

N° 276

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 décembre 2015

PROJET DE LOI

ratifiant l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme,

PRÉSENTÉ

au nom de M. Manuel VALLS,

Premier ministre

Par Mme Sylvia PINEL,

ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

(Envoyé à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs

L'article 171 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a autorisé le Gouvernement à procéder, par voie d'ordonnance, à une nouvelle rédaction du livre I^{er} du code de l'urbanisme afin d'en clarifier la rédaction et le plan. Cette nouvelle codification s'est effectuée à droit constant après intégration des dispositions législatives en vigueur à la date de la publication de l'ordonnance ou entrant en vigueur après cette date, et sous réserve des modifications rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes, pour harmoniser l'état du droit et abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet.

L'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme a été prise sur ce fondement.

Le projet de loi procède à sa ratification, en complétant le code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance, afin de rétablir une disposition omise à l'occasion de la codification.

L'article 171 de la loi du 24 mars 2014 précitée prévoit qu'il doit être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décède :

Le présent projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, qui sera chargée d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article 1^{er}

L'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme est ratifiée.

Article 2

- ① L'article L. 153-31 du code de l'urbanisme dans sa rédaction résultant de l'ordonnance mentionnée à l'article 1^{er} est complété par un 4° ainsi rédigé :
- ② « 4° Soit d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier ».

Fait à Paris, le 16 décembre 2015

Signé : MANUEL VALLS

Par le Premier ministre :

La ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

Signé : SYLVIA PINEL



Étude d'impact

PROJET DE LOI

**ratifiant l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative
à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme**

NOR : ETL1524381L/Bleue-1

10 décembre 2015

SOMMAIRE

I - Etat des lieux et objectifs poursuivis.....	3
<i>1.1 Etat des lieux.....</i>	<i>3</i>
<i>1.2 Objectifs poursuivis</i>	<i>3</i>
II - Options possibles et nécessité de légiférer	4
III - Analyse des impacts des mesures envisagées	4
IV - Modalités d'application des dispositions envisagées	5

I - Etat des lieux et objectifs poursuivis

1.1 Etat des lieux

L'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 a procédé à une recodification, à droit constant, du livre I^{er} du code de l'urbanisme. Cette recodification apparaissait indispensable tant les diverses évolutions législatives avaient rendu le code difficilement lisible pour les utilisateurs.

D'une part, la justification des frontières qu'il avait tracées entre différentes notions ou divisions s'était progressivement affaiblie par l'effet de la modification ou de l'insertion de certains articles voire de pans entiers de réformes. D'autre part, l'inflation législative (le livre I^{er} du code de l'urbanisme comportait une cinquantaine d'articles en 1976 et plus de 260 aujourd'hui) avait détourné le code de sa vocation première, à savoir être un instrument utile et maniable pour les citoyens et les professionnels de l'urbanisme. Cet écueil se rencontrait en particulier dans les chapitres consacrés aux schémas de cohérence territoriale et aux plans locaux d'urbanisme. La longueur des articles, qui pouvaient atteindre vingt-sept alinéas, leur numérotation complexe (par exemple l'article L. 123-1-1-1), et l'absence d'organisation des normes au sein de ces chapitres, étaient susceptibles de nuire à l'accessibilité et l'intelligibilité des règles voire à la sécurité juridique des actes dont ils étaient le fondement.

L'objectif poursuivi par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 était donc de retrouver des divisions claires et cohérentes, permettant un accès aussi rapide et facile que possible aux règles applicables et donc de simplifier l'accès aux normes pour les citoyens. Cet exercice participe par ailleurs de la démarche de simplification administrative engagée par le gouvernement.

La recodification du livre I^{er} de la partie législative a été menée conjointement avec celle de la partie réglementaire. Ce choix a permis de traiter au mieux la répartition des dispositions entre la loi et le règlement mais également d'aboutir à l'issue de l'exercice à un corpus de règles harmonisées.

1.2 Objectifs poursuivis

Outre la ratification, à son article 1^{er}, de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme, qui constitue son objet principal, le projet de loi prévoit, à son article 2, le rétablissement d'une disposition omise à l'occasion de la codification.

Il réintroduit dans le code de l'urbanisme les dispositions dont l'entrée en vigueur s'est réalisée concomitamment aux dernières étapes de la recodification. En effet, l'ordonnance de recodification n'a pas pris en compte la modification de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme (numérotation actuelle, non recodifiée) qui a été complété par un 4^o, issu d'une disposition de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dont l'entrée en vigueur a été différée, sur ce point, au 1^{er} juillet 2015.

Cet article dispose en son I : « *Le plan local d'urbanisme fait l'objet d'une révision lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-6, la commune envisage :*

1° Soit de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ;

2° Soit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ;

3° Soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance ;

4° Soit d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier.

La révision est prescrite par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du conseil municipal ».

Il convient donc d'ajouter un 4° à l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme (version recodifiée dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2016) afin de rendre cette mesure effectivement applicable.

II - Options possibles et nécessité de légiférer

L'article 171 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové habilite le gouvernement à procéder par voie d'ordonnance à la recodification du livre I^{er} du code de l'urbanisme. Cet article prévoit plus exactement que : « *Un projet de loi de ratification de cette ordonnance est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication* ».

L'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme a été publiée au JORF du 24 septembre 2015 et doit être ratifiée d'ici le 24 décembre 2015.

Par voie de conséquence, la rectification mentionnée ci-dessus peut être opérée par le biais du projet de loi de ratification de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015.

III - Analyse des impacts des mesures envisagées

L'article 2 du projet de loi de ratification n'emporte pas d'impacts directs dans la mesure où il ne fait qu'introduire une mesure votée en mars 2014 et dont l'entrée en vigueur a été reportée au 1^{er} juillet 2015.

En tout état de cause, la réduction de la consommation des espaces naturels et agricoles est un sujet ancien mais de plus en plus prégnant dans le contexte législatif et réglementaire. Si cet enjeu était déjà identifié dans la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (qui demande par exemple aux documents d'urbanisme d'assurer « une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels »), deux lois récentes sont venues renforcer sa nécessaire prise en compte.

En premier lieu, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement comporte le principe d'une « utilisation économe de l'espace ». Il s'agit de limiter l'étalement urbain et d'encourager la densification des zones bien desservies en équipements publics. Les mesures qu'elle met en place peuvent permettre de réduire la consommation d'espace en général, sans distinguer le type d'espace. En particulier, les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent à présent fournir une analyse de la consommation passée d'espaces naturels, agricoles et forestiers, et déterminer des objectifs de consommation économe de l'espace pour le futur. Cette loi propose également des dispositifs visant à lutter contre l'étalement urbain en favorisant la densité : le schéma de cohérence territoriale peut, par exemple, imposer un minimum au plafond de densité des plans locaux d'urbanisme ou interdire l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation tant que les zones déjà ouvertes ne sont pas urbanisées.

En second lieu, la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche vise à limiter la régression des espaces agricoles. Elle crée notamment les commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA, aujourd'hui, CDPENAF, commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers), présidées par le préfet. Ces commissions sont amenées à donner un avis sur certaines procédures et autorisations d'urbanisme au regard de l'objectif de réduction de la consommation des espaces agricoles.

Au-delà des objectifs affirmés par ces deux lois, d'autres dispositifs vont dans le sens d'une réduction de la consommation d'espace. C'est le cas des outils de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, notamment : les périmètres de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) mis en place par loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, les zones agricoles protégées (ZAP) créées par la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.

On peut enfin citer les mesures permettant la mobilisation du foncier public qui favorisent là aussi la densité.

C'est dans le plein prolongement de ces dispositifs que s'est inscrite la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové qui a ainsi introduit notamment l'extension de l'obligation de révision du plan local d'urbanisme pour l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU de plus de neuf ans, codifiée au 4° du I de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme.

IV - Modalités d'application des dispositions envisagées

Le projet de loi propose une entrée en vigueur immédiate de la mesure prévue par l'article 2, pour laquelle la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové avait prévu une entrée en vigueur différée au 1^{er} juillet 2015.