



N° 2151

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 juillet 2019.

PROPOSITION DE LOI

*visant à adapter les contraintes réglementaires
de la politique d'urbanisme en milieu rural,*

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution
d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

André CHASSAIGNE, Jean-Paul DUFREGNE, Huguette BELLO, Moetai
BROTHERSON, Alain BRUNEEL, Marie-George BUFFET, Pierre
DHARRÉVILLE, Elsa FAUCILLON, Sébastien JUMEL, Manuëla KÉCLARD-
MONDÉSIR, Jean-Paul LECOQ, Jean-Philippe NILOR, Stéphane PEU, Fabien
ROUSSEL, Gabriel SERVILLE, Hubert WULFRANC,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les modifications législatives et réglementaires successives ont considérablement limité les capacités de constructions et d'aménagement. Afin de freiner l'artificialisation galopante des espaces périurbains, le législateur a souhaité durcir les conditions d'obtention des droits à construire. Or cette politique, appliquée sans discernement sur l'ensemble du territoire, nie les particularités du monde rural et amplifie les difficultés et les handicaps auxquels il est confronté.

Une accumulation législative contraire à un aménagement équilibré des territoires

L'implication des habitants et des élus a toujours été le moteur de la vie publique dans nos campagnes. C'est leur engagement et leur imagination qui ont créé une dynamique d'équipements et d'attraction au cœur des territoires ruraux. Or les grandes orientations nationales des vingt dernières années ont pris le contrepied de ces politiques locales. Au nom de la réduction des dépenses publiques et de l'ouverture à la concurrence, imposées par les traités européens, la présence de nos grands services publics, qui irriguaient les territoires ruraux, a fortement reculé. Les fermetures de classes, d'établissements scolaires, de bureaux de poste se succèdent. Les services des finances publiques se raréfient ou sont vidés de leurs missions. Les déserts médicaux s'amplifient et les établissements de santé (centres hospitaliers, EHPAD, structures d'accueil pour personnes handicapées...) souffrent d'un manque flagrant de moyens humains et matériels. De plus, les récentes lois de réformes des territoires (loi MAPTAM du 27 janvier 2014, loi relative à la délimitation des régions du 16 janvier 2015, loi NOTRe du 7 août 2015), ont accentué l'isolement des communes rurales. La fusion des régions et les regroupements des cantons et des EPCI ont entraîné une délocalisation de la plupart des services de l'État, que subissent au quotidien les élus et les habitants.

Ces lois, votées dans la précipitation et sans concertation, accentuent les graves déséquilibres territoriaux. Le choix de privilégier les territoires attractifs pour le monde des affaires se traduit par une politique de concentration des moyens publics en direction des grands ensembles économiques au service de la « métropolisation ». Elle accentue l'isolement des bourgs et des hameaux et entretient le recul de la proximité et de la citoyenneté.

Dans ces conditions, les contraintes réglementaires auxquelles sont confrontés les élus et les habitants dans le cadre du droit à construire sont perçues comme une étape supplémentaire de l'abandon programmé des territoires ruraux. Elles participent au rejet des politiques publiques et alimentent la défiance à l'égard des décideurs.

Une politique d'urbanisme coupée des réalités territoriales

Dès les années 1970, des urbanistes ont alerté sur l'insuffisante maîtrise des aménagements face à l'accroissement brutal des populations en milieu urbain. Vingt ans plus tard, les enjeux environnementaux sont apparus et de premières lois ont été votées pour maîtriser l'étalement urbain. À la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) du 13 décembre 2000 a succédé la loi portant Engagement National pour l'Environnement, dite loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010, qui a accentué la législation contre le grignotage de l'espace périurbain et le recul des surfaces agricoles en favorisant les outils de densification. Enfin, la loi ALUR (Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové) du 24 mars 2014 a privilégié la valorisation des friches et du bâti existant mais a restreint la prise en compte des « dents creuses » et des parcelles en continuité du bâti aux seuls périmètres définis comme urbanisés.

Or cette restriction aura à terme des effets très négatifs. En privilégiant une concentration des zones à urbaniser sur des espaces strictement définis, la loi ALUR contraint considérablement les possibilités de construction et interdit la réhabilitation de bâtis anciens au cœur des hameaux. Dans le même temps, les secteurs périurbains devront faire face à une demande supplémentaire des acquéreurs insatisfaits de l'offre en milieu rural, laquelle entraînera une nouvelle pression à l'opposé des ambitions affichées par la loi ALUR.

Personne ne conteste les modifications législatives et réglementaires, dont l'ambition est de faire reculer l'artificialisation dramatique des espaces périurbains. À l'opposé, en s'appliquant sans discernement à l'ensemble du territoire, elles ont un effet paralysant pour le développement rural. Cette réalité est particulièrement marquée avec l'application stricte de la loi ALUR qui interdit sans discernement toute construction en dehors de l'enveloppe urbaine des villes-centres et des bourgs. Cette orientation, difficilement compréhensible, va à l'encontre de l'ambition affichée de renforcer la densification puisqu'elle rend impossible la construction dans les dents creuses et en continuité du bâti existant dans les hameaux. Cette législation est d'autant plus aberrante que la plupart d'entre eux sont desservis par

l'ensemble des réseaux publics (eau, électricité, voirie...). Dans ces conditions, les reculs démographique et économique des communes rurales s'accroissent, entraînant un affaiblissement des liens sociaux et associatifs, qui, en plus de la condition d'accès aux services publics, sont des facteurs décisifs dans le choix d'installation des futurs résidents.

Une adaptation nécessaire des règles d'urbanisme

Rendre constructibles dans les dents creuses et sur les parcelles en continuité du bâti existant au sein des hameaux est nécessaire à la densification de l'habitat et à la préservation des espaces agricoles et des patrimoines architecturaux et paysagers. Cette aspiration, portée avec détermination par les élus ruraux, ne remet pas en cause les objectifs de la loi ALUR. Elle s'inscrit, au contraire, dans une démarche cohérente de développement équilibré des territoires, conforme aux ambitions de la loi. En effet, il est abusif de considérer les constructions en dents creuses et en continuité du bâti sur les territoires ruraux comme un facteur d'artificialisation des sols. Dans ces conditions, réaffirmer, comme le fait la loi ALUR, l'inconstructibilité des zones agricoles et naturelles est un non-sens. La contradiction entre les objectifs affichés par la loi de densifier les constructions et l'interdiction de construire au sein des hameaux est à ce point manifeste qu'elle est d'ores et déjà mise en évidence par des recours juridiques. La notion très restrictive, mentionnée dans l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme, de n'autoriser les constructions dans les zones A et N « *qu'à titre exceptionnel* », prête en effet à interprétation juridique : une « dent creuse », équipée et viabilisée, n'est-elle pas une situation d'exception qui justifie sa constructibilité ?

L'incompréhension grandit dans le cadre de l'élaboration des documents de planification qui définissent les droits à construire pour chacune des communes ainsi que la surface affectée à ces constructions nouvelles. Cette surface qui est figée dans le zonage de chaque plan local d'urbanisme (PLU) fait naître de vives inquiétudes, sachant qu'une indisponibilité totale ou partielle des parcelles retenues dans le zonage est un risque majeur, auquel de nombreux maires sont déjà confrontés. C'est pourquoi, afin de ne pas bloquer le développement des territoires ruraux, il est nécessaire d'étendre la possibilité de construire dans les dents creuses et en continuité du bâti existant dans les zones agricoles et naturelles, sous condition d'une viabilisation des parcelles potentiellement constructibles. L'élargissement des zones constructibles est une orientation vitale pour toutes les communes classées en zone de revitalisation rurale ou qui ont

subi une perte démographique continue durant les dix dernières années, constatée par les recensements.

L'uniformité réglementaire qui bloque trop souvent les aménagements programmés en secteur rural est aussi symbolisée par les restrictions de l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme, qui est une nouvelle traduction de la rigidité réglementaire imposée par la loi ALUR. Cet article empêche quasiment toutes les possibilités d'ouverture à l'urbanisation pour les communes qui ne sont pas couvertes par un SCOT. Ainsi, des communes rurales soumises au Règlement national d'urbanisme, qui ont investi pour viabiliser des zones à construire, se voient refuser toute délivrance de permis de construire depuis la mise en application de cette réglementation. Une telle prescription conforte le sentiment partagé des élus et des propriétaires que les choix politiques des gouvernements successifs privilégient la métropolisation et les grands ensembles au détriment des territoires ruraux. Sachant que toutes les communes seront à court terme couvertes par un SCOT, cet article, au caractère très contraignant, deviendra donc caduc à court ou moyen terme.

Il est donc souhaitable, d'ores et déjà, qu'il ne s'applique pas pour les communes classées en zone de revitalisation rurale ou qui ont subi une perte démographique continue durant les dix dernières années constatée par l'INSEE.

À l'attention exclusive des communes classées en zone de revitalisation rurale ou ayant subi une perte démographique continue durant les dix dernières années, l'**article 1** offre la possibilité de zoner des surfaces potentiellement constructibles dans les documents d'urbanisme, sous réserve de la préservation du foncier agricole et de la proximité des réseaux publics. L'objectif étant d'offrir une solution de repli pour ces communes dans le but de pallier l'indisponibilité des parcelles constructibles, initialement identifiées dans chaque PLU ou PLUI. À charge, pour les communes qui utiliseront ces zones de repli, de respecter les prescriptions du SCOT quant aux surfaces susceptibles d'accueillir des constructions nouvelles.

L'**article 2** a pour objectif de ne pas soumettre aux prescriptions de l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme les communes classées en zone de revitalisation rurale ou ayant subi une perte démographique continue durant les dix dernières années, constatée par l'INSEE. En effet, cet article, qui bannit toutes possibilités nouvelles d'urbanisation pour les communes non couvertes par un SCOT, n'a pas vocation à s'appliquer dans le temps, dans

la mesure où l'objectif est d'obtenir une couverture totale du territoire par l'outil SCOT.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Après l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme, il est inséré un article 151-13-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 151-13-1.* – Pour les communes classées en zone de revitalisation rurale ou ayant subi une perte démographique continue durant les dix dernières années, constatée par l'institut national de la statistique et des études économiques, le règlement délimite, dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, un zonage complémentaire, susceptible d'accueillir les aménagements mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 151-13. Il autorise ces aménagements pour compenser l'impossibilité manifeste de les réaliser au sein des parcelles identifiées dans le zonage prioritaire.
- ③ « Il 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. »

Article 2

- ① Le premier alinéa de l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme est complété par les mots :
- ② « , à l'exception de celles classées en zone de revitalisation rurale ou ayant subi une perte démographique continue durant les dix dernières années, constatée par l'institut national de la statistique et des études économiques. »

