymond HUGONET, Marc-Philippe DAUBRESSE, Mme Frédérique PUISSAT, M. Jean BACCI, Mmes Viviane MALET, Alexandra BORCHIO FONTIMP, M. Laurent SOMON, Mme Lauriane JOSENDE, M. Jean-Marc DELIA, Mmes Sabine DREXLER, Pascale GRUNY, MM. Patrick CHAIZE, André REICHARDT, Mmes Catherine BELRHITI, Frédérique GERBAUD, M. Bruno ROJOUAN, Mmes Marie-Pierre RICHER, Florence LASSARADE, Chantal DESEYNE, Martine BERTHET, MM. Christian CAMBON, Stéphane PIEDNOIR, Antoine LEFÈVRE, Mme Kristina PLUCHET, MM. Claude NOUGEIN, Fabien GENET, Rémy POINTEREAU, Stéphane LE RUDULIER, Mme Else JOSEPH, M. Jean-Gérard PAUMIER, Mmes Elsa SCHALCK, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, MM. François BONHOMME, Cédric VIAL, Mme Marie-Jeanne BELLAMY, M. Jean-Claude ANGLARS, Mmes Brigitte MICOULEAU, Anne-Marie NÉDÉLEC, MM. Laurent DUPLOMB, Bruno SIDO et Mme Corinne IMBERT,

Sénateurs et Sénatrices

(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,

S'il n'est pas douteux que l'arrière-pays des métropoles, tributaire de leur puissant développement économique, a connu et connaît une urbanisation anarchique auquel un coup d'arrêt doit être donné, il faut aussi comprendre que notre pays n'est pas seulement constitué de villes entourées de cités-dortoirs, de banlieues résidentielles et de zones semi-urbaines. Une grande partie du territoire français, qui mérite la considération de la Nation, trouve son équilibre en dehors de la sphère d'influence de ce monde métropolitain et sub-métropolitain. Il couvre près de 80 % de la surface de l'hexagone et accueille près du quart des Français.

Cet espace est celui de la ruralité. Il vit de l'agriculture, de l'artisanat, des PME et du tourisme. Il compte aussi quelques fleurons de l'économie nationale. L'attachement à la valeur travail y reste essentiel. La violence et l'insécurité y demeurent relativement sous contrôle malgré la dégradation observée au cours des dernières années. On y participe plus activement qu'ailleurs à la vie municipale, associative, culturelle et sportive. On y travaille près de chez soi. On y pratique la solidarité intergénérationnelle.

Cet espace n'a pas été dénaturé par l'urbanisation galopante qui a affecté le monde métropolitain. On y construit, certes. On y a renforcé les axes de communication nécessaires au développement économique local. On y a aussi consommé des terres agricoles et des espaces naturels, sans doute trop, et il faut assurément veiller à y maîtriser aussi la consommation de terres. Mais il n'y a pas de commune mesure entre l'évolution du paysage urbain observée au sein du monde rural au cours des dernières décennies et les nuisances multiples que la loi a entendu à juste titre corriger dans la sphère métropolitaine, où le développement durable a été compromis par de nombreuses nuisances affectant le mode de vie.

C'est un mal français particulièrement pernicieux que de vouloir appliquer partout la même règle alors que les situations sont différentes, que de traiter par les mêmes contraintes les territoires dont l'équilibre a été préservé et ceux que l'urbanisation a déstabilisés. Laisser les choses en l'état reviendrait à infliger au monde rural une sorte de punition sans cause, alors qu'une chance nouvelle s'offre à son développement du fait même

des nuisances rencontrées là où la qualité de la vie a été dégradée. On constate en effet depuis la crise sanitaire une demande croissante de logements dans les espaces ruraux venant de citadins, que facilite le déploiement de la fibre au moment où le télétravail explose. La situation économique de certains départements ruraux est désormais favorable. Les offres d'emplois qualifiés y sont nombreuses. Des pénuries d'emploi y sont constatées. Un freinage excessif des possibilités de construction y apparaît donc particulièrement incongru et contre-productif. Il empêcherait de satisfaire une forte demande qui offre une opportunité nouvelle de compenser le vieillissement et le dépeuplement de territoires fortement impactés par l'exode rural au cours des dernières décennies.

L'espace rural ne doit pas être interdit de développement. La loi « climat et résilience » a d'ailleurs officiellement consacré comme un impératif catégorique la prise en compte, imposée aux schémas de cohérence territoriale dans la réalisation des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols, des besoins liés au développement rural et à la revitalisation des communes rurales caractérisées comme peu denses ou très peu denses au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques. Mais, pour que cet appel du législateur au développement se traduise dans les faits, il faut que l'espace rural puisse saisir les chances nouvelles qui s'offrent à lui. Ce n'est pas seulement son intérêt. C'est aussi celui des espaces fortement urbanisés : ils verraient ainsi s'atténuer les tensions qui s'exercent sur eux. L'enjeu est donc de cohésion nationale, car il impose de conjuguer développement rural et développement urbain. La ville et la campagne sont désormais plus solidaires que jamais du point de vue de l'aménagement du territoire national.

Il est temps de tourner résolument le dos aux préjugés idéologiques qui ont pu conduire naguère une ministre chargée du logement à qualifier de « non-sens écologique, économique et social (...) le rêve de la maison individuelle », alors qu'il constitue toujours le modèle privilégié par les familles pour leur épanouissement. Ce choix de vie relève d'une liberté fondamentale qui doit être accessible à tous et pas seulement aux Français les plus aisés. Il peut s'accomplir dans le respect du développement durable dans les espaces ruraux qui trouvent en eux-mêmes leur propre équilibre et ne sont pas dans l'orbite des métropoles urbaines.

La présente proposition de loi s'attache à donner aux espaces ruraux les outils indispensables pour mettre en œuvre leur droit à se développer tout en préservant l'environnement, l'agriculture et les paysages dans le cadre d'une politique de développement durable.

Elle vise, dans des conditions strictement définies et dans le cadre de la « trajectoire » fixée par la loi « climat et résilience », à inscrire dans les différents documents d'urbanisme élaborés par les collectivités et leurs groupements la possibilité de construire des maisons individuelles et d'édifier des commerces et des ateliers dans les bourgs ruraux sans que les terrains concernés soient imputés sur le calcul des terres artificialisées.

Des dispositions particulières sont prévues pour les installations agricoles. Le périmètre des espaces concernés serait celui des zones à forts besoins de développement rural, identifiées par application des critères combinés de faible densité de population et d'autonomie par rapport au périmètre d'influence des pôles d'emploi établis par l'Institut national de la statistique et des études économiques, c'est-à-dire des grandes métropoles. Ces critères constitueront une référence objective.

Les possibilités ouvertes par ces dispositions sont strictement encadrées afin que leur mise en œuvre ne se fasse pas au détriment de l'environnement, des paysages ou de l'activité agricole (interdiction étant expressément faite d'autoriser une construction susceptible de la compromettre) et n'emporte pas de risque de « mitage ». La commission départementale compétente en matière de préservation, selon les cas, des espaces agricoles ou des zones naturelles, sera consultée. Il est expressément prévu que ces possibilités ne seront pas applicables dans les zones protégées : espaces naturels sensibles, espaces boisés, espaces de continuités écologiques...

Par son pragmatisme, le dispositif s'inscrit aux antipodes du manichéisme idéologique selon lequel le développement rural ne pourrait se faire qu'au préjudice du développement durable. Les territoires ruraux ne sauraient être condamnés à l'immobilité.

Proposition de loi visant à prendre en compte les spécificités des zones à forts besoins de développement rural

Article 1^{er}

- ① I. – L'article 61 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est ainsi modifié :
- ② 1° Au début du premier alinéa, sont ajoutés les mots : « Dans les zones à forts besoins de développement rural mentionnées au III *bis* de l'article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales et » ;
- ③ 2° Au début du dernier alinéa, sont ajoutés les mots : « Les zones à forts besoins de développement rural et ».
- ④ II. – Le chapitre I^{er} du titre préliminaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ⑤ 1° Après le 2° de l'article L. 101-2, il est inséré un 2° *bis* ainsi rédigé :
- ⑥ « 2° *bis* Dans les zones à forts besoins de développement rural mentionnées au III *bis* de l'article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales, la prise en compte 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 ; »
- ⑦ 2° Après le 2° de l'article L. 101-2-1, il est inséré un 2° *bis* ainsi rédigé :
- ⑧ « 2° *bis* Le développement rural ; ».
- ⑨ III. – Après le III de l'article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un III *bis* ainsi rédigé :
- ⑩ « III *bis*. – L'agence contribue au développement des zones à forts besoins de développement rural.
- ⑪ « Les zones à forts besoins de développement rural s'entendent des territoires des communes caractérisées comme à la fois peu denses ou très peu denses et autonomes ou sous faible influence d'un pôle d'emploi, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques.
- ⑫ « Le classement des zones à forts besoins de développement rural est constaté par arrêté du représentant de l'État dans le département, au plus tard le 1^{er} janvier 2026. »

Article 2

- ① Le livre I^{er} du code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 111-4 est ainsi modifié :
- ③ a) Au début du premier alinéa, est ajoutée la mention : « I. – » ;
- ④ b) Au 1°, après le mot : « agricole », sont insérés les mots : « ou sur les terrains sur lesquels sont sis ces bâtiments » ;
- ⑤ c) Il est ajouté un II ainsi rédigé :
- ⑥ « II. – Dans les zones à forts besoins de développement rural mentionnées au III *bis* de l'article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales, peuvent également être autorisées sous réserve qu'elles ne compromettent pas l'activité agricole et ne portent atteinte ni à l'environnement, ni aux paysages :
- ⑦ « 1° Des constructions et installations n'ayant pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti ;
- ⑧ « 2° Des constructions ou installations se situant en continuité de zones urbanisées existant à la date de promulgation de la loi n° du visant à prendre en compte les spécificités des zones à forts besoins de développement rural.
- ⑨ « Pour l'application du 2° du présent II, les zones urbanisées se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs.
- ⑩ « Peut également être autorisée, dans le respect des conditions mentionnées au premier alinéa du présent II, l'édification d'annexes de taille limitée à proximité d'un bâtiment existant. » ;
- ⑪ 2° L'article L. 111-5 est ainsi modifié :
- ⑫ a) Au premier alinéa, après la référence : « 1° », sont insérés les mots : « du I », la seconde occurrence des mots : « article L. 111-4 » est remplacée par la référence : « I » et les mots : « du même article », sont remplacés par les mots : « dudit I et au II du même article L. 111-4 » ;
- ⑬ b) Au second alinéa, après la référence : « 4° », sont insérés les mots : « du I » ;

- ⑭ 3° L'article L. 151-11 est complété par un IV ainsi rédigé :
- ⑮ « IV. – Dans les zones à forts besoins de développement rural mentionnées au III *bis* de l'article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales, le règlement peut également autoriser dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, sous réserve qu'elles ne compromettent pas l'activité agricole et ne portent atteinte ni à l'environnement, ni aux paysages :
- ⑯ « 1° Des constructions et installations n'ayant pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti ;
- ⑰ « 2° Des constructions ou installations se situant en continuité d'une zone urbanisée existant à la date de promulgation de la loi n° du visant à prendre en compte les spécificités des zones à forts besoins de développement rural ;
- ⑱ « 3° Des constructions et installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières.
- ⑲ « Pour l'application du 2° du présent IV, les zones urbanisées se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs.
- ⑳ « Les autorisations des constructions et autorisations mentionnées aux 1° à 3° du présent IV doivent préalablement être soumises 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.
- ㉑ « Le changement de destination des constructions et installations mentionnées au 3° du présent IV est prohibé. » ;
- ㉒ 4° Le chapitre I^{er} du titre VI est complété par un article L. 161-4-1 ainsi rédigé :
- ㉓ « *Art. L. 161-4-1.* – Dans les zones à forts besoins de développement rural mentionnées au III *bis* de l'article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales, la carte communale peut autoriser, dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, sous réserve qu'elles ne compromettent pas l'activité agricole et ne portent atteinte ni à l'environnement, ni aux paysages, des constructions et installations n'ayant pour effet ni d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. »

Article 3

- ① I. – Le livre I^{er} du code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 101-2-1 est ainsi modifié :
- ③ a) Au douzième alinéa, après la seconde occurrence du mot : « objectifs », sont insérés les mots : « ne prennent pas en compte l'artificialisation résultant, dans les zones à forts besoins de développement rural mentionnées au III *bis* de l'article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales, de projets d'envergure nationale, régionale ou départementale et » ;
- ④ b) Le *a* est complété par les mots : « ; les friches au sens de l'article L. 111-26 du présent code sont également considérées comme artificialisées » ;
- ⑤ c) Le *b* est complété par les mots : « ; dans les zones à forts besoins de développement rural, une parcelle attenante au bâti existant à la date de promulgation de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets n'est pas considérée comme artificialisée » ;
- ⑥ 2° Le 6° de l'article L. 141-8 est abrogé.
- ⑦ II. – Le 5° du III de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :
- ⑧ « Ne sont pas considérées comme artificialisation et ne sont pas incluses dans la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers définie au présent 5° les consommations d'espace :
- ⑨ « a) Au sein de secteurs déjà urbanisés mentionnés à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ou de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées mentionnés à l'article L. 151-13 du même code ;
- ⑩ « b) Autorisées sur le fondement du II de l'article L. 111-4, du IV de l'article L. 151-11 et de l'article L. 161-4-1 dudit code ou destinées à l'implantation de services publics ou nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières ;
- ⑪ « c) Qui, au sein des zones de montagne relevant également du III *bis* de l'article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales, résultent de constructions et installations n'ayant pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ou destinées à l'implantation de services publics ou nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières. »