

ASSEMBLÉE NATIONALE

3 mai 2018

LOGEMENT AMÉNAGEMENT ET NUMÉRIQUE - (N° 846)

Retiré

AMENDEMENT

N ° CE362

présenté par

M. Pellois, M. Ferrand, Mme Melchior, Mme Le Meur, M. Bothorel, M. André, M. Berville,
Mme Cloarec-Le Nabour, M. Jacques, M. Kerlogot, M. Larsonneur, M. Le Bohec, M. Le Gac,
Mme Le Feur, Mme Le Peih, Mme Maillart-Méhaignerie, M. Molac, M. Rouillard, Mme Tanguy et
Mme Kerbarh

ARTICLE ADDITIONNEL**APRÈS L'ARTICLE 12, insérer l'article suivant:**

I. – La section 1 du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1°L'article L. 121-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le schéma de cohérence territoriale peut, en tenant compte des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, préciser les modalités d'application des dispositions du présent chapitre. Il détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8, et en définit la localisation. Il définit la caractérisation des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement prévus à l'article L. 121-8 et les conditions de leur urbanisation.

2°L'article L. 121-8 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations, villages et hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, délimités par le plan local d'urbanisme et identifiés par le schéma de cohérence territoriale, des constructions et installations peuvent être autorisées, lorsqu'elles n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. Ces secteurs se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par leur densité et leur caractère structuré. »

II. – Les dispositions du I sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2020. Jusqu'au 31 décembre 2019, lorsque le schéma de cohérence territoriale n'a pas localisé les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations, villages et hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, délimités par le plan local d'urbanisme, des constructions et installations qui n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti, peuvent être autorisées dans ces secteurs avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement s'attèle à ouvrir la possibilité de densifier les formes urbaines intermédiaires entre le village et l'urbanisation diffuse, soit la problématique du comblement des « dents creuses », dans des territoires fortement marqués par une urbanisation dispersée (Bretagne et Normandie notamment).

En effet, l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme suscite depuis plusieurs années de nombreuses critiques. Les collectivités territoriales ont rencontré des difficultés variables dans l'application de cet article en raison de l'interprétation jurisprudentielle qui en a été faite. La lecture restrictive de cet article par le juge administratif a conduit à interdire le comblement des dents creuses au motif que ces constructions constituaient une extension de l'urbanisation qui ne se situait pas en continuité d'une agglomération ou d'un village existant. La notion de hameau existant n'étant pas définie dans la loi, elle a fait l'objet de nombreuses interprétations, visant essentiellement à la différencier de la notion de village.

Pour autant, la jurisprudence acceptait les densifications dans ces espaces en tant que l'urbanisation ne constitue pas une extension, à condition de représenter « des secteurs d'urbanisation de densité significatifs » qui ne peuvent se confondre avec le mitage des espaces agricoles ou naturels. C'est à partir de 2012 qu'elle prend un autre tournant en annulant les autorisations densifiant ces espaces, et même les constructions d'annexes, en les qualifiant non de « secteurs d'urbanisation de densité significatifs » mais de « secteurs d'urbanisation diffuse ».

L'application de la loi Littoral est donc aujourd'hui soumise à une jurisprudence non stabilisée. Cette incertitude crée à la fois de l'incompréhension, une insécurité juridique et du contentieux. Aujourd'hui, les collectivités territoriales font état d'une difficulté d'application des dispositions de la loi.

Le rapport d'information du 31 janvier 2014 sur la loi « Littoral » d'Odette Herviaux et Jean Bizet préconise d'ajuster les règles d'urbanisme pour permettre les opérations de densification par comblement de dents creuses des hameaux existants, sans que cela n'ouvre droit, présent ou futur à une extension du périmètre de ces hameaux.

En outre, lors de la conférence nationale des territoires qui s'est tenu le 14 décembre dernier le Président de la République a précisé : « qu'y-a-t-il de commun entre un centre-bourg, une métropole, une commune qui relève de la loi montagne ou celle qui relève toute entière de la loi Littoral, de manière parfois totalement inadaptée ? Des rigidités pensées pour parfois toute une catégorie alors que ça ne correspond pas à la réalité locale ! Des spécificités qui parfois créent d'autres contraintes, cela aussi, nous devons le changer. »

Il est donc proposé d'encadrer la notion d'urbanisation des dents creuses en les limitant dans un cadre de densité et d'habitations structurées en responsabilisant les élus locaux via le renforcement de la portée des documents d'urbanisme dans la mise en œuvre de la loi « Littoral ».

Il s'agit de consacrer un secteur « intermédiaire », entre le village/agglomération et l'urbanisation diffuse, dans lequel une certaine constructibilité est explicitement permise, et d'inscrire cette faculté dans le projet de territoire porté par le SCOT.

Il paraît important de confirmer le rôle des documents d'urbanisme, au premier rang desquels le SCOT, pour proposer une déclinaison territoriale des sous-secteurs et principes de la loi Littoral. Le choix du SCOT, document intercommunal élaboré à l'échelle du bassin de vie, est pertinent pour permettre à la fois la prise en compte des spécificités locales pour préciser les critères d'appréciation des différentes formes urbaines, par exemple l'exigence ou non de lieux de vie collectif pour les villages ou le niveau de densité pour les formes urbaines intermédiaires entre le village et l'urbanisation diffuse.

Ainsi, la loi « Littoral » et les précisions apportées par le document d'urbanisme pour la décliner mais compatibles avec elles formeront un ensemble cohérent, qui servira de base à l'appréciation de la légalité des autorisations individuelles et/ou des documents de rang inférieur.

En attendant que le SCOT ait évolué et mis en œuvre cette nouvelle faculté, un mécanisme transitoire est prévu (autorisation par le préfet). L'avis préalable de la CDNPS est gage d'un encadrement au regard des enjeux de préservation des sites et paysages et du cadre environnemental.

Les SCOT peuvent d'ores et déjà proposer des critères d'identification des villages et des agglomérations, qui peuvent être densifiés et étendus. Cette disposition leur permettra, demain, de déterminer les critères d'identification d'« espaces intermédiaires » (entre le village et le diffus) qui pourront être densifiés. Le SCOT s'appuiera pour cela sur son projet de territoire, qui mettra en avant les secteurs où un tel besoin est plus particulièrement identifié. Par ailleurs, ces secteurs devront se caractériser par une certaine densité et leur caractère structuré et seront ensuite délimités à la parcelle par le PLU.

La constructibilité autorisée dans ces secteurs « infra-villages » ne devra pas conduire à étendre la « partie urbanisée » ni à modifier de façon importante le bâti préexistant (volume, hauteur, etc) mais seulement à combler les espaces vacants.