

ASSEMBLÉE NATIONALE

9 mai 2018

LOGEMENT AMÉNAGEMENT ET NUMÉRIQUE - (N° 846)

Non soutenu

AMENDEMENT

N ° CE2445

présenté par
M. Kerlogot
-----**ARTICLE ADDITIONNEL****APRÈS L'ARTICLE 12, insérer l'article suivant:**

L'article L. 151-13 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le caractère exceptionnel s'apprécie selon les caractéristiques du territoire, le type d'urbanisation du secteur, la distance entre les constructions et la desserte par les réseaux et équipements collectifs. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Depuis la loi « SRU » du 13 décembre 2000, le code de l'urbanisme fixe pour objectifs de densifier les espaces déjà urbanisés, de lutter contre l'étalement urbain et de préserver les espaces agricoles. Pour ce faire, les documents d'urbanisme définissent donc des zones urbaines, des zones à urbaniser, des zones agricoles, naturelles et forestières qui par nature sont inconstructibles (sauf dérogation notamment liées aux productions agricoles). Dès lors, les secteurs qui ne sont ni des zones urbaines, ni des zones à urbaniser, pourraient être considérés comme du mitage.

Or, le paysage des communes rurales bretonnes se caractérise historiquement par un nombre important de hameaux, aussi appelés villages (parfois plus de 100 sur une même commune). De longue date, les documents d'urbanisme d'ancienne génération (PSU et POS) ont acté de la situation. C'est ainsi que certains POS, et même certains PLU, comportent encore de nombreuses petites zones constructibles permettant la densification ou la pratique du « remplissage » de dents creuses. Dans un arrêt du 31 mars 2010, le Conseil d'État a sanctionné de telles pratiques. Il considère que le caractère constructible de ce type de secteur, situé en zone agricole ou naturelle, n'a aucun fondement juridique.

A l'effet d'atténuer la rigueur de cette décision, le législateur, par la loi du 12 juillet 2010, a instauré les secteurs de taille et de capacité limitées (STECAL). Ces secteurs ont vocation à justifier la constructibilité et la densification de certains hameaux et secteurs bâtis isolés. Ce dispositif législatif ne comportait aucune restriction sur le nombre de STECAL.

Or, la loi ALUR du 24 mars 2014 a rendu exceptionnelle la délimitation de ces secteurs, qui permettent d'autoriser des constructions au sein des zones agricoles, naturelles et forestières. L'article L. 151-13 du code de l'urbanisme vient donc geler de nombreuses dents creuses dans les hameaux en les classant en zone A alors que ces terrains ne reviendront jamais à l'agriculture.

Les lois « LAAAF » du 13 octobre 2014 et « Macron » du 6 août 2015 ont limité, mais à la marge, les effets de la loi ALUR. Dans un premier temps, la loi « LAAAF » a rétabli, pour les seules maisons d'habitation en zones agricole et naturelle, la possibilité de s'étendre, étant néanmoins précisé qu'en application d'une jurisprudence constante, toute extension est, par nature, limitée. Dans un second temps, la loi « Macron » a permis de considérer ces extensions sous forme d'annexe, détachée du bâtiment principal. Ces nouveaux textes n'ont pas résolu la question de la construction neuve dans les dents creuses.

Le rapport d'information du 25 mai 2016 sur la mise en application des titres III et IV de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 d'Audrey Linkenheld et Eric Straumann a d'ailleurs relevé que :

« L'application [du caractère exceptionnel de la délimitation des STECAL] ne pose pas de problème dans la plupart des territoires à l'exception de la Bretagne et de la Normandie. Dans ces deux régions, l'habitat est, en effet, traditionnellement dispersé, si bien que de nombreux hameaux sont situés au coeur de zones agricoles ou naturelles. Par ailleurs, la loi Littoral s'y applique fréquemment et empêche l'extension des hameaux existants.

[...] Les services déconcentrés de l'État auraient, en effet, indiqué aux collectivités territoriales que le caractère désormais « exceptionnel » des STECAL signifiait que leur nombre devait être limité à un ou deux par PLU.

Vos rapporteurs considèrent qu'une telle interprétation uniforme est problématique et ne correspond pas à l'intention du législateur. Le caractère exceptionnel des STECAL doit, en effet, s'apprécier en fonction des circonstances locales et aucune limite chiffrée unique ne saurait être imposée aux collectivités territoriales élaborant leur PLU. La situation antérieure, de même que les caractéristiques traditionnelles de l'habitat d'un territoire, doivent être pris en compte. »

Le Président de la République, lors de la conférence nationale des territoires qui s'est tenu le 14 décembre 2017, a quant à lui précisé qu'il souhaitait que cette conférence puisse être : « le lieu de certaines améliorations attendues pour simplifier la loi Alur qui a conduit à des contraintes, sans doute inattendues, en tout cas peu identifiées au départ et qui empêchent certains élus de construire là où ils le voudraient alors que ça n'a rien à voir avec l'objectif de la loi. »

L'article L. 151-13 du code de l'urbanisme a en effet rendu « exceptionnelle » la délimitation des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL), qui permettent d'autoriser des constructions au sein des zones agricoles, naturelles ou forestières. Or, le caractère exceptionnel des STECAL a été apprécié de façon restrictive, sans être apprécié en fonction des circonstances locales. La Bretagne et la Normandie avec leur habitat dispersé et leur histoire, est particulièrement concernée.

Il est donc proposé de lever l'incertitude juridique portant sur la notion de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) en contextualisant la notion d'exceptionnel au territoire et d'éviter sa subordination à la seule appréciation du juge administratif.