

## COUNTRY REPORT: FRANCE

Nathalie Hervé-Fournereau\*

Véronique Inserguet-Brisset\*\*

Summary: France is formally engaged on the road to ecological transition since 2012 with an emphasis both on energy and biodiversity. With regard to energy, new legislation was introduced in July 2014 which, among other things, sets targets for reduction of greenhouse gases by 2030 and 2050 and aims for a percentage of 32% of renewable resources in the overall consumption of energy by 2030. It also provides for a 50% reduction of the nuclear sector in the production of overall production of electricity by 2025. However, a radical transformation of the French model in the energy section will not be easily achieved. As for biodiversity, new legislation was also tabled in May 2014, putting forward new concepts and approaches. Again, however, there will be challenges in implementing this initiative. For instance, it is not clear how the principle of “Ecological solidarity” will be transposed on the ground. Likewise, a number of concerns have already been raised regarding measures to implement the Nagoya Protocol. As a result, the adoption of this proposed legislation has been delayed, with the priority given to the legislation on energy. Finally, the authors also comment in detail on new laws introduced in 2014 to promote agro ecology, including a law on the future of agriculture, food and forests. The following are some of the matters addressed by these laws: a new labelling regime, an expansion of the types of leasing agreements that can include environmental clauses, new obligations with regard to annual reporting of nitrogen, and many additional measures to protect agricultural and natural lands as well as forest from urban sprawl.

### ***“Devenir une puissance écologique de premier plan”.***

Énoncée lors du vote du projet de loi sur la transition énergétique devant l'Assemblée nationale en octobre 2014, l'ambition de la Ministre de l'écologie<sup>1</sup> répond à la volonté exprimée par le Président de la République lors de la première conférence environnementale de 2012 de faire de la France le pays de *l'excellence environnementale*.

---

<sup>1</sup> Ségolène Royal, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Dossier du Ministère, La transition énergétique pour la croissance verte, 22 pages. [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr) consulté 1/12/2014

Au delà des discours, il importe d'apprécier la réalité des engagements pris conformément à la feuille de route de cette conférence environnementale consacrée à la transition écologique.

## **I- Les chemins sinueux de la transition écologique : Modernisation du droit de l'environnement et projets de lois sur l'Energie et la Biodiversité**

Cinq priorités ont été sélectionnées en 2012: la transition énergétique, la reconquête de la biodiversité, la prévention des risques sanitaires et environnementaux, le financement de la transition écologique, l'amélioration de la gouvernance écologique.

En écho au processus de modernisation de l'action publique, le gouvernement affirme le besoin de simplifier le droit de l'environnement et organise en 2013 les **Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement**. Sur la base d'un questionnaire, les parties prenantes du dialogue environnemental sont invitées à contribuer au diagnostic des forces et faiblesses de ce droit<sup>2</sup>. Le récent colloque de la Société française pour le droit de l'environnement sur « *Les futurs du droit de l'environnement: modernisation, simplification, régression? La voie étroite* » reflète l'ambivalence du processus actuel de réforme du droit de l'environnement supervisé par une commission du Comité national de la transition écologique<sup>3</sup>.

### **A- Le projet de loi sur la transition énergétique : le choix de la procédure d'urgence**

**La transition énergétique** constitue toujours la prioritaire première du gouvernement français. A l'occasion de la troisième conférence environnementale en novembre 2014, le Président de la République confirme l'exigence d'exemplarité dans la perspective de la COP 21 à Paris en vue d'obtenir un accord historique sur le climat en 2015. A l'issue du débat national sur la transition énergétique en 2013, un projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte est présenté en juillet 2014 en Conseil des Ministres. Ce projet vient d'être adopté par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2014<sup>4</sup> selon la procédure d'urgence et sera examiné prochainement par le Sénat. En l'état du processus législatif, de nouveaux objectifs chiffrés sont établis pour la politique énergétique française. Concernant les émissions de gaz à effet de serre, une réduction de 40% entre 1990 et 2030 est prévue ainsi que la division par quatre desdites émissions entre 1990 et 2050. La

---

<sup>2</sup> Exemple de contribution : Société française pour le Droit de l'Environnement [www-sfde.u-strasg.fr](http://www-sfde.u-strasg.fr) consulté 1/12/2014

<sup>3</sup> [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr) consulté 1/12/2014

<sup>4</sup> Plus de 2000 amendements déposés. Texte adopté n°142/2014 du 14 octobre 2014, 176 p.

réduction de 50% de la consommation énergétique finale en 2050 par rapport à 2012, avec un objectif intermédiaire de 20% en 2030, est fixée. De même, il est attendu une réduction de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 30% en 2030 par rapport à 2012. La part des énergies renouvelables devra être portée à 23% de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32% de cette consommation en 2030. Pour le bâtiment, très important gisement d'économies d'énergie, le parc immobilier devra être rénové en fonction des normes de basse consommation ou assimilé à l'horizon 2050. Enfin et pour la première fois, est programmée la réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50% à l'horizon 2025. Nonobstant ces objectifs ambitieux, de nombreuses interrogations demeurent sur le financement de ces engagements et les nouvelles obligations juridiques instituées. Parallèlement à l'adoption de ce projet de loi, l'abandon du dispositif de l'écotaxe sur les poids lourds et le report probable de l'arrêt de la centrale nucléaire de Fessenheim démontrent l'impossibilité à brève échéance d'engager la transformation radicale du modèle énergétique français.

### **B-Le projet de loi sur la biodiversité en *standby***

**La reconquête de la biodiversité**, seconde priorité de la feuille de route sur la transition écologique, s'est également traduite par la présentation d'un projet de loi en mai 2014, destinée à concrétiser les orientations de la stratégie nationale de biodiversité (2011-2020) conformément aux engagements internationaux et européens. Ce projet de loi promeut une vision renouvelée de la biodiversité en introduisant de nouveaux concepts et mécanismes de protection et de valorisation socio-économique des ressources et services écosystémiques. La future loi sur la biodiversité propose ainsi d'intégrer les processus biologiques et la géodiversité parmi les constituants du Patrimoine commun de la Nation. Elle suggère d'inclure, parmi les objectifs d'intérêt général de protection et de gestion de ce patrimoine, la *connaissance, la préservation de la capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent*. Elle consacre le principe de solidarité écologique, notion apparue dans la loi 2006/436 sur les parcs naturels nationaux et régionaux, qui invite à *prendre en compte les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés*. Par contre, elle ne précise pas les modalités de traduction de ce principe. De même, de manière contestable, le projet de loi assimile la séquence *éviter, réduire, compenser* comme un principe de l'action préventive.

Afin de respecter le *Protocole de Nagoya* sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages résultant de leur utilisation, le projet de loi prévoit une série de dispositions qui suscitent déjà des débats. L'institution d'une servitude contractuelle de protection de l'environnement *intuiti rei* durable et automatiquement

transmissible à ses ayants causes est prévue pour permettre de mobiliser les propriétaires en faveur du développement d'actions de gestion d'éléments de la biodiversité et des services écosystémiques; toutefois, ce nouveau mécanisme suscite également des réserves sur l'absence de précisions sur la liste des clauses qui devront figurer obligatoirement dans le contrat, sur les modalités d'établissement et de publicité. Parmi les autres nouveautés, figure également la création d'une agence française pour la biodiversité qui génère déjà d'importantes critiques au vu de la faiblesse des moyens alloués et le regroupement d'autres organismes publics tels l'Office national des eaux et milieux aquatiques, l'agence des aires marines protégées, les parcs nationaux de France. Objet de discussions à l'Assemblée nationale en juin 2014, le projet de loi est, depuis lors, en *stand-by* au profit du projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte. L'automne 2014 a été marquée par la disparition brutale d'un jeune militant écologiste lors d'affrontements avec les forces de police sur le site d'un projet de barrage à Sivens (Tarn) où s'étaient regroupés plusieurs opposants à ce projet d'infrastructure. A l'occasion de la conférence environnementale de novembre 2014, le Président de la République a rendu hommage à ce jeune écologiste, Rémi Fraisse, et exigé une amélioration de la concertation démocratique afin que *"tout soit fait pour que sur chaque grand projet, tous les points de vue soient considérés, que toutes les alternatives soient posées, que tous les enjeux soient pris en compte et que l'intérêt général puisse être dégagé"*. Outre la démocratisation renforcée des procédures de concertation lors des évaluations environnementales de ces projets d'infrastructure, cet exemple du projet de barrage de Sivens, tout comme celui du projet d'aéroport Notre Dame des Landes (entre Nantes et Rennes) interrogent sur la pertinence scientifique des mesures de compensation écologique proposées par les maître d'ouvrage pour les zones humides qui seraient détruites par le projet et le respect effectif des obligations imposées par les directives de l'Union européenne sur l'eau (DCE 2000/60/CE), sur l'évaluation des incidences environnementales (projets d'ouvrages Directive 2011/92/UE, plans et programmes Directive 2001/42/CE) (la conservation des habitats naturels, faune et flore sauvages (Natura 1992/43/CE). Pour conclure sur cette actualité 2014, il nous est apparu important d'analyser l'intégration des exigences environnementales dans la récente loi d'avenir sur l'agriculture, l'alimentation et la forêt censée avec pour toile de fond la réforme de la politique agricole commune de l'Union européenne.

## **II- La loi d'avenir sur l'agriculture, l'alimentation et la forêt: Agro-écologie et environnement**

L'un des objectifs majeurs de la loi 2014/1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture est de promouvoir l'agro-écologie dont la définition est d'ailleurs insérée à l'article 1<sup>er</sup> du

code rural (Code rural, art.L.1). Il s'agit de promouvoir une agriculture écologiquement intensive en mettant en œuvre des systèmes de production à la fois plus rentables, moins consommateurs de ressources naturelles et de produits phytopharmaceutiques en privilégiant les interactions biologiques et l'utilisation des services écosystémiques, cette dernière recevant ainsi une consécration officielle expresse en droit français.

#### **A- La création des groupements d'intérêts économique et environnemental (GIEE)**

L'un des moyens privilégiés pour engager l'agriculture dans cette logique est d'encourager les démarches collectives des exploitants et des forestiers qui répondent à une problématique liée à un territoire donné. A cette fin, l'Etat va pouvoir, dès 2015, reconnaître la qualité de groupement d'intérêt économique et environnemental ou de groupement d'intérêt économique environnemental et forestier à des structures regroupant des exploitants ou des forestiers qui s'engagent dans un projet pluriannuel de modification ou de consolidation de leurs pratiques en visant à la fois des objectifs économiques, environnementaux et sociaux. Ce label, attribué par le préfet de région, sera accordé aux projets qui satisfont à dix critères nationaux. Les cinq premiers, parmi lesquels figurent la performance environnementale et la pertinence technique des actions proposées au vu des principes d'agro-écologie, sont déterminants pour bénéficier des avantages que procure le label GIEE, notamment en termes de bonification des aides publiques (Code rural, art.L.315-4). De façon significative, le décret précisant la procédure de reconnaissance du GIEE et les modalités de suivi des programmes choisis a été publié le même jour que la loi d'avenir (Décret n°2014-1173 du 13 oct.2014, relatif au GIEE, JO 14 oct. ; Code rural, D.315-1 à 9).L'Etat paraît donc déterminé à mettre rapidement en œuvre le nouveau dispositif et à faire oublier les épisodes des contrats territoriaux d'exploitation, puis des contrats d'agriculture durable qui en 1999 et en 2003 visaient déjà à favoriser le développement d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement. Il est vrai que ces contrats n'engageaient les exploitants qu'à titre individuel et que la dérive financière du dispositif avait conduit à son abrogation.

#### **B- Les clauses environnementales insérées dans les baux ruraux**

La loi d'avenir conforte le mécanisme du bail environnemental initié en 2006 et abroge les restrictions qui pouvaient entraver son développement. Il est désormais permis d'insérer des clauses environnementales dans un bail rural, quels que soient la qualité du bailleur et le territoire concerné. Cette faculté n'était jusqu'à présent ouverte qu'à quelques bailleurs particuliers (personnes publiques, associations agréées de protection de l'environnement,

entreprise solidaire ou fondations) ou pour des parcelles incluses dans des espaces protégés, limitativement énumérés (parcs nationaux, réserves naturelles, sites classés, zones humides, zones Natura 2000, périmètres de protection des captages, ....). De manière plus efficace, le législateur s'est, cette fois, attaché à privilégier l'objet des clauses. Il est, en effet, beaucoup plus utile de permettre au bailleur et au preneur de définir une ou des clauses de préservation de la ressource en eau ou de la biodiversité, dans l'hypothèse où les parcelles concernées ne font justement l'objet d'aucune protection particulière. (art.4, III modifiant l'art.L.411-27 du code rural et de la pêche maritime.).

### **C- L'extension du champ d'application de la déclaration annuelle des quantités d'azote au service de prévention de la pollution de l'eau par les nitrates d'origine agricole**

La loi d'avenir étend, de manière significative, le champ d'application de la déclaration annuelle des quantités d'azote. Ce dispositif ne pouvait, jusqu'à présent, être mis en œuvre que dans les bassins versants dont les plages connaissent d'importantes marées vertes, envers les utilisateurs et producteurs d'azote d'origine animale ou minérale, notamment les exploitants agricoles, les gestionnaires publics et privés d'installations de traitement d'effluents et de déchets et les utilisateurs d'engrais ou d'amendements azotés au sein des services publics locaux. Dès le 1<sup>er</sup> octobre 2014, les préfets pourront également instaurer cette déclaration dans les zones vulnérables atteintes par la pollution à l'encontre des personnes qui détiennent ou commercialisent à titre professionnel des matières fertilisantes azotées. Les transporteurs et prestataires des services d'épandage, les expéditeurs et livreurs d'azote dans la zone seront contraints d'effectuer la déclaration qui devra intégrer les quantités d'azote traitées, reçues, livrées, cédées à titre gratuit ou onéreux dans la zone ou encore cédées ou livrées à partir de la zone (art.4, I modifiant l'art.L.211-3 du code de l'environnement).

### **D- Une protection renforcée des espaces naturels, agricoles et forestiers contre l'étalement urbain**

La nécessité de protéger les espaces naturels, agricoles et forestiers a conduit à la mise en place de dispositifs toujours plus nombreux. Néanmoins, la publication du premier rapport de l'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles, en mai 2014, lors de l'examen parlementaire du projet de loi d'avenir agricole, met en évidence la perte continue de surfaces agricoles (entre 40.000 et 90.000 hectares par an, depuis 2000). Bien que la loi

d'accès au logement et à un urbanisme rénové ait, il y a six mois, déjà œuvré pour limiter l'étalement urbain responsable de l'artificialisation des sols, le nouveau texte consacre un titre entier à cette problématique pour contrôler plus efficacement les choix d'aménagement des collectivités, préciser les conditions dans lesquelles les projets pourront être admis dans les zones agricoles et naturelles et faciliter la constitution des ceintures vertes autour des agglomérations.

#### 1- Le contrôle administratif des choix d'aménagement arrêtés dans les documents d'urbanisme

La loi d'avenir étend, de manière parallèle, les missions de l'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles et des commissions départementales de la consommation des espaces agricoles, créés par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 (Loi n°2010-874, art .51, JO 28 juill.). L'évolution de leur dénomination respective est significative : l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers et les commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers devront aussi inclure dans leur expertise, l'évolution des espaces naturels ou forestiers (art.25, I.1° et 2° modifiant les art.L.112-1 et L.112-1-1 du code rural et de la pêche maritime.). En revanche, le rôle fondamental de chacun reste inchangé. L'Observatoire est chargé d'élaborer des outils pertinents de mesure des changements de destination et d'homologuer des indicateurs pour assister les collectivités ; celles-ci sont, en effet, tenues lors de l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme d'analyser la consommation d'espace sur 10 ans et de prendre des engagements de limitation de la consommation d'espace. Le 1<sup>er</sup> rapport de l'Observatoire, publié le 15 mai 2014, mettait l'accent sur les difficultés d'évaluer de façon très fiable la consommation des espaces agricoles, faute d'un outil unique de suivi et de calcul. L'assistance de l'institut national de l'information géographique et forestière, mentionnée expressément par l'article L.112-1, est à l'évidence d'autant plus nécessaire que les outils doivent maintenant intégrer les surfaces naturelles et forestières. La composition des nouvelles commissions départementales est élargie en liaison directe avec l'extension de leurs attributions : elles intégreront, à titre supplémentaire, des représentants de la profession forestière, des chambres d'agriculture et organismes nationaux à vocation agricole et rurale, des fédérations de chasseurs. Les hypothèses de consultation des commissions seront mécaniquement plus nombreuses puisqu'elles peuvent être saisies de toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou usage agricole et demander à être consultées sur tout autre projet ou document d'aménagement ou d'urbanisme à l'exception des projets de plans locaux d'urbanisme

concernant des communes dont le territoire est couvert par un Schéma de cohérence territoriale (SCOT) approuvé après promulgation de la loi d'avenir. Le texte rend d'ailleurs obligatoire la consultation de la commission lors de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'une carte communale qui réduit la surface des espaces naturels et forestiers sur un territoire qui n'est pas couvert par un SCOT. Jusque là, son intervention était limitée à l'hypothèse d'une réduction des surfaces agricoles (art.25, VI, 7° et 8° modifiant les articles L.123-6 et L.124-2 du code de l'urbanisme).

La loi d'avenir vise indéniablement à renforcer la portée juridique des avis restitués par les commissions départementales. Deux dispositions nouvelles, d'importance inégale, ont été adoptées à cet effet. Lorsque le projet ou le document à propos duquel la commission s'est prononcée est soumis à enquête publique environnementale, l'avis doit être joint au dossier d'enquête. Les administrés pourront donc prendre connaissance de l'appréciation donnée et éventuellement en tirer des arguments contentieux (C.rur. , art.L.112-1-1, al.8 nouveau). De manière plus inattendue, la commission est investie, pour la première fois, d'une possibilité de bloquer l'adoption d'un projet d'élaboration, de modification ou de révision d'un PLU, d'un document en tenant lieu, ou d'une carte qui aurait pour conséquence une réduction substantielle des surfaces affectées à une production AOP ou provoquerait une atteinte substantielle aux conditions de production d'une appellation (C.rur. , art.L.112-1-1, al.4 à 7 nouveaux). Sur saisine du représentant de l'Etat, elle rend, en effet, un avis conforme. Si l'Etat n'a pas considéré comme substantielle la réduction de surfaces ou l'atteinte, l'avis défavorable émis par la commission impose à l'autorité qui approuve le document d'urbanisme de justifier l'absence de suivi de l'avis. L'autorité juridique des avis des commissions est donc significativement renforcée, alors qu'en matière d'adoption des documents de planification urbaine, le principe systématiquement retenu était jusque là celui de l'avis simple, qui ne peut en aucun cas lier la collectivité. S'agissant d'une limitation incontestable du principe de libre administration, le législateur a prévu l'intervention d'un décret pour préciser les hypothèses dans lesquelles ce nouveau dispositif sera mis en œuvre et l'a rendu inapplicable à la mise en compatibilité d'un PLU nécessaire à l'adoption d'un projet d'utilité publique ou d'intérêt général (Code de l'urbanisme, art.L.123-14) et à la mise en compatibilité imposée du fait de l'adoption de normes hiérarchiquement supérieures au PLU, dont la plupart sont étatiques (Code de l'urbanisme, art.L.123-14-1).

La prise en considération plus précise des besoins agricoles par les SCOT et les PLU

La loi du 12 juillet 2010 a imposé aux SCOT et PLU la détermination d'objectifs de limitation de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers, sur le fondement d'une

analyse de cette consommation au cours des 10 ans précédant l'adoption de nouveaux documents. Bien que ce dispositif inédit suscite des difficultés réelles tenant notamment à l'absence de méthodologie claire pour mesurer la consommation, le législateur n'a de cesse d'en renforcer les exigences pour juguler l'étalement urbain. La loi d'avenir s'inscrit pleinement dans ce mouvement. Ainsi, les SCOT « Grenelle » devront définir des objectifs chiffrés de limitation de la consommation d'espaces par secteur géographique en décrivant, pour chacun de ces secteurs, les enjeux qui leur sont propres, et ce après avoir pris en considération dans le diagnostic de territoire, la préservation du potentiel agronomique (art.25, VI, 2° et 3° modifiant respectivement les art.L.122-1-2 et L.122-1-5 du code de l'urbanisme). La ventilation des objectifs par secteurs était jusqu'à présent facultative, le SCOT pouvant se contenter de fixer une enveloppe globale de superficie consommable pour sa durée d'application. Il s'agit clairement de contraindre davantage les auteurs des PLU qui doivent également prendre en compte les besoins en surfaces et développement agricoles pour arrêter leurs propres objectifs de modération de la consommation d'espaces (art.25, VI, 5° modifiant l'art.L.123-1-2) ; la Loi 2014/366 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (« ALUR ») avait d'ores et déjà imposé que ces objectifs soient chiffrés. De façon classique, la loi d'avenir permet cependant aux auteurs des SCOT et PLU déjà engagés dans une procédure de transformation du document, de reporter l'application de ces exigences à la prochaine révision du document (art.25 VIII, 3° modifiant l'art.139 de la loi n°2014-366).

En revanche, la possibilité de « ressusciter » les POS dont la disparition est programmée depuis la loi du 13 décembre 2000 est surprenante voire incongrue, puisque ces documents n'intègrent, par postulat, aucun des impératifs d'usage économe de l'espace. La loi d'avenir admet cependant qu'en cas d'annulation ou de déclaration d'illégalité d'un PLU après le 31 décembre 2015, la collectivité pourra remettre en vigueur le POS immédiatement antérieur, alors même que la loi « ALUR » a posé le principe de caducité automatique des POS à cette date (art.25, VIII, 2° modifiant l'art.135, II de la loi n°2014-366, portant création de l'article L.123-19 du code de l'urbanisme). Ceci démontre, s'il en était encore besoin, combien il est difficile de se débarrasser définitivement des POS, dont la « mise à mort » ne cesse d'être repoussée au fil des textes...

## **2- Les clarifications quant aux projets admis dans les espaces naturels et agricoles**

La commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers est saisie après l'adoption de la délibération du conseil municipal, lors de la mise

en œuvre de la 4<sup>e</sup> exception à la règle de constructibilité limitée définie par l'article L.111-1-2 du code de l'urbanisme (art .25, V, 11° modifiant l'article L.111-1-2, I, 4°).

La loi du 24 mars 2014 avait prévu que la demande d'autorisation fondée sur le caractère d'intérêt communal du projet soit soumise à l'avis conforme de la commission, de manière à contrôler plus étroitement l'implantation de constructions et d'installations en dehors des parties urbanisées de la commune. Son intervention plus précoce, dès que le conseil municipal s'est prononcé favorablement sur l'intérêt du projet, met immédiatement un terme à la procédure en cas d'avis négatif. Cela évite ainsi au pétitionnaire d'avoir à assumer les frais de dépôt d'une demande d'autorisation qui aurait été vouée à l'échec.

Les conditions dans lesquelles les plans locaux d'urbanisme peuvent admettre, en zone agricole, l'extension et le changement de destination des bâtiments implantés en dehors des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, sont assouplies. Le législateur a sans aucun doute pris conscience qu'il avait fait preuve d'une sévérité excessive lors de l'adoption de la loi « ALUR » en mars dernier.

Le texte du 24 mars 2014 a défini plus strictement les conditions d'utilisation des sols dans les zones agricoles et naturelles afin que ne soient pas admises trop aisément des constructions et installations dépourvues de tout lien avec l'exploitation agricole. En conséquence, l'implantation de constructions nouvelles ne peut être autorisée en dehors des « STECAL », lesquels doivent être délimitées par les PLU en respectant les conditions précisées par l'article L.123-1-5, 6° du code de l'urbanisme. La réalisation de travaux sur des constructions existantes a également été encadrée de manière très rigoureuse. Une correction est apparue rapidement nécessaire à propos de ces projets qui ne sont pas les plus menaçants pour la pérennité de l'agriculture. La réécriture des derniers alinéas de l'article L.123-1-5 permet également l'instauration d'un régime juridique plus lisible car applicable à l'identique aux zones agricoles et naturelles (art.25, V, 6°).

Hors STECAL et de façon constante, le PLU peut donc autoriser le changement de destination des bâtiments qu'il a désignés dans son règlement, dès lors que ce changement ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. L'harmonisation des règles applicables conduit cependant à prohiber l'extension limitée admise par la loi ALUR au seul profit d'un changement de destination en zone agricole. En revanche, la loi d'avenir supprime le critère jusque là imposé aux auteurs du PLU pour identifier les bâtiments susceptibles de faire l'objet d'une transformation. Depuis l'adoption de la loi « Urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003, seuls les bâtiments présentant un intérêt architectural ou

patrimonial pouvaient, en effet, bénéficier du dispositif (ancien L.123-3-1 du code de l'urbanisme). Cette exigence a suscité nombre d'interrogations, tout particulièrement à propos de l'intérêt patrimonial, difficile à distinguer de l'intérêt architectural. L'abrogation de la mention doit néanmoins être interprétée avec prudence : le changement de destination ne devient pas un droit susceptible d'être mis en œuvre pour l'ensemble des bâtiments. Les auteurs de PLU devront toujours sélectionner le bâti qui peut faire l'objet d'une transformation, et par là même justifier ce choix, à peine d'illégalité du document d'urbanisme. Il est, à ce titre, probable que l'intérêt architectural restera en bonne place parmi les motivations retenues. La loi d'avenir conforte, au demeurant, le mécanisme de verrouillage mis en place par ALUR : 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, et à celui de la commission départementale de la nature des sites et des paysages en zone naturelle.

Est également autorisée l'extension limitée des bâtiments d'habitation dès lors qu'elle ne compromet pas l'activité agricole ni la qualité paysagère du site. Le règlement du PLU précise à cet effet 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. La loi d'avenir prend ici le contre-pied d'«ALUR » puisque le texte publié en mars se bornait à admettre l'adaptation et la réfection des constructions autres qu'agricoles ou forestières. Ce rigorisme conduisait à interdire l'agrandissement pour l'adjonction d'un garage ou pire, celui indispensable à l'accueil de personnes handicapées. Désormais, l'autorité administrative compétente ne pourra pas s'opposer à une extension compatible avec la vocation de la zone agricole ou naturelle et qui respecte les conditions posées par le règlement d'urbanisme.

La loi d'avenir soumet à étude préalable les travaux, ouvrages, aménagements publics ou privés qui par leur nature, dimension ou localisation sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole. Conformément au formatage désormais habituel des évaluations, l'étude devra décrire le projet, analyser l'état initial de l'économie agricole, exposer les effets et présenter les mesures destinées à les éviter, les réduire ou les compenser de manière à consolider l'économie agricole du territoire. Un décret est annoncé pour identifier les projets visés et préciser les modalités de l'étude, le dispositif devant entrer en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2015 (art.28 portant création de l'art.L.112-1-3 du code rural et de la pêche mar.). Dans ce délai particulièrement bref, plusieurs questions fondamentales vont devoir être tranchées. La première est relative au

champ d'application de cette procédure, alors que le droit français comporte déjà de nombreuses évaluations. Seuls sont visés les travaux, ouvrages et aménagements, ce qui paraît exclure les documents d'urbanisme et d'aménagement. En revanche, nombre de projets déjà soumis à des évaluations environnementales, notamment à étude d'impact, pourraient être concernés. L'objectif est à l'évidence d'obliger les maîtres d'ouvrage à envisager spécifiquement les impacts des projets sur l'organisation des exploitations et des productions, considérations qui n'apparaissent en général qu'à titre accessoire dans les évaluations existantes, si l'on excepte l'hypothèse de réalisation des grands ouvrages publics provoquant la disparition d'exploitations agricoles ou leur grave déséquilibre (Code de l'expropriation, art.L.23-1 et C.rur., art.L.123-24 et L.352-1). D'autres projets que ceux nécessitant une déclaration d'utilité publique seront certainement concernés pour donner un plein effet utile au nouveau texte.

S'agissant de la portée de l'évaluation, il est vraisemblable qu'elle soit limitée à une obligation de compensation des impacts négatifs : la loi se borne, en effet, à mettre à la charge du maître d'ouvrage ces mesures. Une évaluation même désastreuse pour l'économie agricole existante ne contraint donc pas, automatiquement, à abandonner purement et simplement le projet. Il est vrai que seule l'évaluation Natura 2000 est à même de développer ce caractère impératif, et admet aussi des exceptions (Code de l'environnement., art.L.414- 4).

### **3. La relance des périmètres d'intervention relatifs aux espaces agricoles et naturels périurbains**

La loi d'avenir pour l'agriculture tend à accélérer la mise en place des périmètres d'intervention initiés par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (L.n°2005-157, art.73, JO 24 fév.). Les établissements publics ainsi que les syndicats mixtes susceptibles d'élaborer un SCOT sont désormais compétents, au même titre que les conseils généraux, pour définir un périmètre sur le territoire des communes qui les composent. Les enquêtes préalables à l'approbation du SCOT et du périmètre pourront d'ailleurs être concomitantes (art.25,VI, 9° modifiant l'art.L.143-1 du code de l'urbanisme). Cette évolution reste cependant incomplète puisque les programmes d'action nécessaires à la protection des espaces acquis dans les périmètres restent de la compétence exclusive des départements, comme l'exercice des droits de préemption (Code de l'urbanisme, art.L.143-2 et 3). En outre, il n'est pas certain que le droit de veto, conféré aux communes

en 2005, ait été abrogé du fait des possibilités conférées aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en termes de SCOT.

Bien qu'il soit logique qu'une commune, membre d'une intercommunalité, se plie aux décisions édictées à la majorité par l'assemblée délibérante de l'établissement, la rédaction retenue par le texte du 13 octobre maintient, en effet, l'exigence de l'accord de la commune. Si telle devait être l'interprétation retenue, l'apport de la nouvelle loi serait très limité puisque les communes pourraient toujours s'opposer à l'inclusion des zones identifiées comme agricoles et naturelles dans leur PLU afin de préserver leurs possibilités de les ouvrir à l'urbanisation. Ce droit de veto est à l'origine de nombre de difficultés et de retard pour mettre en place des périmètres, au nombre de 23 actuellement.