



Appui méthodologique à l'identification des agglomérations, villages et secteurs déjà urbanisés

—

Article 42 de la loi ELAN

Sommaire

1. Contexte et objectifs.....	3
2. Agglomérations, villages, secteurs déjà urbanisés : benchmark et revue des définitions existantes : instructions du gouvernement	4
3. Agglomérations, villages, secteurs déjà urbanisés : benchmark et revue des définitions existantes : l'exemple du PADDUC.....	5
4. Agglomérations, villages, secteurs déjà urbanisés : benchmark et revue des définitions existantes : les SCOT ayant déjà procédé à une modification simplifiée	8
5. Pistes méthodologiques spécifiques à l'identification des secteurs déjà urbanisés	9
6. Fiche « agglomérations ».....	17
7. Fiche « villages »	18
8. Fiche « secteurs déjà urbanisés »	19
9. En résumé : principales différences	21
10. Exemples illustratifs de « secteurs déjà urbanisés » potentiels	22

1. Contexte et objectifs

Le présente note est relative à un prestation intellectuelle menée par l'AGORAH, visant à accompagner la DEAL, la Région, et les 5 EPCI de l'île dans le cadre de la mise en application de la loi Elan qui impose aux SCOT d'identifier les agglomérations, les villages, et les secteurs déjà urbanisés (cf. article 42 de la loi ELAN) présents sur leur territoire.

Cet accompagnement se traduit par la réalisation d'une étude ayant pour but de proposer une méthodologie objective et partagée d'identification de ces différents types d'urbanisation (via la production de fiches descriptives détaillant les critères principaux décrivant chaque type d'urbanisation) en fonction des critères de l'article 121-8 du code de l'urbanisme.

L'objectif principal de l'AGORAH est donc de structurer cette méthodologie, de mobiliser toutes les données en sa possession pour permettre in fine l'identification de ces types d'espaces sur chacun des bassins de vie du territoire.

Cette note décrit donc les fondements méthodologiques proposés par l'agence en réponse à cette nécessité d'accompagnement.

Rappels : ce que dit la loi

- Article 121-3 du code de l'urbanisme :

[...] Le SCOT 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. [...]

- Article 121-8 du code de l'urbanisme :

[...] Dans les **secteurs déjà urbanisés** autres que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau mentionnés à l'article L. 121-13, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de **logement** ou d'**hébergement** et d'implantation de **services publics**, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. Ces secteurs déjà urbanisés se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la **densité** de l'urbanisation, sa **continuité**, sa **structuration** par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence **d'équipements** ou de **lieux collectifs**. [...]

2. Agglomérations, villages, secteurs déjà urbanisés : benchmark et revue des définitions existantes : instructions du gouvernement

Une fiche technique publiée le 7 décembre 2015 détaille les instructions du Gouvernement à destination des élus locaux dans le cadre de l'application de la loi Littoral sur leurs territoires.

Cette fiche technique, par ailleurs toujours mise en avant comme document de référence par le Ministère de la Cohésion des Territoires, propose des définitions des agglomérations et villages. En revanche, datant d'avant la promulgation de la loi ELAN, elle ne pose pas de définition des secteurs déjà urbanisés.

Les définitions proposées par cette fiche sont les suivantes :

Agglomération :

La notion d'agglomération, au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, se définit comme un ensemble à caractère urbain composé de quartiers centraux d'une densité relativement importante comprenant un centre-ville ou un bourg et des quartiers de densité moindre, présentant une continuité dans le tissu urbain. Cependant, quelques constructions dispersées situées en périphérie d'un village ne constituent pas une agglomération.

Une ville ou un bourg important constituent une agglomération, au sens de l'article L. 146-4. Au contraire, un ensemble d'habitations situé à l'extérieur d'un village et dépourvu des équipements ou lieux collectifs qui caractérisent un bourg ne constitue pas une agglomération.

Village :

Le village s'organise autour d'un noyau traditionnel, assez important pour avoir une vie propre tout au long de l'année. Le village se distingue du hameau par une taille plus importante et par le fait qu'il accueille encore ou a accueilli des éléments de vie collective, une place de village, une église, quelques commerces de proximité (boulangerie, épicerie) ou service public par exemple, même si ces derniers n'existent plus compte tenu de l'évolution des modes de vie.

Ces définitions sont très génériques et peuvent être une source d'inspiration pour définir les agglomérations et villages du territoire réunionnais si tant est qu'elles puissent être adaptées pour tenir compte du contexte local différent du contexte métropolitain (différence d'échelles, population et taille et communes, etc.).

3. Agglomérations, villages, secteurs déjà urbanisés : benchmark et revue des définitions existantes : l'exemple du PADDUC

Le PADDUC (Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse) a défini lors de sa conception des faisceaux de critères permettant d'intensifier les agglomérations, villages, et « espaces déjà urbanisés » (terme présent dans le PADDUC avant l'approbation de la loi ELAN mais jugé compatible avec la notion de « secteurs déjà urbanisés » qui y est définie).

Du fait des parallèles qui sont régulièrement faits entre le contexte de la Corse et le contexte des DOM, ce document peut probablement servir d'inspiration pour définir les différents types de secteurs sur le territoire réunionnais.

Pour les agglomérations et villages, le PADDUC pose même sa propre définition de ces espaces :

Agglomération :

Dans le contexte géographique, urbain et socioéconomique de la Corse, est alors considéré comme agglomération, un espace densément urbanisé, compact, de taille supérieure au village, présentant le caractère d'un lieu de vie permanent et disposant d'une population conséquente, qui revêt, de plus, une fonction structurante à l'échelle d'un micro-territoire ou bien de la région.

Village :

Le village est un regroupement organisé de bâtis, selon une trame, disposant d'une centralité, présentant, ou du moins ayant présenté, des fonctions diversifiées, et en particulier, des espaces publics et ayant un caractère stratégique dans l'organisation communale.

En revanche, le PADDUC ne pose pas de définition précise des espaces déjà urbanisés. Mais il propose pour ceux-ci, de même que pour les agglomérations et villages, une grille de lecture regroupant le faisceau d'indices au service de l'identification de chacun de ces types d'espaces.

GRILLE DE LECTURE : FAISCEAU D'INDICES AU SERVICE DE L'IDENTIFICATION DES AGGLOMERATIONS				
Critères	Indicateurs	Indices	NOTE (de A à E)	Oui/ Non
① Lieu de vie à caractère permanent	Lieu d'habitat à caractère permanent : nombre significatif de résidences principales			
	Croissance démographique			
	Croissance du parc de logements permanents			
	Concentration d'emplois			
② Fonction structurante pour la microrégion ou pour l'armature urbaine insulaire	Fonction polarisante – Constitue un pôle du maillage territorial	Constitue une centralité		
		Dispose d'une aire d'influence : flux entrant puis sortant quotidien de biens et de personnes		
		Pôle de services et/ou pôle d'emplois		
		Anime un territoire		
	Grande mixité des usages et des fonctions et forte multiplicité	Équipements et services		
		Emplois		
		Activités et commerces		
		Habitat		
	Bon niveau de desserte par les infrastructures de transports et les transports publics			
	Présente une centralité			
③ Taille et densité importantes	Population importante	Nombre supérieur au village		
		Densité de population élevée		
	Ensemble continu de bâti de taille supérieure au village	Ensemble continu de bâti		
		Densité de bâtis significative		
		Surface de l'espace urbanisé supérieure au village		

GRILLE DE LECTURE DES FORMES URBAINES : FAISCEAU D'INDICES AU SERVICE DE L'IDENTIFICATION DU « VILLAGE » AU SENS DE LA LOI « LITTORAL »				
Critères cumulatifs	Indicateurs	Indices	NOTE (de A à E)	Oui/ Non
① Trame et morphologie urbaines = tissu urbain	Densité/compacité			
	Continuité			
	Unité du bâti (unité architecturale, formes et couleurs)			
	Organisation par l'espace public	Centralité		
		Place		
		Réseau viaire interne		
		Partition claire et hiérarchisée entre espaces publics/espaces privés		
		Organisation du bâti (découpage parcellaire, implantation du bâti)		
② Indices de vie sociale	Équipements et lieux collectifs actuels ou passés	Lieux administratifs, collectifs (culturels et sociaux), commerces et services actuels ou passés		
		Edifices culturels		
		Mobilier urbain et autres éléments de repères : jardins, moulins, fontaines,...		
	Lieu d'habitat			
	Manifestations publiques (fête village, fête patronale, etc.)			
③ Caractère stratégique	Ramassage ordures ménagères			
	Taille significative	Proportion par rapport au principal noyau villageois		
		Nombre de bâtis		
	Fonction structurante	Gestion et fonctionnement autonome		
		Influence sur l'espace environnant		
	Accessibilité	Voies et réseaux divers		
		Desserte par les transports en commun		
	Valeur symbolique	Importance patrimoniale		
		Origine ancienne		

CRITÈRES	INDICATEURS	
La structure bâtie : nombre et densité des constructions	Un nombre significatif de construction à apprécier en fonction du contexte local	
	Une densité significative du bâti, à apprécier en fonction des traditions constructives locales, de la densité des autres espaces urbanisés et bâtis du territoire, ainsi que de la configuration des lieux	
	Une certaine compacité et continuité du bâti à apprécier en fonction de la configuration des lieux, des traditions constructives locales et/ou au regard des caractéristiques des espaces urbanisés et bâtis du territoire.	
	L'orientation de l'urbanisation	
	Les limites du secteur aggloméré, la cohérence de l'espace bâti	
	La continuité urbaine	
Le voisinage immédiat : contexte paysager naturel et bâti	La localisation des constructions existantes	
	L'absence de ruptures naturelles et artificielles	
La nature et fonction de l'urbanisation : vocation de l'espace et caractéristiques du bâti	Urbanisation résidentielle (pavillonnaire et/ou collective)	
	Urbanisation industrielle et/ou agricole	
L'accès	Un secteur non enclavé disposant de voies d'accès	
L'équipement du secteur	Les secteurs desservis par les réseaux, à minima d'eau et d'électricité	Capacité des réseaux
		Qualité des réseaux

4. Agglomérations, villages, secteurs déjà urbanisés : benchmark et revue des définitions existantes : les SCOT ayant déjà procédé à une modification simplifiée

Plusieurs SCOT ont déjà procédé à une modification simplifiée pour se conformer aux évolutions imposées par la loi ELAN. La plupart des SCOT présents sur le territoire métropolitain avaient déjà procédé initialement à l'identification de leurs agglomérations et villages, et ces modifications simplifiées se sont donc majoritairement consacrées à l'identification et la localisation des secteurs déjà urbanisés.

Dans le cadre de cette étude, l'AGORAH a échangé avec le réseau d'agences d'urbanisme de la FNAU, et notamment celles qui sont également impliquées sur un travail technique d'identification de ces secteurs déjà urbanisés :

- AGAM Agence d'urbanisme de l'Agglomération Marseillaise
- ADEUPa Agence d'Urbanisme de Brest-Bretagne
- AUDAT.VAR Agence d'Urbanisme de l'aire toulonnaise et du Var
- ADDRN Agence pour le Développement Durable de la Région Nazairienne
- ...

Au sortir de ces échanges, 3 principaux SCOT déjà modifiés ont été analysés par l'agence :

- SCOT Pays de Brest
- SCOT Pays de Lorient
- SCOT Pays de Saint-Malo

L'analyse de ces SCOT a permis de mettre en avant trois grands types de constats qui sont détaillés ci-après et qui ont guidé les réflexions méthodologiques présentées dans cette note.

Il est également important de noter que certains SCOT métropolitains ont vu leur modification simplifiée ne pas être approuvée du fait de la demande d'une évaluation environnementale faite par leur MRAE.

5. Pistes méthodologiques spécifiques à l'identification des secteurs déjà urbanisés

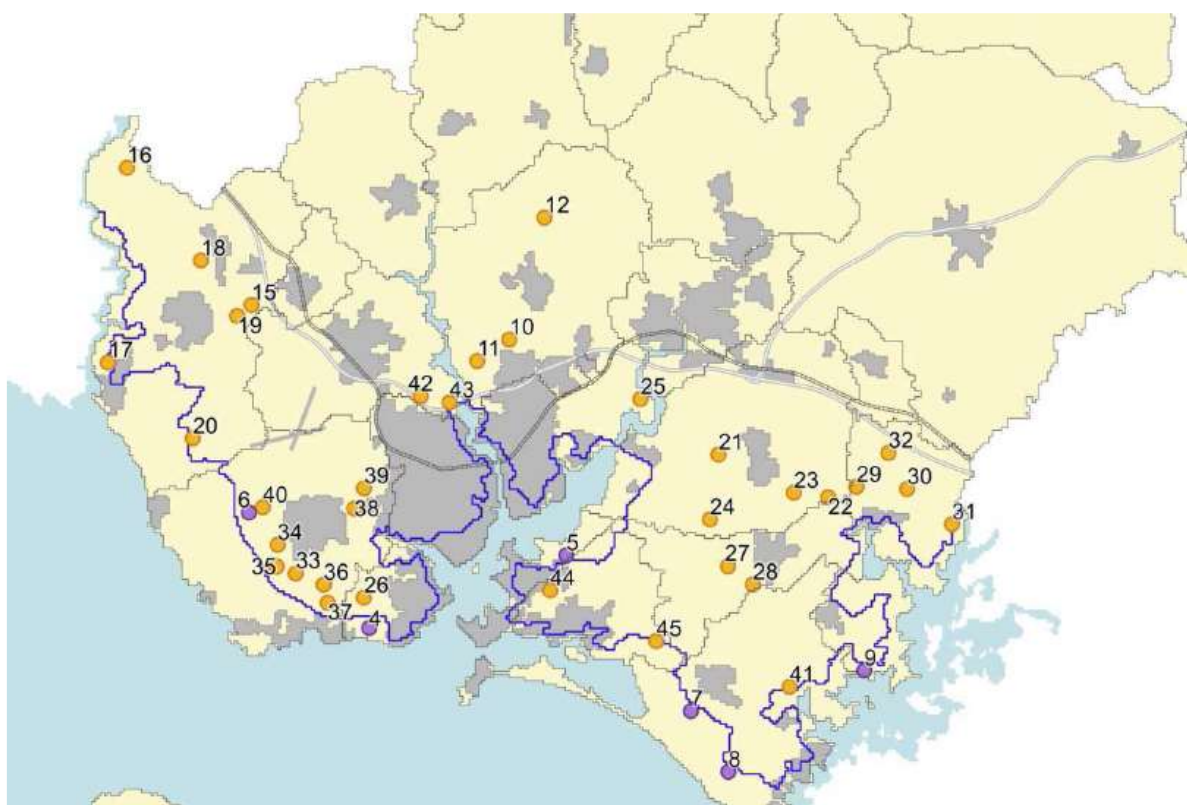
5.1 Localisation des secteurs déjà urbanisés :

Le constat principal étant de rappeler qu'il revient au SCOT de déterminer les critères d'identification et la localisation des secteurs déjà urbanisés nouvellement prévus à l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme, puis au PLU de procéder à leur délimitation.

De façon pragmatique, les SCOT modifiés ont ainsi localisé leurs secteurs déjà urbanisés sur des cartographies via des pictogrammes ou des centroïdes. Mais ils n'ont pas procédé à la délimitation exacte de ceux-ci à l'échelle parcellaire.

Les pages suivantes reprennent ainsi les exemples de cartographies produites dans ces SCOT.

Il est important de noter que si l'exercice demandé au SCOT est « facilité » de par l'exemption de procéder à la délimitation exacte de chacun de ses secteurs déjà urbanisés (ce qui n'est d'ailleurs pas dans la nature du SCOT à une telle échelle), le renvoi de cet exercice vers les PLU pourra potentiellement rendre fastidieuse la tâche qui incombera à ceux-ci.



5.2 Critères pris en compte :

Il s'agit de constats relatifs aux critères retenus pour « présélectionner » les secteurs qui pourraient être retenus comme étant des secteurs déjà urbanisés.

Ces critères et leur appréciation étant très dépendants des contextes locaux. Ainsi, sur des territoires où le nombre de secteurs déjà urbanisés potentiels semblait relativement important, il semble que les SCOT aient eu tendance à appliquer leurs critères de façon plus restrictive que sur des territoires où le nombre de secteurs déjà urbanisés potentiels semblait initialement plus restreint.

De façon générale, ces critères retenus par les différents SCOT figuraient parmi ceux listés ci-après, et ont donc été repris dans l'analyse menée par l'AGORAH :

- **Nombre de constructions :**

Un nombre de constructions supérieur à la vingtaine de bâtiments. Certains SCOT ont uniquement porté leur attention sur les bâtiments à usages d'habitation. Tandis que d'autres, généralement pour tenir compte de la difficulté de distinguer de façon générique et avec complétude des données sur l'usage des bâtiments, ont uniquement conservé le prisme du nombre de bâtiments indifférenciés. Dans un tel cas de figure, certains SCOT ont soit examiné le critère de l'emprise au sol des bâtiments (à minima 20m²), soit ont augmenté le nombre de bâtiments minimum souhaité (nombre de constructions supérieur à la trentaine de bâtiments au lieu de la vingtaine).

L'analyse de la jurisprudence en vigueur montre qu'en dessous de cette vingtaine de constructions, les ensembles bâtis doivent être considérés comme des espaces d'urbanisation diffuse. A contrario, plus le nombre de logements sera important et plus les ensembles bâtis auront une probabilité élevée d'être considérés comme étant des secteurs déjà urbanisés.

Eléments de jurisprudence :

CAA Nantes, 26 septembre 2014, Commune de Plougoumelen : « (...) Considérant qu'il ressort des pièces du dossier (...) que ce hameau ne comporte qu'une vingtaine de constructions, toutes à usage d'habitation, et, ainsi, ne se caractérise pas par une densité significative des constructions ».

CAA Nantes, 28 février 2017, Commune de Locmariaquer « (...) Considérant qu'il ressort des pièces du dossier (...) que le hameau dit Parc er Gouyne, constitué d'une vingtaine d'habitations, au sein duquel le terrain d'assiette est englobé ne peut être regardé comme un village au sein des dispositions précitées de l'article L. 146- 4 ; qu'ainsi, compte tenu d'une part du faible nombre des constructions qui y sont déjà présentes, très majoritairement situées à l'Ouest de la RD 781 et d'autre part de l'absence de continuité de l'urbanisation des parcelles immédiatement contiguës, le secteur proche ne peut qu'être regardé, comme l'a jugé à bon droit le tribunal administratif, que comme un secteur d'habitat diffus (...) ».

CAA de Nantes, 17 octobre 2017, Commune de Locmariaquer : « (...) Considérant qu'il ressort des pièces du dossier (...) que ce secteur prend la forme d'un petit hameau constitué d'une vingtaine de constructions, nettement isolé du centre-bourg, situé à plusieurs centaines de mètres, dont il est séparé par de vastes espaces agricoles ; qu'une telle configuration caractérise une urbanisation diffuse qui, ainsi que l'ont relevé à bon droit les premiers juges, ne constitue ni un village ni une agglomération au sens de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme (...) ».

- **La distanciation (reflet de la continuité du tissu) :**

Des constructions éloignées de moins de 30m les unes des autres, exprimant ainsi une continuité du tissu urbain. Cette valeur de 30m est celle qui est utilisée dans la plupart des cas, mais certains SCOT ont pris comme valeur référence celle de 50m, avec une analyse au cas par cas des secteurs déjà urbanisés potentiels auquel étaient alors adjoints des critères d'analyse du tissu urbain comme le potentiel de densification du secteur ou sa structuration d'ensemble).

Cette valeur de 30m (ainsi que celle de 50m) trouvent leur source d'inspiration dans la jurisprudence en vigueur. Attention, en termes méthodologiques, la prise en compte d'une distance de 30m entre bâtiments sous-entend la mise en place de zones tampon de 15m (30m divisé par 2).

Eléments de jurisprudence :

CAA de Nantes, 17 octobre 2017, Commune de Locmariaquer : « (...) Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le terrain d'implantation du projet est localisé au sein d'un vaste espace vierge de toute construction sur plusieurs de ses côtés, y compris sur le bord opposé du chemin de desserte qui le longe ; que les constructions existantes les plus proches, situées au Nord de la parcelle, sont distantes, pour l'une, de plus de 30 mètres, et pour l'autre de plus de 50 mètres ; que les différents lotissements qui ont été autorisés dans un passé récent sont eux-mêmes situés à 80 mètres environ de la bordure de ce terrain pour le plus proche ; que le secteur considéré ne peut ainsi, en dépit de la présence de plusieurs constructions lui ayant fait perdre tout caractère naturel, qu'être regardé non pas comme un village ou une agglomération, mais comme un espace d'urbanisation diffuse, au sein duquel tout projet de construction est de nature à emporter une extension de l'urbanisation prohibée par les dispositions de l'article L. 146-4 I du code de l'urbanisme (...) ».

- **Densité observée :**

Les deux critères précédents (nombre de construction et distanciation entre elles) renvoient indirectement à la notion de densité qui est exprimée clairement dans le texte de la loi comme étant l'un des critères permettant de distinguer les secteurs déjà urbanisés des secteurs d'urbanisation diffuse. Afin de faciliter la prise en compte de ce critère, les différents SCOT modifiés ont généralement proposé de prendre la densité comme critère complémentaire via le nombre de logements du secteur déjà urbanisé potentiel divisé par la surface de sa zone tampon générée par l'application de la distance minimale entre les bâtiments (généralement 30m). La finalité de ce critère n'est pas d'opérer comme un critère sélectif ou excluant a priori ; il s'avérera in fine surtout intéressant pour analyser au cas par cas les différents secteurs déjà urbanisés potentiels et procéder à leur sélection.

Certains SCOT s'en sont également servis au titre d'un élément d'appréciation du potentiel de densification de la zone étudiée qui est alors vu comme devant être inférieur à l'existant. Dans l'esprit de la loi, on comprend en effet que l'urbanisation future des secteurs déjà urbanisés doit être vue comme permettant de combler les « dents creuses » de ces secteurs, et non pas comme permettant d'ouvrir à l'urbanisation d'importantes poches enclavées dont la taille serait significative par rapport à celle de l'espace urbanisé initial.

- **La structuration**

La notion de voie de circulation n'est pas définie en tant que telle par le code de l'urbanisme et elle ne l'est pas non plus par le code de la voirie routière. Les différents SCOT ont ainsi pris le parti d'appliquer pour ce critère uniquement sous le prisme des réalités et spécificités territoriales, les dites « voies de circulation » et l'implantation des constructions associées étant majoritairement l'héritage d'une organisation locale passée. Ainsi, et comparativement à de l'urbanisation « étoilée » présentant un caractère concentrique (généralement considéré comme structuré), si l'urbanisation strictement linéaire le long d'une voie semble généralement être considérée comme de l'urbanisation diffuse, des secteurs spécifiques ayant évolué (urbanisation des deux côtés de la voirie, présence de second rideaux de constructions, de voiries adjacences, etc.) peuvent prétendre à être examinés comme des secteurs déjà urbanisés potentiels.

- **Présence d'équipements / lieux de vie / services / activités / etc.**

La présence d'équipements, de lieux de vie, de services et, in fine, de types d'éléments dont la présence tend à renforcer la structuration et l'importance stratégique des secteurs analysés seront vus comme des éléments renforçant leur potentielle reconnaissance en tant que secteurs déjà urbanisés.

- **Critères ne pouvant être pris en compte de façon générique**

Du fait de la réalité du territoire réunionnais, certains des critères énoncés par l'article 121-8 se révèlent peu discriminants pour appuyer de façon générique l'identification des agglomérations, villages ou secteurs déjà urbanisés :

- Présence de réseau de voirie,
- Présence de réseaux d'alimentation en eau potable,
- Présence de réseau de collecte des déchets
- Présence de réseau électrique
- Présence de réseau téléphonique/internet
- Présence de réseau d'assainissement.

Les 5 premiers critères sont en effet peu discriminants dans une logique de critères cumulatifs dans la mesure où ils couvrent la quasi-intégralité des zones bâties du territoire (y compris dans des zones relevant clairement de l'urbanisation diffuse). Et la prise en compte du dernier critère (la présence de réseaux d'assainissement) à des fins d'exclusion se révélerait potentiellement trop limitative dans la mesure où seules 50% des habitations de l'île (y compris de certaines zones fortement densifiées) y sont actuellement théoriquement raccordables.

Ces critères peuvent néanmoins apporter un regard complémentaire dans certaines situations relevant d'analyses au cas par cas. La présence d'un réseau d'assainissement sur un potentiel secteur déjà urbanisé est par exemple à interpréter uniquement comme un élément jouant en faveur de la reconnaissance de celui-ci, alors que son absence ne saurait à elle seule en justifier la non reconnaissance. De la même façon, la présence de réseaux d'électricité ou d'alimentation en eau potable ne semble pas être à interpréter localement comme des critères permettant de justifier de la reconnaissance d'un secteur comme étant déjà urbanisé, mais, en cas d'absence, ils peuvent légitimement être vus comme des critères exclusifs.

5.3 Cas particuliers :

L'étude des méthodologies déployées dans les SCOT métropolitains a également fait ressortir la nécessité, au-delà des critères précédemment énoncés, de prendre en compte certains cas particuliers parfois rencontrés sur les territoires. Quelques exemples de situations qui nécessiteront une potentielle analyse au cas par cas :

- Comment traiter des morceaux d'agglomération déconnectés des agglomérations principales (pouvant parfois avoir des nombres de constructions et des densités relativement importants) ? Ou des secteurs déjà urbanisés potentiels en quasi-continuité de villages ou agglomérations existants ?
- Comment traiter des ensembles isolés constitués de plusieurs bâtiments collectifs avec des densités de logements parfois fortes, mais sur un nombre de constructions légèrement inférieur à la vingtaine) ?
- Comment traiter des lotissements paysagers avec des densités de logements pouvant être qualifiés de faibles mais souvent bien structurés et bien équipés et qui ne peuvent donc pas nécessairement être considérés comme de l'habitat diffus ?

5.4 Jurisprudence spécifique :

Un premier cas de jurisprudence a déjà été rendu sur la notion spécifique des secteurs déjà urbanisés. La Cour Administrative d'Appel de Nantes a ainsi rendu le 6 mars 2020 un jugement relatif à l'examen d'un terrain situé sur la commune de Macey-les-Grèves, commune littorale par le biais d'un fleuve côtier (la Sée, qui se jette dans la baie du Mont Saint-Michel).

Eléments de jurisprudence :

CAA de Nantes, 6 mars 2020, Commune de Macey-les-Grèves : « (...) se situe au sud du secteur de La Chattière lequel, éloigné d'environ 1,5 km du bourg de Marcey-les-Grèves, est structuré autour de l'intersection formée par la voie D 105, le chemin du Bas-Marcey et les rues des Sablons et de Bellevue. De petites voies permettent l'accès à ces axes routiers. Ce secteur comporte une cinquantaine de constructions regroupées les unes auprès des autres et il est constant qu'il est desservi par les réseaux d'eau, d'assainissement, d'électricité et de collecte des déchets. Au sud du terrain des intéressés se situent également d'autres constructions implantées le long de la voie D 105. Ces constructions forment un noyau bâti d'une densité marquée qui doit être regardé comme constituant, non pas une zone d'urbanisation diffuse, mais un secteur déjà urbanisé au sens des dispositions précitées de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme issu de la loi du 23 novembre 2018, permettant, selon les modalités prévues par les dispositions transitoires de l'article 42 de cette loi, d'admettre, sous conditions, des constructions nouvelles ».

Dans cette jurisprudence, la Cour s'est bien appuyée sur la présence de certains des critères mentionnés à l'article L121-8 du code de l'urbanisme (comme la densité, la structuration par des voies de circulation, ou encore la présence de différents types de réseaux). En revanche, le secteur étant dépourvu d'équipements ou de lieux collectifs, la Cour a bien entériné ce critère comme n'étant pas indispensable à la reconnaissance du secteur comme constituant un secteur déjà urbanisé.

5.5 Justification des choix :

Afin de les retenir ou non comme tels, il est important que les SCOT proposent des éléments justificatifs pour les secteurs qu'ils souhaitent retenir comme étant « déjà urbanisés ».

Ces éléments justificatifs reposent en premier lieu sur la prise en compte ou non des différents critères listés précédemment, et peuvent ensuite prendre plusieurs formes.

Des grilles de lecture peuvent être proposées, qui permettent de voir directement les critères « forts » ou « faibles » de chaque secteur déjà urbanisé potentiel. Élément important, certains SCOT ne se sont pas contentés de justifier le fait d'avoir retenu tel ou tel secteur mais, le cas échéant, ont également pris la peine de justifier pourquoi ils n'avaient pas retenus tel ou tel secteur. Les deux tableaux ci-dessous en sont de bons exemples.

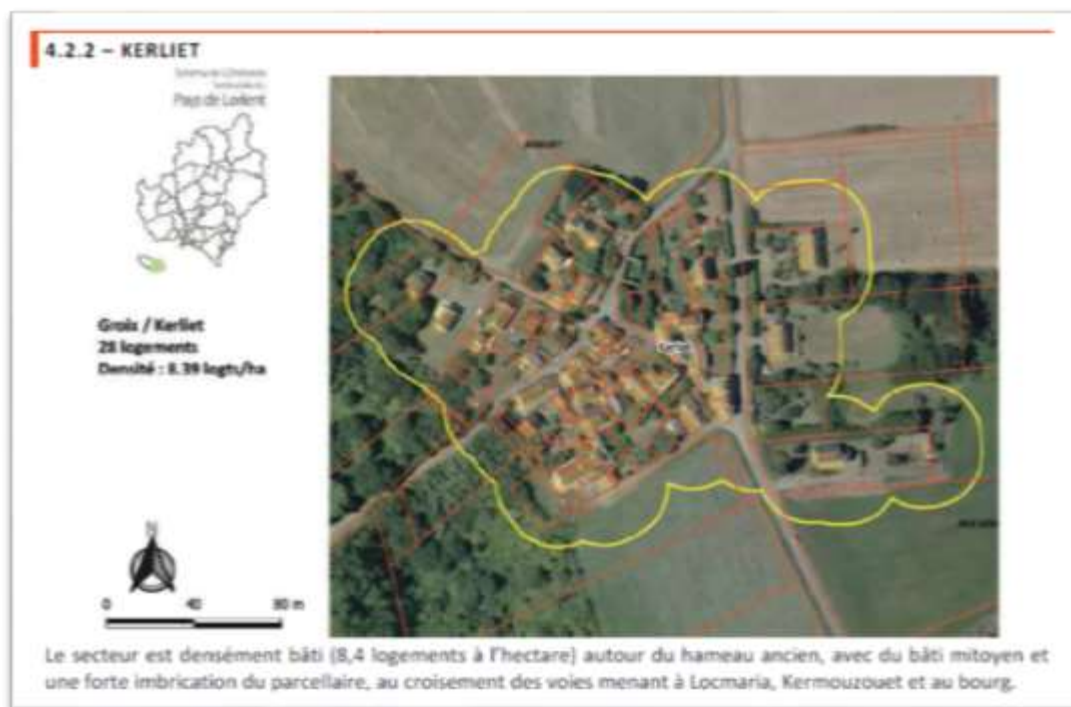
**Exemples grille
secteurs
retenus**

Commune	Lieu-dit	Données pour évaluer les critères « socle » de la loi				Compléments d'information
		Densité (emprise au sol)	Constructions +20m ²	Continuité	Structuration	
Beaussais/Mer	La Ruais	12 %	42	Oui	Faiblement affirmé	
Hirel	Les Gasniers	13 %	36	Oui	Structuration « rue » historique	
Hirel	Ville aux Fleurs	13 %	66	Oui	Structuration « rue » historique	2 nouvelles constructions en cours Assainissement collectif Présences artisans
La Richardais	La Motte	11,8 %	184	Oui	Oui	
La Richardais	Ville Mahé	10,6 %	26	Oui	Structuration « rue » historique	Proximité agglomération Assainissement collectif Réseaux éclairage, pluvial...
Lancieux	L'Anerie	11,7 %	44	Faiblement affirmé	Oui	Volume de constructions important Organisation ancienne
Lancieux	Lande Bodard	11,7 %	89	Oui	Oui	Assainissement collectif en partie
Le Minihic	La Hulais	10,5 %	39	Oui	Oui	
Mont-Dol	Chanteloup	12,9 %	35	Oui	Structuration « rue » historique	
Mont-Dol	Haut-Pont	13,4 %	25	Oui	Oui	Présence centralité et lieu collectif ancien (avoir...)

**Exemples grille
secteurs
non retenus**

Commune	Lieu-dit	Données pour évaluer les critères « socle » de la loi				Compléments d'information
		Densité (emprise au sol)	Constructions +20m ²	Continuité	Structuration	
Beaussais/Mer	La Ville Beslay	12,2 %	20	Oui	Non	
Beaussais/Mer	La Ville Quartier	12,3 %	20	Faiblement affirmé	Non	
Cherruix	La Croix-Galliot	16,2 %	16	Non	Faiblement affirmé	Bâtiments historiques Présence artisan
Hirel	Fédeuil	13,8 %	15+20	Non	Structure rue historique	Proximité axe secondaire (D4) Deux entités discontinues
Hirel	Croix de Kermeur	13 %	32	Faiblement affirmé	Faiblement affirmé	
Lancieux	La Ridelaïs	12,1 %	29	Non	Non	
Mont-Dol	La Bassière	23,6 %	24	Oui	Non	Présence menuiserie
Mont-Dol	Les Guérets/ la bécane	9,6 %	25	Oui	Non	Faible densité, Très linéaire, Proximité Agglo et autres espaces bâtis
Mont-Dol	Villeneuve	13,1 %	22	Oui	Faiblement affirmé	
Pleurtuit	Le Charlais	11,8 %	28	C/N	Non	Assainissement collectif

Enfin, certains SCOT ont également fait figurer (cf. exemple ci-dessous extrait du SCOT du Pays de Lorient) des cartographies ou orthophotographies des différents secteurs de sorte à appuyer l'argumentaire visant à les identifier ou non comme secteurs déjà urbanisés au regard des critères retenus (ces inserts d'orthophotographies ne servant qu'à justifier les choix, et pas à délimiter les périmètres exacts, ce qui relèvera des PLU).



6. Fiche « agglomérations »

Au regard des éléments précédents, il est proposé dans le contexte réunionnais, de converger vers les éléments suivants (qui sont, à ce stade, à interpréter comme étant des propositions génériques devant être partagées avec les partenaires) :

Agglomération Définition	
Une agglomération est un ensemble à caractère urbain composé de quartiers centraux d'une densité relativement importante, comprenant un centre-ville ou un bourg, et des quartiers de densité potentiellement moindre, présentant une continuité dans le tissu urbain. Elle dispose d'une population conséquente, et elle revêt, de plus, une fonction structurante ou polarisante à l'échelle d'un bassin de vie ou de la région à travers la multiplicité de ses usages et de ses fonctions (lieux de vie, de loisirs, de développement économique, etc.). De fait, elle concentre un nombre important d'éléments de services publics, et dispose d'équipements à la fois de proximité (inhérents à sa propre dynamique interne) et de gamme intermédiaire ou supérieure (inhérents à sa fonction polarisante).	

Agglomération Faisceau d'indices		
Dimension	Indicateurs observés	Indices potentiels
Dimension morphologie urbaine (densité, continuité et structuration)	Nombre de constructions	Supérieur à celui d'un village
	Structuration	Présence de quartiers centraux
		Présence de quartiers périphériques
	Densité	Densité significative à l'échelle du bassin de vie ou de la région
	Continuité	Absence de ruptures franches dans le tissu urbain
Dimension usages et fonctions	Présence de lieux de vie	Place, édifice religieux, parcs, jardins, etc.
	Vie locale	Equipements de proximité
		Activités économiques
		Eléments de services publics
Dimension stratégique	Fonction structurante ou polarisante (à l'échelle du bassin de vie ou de la région)	Equipements de gamme intermédiaire ou supérieure
		Accessibilité renforcée
		Manifestations publiques d'envergure (grands festivals et rassemblements, etc.)

A avoir en tête : Ces éléments de définition – et le faisceau d'indices associé – mettent l'accent sur la taille et la structuration de l'entité urbaine que constitue une agglomération (présence potentielle de plusieurs quartiers centraux et périphériques), mais aussi et surtout sur sa dimension structurante à l'échelle d'un bassin de vie ou de la région.

7. Fiche « villages »

Au regard des éléments précédents, il est proposé dans le contexte réunionnais, de converger vers les éléments suivants (qui sont, à ce stade, à interpréter comme étant des propositions génériques devant être partagées avec les partenaires) :

Village : Définition	
Un village est un regroupement organisé de bâtis, disposant d'une centralité. De taille inférieure à celle de l'agglomération, il accueille ou a accueilli des éléments de vie collective, une place, un édifice religieux, quelques commerces de proximité (boutique, boulangerie, etc.), ou encore des éléments de service public. Son rôle de proximité est important en termes de lien social et de satisfaction des besoins quotidiens et essentiels. Havre d'une vie locale, il présente un caractère stratégique dans l'organisation communale.	

Village : Faisceau d'indices		
Dimension	Indicateurs observés	Indices potentiels
Dimension morphologie urbaine (densité, continuité et structuration)	Nombre de constructions	Inférieur à celui d'une agglomération
	Structuration	Organisation du bâti
		Présence d'une centralité
	Densité	Densité significative à l'échelle de la commune
	Continuité	Absence de ruptures franches dans le tissu urbain
Dimension (usages et fonctions)	Présence de lieux de vie	Place, édifice religieux, parcs, jardins, etc.
	Vie locale	Equipements de proximité
		Activités économiques
		Eléments de services publics
Dimension stratégique	Caractère stratégique à l'échelle communale	Influence sur l'espace environnant (attractivité)
		Bonne accessibilité
		Manifestations publiques (fête foraine, etc.)

A avoir en tête : Ces éléments de définition – et le faisceau d'indices associé – mettent l'accent sur la taille et la structuration de l'entité urbaine que constitue un village (une centralité principale), sur ses fonction de proximité, et sur sa dimension stratégique potentiellement plus restreinte que celle de l'agglomération (échelle communale au lieu de celle du bassin de vie ou de la région).

8. Fiche « secteurs déjà urbanisés »

Au regard des éléments précédents, il est proposé dans le contexte réunionnais, de converger vers les éléments suivants (qui sont, à ce stade, à interpréter comme étant des propositions génériques devant être partagées avec les partenaires) :

Secteur déjà urbanisé : Définition			
De taille inférieure à celle d'un village , un secteur déjà urbanisé se distingue d'un espace d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité et la continuité de son urbanisation, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs . En outre, sa capacité d'accueil de nouveaux logements est inférieure à son nombre de logements déjà existants.			

Secteur déjà urbanisé : Faisceau d'indices			
<i>Dimension</i>	<i>Indicateurs observés</i>	<i>Indices potentiels</i>	<i>Type</i>
Dimension morphologie urbaine (densité, continuité et structuration)	Nombre de constructions	Supérieur à 20 constructions (à usage habitation)	Critère obligatoire
	Continuité du tissu	Distance inférieure à 30 mètres entre les bâtiments (avec localement des jonctions inférieurs à 50 mètres entre poches de bâtiments éloignées de moins de 30 mètres)	Critère obligatoire
	Densité	Capacité d'accueil limitée (nombre de nouveaux logements potentiels inférieur au nombre de logements existants)	Critère obligatoire
	Réseaux	Présence de réseaux de voirie, de desserte en eau potable, d'électricité, ou de collecte des déchets	Critère obligatoire
		Présence d'un réseau d'assainissement (si pas d'assainissement collectif : présence de systèmes d'assainissement individuel = critère obligatoire)	Critère renforçant
Dimension usages et fonctions	Présence d'équipements / lieux de vie / services / activités /	Présence d'un lieu de vie, présence d'équipements/services, présence d'activités économiques	Critère renforçant
	Histoire des lieux / Patrimoine	Présence d'un « lieu-dit » et prise en compte de son éventuelle dimension historique	Critère renforçant
Dimension réglementaire spécifique à La Réunion (présence d'un SAR)	Compatibilité avec le SAR	Présence d'un TRH du SAR ou d'un STECAL d'un PLU compatible avec le SAR	Critère renforçant

A avoir en tête : Ces éléments de définition mettent l'accent sur les critères spécifiques définis dans le texte de l'article L121-8 du code de l'urbanisme. Le faisceau d'indices associé est adapté au contexte réunionnais via la proposition d'une distinction entre des critères dits « obligatoires » et des critères dits « renforçants » dont l'absence ne saurait être directement « éliminatoire » dans le processus d'identification d'un secteur comme étant déjà urbanisé, mais dont la présence serait a contrario vue comme un élément renforçant. Dans le contexte très spécifique au territoire réunionnais (sur lequel les SCOT doivent s'inscrire dans un rapport de compatibilité avec un SAR qui n'existe pas au niveau national), tel pourrait être le cas de critères réglementaires liés à la compatibilité vis-à-vis des documents en vigueur. Enfin, au-delà de la dimension purement algorithmique permettant de détecter ou non de tels secteurs, il est rappelé que l'élément fondamental restera l'argumentaire qui sera apporté au sein de chaque SCOT pour justifier des secteurs qui auront – ou non – été considérés comme étant déjà urbanisés. Cette justification des choix est généralement fondamentale, mais elle prend une importance d'autant plus grande du fait du rapport de compatibilité entre les SCOT et le SAR.

Cas particulier : La Réunion dispose sur son territoire d'un espace aux caractéristiques si spécifiques qu'elles rendent difficilement applicables les critères définissant les secteurs déjà urbanisés au titre de l'article L121-8 du code de l'urbanisme : le cirque de Mafate et ses îlets habités. Il paraîtrait dès lors indispensable qu'une réflexion spécifique – et donc une adaptation de la réglementation – puisse être opérée sur cet espace.

9. En résumé : principales différences

Le schéma ci-dessous reprend, à ce stade, les principales différences qui distinguent les 3 types d'espaces abordés dans cette note.

Agglomération	• Dimension morphologique : Entité urbaine composée de plusieurs quartiers centraux et périphériques • Dimension usages et fonctions : Multiplicité d'usages et de fonctions, présence d'activités économiques, nombre important d'éléments de services publics et d'équipements (à la fois de proximité, inhérents à sa propre dynamique interne, et de gamme intermédiaire ou supérieure, inhérents à sa fonction polarisante) • Dimension stratégique : Possède une dimension structurante et polarisante à l'échelle du bassin de vie ou de la région
Village	• Dimension morphologique : Regroupement de bâtis composés d'une centralité et présentant une continuité urbaine • Dimension usages et fonctions : Propose des éléments de vie collective, quelques commerces de proximité (boutique, boulangerie, etc.), ou encore certains éléments de service public. Son rôle de proximité est important en termes de lien social et de satisfaction des besoins quotidiens et essentiels • Dimension stratégique : Possède une dimension stratégique à l'échelle communale
Secteur déjà urbanisé	• Dimension morphologique : Nombre restreint de bâtiments (néanmoins supérieur à la vingtaine) présentant une continuité urbaine • Dimension usages et fonctions : Peut parfois comprendre des équipements, des lieux collectifs, ou un nombre restreint d'activités et de services • Dimension stratégique : Faible ou restreinte (en dehors d'une potentielle dimension historique ou patrimoniale)

Les définitions exactes de ces espaces resteront à finaliser dans le cadre des échanges partenariaux à venir. La frontière réelle entre la définition des agglomérations (pour le moment considérées comme étant potentiellement composées de plusieurs quartiers et ayant une fonction structurante à l'échelle du bassin de vie) et celle des villages (pour le moment considérés comme étant composés d'une seule centralité et ayant une fonction stratégique à l'échelle communale) pourra être l'un des points importants de ces échanges.

10. Exemples illustratifs de « secteurs déjà urbanisés » potentiels

En application des critères précédemment définis comme constituant le « faisceau d'indices » à même de définir les secteurs déjà urbanisés du territoire (critères qui sont, à ce stade et pour rappel, qui sont, à ce stade, à interpréter comme étant des propositions génériques devant être partagées avec les partenaires), quelques exemples illustratifs ont été produits afin de mieux communiquer sur le type de secteurs qui pourraient être détectés.

Ces secteurs ne sont pour le moment que des secteurs déjà urbanisés « potentiels », détectés uniquement par application des critères dits « obligatoires » qui ont été proposés (en particulier le nombre de constructions supérieur à 20 et la distance entre bâtiments inférieure à 30 mètres). Ces exemples illustratifs ne tiennent pour le moment compte d'aucun des autres critères dits « renforçants » et **ils ne présentent surtout aucune analyse au cas par cas permettant de justifier ou non leur identification réelle comme constituant des secteurs déjà urbanisés.**

Bref, ce sont de **simples exemples illustratifs** dédiés à alimenter les prochains échanges partenariaux.

Les illustrations proposées regroupent toutefois une grande diversité de situations rencontrées sur notre territoire : identification d'un secteur déjà urbanisé potentiel sur tout ou partie d'un TRH, identification d'un secteur déjà urbanisé potentiel sur tout ou partie d'un STECAL, identification d'un secteur déjà urbanisé potentiel sur de l'espace n'étant ni TRH ni STECAL, présence de tout ou partie de TRH ou de STECAL qui ne constitueraient pas des secteurs déjà urbanisés potentiels, etc.

Pour rappel, ces exemples illustratifs se situent naturellement sur des communes littorales, et en dehors de la bande littorale des cent mètres et des espaces proches du rivage.

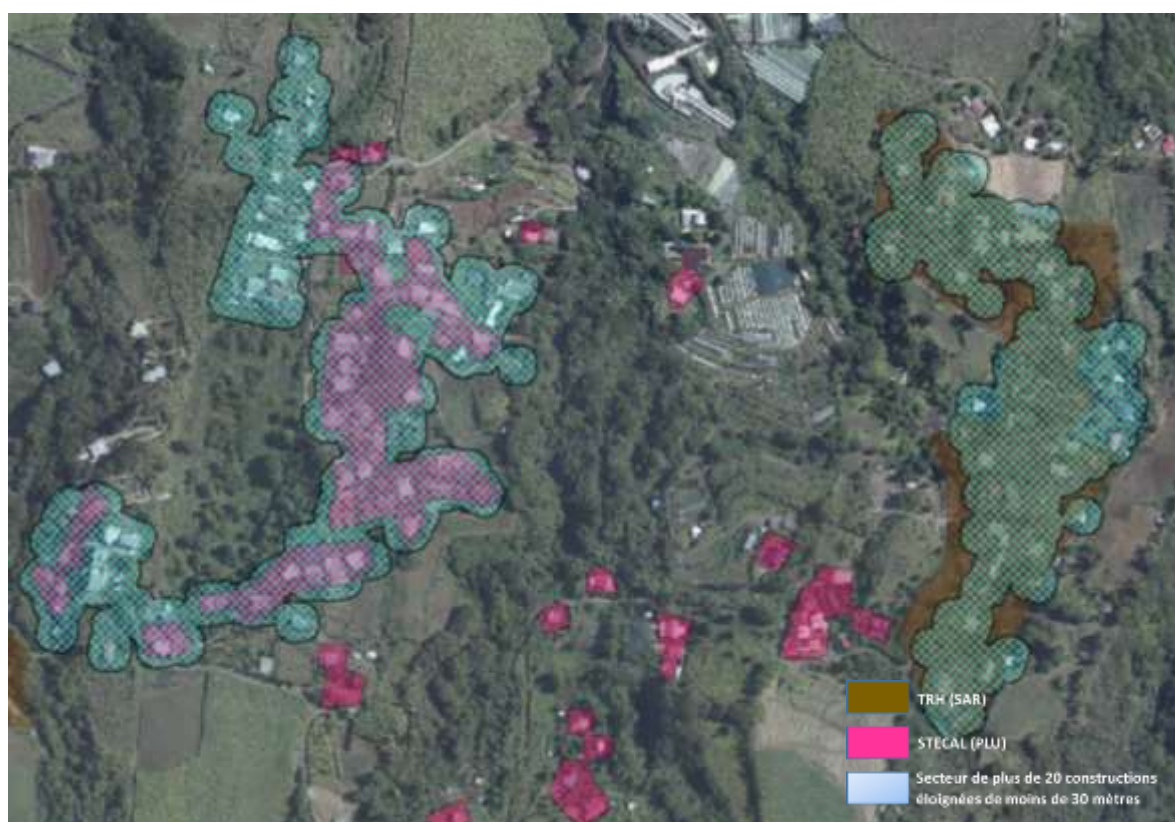
Exemple illustratif : Saint-André – Lotissement Dioré



Exemple illustratif : Saint-Benoit – Chemin pêche



Exemple illustratif : Sainte-Marie, vers Montée Sano



Exemple illustratif : Saint-Paul, Les Palmistes / Lotissement Cross



Exemple illustratif : Saint-Paul, Notre Dame des Champs



Exemple illustratif : Trois Bassins, Cocâtre



Exemple illustratif : Saint-Joseph, Jacques Payet



Exemple illustratif : Saint-Joseph, Grand Galet

