

Paris, le 8 novembre 2018

**Observations du Gouvernement
sur la loi portant évolution du logement, de
l'aménagement et du numérique**

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'un recours de plus de soixante députés contre la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Ce recours appelle, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

I/ Les auteurs de la saisine contestent en premier lieu les dispositions des articles 42, 43 et 45 de la loi déférée, dont ils soutiennent qu'en modifiant certains articles du chapitre I^{er}, relatif à l'aménagement et à la protection du littoral, du titre II du livre I^{er} du code de l'urbanisme, elles portent atteinte aux droits ou devoirs proclamés par les articles 1^{er}, 2, 3 et 5 de la charte de l'environnement. Le Gouvernement ne partage nullement cette analyse.

1°/ En l'état actuel du droit, résultant des dispositions des articles L. 121-8, L. 121-13 et L. 121-16 du code de l'urbanisme, issues à l'origine de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, les communes littorales sont soumises à des règles de constructibilité limitée, voulant que, sous réserve des exceptions qu'il prévoit, notamment en matière agricole, ne puissent être autorisées, dans les zones situées en dehors des espaces déjà urbanisés, que les constructions réalisées soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, et, s'agissant des espaces proches du rivage, à la condition qu'elles n'entraînent qu'une extension limitée de l'urbanisation, spécialement justifiée et motivée, et qu'elles soient situées en dehors de la bande littorale des cent mètres à compter de la limite haute du rivage ; ne peuvent déroger à l'interdiction de toute construction sur la bande littorale des cent mètres que les projets réalisés dans des espaces déjà urbanisés, et sous réserve qu'ils n'entraînent pas une densification significative de ces espaces (voir notamment la décision du Conseil d'État statuant au contentieux n° 416564 du 21 juin 2018, aux Tables du Recueil).

L'article 42 de la loi déférée, qui modifie les articles L. 121-3 et L. 121-8, n'affecte en rien les restrictions propres aux espaces proches du rivage et en particulier à la bande littorale des cent mètres.

En dehors des espaces proches du rivage, il supprime les possibilités d'urbanisation prenant la forme de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, au profit d'un dispositif prévoyant l'identification par le schéma de cohérence territoriale localement applicable, et la délimitation précise par le plan local d'urbanisme, de secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages existants, caractérisés notamment par la densité de l'urbanisation et sa structuration par des réseaux de distribution d'eau, d'électricité ou d'assainissement, en continuité desquels la construction sera possible.

Ne pourront toutefois être autorisés, dans ces secteurs, que des constructions permettant l'amélioration de l'offre de logement ou l'implantation de services publics, et à condition qu'elles n'aient pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier significativement les caractéristiques de ce bâti ; l'autorisation, qui sera soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, devra en tout état de cause être refusée lorsque les constructions ou installations projetées seront de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.

Il sera enfin relevé que l'application de ces dispositions s'entend sans préjudice de la mise en œuvre des prescriptions contenues dans un éventuel plan de prévention des risques d'inondation.

Eu égard à la portée de la mesure et aux garanties dont elle est entourée, les griefs tirés de l'atteinte que porterait l'article 42 au droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, du manquement qu'il traduirait au devoir de toute personne de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ou à l'obligation pour toute personne de prévenir, dans les conditions définies par la loi, les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, d'en limiter les conséquences, et de méconnaissance du principe de précaution ne peuvent qu'être écartés.

2°/ L'article 43 réécrit l'article L. 121-10 dérogeant, pour les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières incompatibles avec le voisinage des zones habitées, à l'obligation de ne construire, dans les communes littorales, qu'en continuité avec les agglomérations et villages existants ou sous forme de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Cette disposition laisse inchangée l'interdiction des constructions même agricoles dans les espaces proches du rivage ; elle introduit à cet égard une unique exception visant les constructions ou installations nécessaires aux cultures marines, lesquelles contribuent au caractère des lieux. Elle maintient l'exigence de l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État. Elle prévoit la consultation non seulement de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites mais aussi de celle, dont l'intervention n'était jusqu'alors pas requise, de la commission de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Elle réaffirme l'obligation de refuser l'autorisation si la construction ou installation est de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages. Enfin elle ajoute une garantie en interdisant, pour éviter le contournement de la disposition, le changement de destination des constructions ou installations en cause.

Dans ces conditions, l'extension de la dérogation à la règle de constructibilité en continuité des espaces déjà urbanisés aux constructions agricoles ou forestières qui ne sont pas incompatibles avec le voisinage des zones habitées ne saurait être regardée comme incompatible avec les exigences résultant des articles 1^{er}, 2, 3 et 5 de la charte de l'environnement.

3°/ En son I, l'article 45 de la loi déferée modifie l'article L. 121-24 du code de l'urbanisme permettant l'implantation d'aménagements légers dans les espaces remarquables ou caractéristiques et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques.

Cette modification n'affecte pas la condition suivant laquelle les aménagements légers doivent être nécessaires à la gestion, à la mise en valeur ou, le cas échéant, à l'ouverture au public des espaces ou milieux en cause, ces notions n'étant pas entachées de l'incompétence négative qu'y voient les députés requérants et n'ayant d'ailleurs pas soulevé de difficultés d'interprétation jusqu'ici.

Elle affirme en revanche, dans un souci de préservation de ces espaces et milieux, le caractère limitatif de la liste des aménagements légers établie par décret au Conseil d'État, alors que la jurisprudence antérieure avait pris parti en sens inverse (voir la décision du Conseil d'État statuant au contentieux n° 376049 du 4 mai 2016, aux Tables du Recueil). Elle introduit en outre l'obligation de consulter la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Il ne peut donc être sérieusement soutenu que cette disposition porte atteinte aux droits et devoirs proclamés par la charte de l'environnement.

4°/ Le II de ce même article 45 introduit à l'article L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales la possibilité, pour le plan d'aménagement et de développement durable de Corse, de déterminer, dans les communes soumises simultanément à la loi « littoral » et à la loi « montagne », des secteurs, précisément délimités ensuite par le plan local d'urbanisme, dans lesquels ne s'appliqueront pas les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme interdisant actuellement les constructions autres que se situant en continuité avec les agglomérations et villages existants ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Il est apparu en effet que la superposition des restrictions au droit de construire résultant des dispositions propres à la protection de la montagne et de celles relatives à la protection du littoral, qui concerne 69 communes sur les 360 que compte la Corse, était la source d'une excessive complexité et restreignait exagérément le développement de ces territoires. Compte tenu de leur spécificité géographique, les secteurs ainsi délimités ne seront désormais plus soumis qu'aux règles applicables à la montagne.

Dès lors, d'une part, que les secteurs en cause ne pourront se situer qu'en dehors des espaces proches du rivage et, d'autre part, que leur détermination sera soumise à l'accord du représentant de l'État dans le département, après avis du conseil des sites de Corse, cette disposition n'est pas susceptible de porter atteinte aux principes protégés par la charte de l'environnement.

II/ Selon le dixième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement et garantit à tous la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs, tout être humain qui, en raison de son âge ou de son état physique notamment, se trouve dans l'incapacité de travailler, ayant le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. Contrairement à ce que soutiennent les députés auteurs de la saisine, ces exigences, pour la satisfaction desquelles il appartient au législateur de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées (décision n° 2011-639 DC du 28 juillet 2011, cons. 6), ne sont nullement méconnues par les dispositions de l'article 64 de la loi déferée, qui modifie les règles définies à l'article L. 111-7-1 du code de la construction et de l'habitation en matière d'accessibilité aux personnes handicapées des bâtiments d'habitation collectifs nouvellement construits.

Instituée par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, l'obligation générale d'accessibilité fixée à l'actuel article L. 111-7-1 est apparue au législateur, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, comme n'apportant pas la réponse la plus adaptée à la diversité des exigences dont il lui appartient d'assurer la conciliation. En particulier, les logements devant respecter les exigences propres au handicap moteur comportent, entre autres caractéristiques, des salles d'eau très spacieuses, au détriment, à surface égale du logement, des pièces à vivre, ce qui, sauf à procéder à des travaux, réduit la qualité d'usage pour les ménages qui ne sont pas en situation de handicap et rend plus difficile l'accès de ces derniers à des logements adaptés à leurs besoins. Par la disposition contestée, le législateur a donc entendu recentrer la règle d'accessibilité immédiate et intégrale (qui s'applique aux logements collectifs en rez-de-chaussée ou desservis par un ascenseur) sur un volume de logements collectifs, fixé à 20 % des logements, et au moins un logement, des constructions neuves, plus cohérent au regard de la part de la population atteinte d'un handicap moteur, estimée à moins de 2 %, et imposer, pour le surplus, le respect d'une norme d'une autre nature, mieux à même d'assurer l'adéquation de l'offre de logement aux besoins de leurs occupants et à l'évolution de leur situation tout au long de la vie.

L'article 64 prévoit à cet égard que les 80 % de logements qui n'auront plus à être immédiatement accessibles dans leur totalité devront présenter un caractère évolutif, c'est-à-dire répondre à deux critères respectivement fixés aux a) et b) du 1° de l'article L. 111-7-1. Ils devront d'une part remplir d'emblée, et en toute hypothèse, certaines conditions essentielles d'accessibilité, le logement devant être accessible par une personne en situation de handicap, qui devra en outre pouvoir se rendre par un cheminement accessible dans le séjour et un cabinet d'aisance doté d'aménagements et équipements eux-mêmes accessibles, et en ressortir. Leur configuration devra d'autre part permettre la redistribution des volumes pour garantir, à l'issue de travaux simples, l'accessibilité de l'ensemble des pièces composant l'unité de vie. Cette disposition assure ainsi la modularité des logements pour prendre en compte la diversité des besoins des familles, dans un contexte marqué par les difficultés d'accès au logement en général, et l'évolution de ces besoins au fil du temps, liée notamment à la perte d'autonomie susceptible d'accompagner le vieillissement.

Il ressort à cet égard des travaux parlementaires que la notion de travaux simples à laquelle se réfère la loi renvoie à des déplacements de cloisons n'affectant pas la structure des bâtiments ni n'exigeant d'intervention sur les alimentations en fluides, les entrées d'air et le tableau électrique. Loin d'être entachée d'incompétence négative, cette notion garantit l'effectivité du caractère évolutif imposé par le législateur aux constructeurs de bâtiments d'habitation collectifs pour ceux des logements qui ne seront pas immédiatement et intégralement accessibles.

La prise en compte de ces exigences dès la conception des logements rendra ainsi peu coûteux les travaux de mise en accessibilité, étant souligné que, dans le cas des logements mis en location, l'accord du propriétaire à la réalisation de ces travaux par le locataire, lorsqu'ils conduiront à une transformation des lieux, sera réputé acquis en cas de silence gardé pendant un délai de deux mois, comme le précise le V de l'article 64 de la loi déferée modifiant à cette fin le f) de l'article 7 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, dans sa rédaction issue de l'article 16 de la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, la remise en état des lieux ne pouvant être exigée à l'issue du bail. Quant à la charge financière supportée par l'occupant, elle pourra être allégée par des subventions, le budget de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat devant être abondé pour accompagner l'évolution des textes.

En outre, et en vertu du 4° de l'article L. 111-7-1 tel que modifié par la loi déferée, les logements locatifs sociaux, qui ont vocation à accueillir en priorité les personnes les plus vulnérables, notamment les personnes en situation de handicap (v. le a) de l'art. L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation), et dont il convient de souligner qu'ils représentent environ 40 % de la production annuelle de logements collectifs, devront quant à eux, quand ils présentent un caractère évolutif, être mis en accessibilité, sur simple demande des occupants et dans un délai raisonnable, par les bailleurs eux-mêmes, qui supporteront la charge financière des travaux, sans préjudice des aides qu'ils pourront recevoir à cette fin.

En laissant subsister l'exigence d'accessibilité immédiate à hauteur de 20 % et en imposant pour le surplus que les logements présentent un caractère évolutif au sens ainsi défini, le législateur a redéfini les outils de la politique d'accessibilité d'une façon qui, loin de méconnaître l'obligation d'assurer à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement et de garantir à tous la sécurité matérielle et des moyens convenables d'existence, répond à l'ensemble de ces objectifs. Il n'a donc pas privé de garanties légales des exigences constitutionnelles.

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis que les griefs articulés par les auteurs de la saisine ne sont pas de nature à conduire à la censure des dispositions de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter ce recours.