

N° 44

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 octobre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové,

Par M. Jean-Luc FICHET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Raymond Vall, *président* ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Esnol, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mmes Laurence Rossignol, Esther Sittler, M. Michel Teston, *vice-présidents* ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, *secrétaires* ; MM. Joël Billard, Jean Bizet, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marcel Deneux, Michel Doublet, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, MM. Benoît Huré, Daniel Laurent, Mme Hélène Masson-Maret, MM. Jean-François Mayet, Stéphane Mazars, Robert Navarro, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, André Vairetto, Paul Vergès.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1179, 1286, 1329 et T.A. 207

Sénat : 851 (2012-2013) et 29, 65 et 66 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE ET D'ENVIRONNEMENT	7
A. LE RENFORCEMENT DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET LA MODERNISATION DES DOCUMENTS D'URBANISME	7
B. LA LUTTE CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN ET LA CONSOMMATION D'ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS	8
C. L'AMÉLIORATION DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC	9
II. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS	10
A. SUPPRIMER L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES DÉMARCHES D'INTER-SCOT	10
B. CONSERVER UN CARACTÈRE VOLONTAIRE AU PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL	11
C. INTRODUIRE DES MESURES COMPLÉMENTAIRES POUR LA GESTION DE L'URBANISME LITTORAL	11
D. CLARIFIER LE RÉGIME DES SITES ET SOLS POLLUÉS	12
EXAMEN DES ARTICLES	15
• <i>Article 58 AA</i> (article 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement) Mise en conformité des plans locaux d'urbanisme	15
• <i>Article 58 A</i> (article L. 2124-18 du code général de la propriété des personnes publiques) Aménagement des règles spécifiques d'utilisation du domaine public fluvial relatives à la Loire	16
• <i>Article 58 B</i> (article L. 422-2 du code de l'urbanisme) Compétence préfectorale pour la délivrance des autorisations d'affectation des sols et d'utilisation du domaine public fluvial préalables à la réalisation d'ouvrages sur les bords de la Loire	19
• <i>Article 58</i> (articles L. 111-1, L. 111-6-1, L. 122-1-2, L. 122-1-9, L. 122-1-12, L. 122-1- 13, L. 122-1-14, L. 122-1-16, L. 122-2, L. 122-2-1 [nouveau], L. 122-3, L. 122-4, L. 122-4- 1, L. 122-4-2, L. 122-4-3 [nouveau], L. 122-5, L. 122-5-2, L. 122-8, L. 150-1 du code de l'urbanisme ; articles L. 333-1, L. 341-16, L. 350-1, L. 371-3 du code de l'environnement ; articles L. 752-1, L. 752-3, L. 752-5, L. 752-16 [nouveau] et L. 752-23 du code de commerce) Renforcement de la planification stratégique et du rôle intégrateur du SCoT	20
• <i>Article 58 ter</i> Mise en œuvre d'une démarche d'inter-SCoT	31
• <i>Article additionnel après l'article 58 ter</i> Renforcement de la planification dans les zones littorales	33
• <i>Article additionnel après l'article 58 ter</i> (article L. 146-4 du code de l'urbanisme) Densification et prévention dans les zones littorales	35
• <i>Article 59</i> (articles L. 111-4, L. 121-1 et L. 444-1 du code de l'urbanisme) Prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat	37

• <i>Article 60</i> (articles L. 121-10, L. 124-2, L. 126-1 et L. 141-5 du code de l'urbanisme)	
Modernisation des cartes communales	40
• <i>Article 61</i> (articles L. 422-1, L. 422-8 et L. 424-5 du code de l'urbanisme)	
Compétence des communes en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme	44
• <i>Article 62</i> (articles L. 123-19 et L. 422-6 du code de l'urbanisme) Transformation des plans d'occupation des sols en plans locaux d'urbanisme	49
• <i>Article 63</i> (articles L. 5214-16, L. 5214-23-1 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales) Transfert de compétences aux communautés de communes et communautés d'agglomération en matière de plan local d'urbanisme	51
• <i>Article 64</i> (articles L. 121-4, L. 123-1, L. 123-1-1 [nouveau], L. 123-1-4, L. 123-1-9, L. 123-1-10, L. 123-1-12, L. 123-5, L. 123-6, L. 123-12, L. 123-12-1, L. 123-12-2, L. 123-14-1 et L. 600-7 du code de l'urbanisme) Modernisation du plan local d'urbanisme intercommunal	55
• <i>Article 64 bis</i> (article L. 126-1 du code de l'urbanisme) Institution d'une commission de conciliation départementale en matière d'élaboration des documents d'urbanisme	69
• <i>Article 65</i> (articles L. 122-1-2, L. 123-1-2, L. 123-13, L. 123-13-1, L. 123-18, L. 122-1-2 et L. 123-1-2 du code de l'urbanisme) Renforcement de la lutte contre l'étalement urbain et la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers	72
• <i>Article 66</i> (article L. 111-1-2, L. 121-3, L. 145-3 et L. 145-5 du code de l'urbanisme) Limitation des dérogations au principe de constructibilité limitée dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme	76
• <i>Article 66 bis</i> (article L. 135 B du livre des procédures fiscales) Extension de l'accès aux données fiscales des valeurs foncières	79
• <i>Article 67</i> (article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme) Elaboration d'un règlement local de publicité couvrant la bande longeant les routes à grande circulation	80
• <i>Article 69</i> (article L. 324-1, L. 324-2, L. 324-2-2 (nouveau) et L. 324-5 du code de l'urbanisme) Etablissements publics fonciers locaux	84
• <i>Article 73</i> (article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme) Présentation et contenu du règlement du plan local d'urbanisme	86
• <i>Article 80</i> (article L. 111-1-3 du code de l'urbanisme) Mise à disposition du public de certains projets soumis à permis d'aménager ou de construire	89
• <i>Article 81</i> (articles L. 111-1-6 (nouveau), L. 113-3, L. 113-5, L. 113-6, L. 145-11 et L. 146-6 du code de l'urbanisme) Conditions d'élaboration, de modification et de révision des directives territoriales d'aménagement et de développement durables	92
• <i>Article 82</i> (article L. 300-2 du code de l'urbanisme) Concertation préalable aux projets soumis à permis de construire et à permis d'aménager	95
• <i>Article 85</i> (articles L. 111-5-2 et L. 111-6-4 du code de la construction et de l'habitation) Obligation d'équipements pour la recharge des véhicules électriques dans les bâtiments industriels dotés de places de stationnement	97
EXAMEN EN COMMISSION	99
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	115

Mesdames, Messieurs,

La commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire a décidé de se saisir pour avis du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 17 septembre dernier.

Le champ de cette saisine porte sur la majeure partie des articles du titre IV de ce texte, intitulé « Moderniser les documents de planification et d'urbanisme ». En effet, la rénovation des règles d'urbanisme et de planification stratégique est un levier essentiel dans la lutte contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain. Il s'agit là d'une préoccupation constante de votre commission, qui est compétente en matière d'aménagement du territoire, comme d'environnement, et se trouve à ce titre concernée par les politiques de planification de l'espace dans un souci de préservation des ressources naturelles.

Votre rapporteur pour avis s'en est remis à l'expertise de la commission des affaires économiques, saisie au fond de ce texte, pour un certain nombre des mesures du titre IV, concernant notamment l'urbanisme commercial, les établissements publics fonciers d'État, le droit de préemption, les géomètres experts, la mobilisation des terrains issus du lotissement et l'aménagement opérationnel, qui n'entrent pas directement dans le champ de compétences de la commission du développement durable.

En ce qui concerne les autres mesures du titre IV soumises à son examen, votre rapporteur pour avis a présenté à la commission du développement durable un certain nombre d'amendements tendant à les améliorer.

Il lui a également présenté des amendements portant articles additionnels afin d'introduire dans le texte des mesures nouvelles relatives à l'aménagement du littoral, d'une part, à l'amélioration de l'information sur les sites et sols pollués dans le but de faciliter la réutilisation des friches industrielles, d'autre part.

Toutefois, la commission du développement durable a rejeté la quasi-totalité des amendements présentés par votre rapporteur pour avis, à l'exception notable de ceux relatifs au littoral, qui ont été adoptés à l'unanimité.

Votre rapporteur pour avis, tout en respectant la décision finale de la commission, présentera néanmoins sa propre analyse des articles du présent projet de loi, ainsi que des améliorations qu'il aurait été possible de leur apporter.

I. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE ET D'ENVIRONNEMENT

Trois séries de dispositions ont essentiellement retenu l'attention de votre rapporteur pour avis.

A. LE RENFORCEMENT DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET LA MODERNISATION DES DOCUMENTS D'URBANISME

La clé de voûte du titre IV de ce projet de loi en matière de planification territoriale est l'article 58 qui affirme le rôle intégrateur du schéma de cohérence territoriale (SCoT). L'objectif est de simplifier la hiérarchie des normes d'urbanisme en retenant une logique à trois étages : les orientations stratégiques au niveau du schéma régional, la planification à l'échelle du bassin de vie par le SCoT et leur déclinaison territoriale dans le plan local d'urbanisme (PLU). En conséquence, toute la philosophie des chapitres I et II du titre IV consiste à enrichir le SCoT et le PLU, à en faciliter l'articulation et l'élaboration à des échelles pertinentes, et à accroître leur maillage territorial.

Les données présentées par l'étude d'impact annexée au projet de loi montrent en effet que des marges de manœuvre existent sur ce point. La couverture par les SCoT atteint aujourd'hui 20% du territoire, avec de fortes disparités entre les zones urbaines et rurales. En conséquence, l'article 58 prévoit également une généralisation du principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCoT et propose diverses mesures pour faciliter l'élaboration de SCoT à l'échelle de périmètres pertinent. L'Assemblée nationale, tout en y étant favorable sur le principe, a globalement reporté l'entrée en vigueur de ces dispositions. En particulier, l'urbanisation limitée ne sera généralisée qu'au 1^{er} janvier 2017, date également retenue pour l'obligation de mise en conformité des SCoT et des PLU avec les dispositions de la loi Grenelle II.

L'autre volet majeur du titre IV de ce projet de loi concerne le plan local d'urbanisme (PLU) intercommunal. L'article 63 prévoit le transfert automatique de la compétence PLU aux intercommunalités. Il doit être lu en liaison avec l'article 64 qui modernise en profondeur le régime du PLU, qu'il s'agisse de sa procédure d'élaboration, de son contenu, de son contrôle ou de la gestion des évolutions de périmètre. Cet article est au PLU ce que l'article 58 est au SCoT. L'ensemble de ces mesures vise à en renforcer le maillage territorial et prolonge les dispositions de la loi Grenelle II en matière d'incitation à élaborer un PLU intercommunal. Les objectifs de mutualisation des moyens et de rationalisation des compétences sont avancés par le Gouvernement, dans un contexte où l'État se désengage peu à

peu de l'accompagnement des collectivités en matière de documents d'urbanisme. L'article 61 prévoit d'ailleurs le transfert automatique de la compétence en matière d'application du droit des sols (ADS) aux communes dotées d'une carte communale, ainsi que l'abaissement du seuil de mise à disposition gratuite des services d'ingénierie de l'État. Pour l'ensemble de ces mesures, l'Assemblée nationale s'est également penchée avec attention sur la question des délais, qui ont globalement été repoussés, autant pour en renforcer l'acceptabilité politique que le réalisme.

B. LA LUTTE CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN ET LA CONSOMMATION D'ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS

Un autre volet du titre IV de ce projet de loi est consacré à la lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. L'étude d'impact associée au texte indique que l'Observatoire national de la consommation des espaces, créé en 2010 par la loi Grenelle II, n'est pas encore opérationnel et que les différentes bases permettant de mesurer le phénomène d'artificialisation des sols ne sont pas parfaitement homogènes. Néanmoins, les indicateurs disponibles confirment la poursuite d'une forte croissance des grands pôles urbains, plus marquée encore pour leurs couronnes périurbaines. Cet étalement urbain contribue à l'allongement des distances de parcours entre le domicile et le travail, ainsi qu'à l'artificialisation des sols. Selon les données du ministère de l'agriculture, 61 000 hectares d'espaces agricoles, forestiers et naturels ont été consommés en moyenne chaque année entre 1993 et 2000 ; et ce rythme s'est accéléré entre 2006 et 2009, pour atteindre 86 000 hectares en moyenne chaque année, soit l'équivalent d'un département tous les sept ans.

Un certain nombre des dispositions du présent projet de loi visent à placer l'objectif d'un usage économe des espaces naturels, agricoles et forestiers au cœur des préoccupations des collectivités chargées de la planification de l'aménagement des territoires. Ainsi, l'article 65 prévoit que les rapports de présentation du SCoT et du PLU doivent comporter une analyse du potentiel de densification des zones urbanisées, et enserme dans un délai de neuf ans l'ouverture effective à l'urbanisation des zones à urbaniser. Si ce délai est dépassé, ces zones retrouvent leur destination antérieures, qu'elle soit naturelle ou agricole et forestière.

L'article 66 supprime une possibilité de dérogation au principe de constructibilité limitée qui était offerte aux communes menacées par un risque de diminution de leur population, et élargit le champ d'intervention des avis de la commission départementale de consommation des espaces agricoles à quasiment tous les cas de dérogations. Les députés l'ont complété pour redéfinir les missions des agences d'urbanisme et autoriser une

dérogation à la règle d'urbanisation dans les zones de montagne, pour les seuls terrains en friche.

L'article 66 *bis*, qui résulte d'un apport de l'Assemblée nationale, étend l'accès aux données foncières détenues par l'administration fiscale aux divers acteurs de l'aménagement urbain.

L'article 67 vise à rendre obligatoire l'élaboration d'un règlement local de publicité lorsque l'interdiction de construire est levée dans la bande des 100 ou 75 mètres le long des routes à grandes circulation. Les députés ont supprimé cette disposition, pour des raisons erronées aux yeux de votre rapporteur pour avis.

L'article 69, relatif aux établissements publics fonciers locaux, prévoit que ceux-ci peuvent intervenir pour des motifs de lutte contre l'étalement urbain et de promotion du développement durable, et peuvent contribuer à la préservation des espaces naturels et agricoles.

L'article 73, relatif à la présentation et au contenu du plan local d'urbanisme, supprime la possibilité de fixer des coefficients d'occupation des sols et des superficies minimales pour les terrains constructibles, afin d'encourager la densification, et encadre la possibilité de délimiter, en zones naturelles et agricoles, des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitée, dits « pastilles », qui peuvent être bâtis.

C. L'AMÉLIORATION DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Un autre aspect du titre IV de ce projet de loi porte sur l'amélioration des dispositifs de participation du public à l'évaluation préalable des projets d'aménagements ou d'installations ayant un impact sur l'environnement.

L'article 80 prévoit que, dans les communes qui ne sont couvertes par aucun document d'urbanisme, les projets soumis à permis d'aménager ou de construire font l'objet d'une mise à disposition du public lorsque l'autorité environnementale décide qu'il n'est pas nécessaire de réaliser une étude d'impact.

L'article 81 institue une procédure particulière de participation du public pour les directives territoriales d'aménagement et de développement durables et précise les modalités de participation du public pour les opérations soumises à la procédure des unités touristiques nouvelles en zone de montagne, ainsi que pour les aménagements légers dans les espaces remarquables du littoral.

L'article 82 prévoit une procédure facultative de concertation, à l'initiative du maître d'ouvrage ou de l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis de construire ou d'aménager.

Parmi les mesures diverses qui viennent clore le présent projet de loi, votre rapporteur pour avis veut encore mentionner l'article 85, résultant d'un amendement du Gouvernement, qui étend aux bâtiments industriels l'obligation d'équiper les places de stationnement en équipements pour la recharge de véhicules électriques ou hybrides.

II. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS

L'examen attentif des dispositions précitées du titre IV a conduit votre rapporteur pour avis à faire quatre séries de propositions.

A. SUPPRIMER L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES DÉMARCHES D'INTER-SCOT

Votre rapporteur pour avis est favorable au principe du SCoT intégrateur et considère que les compromis adoptés par l'Assemblée nationale sont raisonnables. L'article 58 pourraient néanmoins faire l'objet d'aménagements d'ordre essentiellement technique :

- la limitation dans le temps de la non-application du principe d'urbanisation limitée pour les communes quittant le périmètre d'un SCoT ;
- l'avis de l'établissement public porteur de SCoT, lorsqu'il existe, sur les demandes de dérogation adressées au préfet ;
- la prise en compte du délai de mise en compatibilité des PLU avec le SCoT à partir du moment seulement où celui-ci devient exécutoire ;
- la généralisation de l'interdiction de délivrer une autorisation d'exploitation commerciale ou cinématographique ;
- la végétalisation des aires de stationnement affectées aux bâtiments commerciaux, construites après le 1^{er} juillet 2014.

Votre rapporteur pour avis a également proposé la suppression de l'article 58 *ter*, introduit par l'Assemblée nationale, relatif aux démarches d'inter-SCoT. Un tel cadre juridique n'a pas lieu d'être et s'inscrit en contradiction flagrante avec l'esprit de ce projet de loi, dont l'objectif est la clarification et la simplification des documents de planification et d'urbanisme.

Il ne s'agit pas de remettre en cause les démarches d'inter-SCoT, dont la plus-value est certaine lorsqu'elles sont justifiées par un besoin réel. En pratique, celles-ci sont d'ores et déjà mises en œuvre de façon volontaire et spontanée sur de nombreux territoires, sans qu'il soit nécessaire de légiférer et d'introduire une couche de complexité supplémentaire. Votre

rapporteur a donc souhaité enrayer cette dynamique qui participe à l'inflation législative si souvent pointée du doigt.

B. CONSERVER UN CARACTÈRE VOLONTAIRE AU PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL

Votre rapporteur pour avis est favorable à la modernisation du PLU communal et intercommunal, ainsi qu'à la sécurisation contentieuse de ces documents. Il considère qu'à terme, le passage à une élaboration intercommunale du PLU est inévitable, mais celui-ci ne doit pas s'effectuer sous la contrainte de l'automatisme. Il s'agit d'un mauvais signal envoyé aux maires qui peuvent alors légitimement se sentir découragés et démobilisés. En outre, cette démarche est relativement précipitée, à peine deux ans après l'entrée en vigueur de la loi Grenelle II, dont les mécanismes d'incitation n'ont pas encore eu le temps de produire tous leurs effets.

Votre rapporteur pour avis a ainsi privilégié une solution de compromis, qui consistait à prévoir une minorité de blocage permettant d'empêcher ce transfert. Concrètement, le seuil serait fixé à un niveau bas, puisqu'il faudrait réunir 25 % des communes représentant 10 % de la population ou 10 % des communes représentant 25 % de la population. Pour éviter de bloquer définitivement le transfert, une clause de revoyure pourrait être mise en place, à chaque révision d'un PLU du périmètre.

C. INTRODUIRE DES MESURES COMPLÉMENTAIRES POUR LA GESTION DE L'URBANISME LITTORAL

Votre rapporteur pour avis a souhaité insérer dès le présent projet de loi les premières propositions issues des travaux de la mission d'information sur les difficultés d'application de la loi « littoral ». Cette mission, actuellement en cours, est conduite par Odette Herviaux, sénatrice du Morbihan et Jean Bizet, sénateur de la Manche

La première des mesures proposées consiste à introduire un nouveau dispositif, la charte régionale d'aménagement, afin de permettre une adaptation décentralisée de la loi littoral, conformément à l'esprit de sa rédaction initiale. La loi littoral est, en effet, une loi interprétative, qui doit être déclinée localement pour prendre en compte la diversité des littoraux de notre pays. Les difficultés actuellement rencontrés par les élus des communes littorales dans certains départements, proviennent en grande partie d'un défaut d'interprétation de cette loi, qui ouvre le champ à l'application d'une jurisprudence restrictive, élaborée au cas par cas et de façon souvent peu cohérente. Le dispositif proposé vise à pallier cette lacune.

Consciente de la sensibilité de cette loi et de la nécessité de maintenir une protection ferme d'un littoral français soumis à de fortes pressions, la mission d'information a cependant prévu de nombreux garde-fous. En particulier, elle souhaite donner au Conseil national de la mer et du littoral un rôle d'arbitre dans l'élaboration de ces chartes régionales d'aménagement. Celles-ci s'imposeront aux documents d'urbanisme de rang inférieur (SCoT, PLU) mais il est prévu une possibilité d'arbitrage, tant pour préserver une vision harmonieuse à l'échelle nationale que pour régler les problèmes liés à l'articulation des chartes et aux recoupements avec d'autres documents d'urbanisme.

La deuxième proposition que votre rapporteur pour avis a reprise concerne l'ouverture d'une possibilité d'urbanisation dans les « dents creuses » des hameaux des zones rétro-littorales des communes littorales. Elle prévoit néanmoins un encadrement très strict de cette mesure, avec de nombreux garde-fous, afin d'éviter toute remise en cause du dispositif anti-mitige de la loi littoral.

D. CLARIFIER LE RÉGIME DES SITES ET SOLS POLLUÉS

La dernière série d'amendements que votre rapporteur pour avis a soumis à la commission du développement durable concerne la lutte contre l'étalement urbain et l'incitation à la densification des agglomérations existantes.

Votre rapporteur pour avis a proposé un amendement à l'article 66 pour supprimer la disposition introduite par l'Assemblée nationale qui autorise les communes de montagne à déroger à la règle de constructibilité limitée pour rendre constructibles les terrains en friche depuis plus de dix ans. En effet, cette dérogation ne lui a pas paru compatible avec l'objectif de contrôle de l'urbanisation, qui doit être encore plus strict en montagne qu'ailleurs.

Votre rapporteur pour avis a proposé un amendement à l'article 67 qui rétablit l'obligation faite par le texte initial à la commune d'élaborer un règlement local de publicité (RLP) lorsqu'elle lève l'interdiction de construire dans la bande des 100 ou 75 mètres le long des routes à grande circulation. En effet, les députés ont craint que cette obligation aboutisse à des RLP portant sur les zones hors agglomération. Mais le droit existant fait que, par définition, le RLP ne peut porter que sur les zones urbanisées ou sur les zones avoisinant les centres commerciaux hors agglomérations. C'est donc ce dernier cas qui est visé.

Enfin, votre rapporteur pour avis a proposé un amendement portant article additionnel afin d'introduire dans le texte une importante réforme du droit des sites et sols pollués à laquelle l'administration travaille depuis

quatre ans et qui lui a été présentée lors de ses auditions. Cette réforme s'inscrit pleinement dans les objectifs poursuivis par ce projet de loi, car la réhabilitation des friches industrielles est l'une des clefs de la densification de l'habitat urbain que chacun appelle de ses vœux. Or, cette réhabilitation implique une maîtrise du risque de pollution des sols, et un traitement de ceux-ci lorsque la pollution est avérée.

Le pivot de cette réforme est la création de « zones de vigilance » des sites et sols potentiellement pollués, qui reposeront sur l'information rendue publique par l'Etat et seront annexées aux documents d'urbanisme. Ainsi, l'information utile sera plus aisément accessible aux acquéreurs de terrains à usage antérieurement industriel, ainsi qu'à leurs aménageurs.

En outre, l'article additionnel proposé par votre rapporteur pour avis tendait à simplifier les procédures de réhabilitation des sites et sols pollués pour permettre leur changement d'usage, et à clarifier les responsabilités des différents intervenants dans ce domaine.

Réunie le mardi 8 octobre 2013, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, a adopté deux amendements portant articles additionnels relatifs à l'aménagement du littoral et a émis un avis défavorable à l'adoption de l'ensemble des articles du présent projet de loi dont elle s'est saisie pour avis.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 58 AA

(article 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement)

Mise en conformité des plans locaux d'urbanisme

Objet : cet article, inséré par l'Assemblée nationale, décale de douze mois la date à laquelle les plans locaux d'urbanisme devront avoir été révisés pour intégrer les dispositions de la loi « Grenelle II ».

I. Le droit en vigueur

L'article 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi ENE dite « Grenelle II ») a modifié de nombreuses dispositions relatives aux plans locaux d'urbanisme (PLU), en y ajoutant notamment la mise en place d'une évaluation environnementale.

Le troisième alinéa du V de cet article a défini **une date butoir pour la mise en conformité des PLU** avec l'ensemble de ces dispositions. Cette date a été fixée au 1^{er} janvier 2016.

II. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

À l'instar du décalage d'un an voté par l'Assemblée nationale pour la mise en conformité des SCoT avec les dispositions de la loi « Grenelle II » (voir article 58), **le délai de mise en conformité des PLU a également été repoussé au 1^{er} janvier 2017.**

L'argument avancé par les députés est que les délais actuels ne sont pas tenables, les évaluations environnementales nécessitant du temps pour déterminer l'état initial de l'environnement et l'impact des mesures envisagées.

III. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur est favorable à ce décalage temporel, qui prend en compte les réalités du terrain. La mise en conformité des documents d'urbanisme avec les dispositions de la loi « Grenelle II » nécessite du temps. L'harmonisation de l'ensemble des délais au 1^{er} janvier 2017 simplifie également la compréhension du dispositif.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 58 A

(article L. 2124-18 du code général de la propriété des personnes publiques)

Aménagement des règles spécifiques d'utilisation du domaine public fluvial relatives à la Loire

Objet : cet article, inséré par l'Assemblée nationale, vise à assouplir les règles spécifiques en matière de construction et d'excavation à proximité des digues de la Loire.

I. Le droit en vigueur

L'ampleur des crues de la Loire a très tôt conduit le législateur à organiser un dispositif de prescriptions particulières pour la gestion du domaine public fluvial sur ce cours d'eau.

Ainsi, un **arrêt du conseil du roi du 23 juillet 1783 portant règlement pour la navigation de la Loire et rivières y affluentes** organise la navigation, la protection contre les crues, ou encore la surveillance de ce fleuve.

Les digues sur la Loire dépassant fréquemment sept mètres de haut, du fait de l'ampleur des inondations, il importait de réglementer strictement les constructions dans leurs alentours afin de garantir un bon entretien et une certaine stabilité. C'est l'objet du **paragraphe 15 du titre II de l'arrêt du conseil du roi précité** :

*« Fait défenses S. M. à toutes personnes, de quelque qualité et condition qu'elles soient, de planter des arbres ou arbustes, labourer, creuser puits, caves, fossés, ou faire toutes autres excavations de terrain **plus près de dix toises du pied du glacis des levées**, et ce seulement du côté de la campagne ; ordonne S. M. , que ceux qui voudront élever des maisons, écuries, granges ou autres bâtiments, ne pourront le faire que sous la condition expresse que les fondations n'auront qu'un*

pied ou dix-huit pouces de profondeur, que les façades seront éloignées d'une toise du pied desdits glacis, et que les espaces entre ces façades et le dessus ou aire desdites levées seront remplis de terre d'un parfait niveau : veut au surplus, S. M. , qu'aucuns desdits ouvrages ne puissent être entrepris qu'en vertu d'ordonnances des sieurs intendants et commissaires départis, rendues sur l'avis des ingénieurs des turcies et levées, à peine de 500 liv. d'amende et de démolition desdites constructions. »

Ce dispositif est resté pratiquement inchangé depuis 1783. Il a été intégré à l'article 59 du code des voies navigables et de la navigation intérieure en 1956.

Lors de l'élaboration du **code général de la propriété des personnes publiques**, en 2006, il a été repris aux deuxième et troisième alinéas de **l'article L. 2124-18** de ce code.

L'article L. 2124-18 dispose en effet que *« l'édification de toute construction est interdite sur les terrains compris entre les digues et la rivière, sur les digues et levées, ou sur les îles.*

Du côté du val, il est interdit de planter des arbres ou arbustes, de creuser des puits, caves, fossés, ou faire toutes autres excavations de terrain à moins de 19,50 mètres du pied des levées. »

La distance de 19,50 mètres est la traduction moderne des dix toises mentionnées par l'arrêt du conseil du roi de 1783.

L'article L. 2124-16 du code général de la propriété des personnes publiques précise que ces interdictions s'appliquent *« sur la Loire, entre Roanne et le pont d'Oudon, et sur ses affluents, l'Allier, depuis son confluent avec la Dore, le Cher, depuis Saint-Amand, la Vienne, depuis son confluent avec la Creuse, la Mayenne et le Maine, depuis Château-Gontier et jusqu'à leurs confluent avec la Loire »*.

II. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Les députés ont adopté, en commission des affaires économiques, un amendement du Gouvernement visant à moderniser et assouplir le régime d'autorisation des constructions à proximité des digues de la Loire. Du fait de l'évolution des techniques, les règles en vigueur sont devenues obsolètes et font obstacle à la réalisation d'opérations d'urbanisme, parfois nécessaires à l'aménagement des territoires.

Des amendements en ce sens avaient déjà été déposés par Michel Piron à l'Assemblée nationale et Daniel Raoul au Sénat à l'occasion de l'examen de la loi du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction. Le Gouvernement s'était alors engagé à réfléchir à une modification de l'article L. 2124-18 du code général de la propriété des personnes publiques.

C'est l'objet du présent article, qui se propose de moderniser le régime d'autorisation de la réalisation d'ouvrages, de constructions, d'excavations et de plantations, tout en lui conservant un caractère dérogatoire afin de garantir le bon entretien des digues et levées sur la Loire.

Dans la nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 2124-18, la distance de **19,50 mètres** est conservée. **Les « ouvrages, plantations, constructions, excavations et clôtures » situés dans cet intervalle sont soumis à autorisation préfectorale.** Cette autorisation prescrit les mesures nécessaires pour garantir la sécurité des biens et des personnes, l'accès aux digues et leur entretien.

III. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur est favorable à l'assouplissement de ce dispositif devenu obsolète du fait de la modernisation considérable des techniques de construction. L'existence de cet archaïsme juridique conduit aujourd'hui à empêcher, à certains endroits, la réalisation d'aménagements autour des digues, y compris de nature à les renforcer. Cet article n'a en outre aucun équivalent pour les autres fleuves. Sa suppression semble donc opportune.

Votre rapporteur se félicite cependant qu'un régime d'autorisation préfectorale soit instauré. Il s'agit d'un assouplissement des règles, non d'une déréglementation. Une autorisation sera nécessaire pour entreprendre une construction ou un aménagement. Toutes les garanties, tant pour la sécurité des biens et des personnes que pour le bon fonctionnement des ouvrages, sont donc réunies.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 58 B
(article L. 422-2 du code de l'urbanisme)

Compétence préfectorale pour la délivrance des autorisations d'affectation des sols et d'utilisation du domaine public fluvial préalables à la réalisation d'ouvrages sur les bords de la Loire

Objet : cet article, inséré par l'Assemblée nationale, confie au préfet la compétence en matière de délivrance des autorisations de constructions à proximité des digues en bords de Loire.

I. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article a été introduit par amendement du Gouvernement en commission des affaires économiques à l'Assemblée nationale. Il complète l'article précédent, en confiant au représentant de l'État dans le département la délivrance des autorisations préalables à la réalisation d'ouvrages, constructions ou installations comprises dans une bande de 19,50 mètres du pied des levées sur les bords de Loire.

Il complète à cet effet l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme.

Article L. 422-2 du code de l'urbanisme

Par exception aux dispositions du a de l'article L. 422-1, l'autorité administrative de l'État est compétente pour se prononcer sur un projet portant sur :

a) Les travaux, constructions et installations réalisés pour le compte d'États étrangers ou d'organisations internationales, de l'État, de ses établissements publics et concessionnaires ;

b) Les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières radioactives ; un décret en Conseil d'État détermine la nature et l'importance de ces ouvrages ;

c) Les travaux, constructions et installations réalisés à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 121-2 ;

d) Les opérations ayant fait l'objet d'une convention prise sur le fondement de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, pendant la durée d'application de l'arrêté préfectoral prévu au même article ;

e) Les logements construits par des sociétés de construction dans lesquelles l'État détient la majorité du capital.

Lorsque la décision est prise par le préfet, celui-ci recueille l'avis du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.

Cet article est complété par un f) « les ouvrages, constructions ou installations mentionnées à l'article L. 2124-28 du code général de la propriété des personnes publiques ».

II. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur approuve cet article qui complète le dispositif prévu à l'article 58 A. Confier la délivrance des autorisations de construction au préfet permettra d'assurer une gestion cohérente des aménagements sur le territoire, tout en garantissant une protection efficace au regard du risque d'inondation en bords de Loire.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 58

(articles L. 111-1, L. 111-6-1, L. 122-1-2, L. 122-1-9, L. 122-1-12, L. 122-1-13, L. 122-1-14, L. 122-1-16, L. 122-2, L. 122-2-1 [nouveau], L. 122-3, L. 122-4, L. 122-4-1, L. 122-4-2, L. 122-4-3 [nouveau], L. 122-5, L. 122-5-2, L. 122-8, L. 150-1 du code de l'urbanisme ; articles L. 333-1, L. 341-16, L. 350-1, L. 371-3 du code de l'environnement ; articles L. 752-1, L. 752-3, L. 752-5, L. 752-16 [nouveau] et L. 752-23 du code de commerce)

Renforcement de la planification stratégique et du rôle intégrateur du SCoT

Objet : cet article renforce le rôle intégrateur des SCoT et améliore les dispositifs visant à accroître leur maillage territorial. Il conforte également le rôle du SCoT dans la maîtrise de l'aménagement commercial.

I. Le droit en vigueur

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est l'outil de prédilection pour la conception et la mise en œuvre d'une planification intercommunale à grande échelle.

Il permet de définir un projet d'aménagement et de développement durable afin d'orienter l'évolution d'un territoire. Il vise à fournir un cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment en matière d'habitat, de déplacements, de développement commercial, d'environnement et d'organisation de l'espace.

1. La place du SCoT dans la hiérarchie des normes d'urbanisme

Les articles L. 111-1-1 et L. 122-1-12 définissent les obligations de compatibilité du SCoT avec les documents de rang supérieur dans les domaines de la planification, de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Le SCoT doit également prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) aux termes de l'article L. 371-3 du code de l'urbanisme.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi ENE dite loi « Grenelle II ») a érigé le SCoT comme l'unique document d'encadrement du plan local d'urbanisme (PLU) et de la carte communale. L'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme en fixe les modalités et prévoit que **le PLU doit être compatible avec le SCoT dans un délai de trois ans maximum**. Il précise également que ce n'est qu'en l'absence de SCoT que les PLU et les cartes communales doivent être compatibles avec l'ensemble des documents de rang supérieur.

Cette démarche, qualifiée de « **SCoT intégrateur** », n'est pas encore totalement aboutie et des liens juridiques directs subsistent entre le PLU et d'autres documents de rang supérieur (art. L. 123-1-9 du code de l'urbanisme). En particulier, même en présence d'un SCoT, le PLU doit :

- être compatible avec le plan de gestion des risques inondation (PGRI) (art. L. 123-1-10 du code de l'urbanisme), les chartes des parcs naturels régionaux (art. L. 333-1 du code de l'environnement), les directives de protection et de mise en valeur des paysages (art. L. 350-1 du code de l'environnement) ;

- prendre en compte les SRCE et les plans climat-énergie territoriaux (art. L. 123-1-9 du code de l'urbanisme).

2. Le maillage territorial des SCoT

En instaurant les SCoT, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a également posé un **principe de constructibilité limitée**, qui auparavant n'existait qu'en l'absence de plan d'occupation des sols (POS).

L'article L. 122-2 du code de l'urbanisme précise qu'**en l'absence de SCoT**, les communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants (ou à moins de quinze kilomètres de la mer) ne peuvent pas modifier ou réviser leur PLU en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone naturelle ou une nouvelle zone à urbaniser délimitée après le 1^{er} juillet 2002. Une dérogation peut être accordée par le préfet ou, jusqu'au 31 décembre 2016, par l'établissement public en charge du SCoT lorsqu'un schéma est en cours d'élaboration.

L'objectif de cette « **règle des quinze kilomètres** » est de développer la couverture territoriale en SCoT, en réduisant les possibilités

d'urbanisation nouvelle pour les collectivités qui ne sont pas couvertes par ce document.

La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « Urbanisme et habitat » a étendu le principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCoT aux **implantations commerciales et cinématographiques**. Sauf dérogation, dans les communes concernées, il ne peut plus être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale ou cinématographique à l'intérieur des zones à urbaniser ouvertes à l'urbanisation après le 5 juillet 2003.

Tout en limitant les possibilités de dérogation, la loi « Grenelle II » a prévu un renforcement du dispositif en deux étapes : le **seuil est abaissé à 15 000 habitants** à partir de 2013 ; la règle est **applicable à toutes les communes** à partir de 2017.

3. La compétence d'élaboration du SCoT

L'article L. 122-4 du code de l'urbanisme pose le **principe de l'élaboration du SCoT par un EPCI ou un syndicat mixte fermé**, c'est-à-dire exclusivement constitué des communes et EPCI compétents compris dans le périmètre du schéma.

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a cependant introduit une dérogation. En effet, l'article L. 122-4-1 du code de l'urbanisme prévoit que lorsque la majorité des communes comprises dans le périmètre du SCoT sont incluses dans le périmètre d'un syndicat mixte, celui-ci peut exercer la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du SCoT, à condition que les autres communes comprises dans le périmètre du SCoT adhèrent au syndicat mixte pour cette compétence. Dans ce cas, seuls les communes et les EPCI qui adhèrent au syndicat mixte pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du SCoT prennent part aux délibérations concernant le schéma.

En tout état de cause, l'article L. 122-1-16 du code de l'urbanisme, introduit par la loi « Grenelle II » pour favoriser l'harmonisation entre SCoT et PLU, prévoit que l'établissement public qui élabore et gère le suivi du SCoT doit **transmettre, dans un délai de trois mois, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) à chaque commune** comprise dans son périmètre.

4. Le périmètre du SCoT

L'article L. 122-3 du code de l'urbanisme définit les règles de délimitation d'un périmètre de SCoT. Question sensible s'il en est, le périmètre doit être « d'un seul tenant et sans enclave ». Il est notamment prévu que **le périmètre du SCoT puisse être confondu avec celui d'un seul EPCI**. Au 1^{er} janvier 2013, 143 SCoT sont portés par un seul EPCI (soit environ un tiers des SCoT).

En outre, l'article L. 122-1-14 du code de l'urbanisme, issu de la loi « Grenelle II », introduit la **possibilité d'élaborer un schéma de secteur** qui détaille et précise, sur une portion de territoire, le contenu du SCoT. À ce jour, 5 schémas de secteur ont été approuvés et 4 sont en cours d'élaboration.

En revanche, **aucune disposition ne tire les conséquences d'une évolution de périmètre sur l'applicabilité du SCoT**. Dans un contexte où la mise en œuvre du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) a vocation à confronter davantage de SCoT à cette problématique, l'absence de dispositions législatives explicites entraîne une hétérogénéité des pratiques.

Ainsi, selon les départements, le retrait d'une commune d'un périmètre de SCoT entraîne soit l'abrogation des dispositions du SCoT sur la commune qui s'est retirée, soit leur maintien en vigueur. De même, l'extension du périmètre d'un SCoT à une nouvelle commune entraîne soit une applicabilité directe des dispositions du SCoT sur cette commune soit l'application d'une « zone blanche » jusqu'à la révision du SCoT d'accueil.

Certaines de ces pratiques s'avèrent en outre inconstitutionnelles. Ainsi, l'applicabilité directe des dispositions d'un SCoT sans procédure de consultation du public contrevient à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

II. Le dispositif du projet de loi

Pour approfondir la planification stratégique, les dispositions de l'article 58 répondent à plusieurs objectifs.

1. Conforter le rôle intégrateur du SCoT

L'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme est entièrement réécrit. Pour une meilleure lisibilité de la norme cette nouvelle rédaction **énumère de façon exhaustive l'ensemble des documents opposables** aux schémas de cohérence territoriale, aux PLU, documents en tenant lieu et cartes communales qui figuraient auparavant dans différents articles. Une distinction précise est notamment opérée entre les documents qui doivent être « pris en compte » et ceux qui nécessitent un rapport de « compatibilité », permettant ainsi une clarification des règles d'opposabilité.

En outre, le **déla**i de mise en compatibilité du PLU, document en tenant lieu ou carte communale avec le SCoT est réduit de trois à un an pour accélérer indirectement la mise en compatibilité avec l'ensemble des normes supérieures qui s'appliquent à travers le SCoT. **L'entrée en vigueur de cette disposition est différée au 1^{er} juillet 2015** afin de ne pas rendre illégaux les documents d'urbanisme qui :

- n'auraient pas été mis en compatibilité dans le délai d'un an avec le SCoT modifié avant l'entrée en vigueur de la loi ;

- ne pourraient pas être mis en compatibilité avec le SCoT modifié moins d'un an avant la publication de la loi, dans le délai restant à courir après la publication.

En l'absence de SCoT, le délai de mise en compatibilité du PLU avec les documents de rang supérieur reste quant à lui fixé à trois ans.

La nouvelle mouture de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme entraîne la suppression de l'article L. 122-1-12 du même code, avec lequel il était redondant. Les articles L. 333-1, L. 350-1 et L. 371-3 du code de l'environnement sont également modifiés, en coordination avec la nouvelle rédaction de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme.

2. Durcir la règle d'urbanisation limitée en l'absence de SCoT

Une nouvelle rédaction des dispositions relatives au principe d'urbanisation limitée est proposée. Elle fait apparaître clairement dans le code de l'urbanisme un article dédié au régime de l'urbanisation limitée (art. L. 122-2) et un article dédié au régime dérogatoire (art. L. 122-2-1).

(1) La nouvelle version de l'article L. 122-2 clarifie certaines ambiguïtés et renforce le dispositif de lutte contre l'étalement urbain :

- la « règle des quinze kilomètres » est simplifiée en précisant que cette distance se calcule à compter de la limite communale de l'agglomération et non de la limite extérieure de la zone bâtie continue de l'agglomération ;

- le dispositif est explicitement étendu aux zones agricoles qui n'étaient pas expressément mentionnées en raison d'une erreur rédactionnelle au moment du balayage de la loi SRU ;

- la date à partir de laquelle le principe d'urbanisation limitée s'applique à toutes les communes hors SCoT est anticipée au 30 juin 2015 au lieu du 1^{er} janvier 2017, afin de limiter dans le temps l'effet pervers qui relègue l'urbanisation au-delà des 15 km de l'agglomération ;

- le principe d'urbanisation limitée est rendu applicable à l'élaboration des PLU ainsi qu'à l'élaboration et aux évolutions des cartes

communales, car en l'état actuel du droit, il ne s'applique qu'aux seules modifications de PLU existants ;

- le régime des exploitations commerciales et cinématographiques est étendu aux cartes communales (en complément des PLU).

(2) Le nouvel article L.122-2-1 permet d'unifier et de durcir le régime des dérogations :

- il précise que l'initiative de la demande de dérogation incombe au porteur de projet et non à la commune ;

- l'avis des commissions départementales de consommation des espaces agricoles (CDCEA) se substitue aux avis des chambres d'agriculture et des commissions départementales de la nature, du patrimoine et des sites ;

- la logique dérogatoire est renversée : alors que la loi « Urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 avait encadré les motifs de **refus** de dérogation, la dérogation ne peut désormais être **accordée** que sous certaines conditions ;

- le régime juridique des dérogations est également unifié, quelle que soit la nature du projet (habitations ou exploitations commerciales par exemple) ;

- un dispositif de lutte contre l'apparition de friches commerciales est introduit : les porteurs de projets commerciaux sollicitant une dérogation au principe d'urbanisation limitée doivent organiser la remise en état du site dès qu'il est mis fin à son exploitation ; les modalités du démantèlement et les conditions de constatation d'une carence par le préfet sont déterminées par un décret en Conseil d'État.

3. Faciliter la réalisation de SCoT à l'échelle de périmètres pertinents

La nouvelle rédaction de l'article L. 122-4 prévoit l'**extension de la compétence pour élaborer un SCoT aux syndicats mixtes ouverts**, c'est-à-dire constitués entre des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public (comme des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture ou de métiers). En effet, ces syndicats mixtes ouverts, mentionnés aux articles L. 5721-1 et suivants du CGCT, **disposent en général de l'ingénierie nécessaire à l'élaboration d'un SCoT** : c'est notamment le cas des pays et des syndicats mixtes de parc naturel régional.

En mobilisant cette capacité d'ingénierie tout en évitant la création d'une nouvelle structure juridique lorsque le périmètre envisagé se superpose avec le territoire couvert par un syndicat mixte ouvert, cette mesure répond au double objectif de simplification et d'accélération de la couverture du territoire par des SCoT. Afin de respecter la répartition des compétences, il est précisé que seuls les communes et les EPCI qui adhèrent

au syndicat mixte pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du SCoT prennent part aux délibérations concernant le schéma.

Un nouvel article L. 122-4-3 est inséré : il précise que **la charte de parc naturel régional (PNR) vaut SCoT** dès lors qu'elle comporte un chapitre individualisé comprenant les documents constitutifs d'un SCoT et qu'elle en respecte les conditions d'élaboration. Cette disposition ne s'applique toutefois que dans le périmètre d'un parc naturel régional non couvert par un SCoT. Concrètement, l'étude d'impact annexée au projet de loi laisse entendre que trois à six territoires fortement ruraux seraient potentiellement concernés (notamment le Plateau de Millevaches, les Grands causses, le Périgord limousin).

Les objectifs des chartes de PNR et SCoT étant convergents, cette mesure permet d'exploiter des économies d'échelle : les études réalisées lors de l'élaboration de la charte de PNR ainsi que l'ingénierie peuvent être réinvesties dans le processus d'élaboration du SCoT, les aspects environnementaux propres aux PNR sont directement pris en compte dans les SCoT, la charge administrative est allégée par l'absence d'une structure juridique redondante. Pour veiller à la cohérence d'ensemble, le périmètre de la charte de PNR valant SCoT doit être approuvé par décision préfectorale.

En matière d'**évolution de périmètre du SCoT**, l'article L. 122-5 est modifié conformément à la doctrine actuelle du ministère de l'Égalité des territoires et du logement. Il prévoit **l'abrogation directe des dispositions du SCoT de départ**, et **l'application d'une « zone blanche » sur le territoire nouvellement inclus jusqu'à révision ou modification du SCoT d'accueil**. Cette disposition a des conséquences importantes : les communes et EPCI qui se retrouvent en zone blanche sont de nouveau soumis au principe d'urbanisation limitée, ce qui peut entraîner le gel transitoire des projets d'urbanisation.

L'application de ces dispositions est néanmoins limitée dans le temps : la prise en compte du nouveau périmètre pourra se faire au plus tard dans un délai de six ans, conformément à l'article L. 122-14 du code de l'urbanisme, qui impose à l'établissement public de SCoT de procéder à une analyse des résultats de l'application du SCoT et de délibérer sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète.

4. Articuler de façon cohérente le SCoT et les PLU communaux et intercommunaux (PLUi)

Pour faciliter la coordination entre les différents documents d'urbanisme, l'article L. 122-1-16 du code de l'urbanisme prévoit désormais **la transmission de l'intégralité du SCoT aux communes et EPCI compétents en matière de PLU**. En effet, les PLU et cartes communales doivent être compatibles avec l'intégralité du SCoT et non uniquement le document d'orientation et d'objectifs (DOO).

À l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme est également introduite la **nécessité d'élaborer un SCoT à l'échelle d'au moins deux EPCI à compter du 1^{er} juillet 2014**. Cette mesure vise à éviter, dans un contexte de transfert de la compétence PLU aux EPCI, une superposition des périmètres PLUi et SCoT. Pour disposer de marges de manœuvre suffisantes et répondre aux enjeux stratégiques du territoire, le périmètre du SCoT a davantage vocation à se rapprocher des notions de « bassin de vie », de « bassin d'emploi » et « d'aire urbaine ».

Ce dispositif ne remet d'ailleurs pas en cause les SCoT déjà existants, même lorsqu'ils sont aujourd'hui portés par un seul EPCI. Lorsque les EPCI concernés ont un territoire qui correspond à un bassin de vie, ils pourront choisir d'élaborer un PLUi valant SCoT, tel que prévu par l'article L. 123-1-7 du code de l'urbanisme.

Toujours pour éviter une confusion entre les niveaux d'intervention des documents de planification, l'article L. 122-1-14 relatif aux schémas de secteur est abrogé. La **suppression des schémas de secteur** est cependant sans effet sur ceux déjà approuvés ou dont le périmètre a été délimité par délibération de l'établissement public porteur de SCoT en application de l'article R. 122-11, qui pourront alors être menés à terme.

En pratique, les établissements publics porteurs de SCoT qui souhaiteraient obtenir le même degré de précision qu'un schéma de secteur auront toujours la faculté de réaliser un zoom sur la partie du SCoT concerné.

5. Faire du SCoT le document de référence pour la mise en œuvre de l'urbanisme commercial

La planification de l'urbanisme commercial présente des enjeux forts en termes d'artificialisation des sols. Dans ce domaine, l'article 58 du présent projet de loi comporte des dispositions visant à :

- faciliter l'intégration du document d'aménagement commercial (DAC) dans le SCoT ;
- faire évoluer le DAC pour renforcer la maîtrise des conditions d'implantation commerciales et supprimer les zones d'aménagement commercial ;
- favoriser la densité des parcs de stationnement des projets d'équipements commerciaux ;
- intégrer les « drive » dans le champ des autorisations d'aménagement commercial.

L'urbanisme commercial relevant de la compétence de la commission des affaires économiques, votre rapporteur pour avis renvoie

aux travaux de cette commission, saisie au fond, pour une analyse plus détaillée de ces dispositions.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

1. Sur le SCoT intégrateur

Un amendement adopté en commission des affaires économiques rallonge le délai d'un an pour la mise en conformité du PLU après approbation du SCoT : il prévoit **l'engagement de la procédure de révision dans un délai d'un an et son achèvement dans un délai de trois ans**. Un amendement adopté en séance publique précise que les délais courent à compter de la date à laquelle le SCoT est devenu exécutoire.

Un amendement a été adopté en séance publique pour tenir compte des dispositions de la loi n°2011-1749 du 5 décembre 2011 relative au Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC). Cette loi, dérogoratoire du droit commun, permet à la Collectivité territoriale de Corse (CTC) de créer une directive territoriale d'aménagement (DTA) en lieu et place de l'État. Elle précise que le PADDUC peut être modifié sur proposition du Conseil exécutif de la CTC, lorsque les changements envisagés n'ont pas pour effet de porter atteinte à son économie générale (art. L. 4424-14 du CGCT). Or la réécriture initiale de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme omettait cette spécificité, ce que l'amendement corrige.

Un autre amendement adopté en séance publique précise à l'article L. 122-1-3 du code de l'urbanisme, qu'en matière de déplacements, **le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCoT intègre « une approche qualitative prenant en compte les temps de déplacement »**. Il s'agit d'éviter que le PADD ne se limite à l'énumération de projets d'infrastructures, et prenne en compte les contraintes auxquelles les usagers sont confrontés dans leur vie quotidienne.

Enfin, à l'initiative de la commission du développement durable, la commission des affaires économiques a **décalé d'un an, au 1^{er} janvier 2017, la date à laquelle les SCoT devront avoir été révisés pour intégrer les dispositions de la loi « Grenelle 2 »**. L'échéance actuelle est en effet jugée difficile à tenir : des SCoT uniquement conformes à la loi SRU pouvant être approuvés jusqu'en juillet prochain, ils devront immédiatement engager une révision afin d'être « grenellisés » et ainsi intégrer de multiples compléments comme par exemple l'analyse de la consommation foncière des dix dernières années servant à fixer des objectifs de limitation.

2. Sur le principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCoT

Le délai d'application du principe d'urbanisation limitée au-delà des « quinze kilomètres » a été **reporté au 31 décembre 2016** par la commission

des affaires économiques de l'Assemblée nationale, qui a jugé que l'échéance du 30 juin 2015 était trop contraignante.

Pour lutter plus efficacement contre l'apparition de friches commerciales, **les obligations de démantèlement et de remise en état des sites ont été étendues à l'ensemble des exploitations commerciales**, que le territoire soit ou non couvert par un SCoT.

3. Sur le périmètre du SCoT

Un amendement adopté en commission des affaires économiques prolonge la nouvelle règle selon laquelle à compter du 1^{er} juillet 2014, le périmètre d'un SCoT devra inclure au moins deux EPCI. L'article L. 122-3 du code de l'urbanisme est complété pour prendre en compte les dynamiques locales qui ont pu conduire à des regroupements à l'issue d'un travail sur la réalisation d'un SCoT : à compter du 1^{er} juillet 2014, **il ne pourra plus être arrêté de périmètre de SCoT recouvrant celui d'un seul EPCI.**

À l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme, il est également précisé que **le périmètre du SCoT prend en compte les besoins des habitants en matière d'espaces verts**, et non uniquement d'équipements, de logements, de services et d'emplois. Cet amendement, proposé par la commission du développement durable, conforte le rôle des espaces verts comme vecteurs d'une réponse écologique aux enjeux de la transition climatique et d'une réponse sociétale aux enjeux de la vie urbaine. En outre, **le décret en Conseil d'État qui devait traduire réglementairement ces dispositions a été supprimé**, afin de réaffirmer que le SCoT est bien un projet de territoire élaboré par les élus de ce territoire, et non sur la base de critères statistiques réglementaires.

En matière d'évolution de périmètre, l'application d'une « zone blanche » aux territoires quittant le périmètre d'un SCoT (art. L. 122-2 du code de l'urbanisme) a été assouplie par la commission des affaires économiques, bien que ces cas soient amenés à se raréfier au fur et à mesure que le maillage territorial des SCoT progresse : il est ainsi précisé à l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme que **le principe d'urbanisation limitée ne concerne plus les communes et EPCI qui se retireraient du périmètre d'un SCoT sans en intégrer un nouveau.**

4. Sur l'intégration des schémas de secteur et des chartes PNR

Une disposition transitoire adoptée en commission des affaires économiques **permet aux schémas de secteur existants ou en cours d'élaboration d'évoluer par une procédure de modification pour pouvoir tenir lieu de PLU intercommunal.** Cette mesure prend en compte le travail fourni en donnant aux schémas de secteurs existants la possibilité de

conserver une utilité. Ce schéma de secteur ne peut toutefois pas tenir lieu de PLH ou de PDU.

En séance publique, la rédaction de l'article L. 122-4-3 du code de l'urbanisme a été modifiée : désormais **la charte PNR peut tenir lieu de SCoT** si elle comporte un chapitre individualisé, lorsque le territoire du PNR n'est pas déjà, intégralement **ou partiellement**, couvert par un SCoT. La version antérieure exigeait que l'intégralité du territoire ne soit pas couverte par un SCoT, mais cette condition a été jugée trop restrictive. Aussi, l'amendement voté permet d'assurer la couverture des communes du territoire PNR qui n'étaient pas antérieurement couvertes par un SCoT.

IV. La position de votre rapporteur

Cet article est la clé de voûte de ce projet de loi en matière de planification stratégique. **Votre rapporteur est favorable au principe du SCoT intégrateur.** Les élus qui élaborent leur PLU n'auront alors plus qu'un seul document à examiner, intégrant l'ensemble des dispositions des documents de rang supérieur. Cela devrait simplifier grandement leur tâche.

Votre rapporteur propose néanmoins de compléter les aménagements techniques apportés par l'Assemblée nationale par quelques mesures ponctuelles.

Il estime souhaitable de **corriger la situation des « zones blanches »** introduite par l'Assemblée nationale. Il est en effet prévu que **lorsqu'une commune se retire d'un SCoT sans en intégrer un nouveau, elle ne soit pas soumise au principe d'urbanisation limitée**, pour éviter le gel des projets en cours. Afin de ne pas supprimer l'incitation à élaborer un nouveau SCoT, **votre rapporteur propose de limiter cette exception dans le temps, en prévoyant un délai de six ans à compter de la date du retrait.**

Votre rapporteur propose également **qu'un établissement public porteur de SCoT**, une fois celui-ci créé et dans l'attente de l'approbation du SCoT, **puisse exprimer un avis sur les dérogations au principe d'urbanisation limitée** accordées par le préfet.

Il suggère de **généraliser l'interdiction de délivrer une autorisation d'exploitation commerciale ou cinématographique en l'absence de SCoT**, en supprimant la référence aux seuls secteurs rendus constructibles après le 5 juillet 2003, date d'entrée en vigueur de la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 « Urbanisme et habitat ».

Il propose également la **végétalisation systématique des aires de stationnement affectées aux bâtiments commerciaux**, construites après le 1^{er} juillet 2014. Cette végétalisation contribue en effet à limiter les risques d'inondation et rend la densification des villes plus supportable. De nombreuses municipalités font déjà ce choix, à l'instar du parking du Zénith à Strasbourg.

Enfin, votre rapporteur suggère que **le délai d'un an prévu pour engager les procédures de mise en compatibilité des PLU avec le SCoT** ne commence à courir qu'**à partir du moment où le SCoT est effectivement devenu exécutoire** et non pas à compter de son approbation, comme la rédaction actuelle le suggère.

Votre commission pour avis a adopté un amendement procédant à cet ajustement de délai, ainsi qu'un amendement de clarification rédactionnelle et un amendement de coordination. Puis, elle a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 58 ter

Mise en œuvre d'une démarche d'inter-SCoT

Objet : cet article, inséré par l'Assemblée nationale, donne un cadre juridique aux démarches d'inter-SCoT.

I. Le droit en vigueur

Le SCoT aborde des problématiques dont l'impact dépasse bien souvent son propre territoire et dont les interactions avec les SCoT voisins sont fréquentes. Par exemple, les continuités écologiques s'appréhendent généralement à une échelle géographique plus étendue que le bassin de vie de population (le bassin de vie étant l'échelle la plus recherchée pour déterminer un périmètre de SCoT).

Aussi, **une démarche inter-SCoT permet de traiter, à une échelle plus pertinente, certains thèmes essentiels comme la préservation des continuités écologiques ou l'intégration de grands projets** (projets d'infrastructures par exemple) dans un projet de développement élaboré collectivement.

Les démarches inter-SCoT ont ainsi pour but principal d'apporter de la cohérence entre des SCoT riverains. Elles répondent à la fois à la nécessité de réfléchir collectivement aux interfaces entre les SCoT voisins, pour une meilleure cohérence des politiques publiques, et aux besoins d'entraide entre les techniciens de SCoT ou de mutualisation de moyens.

Jusqu'ici, ces démarches se déroulent en dehors de tout cadre formel et sont souvent portée par un « SCoT métropolitain ». Elles reposent davantage sur l'existence d'un consensus technique que sur la volonté politique forte d'un « grand territoire ».

Une étude menée en 2009 par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU)¹ recensait 16 démarches inter-SCoT en cours.

II. Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Un amendement portant article additionnel a été adopté en séance publique afin de donner un cadre juridique aux inter-SCoT. Il pose le **principe de leur co-élaboration**. Sous réserve de la validité des SCoT sous-jacents, l'inter-SCoT doit être révisé tous les six ans, faute de quoi il est réputé caduc. La procédure de révision est celle applicable aux SCoT.

Une règle de double-majorité qualifiée est instituée : l'inter-SCoT est approuvé par au moins deux tiers des assemblées délibérantes représentant au moins deux tiers de la population du territoire concerné. En outre, il doit obligatoirement être approuvé par le conseil régional, le conseil général, les métropoles et toute entité urbaine représentant au moins un quart de la population du territoire.

Afin d'organiser la coopération entre l'urbain et le rural, il est également prévu que **les schémas directeurs régionaux et départementaux sectoriels soient mis en conformité avec les prescriptions de l'inter-SCoT, qui leur sont opposables**, et puissent faire l'objet d'une charte de mise en œuvre entre les parties ayant approuvé l'inter-SCoT.

III. La position de votre rapporteur

Au-delà des problèmes techniques, comme la gestion des évolutions de périmètre ou des multiples échéances des SCoT sous-jacents, **votre rapporteur pour avis n'est pas favorable à la reconnaissance d'une nouvelle strate de planification territoriale**.

Le projet de loi propose une démarche de SCoT intégrateur qui facilite l'élaboration des documents d'urbanisme inférieurs, à laquelle votre rapporteur pour avis souscrit pleinement. En revanche, **les objectifs de simplification administrative ne sont pas remplis** si l'on en vient à reconnaître simultanément un nouveau degré d'organisation territoriale. Il est toujours possible de justifier la fuite en avant, et **sur ce schéma apparaîtront bientôt des inter-inter-SCoT et tous leurs successeurs**.

¹ *Les démarches inter-SCoT en France. État des lieux en 2009 et perspectives. (février 2010)*

La collaboration et la coordination entre différents établissements porteurs de SCoT s'exerce déjà dans le cadre du droit commun. Préférant s'en tenir à l'avancée prometteuse du SCoT intégrateur, **votre rapporteur pour avis souhaite la suppression de cet article.**

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article additionnel après l'article 58 ter

Renforcement de la planification dans les zones littorales

Objet : cet article crée des chartes régionales d'aménagement afin de permettre l'adaptation des dispositions de la loi littoral aux particularités locales.

Cet amendement portant article additionnel est issu des travaux de la **mission** sur les difficultés d'application de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, confiée par votre commission du développement durable à nos collègues Odette Herviaux et Jean Bizet.

I. Le contexte

Dès son origine, la loi « littoral » a entendu définir de façon très large les règles d'aménagement codifiées aux articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme. Ces règles avaient en effet vocation à être précisées par des **prescriptions régionales qui n'ont jamais vu le jour**. À l'époque, les régions venaient à peine d'être créées comme collectivités territoriales, et les services de l'État eux-mêmes n'étaient pas organisés au niveau régional. Le dispositif avait donc peu de chances de fonctionner.

En l'absence d'interprétation permettant une adaptation des règles d'urbanisme de la loi « littoral » aux particularités locales, son application s'est révélée difficile. Dans les faits, **le juge administratif s'est retrouvé à devoir interpréter lui-même la loi littoral**, avec un biais davantage orienté vers la protection de l'environnement que vers le développement équilibré des territoires littoraux, ce que suggérait pourtant la loi.

Prenant acte de l'échec des prescriptions régionales, l'État s'est appuyé, à partir de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, sur les directives territoriales d'aménagement (DTA). Les DTA sont opposables aux

documents d'urbanisme de rang inférieur (SCoT, PLU) et peuvent préciser les modalités d'application de la loi littoral. Leur élaboration s'effectue sous la responsabilité de l'État. **Seulement quatre DTA « littorales »** (Alpes-Maritimes, estuaire de la Seine, estuaire de la Loire, Bouches-du-Rhône) **ont été adoptées**, en raison d'une procédure excessivement longue et complexe. Cet outil a été assoupli par la loi Grenelle II mais a également perdu sa force prescriptive.

En conséquence, près de trois décennies après l'entrée en vigueur de la loi « littoral », **il manque toujours l'instrument d'interprétation** qui permettrait d'atteindre réellement les objectifs équilibrés qu'elle fixe.

II. Le dispositif proposé

La mission d'information propose donc de créer des **chartes régionales d'aménagement**, qui s'inspirent des prescriptions régionales originellement prévues.

Il est en effet raisonnable de penser que les régions sont aujourd'hui mûres pour assumer ce rôle. En outre, les services de l'État eux-mêmes s'organisent de plus en plus au niveau régional. Les chartes régionales d'aménagement ne sont rien d'autre qu'un **retour à l'esprit initial de la loi**, adoptée à l'unanimité sur la base de cet équilibre subtil.

Concrètement, l'élaboration de ces chartes serait pilotée par le conseil régional, mais en **associant l'ensemble des acteurs concernés**, au premier rang desquels l'État. L'avis de tous les acteurs également obligatoire avant que le projet ne soit soumis à enquête publique.

La procédure d'élaboration serait **mise en œuvre par le conseil régional** à son initiative ou lorsqu'il est saisi de cette demande par au moins 30 % des communes littorales de la région.

Un **mécanisme de délégation** est prévu pour l'élaboration du projet de charte, afin de pouvoir notamment s'appuyer sur des structures déjà existantes, comme par exemple le GIP littoral aquitain.

La charte régionale d'aménagement **ne pourrait être approuvée que sur avis conforme du Conseil national de la mer et du littoral**, qui joue le rôle d'un garde-fou impartial, permettant notamment de conserver une vision d'ensemble, et le cas échéant d'harmoniser les chartes entre régions voisines ou appartenant à une même façade maritime. Le Conseil national de la mer et du littoral se prononcerait également sur la manière dont la charte régionale d'aménagement s'articule avec les dispositions d'un schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) d'une directive territoriale d'aménagement prescriptive, pour les communes soumises à une superposition de leurs périmètres respectifs.

Afin d'éviter tout enlisement, le projet de charte devra être présenté au Conseil national de la mer et du littoral **dans un délai de trois ans** suivant

la décision de son élaboration. Une fois approuvée, la charte régionale d'aménagement sera **opposable aux documents d'urbanisme de rang inférieur** (SCoT, PLU, etc.) dans un rapport de compatibilité.

Comme les DTA, les chartes régionales d'aménagement sont soumises à évaluation environnementale.

III. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur propose l'adoption du présent article additionnel. Ce nouvel outil présente notamment les avantages suivants :

- il **correspond à l'esprit initial de la loi littoral** et permet une déclinaison plus fine de cette loi, adaptée aux particularités locales, tout en conservant un garde-fou garantissant la cohérence à l'échelle nationale ;

- il est **facultatif** et ne s'imposera en pratique que dans les territoires désirant s'en saisir, lorsque l'application de la loi littoral est mal vécue par un nombre suffisant de communes qui y sont soumises ;

- il s'agit d'un **document isolé**, consacré uniquement à l'interprétation de la loi littoral : contrairement au PADDUC (Corse) dont l'ambition est plus large, il pourra être adopté dans des délais raisonnables ;

- il **responsabilise les élus locaux** qui sont alors eux-mêmes chargés de dialoguer et de proposer une réponse équilibrée aux difficultés qu'ils rencontrent.

Votre commission pour avis a émis à l'unanimité un avis favorable à l'adoption de cet article additionnel.

*Article additionnel après l'article 58 ter
(article L. 146-4 du code de l'urbanisme)*

Densification et prévention dans les zones littorales

Objet : cet article permet une densification limitée des hameaux dans les zones rétro-littorales des communes littorales, renforce l'obligation de délimiter les espaces proches du rivage dans les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme et introduit le risque de submersion marine comme motif d'élargissement de la bande des cent mètres.

Cet amendement portant article additionnel est également issu des travaux de la **mission** sur les difficultés d'application de la loi littoral.

I. Le dispositif proposé

1. La densification des hameaux dans les communes littorales

La possibilité d'autoriser des hameaux nouveaux alors que le comblement des « dents creuses » des hameaux existants est interdit est mal comprise des élus comme des préfets. Cette situation est d'autant plus paradoxale que certaines communes sont parfois uniquement constituées de hameaux, sans qu'il ne soit possible de définir un village ou un bourg central.

Le présent article additionnel propose de permettre le comblement de ces dents creuses lorsque les hameaux auront été **préalablement définis** par une charte régionale d'aménagement (CRA) ou une directive territoriale d'aménagement (DTA), identifiés et délimités comme tels par les documents de rang inférieur (SCoT, PLU). Concrètement, pour éviter les abus, la définition des hameaux sera arbitrée soit par le Conseil national de la mer et du littoral (CNML) (pour les CRA) soit directement par les services de l'État (pour les DTA).

Il est en outre prévu que le comblement des dents creuses **n'ouvrira pas droit ultérieur à une extension de l'urbanisation**, dans le cas où la tentation de requalifier ensuite le hameau en village ou agglomération pourrait exister.

La densification devra également respecter des critères de proportionnalité, afin que ces dents creuses ne servent pas de prétexte à l'installation d'immeubles ou de bâtiments volumineux. Enfin, cette possibilité ne sera **pas ouverte aux hameaux situés dans les espaces proches du rivage**. Seront essentiellement concernés en pratique, les hameaux situés dans les parties rétro-littorales des communes littorales.

2. La délimitation des espaces proches du rivage dans les documents d'urbanisme

La délimitation des espaces proches du rivage dans les POS et les PLU est **globalement rare**, même lorsqu'un document de rang supérieur (DTA, SAR, SCoT) les a préalablement identifiés. Or, l'échelle utilisée pour les cartographier dans les documents de planification est loin de pouvoir compenser leur absence de délimitation dans les PLU.

Aussi, le présent article additionnel vise à renforcer l'obligation d'identifier ces espaces dans les SCoT et de les délimiter dans les PLU, sous peine de ne pouvoir les urbaniser qu'avec l'accord du préfet.

3. La prévention des risques naturels liés aux submersions marines

Le risque de submersion marine est de plus en plus préoccupant pour les élus des communes littorales. Il n'est pourtant pas évoqué dans les dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme.

À l'instar de l'érosion, la prévention des risques naturels liés aux submersions marines est donc **ajoutée aux cas d'ouverture pouvant justifier un élargissement de la bande des cent mètres** dans le PLU.

II. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur propose l'adoption du présent article additionnel. Le comblement des dents creuses constituera un moyen raisonnable de limiter l'artificialisation des sols et la consommation des espaces agricoles dans les zones littorales.

Votre commission pour avis a émis à l'unanimité un avis favorable à l'adoption de cet article additionnel.

Article 59

(articles L. 111-4, L. 121-1 et L. 444-1 du code de l'urbanisme)

Prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat

Objet : cet article clarifie la situation juridique des habitats mobiles ou démontables et les règles relatives à la délivrance des autorisations d'urbanisme sur les terrains aménagés à cet effet.

I. Le droit en vigueur

Au cours des dernières années, des formes d'habitat alternatif (yourtes, tipis, etc.) se sont développées. Certaines personnes souhaitent en effet vivre dans un habitat léger, démontable et ayant un impact limité sur l'environnement.

Un vide juridique existe cependant quant au statut de ce mode d'habitat intermédiaire, qui se situe entre le camping et le logement dans des bâtiments « en dur » nécessitant un permis de construire. **La situation a été aggravée par un récent conflit de jurisprudence,** certaines décisions

assimilant les yourtes à des tentes¹ et d'autres les déclarant illégales faute de permis de construire.

En tant qu'installation destinée à l'habitation principale, **la yourte est considérée comme une construction si elle présente une conjonction de critères de durabilité et de permanence certains** (CA de Nîmes n° 12/00315 du 13 avril 2012). La jurisprudence apprécie ces critères en fonction de l'équipement de la yourte : réseaux individuels (panneaux solaires, dispositif de pompage d'eau d'un puits, évacuation des eaux usées intérieures par un bassin phyto épuration) et équipements intérieurs (évier, toilettes sèches, système sommaire de douches, poêles).

La yourte destinée à de l'habitation principale est soumise au droit commun des constructions : déclaration préalable jusqu'à 20 m² de surface de plancher et au permis de construire au-delà. **Elle ne peut, néanmoins, être implantée que dans les secteurs constructibles** conformément aux règles applicables dans la zone concernée. Ainsi, il appartient au maire de ladite zone d'établir un plan local d'urbanisme (PLU) permettant d'analyser et d'organiser les projets d'écovillages composés de ce type d'habitats alternatifs, dans la mesure où ces écohomeaux s'avèrent compatibles avec un développement équilibré de la commune.

D'après le rapport d'information n°2826 sur le statut et la réglementation des habitats légers de loisir déposé par les députés Jean-Louis Léonard et Pascale Got en 2010, **on dénombre aujourd'hui environ 250 000 parcelles privées accueillant des habitats légers et mobiles, dont près de 80 % sont en infraction** aux codes de l'urbanisme et de l'environnement. Ces infractions ont longtemps été tolérées au niveau local du fait du flou législatif et réglementaire entourant le statut des habitats légers.

Une clarification législative pourrait utilement permettre de sortir de la judiciarisation des relations relatives entre les porteurs de projets d'habitat alternatif et les collectivités locales, en **précisant dans quelles conditions les yourtes peuvent être installées**.

Les dispositifs juridiques actuellement en vigueur sont les suivants :

- l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme prévoit l'implantation en zone constructible de terrains aménagés pour l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leur utilisateur ;

- l'article L. 111-4 du même code interdit la délivrance d'autorisations d'urbanisme en l'absence de desserte du terrain par les réseaux de distribution d'eau, d'assainissement et d'électricité.

¹ Les tentes, du fait de leurs caractéristiques propres, ne nécessitent en général pas d'autorisation au sein ou en dehors des terrains aménagés, sous réserve du respect de certaines conditions : un faible espace occupé au sol, une durée d'installation limitée, un nombre inférieur à six sur une parcelle donnée. Elles sont uniquement soumises, en dehors des terrains aménagés, aux limitations visant la pratique isolée du camping.

Ces dispositions s'appliquent notamment à l'aménagement de terrains pour l'installation des résidences mobiles des gens du voyage. Les terrains familiaux locatifs et les aires d'accueil des gens du voyage doivent être situés en secteurs constructibles et sont soumis à autorisation d'urbanisme. Dans les communes dotées d'un document d'urbanisme, l'aménagement de ces aires est possible en zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU), mais également en zones agricoles (A) ou naturelles (N), à condition toutefois de ne pas remettre en cause la vocation agricole ou naturelle de la zone.

La faible lisibilité de cette dernière disposition alimente les difficultés croissantes à réaliser des aires d'accueil. Seule la moitié des places prévues par les schémas d'accueil départementaux est effectivement en service. Les besoins de financement sont notamment liés au choix de la localisation de ces aires, impliquant le plus souvent d'importants travaux de voirie et de réseaux divers. **Une contradiction apparaît dès lors entre le faible coût des zones agricoles ou naturelles, et la nécessaire remise en cause de leur vocation par les aménagements nécessaires.**

II. Le dispositif du projet de loi

Les dispositions de l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme sont élargies et clarifiées. **Il n'est plus fait référence aux seules caravanes** mais aux résidences mobiles qui constituent l'habitat traditionnel des gens du voyage ainsi qu'aux **résidences démontables constituant l'habitat traditionnel de leurs utilisateurs** (par opposition à une utilisation touristique). Cette dernière catégorie introduit une reconnaissance juridique spécifique des yourtes.

Il est par ailleurs précisé que ces résidences mobiles ou démontables, peuvent être autorisées dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) délimités par le règlement du PLU. **Ces résidences pourront ainsi être pastillées au sein des zones agricoles ou naturelles**, clarifiant ainsi les possibilités d'installation d'aires d'accueil pour les gens du voyage.

L'article L. 111-4 du code de l'urbanisme est quant à lui complété par **l'introduction d'un régime dérogatoire pour l'installation des résidences démontables sur des terrains non raccordés aux réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement** : les demandes d'autorisation ne seront pas refusées si le porteur du projet peut démontrer son autonomie vis-à-vis des réseaux et assurer la sécurité incendie des occupants.

Un décret en Conseil d'État est prévu pour définir les conditions dans lesquelles la demande d'autorisation comporte des engagements sur le respect des conditions d'hygiène et de sécurité.

Enfin, l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme est modifié afin de préciser que **les SCoT, PLU et cartes communales doivent prendre en compte « les besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat »** et intégrer les « besoins en matière de mobilité ».

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Sur proposition du rapporteur pour avis de la commission du développement durable, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant, à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, que **les documents d'urbanisme cités doivent également intégrer les besoins en matière de transport de marchandises**. L'objectif est d'amorcer une réflexion sur les évolutions nécessaires de la livraison de marchandises en zones urbaines et ses alternatives.

IV. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur se félicite de la clarification du statut juridique des yourtes proposée par cet article.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 60

(articles L. 121-10, L. 124-2, L. 126-1 et L. 141-5 du code de l'urbanisme)

Modernisation des cartes communales

Objet : cet article élargit le champ d'application de l'évaluation environnementale applicable aux cartes communales, démocratise leur contenu et leur gouvernance et sécurise leur régime juridique.

I. Le droit en vigueur

La carte communale est avant tout un zonage simplifié qui décline les modalités d'application du règlement national d'urbanisme (RNU). Elle a pour fonction principale de délimiter les secteurs constructibles et inconstructibles, ou plus exactement les secteurs où il ne peut être construit de bâtiments réellement nouveaux. En effet, les cartes communales ne peuvent interdire l'adaptation ou la réfection des constructions existantes.

1. L'évaluation environnementale des cartes communales

L'article L. 121-10 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi « Grenelle II »), énumère les documents d'urbanisme faisant l'objet d'une évaluation environnementale.

Si les PLU sont concernés dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement ou qu'ils comportent un plan de déplacements urbains (PDU), **seules les cartes communales qui « permettent la réalisation d'activités, de travaux, d'ouvrages ou d'installations mentionnés à l'article L. 414-4 du code de l'environnement » sont soumises à cette obligation.**

Cela concerne en pratique les cartes communales dont le périmètre chevauche, partiellement ou totalement, un site Natura 2000, ainsi que celles des communes limitrophes si elles sont susceptibles d'affecter de manière significative un tel site.

Ce champ d'application restreint n'est pas compatible avec la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. **La proximité d'un site Natura 2000 n'est en effet pas le seul cas où une carte communale peut avoir une incidence notable sur l'environnement.**

2. La procédure d'élaboration et le contenu des cartes communales

L'article L. 124-2 du code de l'urbanisme définit le contenu et la procédure d'élaboration des cartes communales. Cette procédure, réduite aux garanties essentielles, est d'une grande simplicité. **À l'exception d'une enquête publique, rien n'est imposé.**

En particulier, **l'initiative d'une procédure d'élaboration ne relève d'aucune décision du conseil municipal** : ce pouvoir est dans les faits détenu par le maire. Le conseil municipal n'intervient qu'en fin de procédure pour approuver le projet de carte communale, conjointement avec le préfet qui rend son avis dans un délai de deux mois, faute de quoi il est réputé favorable.

Cette situation n'est pas exemplaire en termes de démocratie locale. La Cour administrative d'appel de Bordeaux rappelle d'ailleurs, dans son arrêt n° 06BX01522 du 27 mai 2008, que « si le maire peut conduire l'élaboration d'une telle carte en vertu de l'article R. 124-4 du code de l'urbanisme, il ne peut décider seul, sans délibération préalable du conseil municipal, d'instituer une telle carte nonobstant l'absence de dispositions spécifiques en décidant ainsi dans le code de l'urbanisme ».

En outre, **les cartes communales ne comportent pas de références aux servitudes d'utilité publique** : dès lors, le pétitionnaire ne dispose pas d'une information complète quant à la nature des autorisations du droit des sols qui pourraient lui être délivrées.

II. Le dispositif du projet de loi

Les cartes communales représentant encore une part non négligeable des documents d'urbanisme actuellement en vigueur. D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, les cartes communales concernent encore plus de 16% des communes (soit environ 6 000 d'entre elles) au 1^{er} janvier 2013. Par conséquent, il apparaît utile de moderniser leur régime juridique.

1. *L'extension de l'évaluation environnementale*

À l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme, il est précisé que **l'ensemble des cartes communales susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale**. Les conditions d'examen au cas par cas de telles incidences seront précisées par un décret en Conseil d'État.

Un schéma similaire à celui applicable aux PLU conduirait, pour les cartes communales, à un **surcoût global de l'évaluation environnementale estimé à 3,7 millions d'euros** d'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, qui viendrait s'ajouter aux 10,3 millions d'euros résultant actuellement des dispositions de la loi « Grenelle II ».

2. *La modernisation et la sécurisation de la carte communale*

À l'article L. 124-2 du code de l'urbanisme, il est précisé que « la carte communale est élaborée **à l'initiative de la commune ou de l'EPCI compétent** » et qu'elle est **soumise pour avis à la chambre d'agriculture et à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA)**. Cet avis doit être rendu dans les deux mois, faute de quoi il est réputé favorable.

Le rôle du conseil municipal est également renforcé en matière de révision simplifiée : il se voit doté de la capacité de préciser les modalités de mise à disposition du public d'un projet de modification.

En outre, **les rapports de compatibilité de la carte communale avec les documents d'urbanisme supérieurs sont simplifiés**, pour tenir compte de la démarche de SCoT intégrateur mise en œuvre à l'article 58 du présent projet de loi.

Toujours dans un souci de mise en cohérence, cette fois avec le dispositif prévu pour le PLU à l'article 64, **les conséquences du changement de périmètre d'un EPCI sont sécurisées**. Les dispositions des cartes

communales applicables aux territoires concernés restent applicables. Elles peuvent cependant être révisées ou modifiées par l'EPCI nouvellement compétent, jusqu'à l'adoption du PLU communautaire couvrant l'intégralité du territoire. Une disposition transitoire est également prévue pour les procédures en cours au moment de l'intégration ou de la fusion : l'EPCI nouvellement compétent peut les achever dans leur périmètre initial, dans un délai de deux ans.

Enfin, pour enrichir le contenu de la carte communale et donner une vision exhaustive des règles d'urbanisme localement applicables, l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme prévoit **l'annexion des servitudes d'utilité publique**.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

À l'exception d'une clarification rédactionnelle, cet article a été adopté sans modification, en séance publique comme en commission.

IV. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur considère ces ajustements bienvenus.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 61

(articles L. 422-1, L. 422-8 et L. 424-5 du code de l'urbanisme)

Compétence des communes en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme

Objet : Cet article transfère automatiquement la compétence ADS aux communes couvertes par une carte communale, et prévoit la réduction des seuils de mise à disposition gratuite des services de l'État aux communes et EPCI compétents pour l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme.

I. Le droit en vigueur

1. Un régime dérogatoire pour les cartes communales en matière de décentralisation de la compétence ADS

L'article L. 422-1 du code de l'urbanisme détermine l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir, et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable.

La répartition des compétences entre l'État et les collectivités en matière d'application du droit des sols (ADS) est fonction de l'existence ou non d'un document d'urbanisme :

- la compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme est ainsi par principe décentralisée, pour les communes dotées d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ;

- l'État ne demeure compétent qu'en l'absence de document d'urbanisme, c'est à dire dans les communes où les règles issues du règlement national d'urbanisme (RNU) constituent l'essentiel des dispositions d'urbanisme opposables aux demandes d'autorisation.

Le transfert de compétences, une fois effectué, est définitif, même lorsqu'en raison de l'illégalité de son document d'urbanisme, la commune doit être regardée comme dépourvue ensuite de document d'urbanisme (art. L. 422-6 du code de l'urbanisme). Dans une telle situation, le maire doit seulement recueillir l'avis conforme du préfet.

S'agissant des communes couvertes par une carte communale, les conditions de décentralisation de la compétence ADS ont évolué.

Depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU), le maire d'une commune couverte par une carte communale peut exercer la compétence ADS au nom de la commune. Cependant, l'article 31 de cette loi, codifié à l'ancien article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme, permettait au conseil municipal de refuser

ce transfert de compétences, par délibération spéciale contraire prise lors de l'approbation de la carte communale.

L'objectif recherché était d'offrir aux communes de petite taille, souvent rurales et sans compétences techniques suffisantes, la possibilité de se doter d'une carte communale, alors même qu'elles décidaient par ailleurs de ne pas exercer leur compétence pour délivrer ces mêmes autorisations.

Ce mécanisme automatique de transfert de compétence, toujours définitif, a néanmoins été fortement critiqué. Au cours de l'examen de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat », la commission des affaires économiques du Sénat avait estimé que ce transfert devait, au contraire, faire l'objet d'une manifestation de volonté clairement exprimée et affichée par la commune.

Aussi, avec l'accord du Gouvernement, le dispositif avait été inversé. Depuis cette date, **les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont délivrées par le maire au nom de la commune, que si la commune affirme clairement vouloir obtenir un tel transfert de compétence**, au moment qu'elle juge opportun. Dans le cas contraire, les autorisations continuent à être délivrées par le maire au nom de l'État ou par le préfet.

Dans les faits, au 1^{er} janvier 2013, moins de 20 % des 6 293 communes dotées d'une carte communale se sont prononcées en faveur de la compétence en matière d'ADS.

2. La diminution progressive des possibilités de mise à disposition des capacités d'ingénierie de l'État

La décentralisation du droit de l'urbanisme n'a pas mis fin au rôle important de l'État en matière d'ADS. La mise à disposition des services déconcentrés de l'État pour l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme a constitué une mesure d'accompagnement de ce transfert de compétences aux communes.

Au départ, les directions départementales de l'équipement (DDE) ont été mises gratuitement à disposition des communes et EPCI compétents. **Mais on assiste depuis à une réduction progressive des hypothèses de mise à disposition.**

Au début des années 2000, les pouvoirs publics ont effectivement constaté que la quasi-totalité des communes de plus de 50 000 habitants et plus de la moitié des communes dont la population était comprise entre 10 000 et 50 000 habitants instruisaient en réalité elles-mêmes leurs actes d'urbanisme et s'étaient dotées de services leur assurant une maîtrise totale de leur politique urbaine.

Il est alors apparu nécessaire de leur permettre d'assurer pleinement leurs compétences. Ainsi, **la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a mis fin à cette mise à disposition**

gratuite des DDE pour les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents comprenant au moins 10 000 habitants, dès le 1^{er} janvier 2006, tout en conservant la possibilité d'apporter gratuitement une assistance juridique ponctuelle.

Ces nouvelles dispositions ont suscité de vives inquiétudes auprès des élus. Les communes de plus de 10 000 habitants estimaient en effet être contraintes de recruter des techniciens de haut niveau, voire de faire appel à des services privés, pour poursuivre l'instruction des permis de construire jusqu'alors pris en charge par les services de l'État. Ce nouveau transfert de compétence ne s'accompagnait d'aucun transfert de ressources alors que certaines communes se trouvaient parallèlement dans une situation financière délicate.

Le ministère chargé de l'équipement a refusé de suspendre l'application de ces dispositions, tout en précisant que des directives avaient été données aux préfets pour que la transition s'effectue dans les meilleures conditions. Les DDE ont pour instruction d'assurer de façon permanente la diffusion de l'information et des documents, d'accompagner la mise en place des services instructeurs des communes et de mettre en place des actions de formation théoriques et pratiques sur la base d'un compagnonnage transitoire par des instructeurs de la DDE.

Le seuil de mise à disposition gratuite des services de l'État a néanmoins été relevé à 20 000 habitants pour les EPCI par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Depuis l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005, le régime de mise à disposition des services de l'État est codifié à l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme. **Les communes de moins de 10 000 habitants et les EPCI de moins de 20 000 habitants continuent à y avoir accès gratuitement.** Cette mise à disposition gratuite n'est plus ouverte « en tant que de besoin », ce qui clarifie les modalités dans lesquelles le recours aux services déconcentrés est possible. Il est également précisé clairement que la mise à disposition porte sur les « permis » (ce qui inclut les permis de construire, de démolir et d'aménager) et les déclarations préalables. L'article R. 422-5 du même code ajoute qu'elle peut porter sur « tout ou partie » de ces actes.

Dans le prolongement des dispositifs précédents, **les services et personnels mis à disposition doivent agir en concertation avec le maire ou le président de l'EPCI** qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie. Toutefois, la nouvelle rédaction ne précise plus que cette concertation doit être « permanente ».

L'article R. 422-5 du code de l'urbanisme définit les modalités pratiques de cette concertation : il prévoit qu'une convention précise les conditions et délais de transmission et d'instruction des dossiers, ainsi que les obligations réciproques des parties en matière de classement, d'archivage des dossiers et d'établissement des statistiques.

Enfin, **le dispositif d'assistance ponctuelle est maintenu pour l'ensemble des communes et EPCI compétents**. La rédaction de l'article L. 422-8 n'ouvre cependant cette possibilité que pour les demandes de « permis » (de construire, de démolir ou d'aménager) mais paraît exclure les déclarations préalables.

Ces dispositions n'ont toutefois pas été accompagnées d'une prise d'autonomie progressive des communes pour l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme. En 2012, les moyens de l'État ont ainsi été mobilisés à hauteur de 60% des effectifs de la filière ADS, soit 2 000 équivalent temps plein (ETP).

Cette mobilisation s'effectue au détriment des missions de conseil et d'animation de l'État ou de son intervention au titre de l'égalité des territoires dans des secteurs ruraux faiblement peuplés. En outre, en permettant aux petites communes de s'affranchir d'une réflexion sur la mutualisation des moyens d'ingénierie, **elle constitue un frein à la structuration de services mutualisés à l'échelle intercommunale**.

II. Le dispositif du projet de loi

1. Le transfert automatique de la compétence ADS aux communes dotées d'une carte communale

Le Gouvernement estime que **le manque de moyens des communes rurales ne peut justifier indéfiniment le régime dérogatoire des cartes communales** par rapport aux autres documents d'urbanisme en matière d'exercice de la compétence ADS. D'après l'étude d'impact, 92 % des communes dotées d'une carte communale et ayant pris la compétence ADS bénéficient actuellement de la mise à disposition gratuite des services de l'État. Dès lors, le maintien d'une compétence ADS de l'État dans plus de 80 % des communes dotées d'une carte communale apparaît difficilement justifiable.

Le projet de loi modifie en conséquence l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme. Il **prévoit le transfert automatique de la compétence ADS aux communes, dès l'entrée en vigueur de la loi pour les nouvelles cartes communales, et au plus tard à partir du 1^{er} janvier 2017 pour les autres**.

2. L'abaissement du seuil de mise à disposition des services d'ingénierie de l'État pour les EPCI

Le Gouvernement souhaite inciter les collectivités à prendre leur autonomie en matière d'instruction des dossiers, en faisant le pari de la mutualisation des moyens via l'intercommunalité.

Le projet de loi modifie l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme. Il prévoit **l'abaissement du seuil de mise à disposition gratuite des services de l'État de 20 000 à 10 000 habitants pour les EPCI compétents.**

Afin de favoriser la montée en compétence des intercommunalités, **des conventions de transition pourront être établies** et définir les modalités d'accompagnement de l'État.

Ces dispositions entrent en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2014, et dans un délai d'un an à compter de la création de l'EPCI lorsque celle-ci intervient après la date du 1^{er} juillet 2014.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

La commission des affaires économiques a estimé que le délai fixé au 1^{er} juillet 2014 n'était pas réaliste et ne tenait pas compte des échéances électorales à venir. La constitution d'une capacité d'ingénierie intercommunale n'étant pas chose aisée, les pétitionnaires seraient les premiers à subir les conséquences d'une échéance intenable. Sur proposition du rapporteur pour avis de la commission du développement durable, **le délai a donc été repoussé au 1^{er} juillet 2015.**

En séance publique, un amendement modifiant l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme a été adopté. **Il vise à permettre le retrait d'une décision tacite ou explicite de non-opposition à une déclaration préalable, si elle est illégale et dans un délai de trois mois.** Passé ce délai, elle ne peut être retirée que sur demande expresse de son bénéficiaire. Ces dispositions correspondent en fait à une harmonisation avec le régime de retrait des permis de construire, d'aménager ou de démolir. L'objectif est d'éviter le recours contentieux en favorisant le recours gracieux, qui reste sans effet si la possibilité de retrait de la décision n'existe pas.

IV. La position de votre rapporteur

L'abaissement du seuil de mise à disposition des services d'ingénierie de l'État est le **prolongement inéluctable d'un mouvement engagé depuis de nombreuses années.** Votre rapporteur considère que la mise en œuvre de conventions de transitions appropriées devrait permettre d'accompagner intelligemment ce retrait progressif. De nombreuses expériences montrent que les communes rurales ne sont pas nécessairement perdantes. Les solutions d'ingénierie mutualisée, proposées localement ou spécialement créées à cet effet, sont généralement de bonne qualité et souvent avantageuses sur le plan financier.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 62

(articles L. 123-19 et L. 422-6 du code de l'urbanisme)

Transformation des plans d'occupation des sols en plans locaux d'urbanisme

Objet : Cet article instaure un délai pour la caducité des plans d'occupation des sols (POS).

I. Le droit en vigueur

Les plans d'occupation des sols (POS) ont été créés par la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière. Initialement élaborés et approuvés par les services de l'État, **cette responsabilité a été transférée aux communes** par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (dite loi Defferre).

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU) a prévu la **disparition des POS au profit des plans locaux d'urbanisme (PLU), sans pour autant définir une date de caducité**. Ainsi, les POS antérieurs subsistent tant qu'ils n'ont pas été transformés, et sont soumis au régime juridique des PLU (art. L. 123-19 du code de l'urbanisme). De nombreuses dispositions transitoires ont d'ailleurs freiné leur transformation et prolongé leur durée de vie. C'est notamment le cas des procédures de révisions simplifiées pour les projets d'intérêt général, qui ont été prorogées à plusieurs reprises avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012.

Bien que les maires soient tenus d'écarter les dispositions illégales d'un POS lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme, il existe aujourd'hui un réel risque que **les POS en vigueur continuent à autoriser certaines occupations du sol aujourd'hui prohibées ou contraires aux objectifs des politiques publiques**.

Ainsi, des POS « défensifs » maintiennent en vigueur des mesures rendant les terrains difficilement constructibles, freinant ainsi la production de logements et l'atteinte des objectifs de mixité sociale introduits par la loi SRU. Parfois, les POS « dormeurs » servent même de prétexte pour ignorer les dispositions contraignantes de certaines lois (comme les lois montagne ou littoral) en faisant le pari d'une faible probabilité de recours contentieux pour les autorisations d'urbanisme accordées.

En outre, contrairement aux PLU, les POS peuvent porter sur une partie seulement du territoire, ne comportent pas de projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ni d'évaluation environnementale. Ils n'ont d'ailleurs pas l'obligation formelle de mettre en œuvre les objectifs de

la loi « Grenelle II » en matière de continuité écologique, de prise en compte du changement climatique ou de production d'énergie renouvelable. Leurs dispositions extensives en termes de périmètres de zones constructives en font une source d'étalement urbain, tandis que les prescriptions en termes de surface minimale de terrain et les faibles coefficients d'occupation des sols (COS) favorisent le mitage.

Sur le plan quantitatif, ces inconvénients sont loin d'être anecdotiques. D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, **7 574 POS sont en vigueur au 1^{er} janvier 2013**, dont plus de 3 000 ne font l'objet d'aucune prescription de révision. Les communes couvertes par un POS représentent 21 % de l'ensemble des communes, 20 % de la superficie du territoire national et 27 % de la population de la France. **Leur répartition géographique est d'ailleurs très inégale** : les POS sont surtout présents sur les territoires à fort enjeux environnementaux et dans les zones tendues en matière de logements, comme les régions Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte D'Azur. Au rythme actuel des révisions, soit 500 POS de moins par an, **il faudrait encore attendre quinze ans pour épuiser le stock existant.**

II. Le dispositif du projet de loi

Le projet de loi modifie l'article L. 123-19 du code de l'urbanisme pour accélérer la transformation de l'intégralité des POS.

Les POS non transformés en PLU au 31 décembre 2014 deviennent caducs, et le règlement national d'urbanisme (RNU) s'applique. Toutefois, lorsqu'une procédure de révision a été engagée avant le 31 décembre 2014, celle-ci peut être menée à son terme si elle est achevée dans les trois ans suivant la publication de la loi. Pendant cette période, le POS continue à s'appliquer.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a **repoussé le délai limite au 31 décembre 2015**, afin de prendre en compte les échéances électorales à venir et de laisser aux nouvelles équipes municipales le temps de réfléchir à l'orientation qu'ils veulent donner à leur territoire, avant d'enclencher la procédure de révision du POS.

IV. La position de votre rapporteur

Sur le principe, votre rapporteur soutient ce mécanisme d'incitation à la conversion des POS en PLU.

Il suggère l'adoption d'un amendement visant à **éviter le gel des projets en cours en cas d'annulation contentieuse du PLU**, en dérogeant à la règle de caducité automatique pour **remettre temporairement en vigueur le**

POS antérieur. Cette disposition est réservée aux PLU approuvés avant le 31 décembre 2015 ou bénéficiant du mécanisme transitoire à compter de cette date. Elle ne s'applique pas aux nouveaux PLU élaborés après le 31 décembre 2015 afin de préserver l'effet incitatif de la caducité automatique des POS.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 63

(articles L. 5214-16, L. 5214-23-1 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales)

Transfert de compétences aux communautés de communes et communautés d'agglomération en matière de plan local d'urbanisme

Objet : cet article modifie le code général des collectivités territoriales (CGCT) pour transférer la compétence de plein droit en matière de plan local d'urbanisme (PLU) aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 123-6 du code de l'urbanisme, dont la rédaction est issue de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi ENE dite « Grenelle II »), dispose que les PLU sont élaborés par un EPCI lorsque celui-ci est doté de la compétence en matière de PLU. À défaut d'EPCI compétent, la commune reste chargée de l'élaboration du PLU.

1. Un régime dual de compétence pour les EPCI

En l'état actuel des textes, seuls deux EPCI ont automatiquement **de plein droit**, en lieu et place des communes, la compétence relative au plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu :

- les communautés urbaines (CU) aux termes de l'article L. 5215-20 du CGCT ;

- les métropoles créées par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales (article L. 5217-4 du CGCT).

Cette compétence demeure **facultative** pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes (article L. 5211-17 du

CGCT). Son transfert doit être décidé par délibérations concordantes de l'assemblée communautaire et des conseils municipaux, qui se prononcent dans les conditions de majorité requises pour la création de l'EPCI.

2. Un principe intégrateur de coïncidence entre le périmètre du PLU et le territoire de la collectivité gestionnaire

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) avait exclu la faculté, jusqu'alors ouverte par les POS, de définir des plans partiels : le PLU doit couvrir l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes.

Pour renforcer l'effet utile d'un transfert de compétence à l'intercommunalité et éviter le morcellement du PLU communautaire au gré des alternances politiques locales, la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010 a prolongé ce principe général. L'exercice de sa compétence se traduit obligatoirement par l'élaboration d'**un seul et unique PLU à l'échelle de l'EPCI ou de la commune gestionnaire** (article L. 123-1 alinéas 2 et 3 du code de l'urbanisme) et par la conduite d'une seule procédure.

Deux **exceptions** à ce principe sont néanmoins prévues pour :

- les territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) ;
- les stations touristiques de montagne (qui peuvent alors faire l'objet d'un PLU partiel).

Un **régime transitoire** existe également pour les PLU (communaux et intercommunaux) approuvés par un EPCI avant la date d'entrée en vigueur de la loi « Grenelle II » : ils demeurent applicables pendant trois ans et doivent ensuite être intégrés dans un plan couvrant l'ensemble du territoire intercommunal à l'occasion de la première modification susceptible de remettre en cause l'équilibre général de la communauté.

Enfin, la loi « Grenelle II » a prévu un **aménagement** au principe général : des plans de secteur (article L. 123-1-1-1 du code de l'urbanisme) permettent de tenir compte des spécificités communales, tout en les inscrivant dans la démarche intégratrice du PLU communautaire. Le rapport de présentation et le PADD demeurent en effet des documents communs.

II. Le dispositif du projet de loi

Alors que la loi « Grenelle II » se voulait incitative et ne modifiait que le code de l'urbanisme, le présent article intervient directement au niveau des compétences des collectivités en modifiant trois articles du CGCT.

Pour les communautés de communes (articles L. 5214-6 et L. 5214-23-1) et les communautés d'agglomération (article L. 5216-5), l'énoncé de leurs **compétences de plein droit** en matière d'aménagement de l'espace communautaire est enrichi pour inclure systématiquement les SCoT et schémas de secteur, les cartes communales, les PLU et documents d'urbanisme en tenant lieu.

La mise en œuvre du transfert de compétences est prévue **six mois après la publication de la loi**. L'EPCI engage alors une procédure d'élaboration ou de révision d'un PLU couvrant l'intégralité de son territoire lorsqu'il le décide et au plus tard lorsqu'il doit réviser l'un des PLU applicables dans son périmètre.

Des **dispositions transitoires** sont prévues pour tenir compte des procédures d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité d'un PLU ou d'une carte communale, engagées **avant la publication de la loi**. Il est prévu qu'une commune puisse continuer à exercer sa compétence jusqu'à l'achèvement de cette procédure qui doit toutefois intervenir dans un délai de 3 ans, faute de quoi l'EPCI devient automatiquement compétent.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité des **dispositions transitoires spécifiques aux communautés de communes**.

Un assouplissement a été introduit pour mieux prendre en compte la **situation des communes membres d'une communauté de communes mais qui ne disposent d'aucun document d'urbanisme** au moment de la publication de la loi. La compétence de plein droit des communautés de communes n'est reconnue que **trois ans** après la date de publication de la loi (au lieu de six mois dans la version initiale du projet de loi). Cette disposition permet aux communes éventuellement concernées de bénéficier d'une **période de transition** entre la gestion sous RNU et la gestion intercommunale, afin d'engager préalablement une réflexion communale.

Des **garde-fous** ont néanmoins été posés pour éviter tout transfert « à la carte » de compétences et maintenir une cohérence entre les aménagements locaux et la vision d'ensemble communautaire :

- la réflexion communale doit **prendre en compte les projets portés par la communauté de communes** dont la commune est membre ;
- toute **ouverture à l'urbanisation** dans ce laps de temps doit préalablement recueillir l'accord de la communauté de communes à la **majorité des 2/3 des suffrages exprimés**.

La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a également adopté un amendement visant à instaurer une **obligation de débat annuel au sein du conseil communautaire**, portant sur la politique locale de l'urbanisme. L'objectif est d'apporter la garantie que chaque commune membre de l'EPCI pourra mettre à l'ordre du jour du conseil communautaire les besoins identifiés sur son territoire (modification du règlement du PLU, par exemple).

IV. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur considère que le PLU intercommunal est un excellent outil. Ce constat est unanimement partagé par l'ensemble des personnes qu'il a auditionnées, qu'il s'agisse des représentants des maires ruraux comme des représentants des intercommunalités.

Votre rapporteur a l'intime conviction que **l'intérêt du PLUi conduira naturellement les communes à s'engager sur cette voie.** Mais c'est aussi précisément pour cette raison qu'il n'est **pas favorable au transfert obligatoire de cette compétence.**

Toute disposition contraignante dans ce domaine ne peut avoir que des effets contreproductifs. **Cette démarche apparaît en outre totalement précipitée,** moins de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi « Grenelle II ». Les mécanismes d'incitation prévus n'ont même pas eu le temps de produire tous leurs effets, et il est déjà question de passer à la vitesse supérieure.

Par conséquent, le transfert obligatoire de compétence **envoie un mauvais signal aux maires** qui sont, rappelons-le, **les premiers ingénieurs territoriaux de leur communes**, dont ils connaissent les moindres recoins et définissent les parcelles au talus près. Les priver de leur compétence en matière de PLU sous la contrainte, sans qu'ils soient eux-mêmes les artisans volontaires de cette démarche, **ne peut avoir qu'un effet démobilisateur.** Ils risquent de moins s'investir dans la préparation des documents d'urbanisme, sachant que le pouvoir de décision leur échappe. Dès lors, **la collectivité se prive d'une compétence gratuite** en matière d'urbanisme, ce qui, dans le contexte budgétaire et financier actuel, paraît peu judicieux.

Aussi, votre rapporteur soutient l'adoption d'une solution de compromis, par exemple en ouvrant une possibilité de refuser le transfert de cette compétence à l'intercommunalité, en réunissant une **minorité de blocage constituée de 25 % des communes représentant 10 % de la population ou de 10 % des communes représentant 25 % de la population.**

Par ailleurs, pour harmoniser les délais avec ceux retenus aux articles 58 AA et 58 du présent projet de loi, **la date du transfert automatique de la compétence PLU aux intercommunalités serait décalée au 1^{er} janvier 2017.** La minorité de blocage ne pourrait d'ailleurs être réunie

que dans les trois mois précédant le 1^{er} janvier 2017, afin d'éviter que le vote ne se déroule dans le contexte de crispation actuel.

Enfin, **une clause de revoyure serait également mise en place** lorsque le transfert de compétence n'aurait pas eu lieu au 1^{er} janvier 2017. L'EPCI pourrait délibérer à nouveau sur ce transfert à chaque révision d'un PLU de son périmètre, sous réserve qu'une telle délibération n'ait déjà pas eu lieu dans l'année qui précède. L'EPCI pourrait également délibérer sur cette question dans les trois mois suivant l'élection de son président. Il demeurerait toujours possible de s'y opposer en réunissant la minorité de blocage.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 64

(articles L. 121-4, L. 123-1, L. 123-1-1 [nouveau], L. 123-1-4, L. 123-1-9, L. 123-1-10, L. 123-1-12, L. 123-5, L. 123-6, L. 123-12, L. 123-12-1, L. 123-12-2, L. 123-14-1 et L. 600-7 du code de l'urbanisme)

Modernisation du plan local d'urbanisme intercommunal

Objet : Cet article clarifie les dispositions relatives au contenu, à la gouvernance, au régime contentieux et aux évolutions de périmètre du PLUi, en vue d'en renforcer l'intégration, le développement et la sécurité juridique.

I. Le droit en vigueur

1. Le contenu du PLUi intégré (PLUiHD)

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi ENE dite « Grenelle II ») a entendu favoriser l'intégration des politiques relatives à l'urbanisme, à l'habitat et aux déplacements. Dès lors, le PLUi intégré Habitat et Déplacement (PLUiHD) a vocation à faire la synthèse de trois documents : le PLUi, le programme local de l'habitat (PLH) et le plan de déplacements urbains (PDU).

Le programme local de l'habitat (PLH)

Introduit par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (dite loi Defferre), **le programme local de l'habitat (PLH) est aujourd'hui élaboré et suivi par les EPCI, sous le contrôle de l'État.**

L'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation impose l'élaboration d'un PLH aux communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, aux communautés d'agglomération, aux communautés urbaines et aux métropoles.

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement revient en partie sur cette logique intercommunale : elle impose aux communes de plus de 20 000 habitants non-membres d'un EPCI de se doter d'un PLH. Ces dernières ne disposent toutefois pas des mêmes prérogatives que les EPCI : elles ne sont pas compétentes pour signer une convention de délégation des aides à la pierre.

Adopté pour six ans, le PLH contient un diagnostic du parc de logements existant, fixe les objectifs et les principes de la politique locale de l'habitat compte tenu de l'évolution démographique et économique, et dresse un programme d'actions détaillé par commune (nombre et type de logements à réaliser, moyens à mettre en œuvre, etc.). Pour les communes soumises au quota de 20 % de logements sociaux (art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation), le PLH doit également fixer l'échéancier annuel et les conditions de réalisation des logements sociaux manquants ainsi qu'un plan de revalorisation de l'habitat locatif social existant (art. L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation).

Juridiquement, le PLH doit être compatible avec le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT et les schémas de secteur (art. L. 122-1-15 du code de l'urbanisme), et prendre en compte le PDU. En revanche, le PLU et les cartes communales doivent lui être compatibles, les objectifs du PLH étant explicitement retranscrits dans le PLU.

La loi du 25 mars 2009 a renforcé l'articulation du PLH avec le PLU. **Le PLH doit fixer les orientations relatives à l'application de certaines mesures** prévues par le code de l'urbanisme : emplacements réservés pour le logement (art. L. 123-2 du code de l'urbanisme), secteurs dans lesquels le PLU fixe la taille minimale des logements (art. L. 123-1 du code de l'urbanisme), secteurs de mixité sociale (art. L. 123-1 du code de l'urbanisme) et secteurs dans lesquels la réalisation de logements peut bénéficier d'une surdensité (art. L. 127-1 du code de l'urbanisme). En outre, **le délai de trois ans pour rendre le PLU compatible avec le PLH est ramené à un an** « pour permettre la réalisation d'un ou plusieurs programmes de logements prévus dans un secteur de la commune par le programme local de l'habitat et nécessitant une modification de ce plan » (art. L. 123-1 du code de l'urbanisme) ; passé ce délai, le préfet peut prendre l'initiative de la révision ou de la modification du PLU.

Le programme de déplacements urbains (PDU)

Les PDU ont été introduits par la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (loi LOTI). L'élaboration d'un PDU est obligatoire dans les périmètres de transports urbains inclus dans les **agglomérations de plus de 100 000 habitants** ou recoupant celles-ci. Ce plan est **établi par une autorité organisatrice de transport urbain (AOTU) pour une durée de cinq ans**. Il doit être révisé en cas de modification du périmètre de transport urbain.

Le PDU contient notamment des mesures concernant l'amélioration de la sécurité des déplacements, la diminution du trafic routier, le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement les moins polluants, l'aménagement de la voirie, l'organisation du stationnement, ou le transport et la livraison des marchandises. Il doit également comporter un volet d'évaluation environnementale.

Comme le PLH, le PDU doit être juridiquement compatible avec le DOO des SCoT et les schémas de secteur (art. L. 122-1-15 du code de l'urbanisme).

Le décret n° 2012-290 du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme a ventilé les différents éléments du PLH et du PDU dans les composantes du PLUi.

La difficulté réside dans le fait que ces différents documents répondent à des logiques distinctes. Le PLU définit un cadre concret pour l'occupation des sols et la délivrance des autorisations d'urbanisme. Le PLH et le PDU sont davantage des outils de pilotage. L'intégration de ces documents peut conduire à des effets de bord juridiques, par exemple en rendant opposables des dispositions au pouvoir normatif et prescriptif discutables.

Les différentes composantes du PLU intégré

1) Le rapport de présentation

En matière d'habitat, il comprend le diagnostic sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat définies par l'article R. 302-1-1 du code de la construction et de l'habitation. Si l'EPCI est autorité organisatrice de transports urbains (AOTU), il expose les dispositions retenues en matière de transports et de déplacements dans le PADD et dans les OAP.

2) Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

Le PADD est le **document stratégique** du PLUi. **Non opposable**, il explicite la vision communautaire de l'aménagement du territoire. Pour le volet habitat, il fixe les **principes** d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées. Il doit assurer entre les communes et les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. En matière de déplacements, il détermine les **principes** régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le périmètre de transports urbains.

3) Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

Elles encadrent les actions et opérations d'aménagement sur des secteurs particuliers du territoire communal à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. **Les mesures relevant de l'occupation des sols sont opposables aux permis de construire**, dans un rapport de compatibilité. Sur le plan juridique, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLUiHD **tiennent lieu de programme local de l'habitat (PLH) et de plan de déplacements urbains (PDU)**. Pour la partie habitat, elles incluent le **programme d'actions** défini à l'article R. 302-1-2 du code de la construction et de l'habitation : modalités de suivi et d'évaluation du PLH, objectifs quantifiés et localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement dans chaque commune, etc. Lorsque l'EPCI est AOTU, elles définissent également **l'organisation** des transports des personnes et des marchandises, de la circulation et le stationnement.

4) Le règlement

Il décline concrètement les OAP et **est opposable aux autorisations d'urbanisme** qui doivent lui être conformes. Il peut notamment définir les emplacements réservés pour des programmes de logements ou délimiter des secteurs de mixité sociale (SMS). En matière de déplacements, il peut par exemple fixer un nombre maximal d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction des bâtiments destinés à un autre usage que l'habitation.

2. La gouvernance du PLUi

L'article L. 123-6 du code de l'urbanisme impose que le PLU communautaire soit réalisé **en concertation avec les communes concernées**. Inversement, lorsque la commune est compétente, elle doit élaborer son PLU en concertation avec l'EPCI dont elle est membre.

Concrètement, une commune membre d'un EPCI peut faire valoir les enjeux propres à son territoire au moment du **débat portant sur les orientations générales du PADD du PLUi**, lors de son élaboration comme de sa révision. Conformément aux dispositions de l'article L. 129-3 du code de l'urbanisme, ce débat, introduit par la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), doit avoir lieu au **sein de l'organe délibérant de l'EPCI, mais également dans les différents conseils municipaux des communes couvertes** par le projet de PLU communautaire.

En outre, l'article L. 129-3 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi « Grenelle II », prévoit une **clause de sauvegarde** pour le cas où une commune émet un avis défavorable sur les orientations d'aménagement et de programmation et/ou le règlement la concernant. Cet avis doit être rendu **dans les trois mois** suivant l'arrêt du projet de PLU communautaire. Dans cette hypothèse, le projet ne peut plus être arrêté qu'à une majorité qualifiée des deux tiers des membres.

Au-delà de cette seule concertation institutionnelle, l'élaboration du PLUi repose également sur une concertation avec les habitants, les associations et les autres personnes concernées.

3. Les modalités d'évaluation du PLUi

Deux dispositifs permettent, en l'état actuel du droit, une évaluation des PLU communaux et intercommunaux.

L'article L. 123-12-1 du code de l'urbanisme impose un **débat triennal au sein de l'organe délibérant, sur les résultats de l'application du plan** au regard de la satisfaction des besoins en logements. Ce débat peut éventuellement déboucher sur une révision du PLU.

L'article L. 123-12-2 du code de l'urbanisme prévoit quant à lui tous les six ans, **pour les seuls PLU soumis à une évaluation environnementale, une analyse des résultats** obtenus en matière d'environnement et de maîtrise de la consommation des espaces.

En pratique, **l'effet de ces dispositions est relativement limité**. D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, 644 PLU ont fait l'objet d'une évaluation environnementale au 1^{er} janvier 2013, sur un total de 10 413 PLU en vigueur. Quant au débat obligatoire sur la satisfaction des besoins en logements, il n'a entraîné que 74 révisions de PLU entre 2010 et 2012.

4. Le pouvoir de contrôle du préfet

L'article L. 123-12 du code de l'urbanisme prévoit qu'en sus du contrôle de légalité et du déféré préfectoral, **le préfet dispose d'un droit de veto lorsque le PLU n'est pas couvert par un SCoT**. En effet, si le PLU est exécutoire dès lors qu'il a été publié et transmis au préfet, ce dernier peut demander les modifications qu'il estime nécessaires. Le PLU ne devient alors exécutoire qu'après la publication et la transmission au préfet des modifications demandées. D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, ce droit de veto a été utilisé par 13 préfets de département au cours de l'année écoulée.

5. L'évolution du périmètre du PLUi

L'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme prévoit un certain nombre de dispositions relatives à l'évolution des périmètres des EPCI.

Un principe général est posé à l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme : **en cas de modification de périmètre d'un EPCI, les PLU des communes et EPCI nouvellement intégrés restent applicables. En revanche, l'EPCI d'accueil doit élaborer un nouveau PLU couvrant l'intégralité de son territoire au plus tard à l'occasion de la prochaine révision de l'un des PLU.** Ce principe s'applique également aux PLU en cours d'élaboration, de révision ou de modification au moment où la collectivité concernée décide d'intégrer un nouvel EPCI : ces opérations peuvent alors être menés à terme par l'EPCI d'accueil sous certaines conditions.

Le droit en vigueur est cependant loin de prévoir tous les cas de figure possibles, comme par exemple, le cas d'un EPCI d'accueil dont le PLU est lui-même en cours d'élaboration. Cette absence de règle est source d'insécurité juridique et de disparités d'interprétations.

Or les évolutions de périmètre à venir sont nombreuses. La mise en œuvre des 72 schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) adoptés au 31 décembre 2012 suppose de nombreuses modifications de périmètre d'EPCI (créations, extensions, fusions, réductions). L'étude d'impact annexée au projet de loi enregistre 432 évolutions de périmètre en 2012, et plus de 300 programmées sur l'année 2013. Avec la mise en œuvre obligatoire du PLUi souhaitée par le Gouvernement, les vides juridiques actuels apparaissent difficilement soutenables.

II. Le dispositif du projet de loi

1. La ventilation du PLUiHD est mieux structurée

Le décret n° 2012-290 du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme conduit à faire figurer dans les OAP du PLU certains éléments du PLH ou du PDU, qui n'ont pourtant pas d'impact sur l'aménagement et l'urbanisme (par exemple, des plans de financement, ou des échéanciers prévisionnels). Cette situation accroît le risque contentieux dans la mesure où ces OAP sont directement opposables aux autorisations d'urbanisme.

En conséquence, le projet de loi crée, à l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, une nouvelle composante au PLU tenant lieu de PLH et de PDU. **Un programme d'orientations et d'actions (POA), non opposable aux documents d'urbanisme, recueillera désormais les contenus non réglementaires du PLH et, le cas échéant, du PLU.**

Dès lors, à l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme, **les OAP sont recentrés**, en matière d'habitat et de transport, sur les seules dispositions ayant un impact sur l'urbanisme et l'aménagement.

Un aménagement est spécifiquement prévu pour les régions d'outre-mer, l'Ile-de-France et la Corse : en l'absence de SCoT, les OAP peuvent comporter le document d'aménagement commercial (CAS) mentionné à l'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme.

Il résulte de ces dispositions deux évolutions majeures du PLU communautaire :

- ce ne sont plus seulement les OAP qui tiennent lieu de PLH/PDU, mais l'ensemble du PLU ;

- la portée juridique des dispositions est mieux répartie, entre un cadre stratégique (diagnostic et PADD), une programmation (POA) et des prescriptions réglementaires (zonages, règlement, OAP) qui sont seules opposables aux permis de construire.

2. La compétence d'élaboration du PLUiHD est rationalisée

À l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, **l'obligation de réaliser un PLU tenant lieu de PLH concerne désormais les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants**. Ce dernier seuil correspond à l'échelle jugée pertinente pour assurer la mise en place d'une politique de l'habitat adaptée.

Concrètement, aux 14 communautés d'agglomération et aux 175 communautés de communes déjà compétentes, s'ajouteront désormais automatiquement 213 communautés d'agglomération et 29 communautés de communes. La situation est inchangée pour les métropoles et les communautés urbaines qui étaient déjà soumises à une telle obligation.

Les communautés de communes de moins de 50 000 habitants, n'ayant pas l'obligation de réaliser un PLU tenant lieu de PLH, pourront tout de même élaborer un tel document si elles le désirent. Dans ce cas, il comprendra un programme d'orientations et d'actions, et si nécessaire, des dispositions relatives à l'habitat dans les OAP.

En matière de déplacements, **l'obligation de réaliser un PLU tenant lieu de PDU est alignée sur l'obligation de réaliser un PDU** en application du code des transports (art. L. 1214-3 du code des transports, qui concerne actuellement 64 EPCI).

L'article L. 123-1-9 est d'ailleurs modifié pour **étendre au PLU tenant lieu de PDU, les obligations de compatibilité du PDU avec le plan régional pour la qualité de l'air (PRQA) et le schéma régional du climat, de**

l'air et de l'énergie (SRCAE). Ces deux documents ont d'ailleurs vocation à fusionner, seul le SRCAE demeurant à terme.

L'objectif de ces mesures d'alignement est de mettre fin à des situations paradoxales. Actuellement, l'obligation de réaliser des PLU tenant lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU ne correspond pas toujours à l'obligation de réaliser un PLH ou un PDU. Ainsi, l'étude d'impact annexée au projet de loi montre que 204 EPCI de moins de 30 000 habitants ne sont pas soumis à l'obligation de réaliser un PLH alors que leur compétence en matière de PLU leur impose de réaliser un PLU tenant lieu de PLH. De même, 21 EPCI compétents en matière de PLU ont l'obligation de réaliser des OAP tenant lieu de PDU alors qu'ils n'ont pas l'obligation de réaliser un PDU. Ces incohérences ont pu dissuader certains EPCI d'exercer la compétence en matière de PLU, pour ne pas subir par ricochet l'obligation de réaliser un PDH ou un PDU, parfois disproportionnée par rapport aux enjeux de leur territoire.

Enfin, pour éviter de freiner les projets en cours, les EPCI ayant déjà engagé une procédure d'élaboration de PLU tenant lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU pourront choisir d'appliquer les dispositions antérieures à l'entrée en vigueur de la loi.

3. Les échéances des différents documents sont alignées

Un **dispositif transitoire facilitant l'intégration des PLH et PDU dans les PLU** est également inséré à l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme.

Actuellement, le PLH et le PDU sont élaborés respectivement pour une période de 6 ans et de 5 ans. **Le projet de loi rend leur prorogation possible, pour une durée maximale de 3 ans,** jusqu'à l'élaboration ou la révision d'un PLU ou PLUi tenant lieu de PLH et, le cas échéant de PDU. Cette prorogation résulte d'une délibération de l'organe délibérant de l'EPCI compétent, et après accord du préfet de département.

4. Le contentieux du PLUiHD est davantage sécurisé

Dans le prolongement de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, le présent projet de loi comporte des dispositions visant à rendre plus opérationnel le régime des recours contentieux dirigés contre des permis de construire ou des documents de planification.

L'objectif est d'éviter au maximum que l'intégralité du travail nécessaire à l'élaboration du PLU soit remise en cause pour une question de procédure ou une irrégularité qui ne concernerait qu'une seule partie du document.

En conséquence, un article L. 600-7 est créé dans le code de l'urbanisme, en coordination avec une modification du code de la justice administrative, pour intégrer deux dispositifs :

(1) Un sursis à statuer en cas de vice de forme ou de procédure

Le juge administratif peut **surseoir à statuer pour permettre à l'EPCI concerné de régulariser la situation en cours d'instance**. Cette possibilité n'est ouverte que si l'illégalité a eu lieu après le débat sur les orientations du PADD. Elle peut également concerner un vice de fond, si celui-ci peut être rectifié dans le cadre d'une procédure de modification du PLU (art. L. 123-13-1 à L. 123-13-3 du code de l'urbanisme).

Le juge administratif fixe lui-même un délai limite pour la régularisation. Une fois celle-ci effectuée, elle est notifiée au juge qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

(2) Une annulation partielle du PLUiHD

La divisibilité du PLUi permet au juge de **limiter la portée de l'annulation qu'il prononce à un plan de secteur, au POA, ou aux dispositions relatives à l'habitat ou aux déplacements des OAP** sous réserve qu'elles ne portent pas atteinte aux orientations du PADD.

5. L'élaboration concertée du PLUi est formellement garantie

Au lieu de laisser l'EPCI et les communes concernées s'organiser pour la concertation tout au long de la procédure d'élaboration du PLUi, l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme est complété : il prévoit qu'**un débat sur les modalités de la concertation doit être mené au sein du conseil communautaire dans les deux mois** suivant la décision d'élaborer ou de réviser le PLUi. Ce débat permettra notamment de fixer les conditions et la fréquence des consultations, l'organisation des échanges d'information, etc.

De façon plus ciblée, la gouvernance d'ensemble est également améliorée, à l'article L. 123-8 du code de l'urbanisme, dans le cas de l'élaboration d'un PLU tenant lieu de PDU : les associations de personnes handicapées ou à mobilité réduite, ainsi que les représentants des professions et des usagers de transports pourront être consultés à leur demande.

6. L'évaluation du PLUi est systématisée

Le projet de loi généralise et automatise l'évaluation des PLU (communaux et intercommunaux), en réécrivant totalement l'article L. 123-12-1 du code de l'urbanisme pour y insérer deux dispositifs :

- un **bilan obligatoire tous les six ans** pour regarder si les objectifs du PLU ont été atteints ;

- une **clause de « rendez-vous » tous les neuf ans** afin que l'EPCI se prononce sur l'opportunité de réviser le PLU.

Des **dispositions spécifiques aux PLU tenant lieu de PLH** sont également ajoutées. Un bilan détaillé supplémentaire de l'ensemble des dispositions relatives à l'habitat des OAP et du POA est prévu tous les trois ans. Celui-ci est transmis au préfet de département qui peut éventuellement dénoncer la convention de délégation des aides à la pierre en cas de résultats insuffisants (art. L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation).

7. Le droit de veto du préfet est élargi à l'ensemble des PLU tenant lieu de PLH

L'article L. 123-12 du code de l'urbanisme est complété : il prévoit que **le préfet peut suspendre le caractère exécutoire du PLU tenant lieu de PLH, que ce dernier soit couvert ou non par un SCOT**. Un cas d'ouverture supplémentaire est également introduit pour l'exercice de ce droit de veto, lorsque le comité régional de l'habitat émet des réserves ou un avis défavorable sur les dispositions du PLU tenant lieu de PLH.

L'EPCI dispose d'un délai d'un mois pour faire connaître au préfet son intention de procéder aux modifications demandées. Ces modifications doivent intervenir dans un délai d'un an, faute de quoi le préfet engage la modification ou la révision du PLU.

8. Les procédures d'évolution de périmètre du PLU sont précisées

Un nouvel article L. 123-1-1 est créé dans le code de l'urbanisme afin de traiter les différents cas d'évolution de périmètre en matière de PLU. Aucune de ces mesures n'introduit d'obligation nouvelle, il s'agit avant tout de clarifier les procédures applicables dans les différents cas de figure.

Le principe général est réaffirmé : **les documents existants restent applicables jusqu'à l'élaboration d'un PLU à l'échelle de l'ensemble du territoire de l'EPCI d'accueil** (ou de l'ensemble des EPCI en cas de fusion), la procédure devant être engagée au plus tard à l'occasion de la première révision d'un PLU du périmètre.

Des dispositions transitoires permettent néanmoins d'éviter le gel systématique des projets d'urbanisme en cours : les dispositions des PLU peuvent être modifiées ou mises en compatibilité avec une déclaration de projet de l'EPCI nouvellement compétent ; il en va de même pour les cartes communales qui peuvent être modifiées ou révisées par l'EPCI nouvellement compétent.

En ce qui concerne les PLU en cours d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité **les opérations ne peuvent être achevées que par l'EPCI nouvellement compétent, dans un délai de deux ans et dans leur périmètre initial**. Une condition supplémentaire est posée pour les procédures d'élaboration et de révision : le débat sur le PADD doit avoir eu lieu avant l'intégration. Dans tous les cas, si le PLU en question ne couvre que le territoire d'une commune, il ne peut tenir lieu de PLH ou de PDU.

Un schéma similaire est prévu pour les cartes communales en cours d'élaboration, de révision ou de modification simplifiée, qui peuvent être menées à terme par l'EPCI nouvellement compétent dans un délai de deux ans.

En outre, **lorsque le PLU de l'EPCI d'accueil est lui-même en cours d'élaboration ou de révision, celui-ci peut déroger au principe de couverture intégrale du territoire** : il dispose alors de deux ans pour achever la procédure dans son périmètre initial. L'EPCI d'accueil dispose néanmoins de la **faculté d'étendre cette procédure à la commune où à l'EPCI nouvellement intégré, à condition que le débat sur le PADD n'ait pas encore eu lieu**.

Ces dispositions sont également applicables en cas de fusion entre au moins deux EPCI.

Afin d'assurer la sécurité juridique de l'ensemble de ces procédures, **il est systématiquement prévu la substitution de l'EPCI nouvellement compétent** pour tous les actes et délibérations afférents aux procédures engagées par la commune ou l'EPCI avant leur intégration dans son périmètre ou leur fusion, lorsque l'EPCI nouvellement compétent souhaite achever ces procédures.

Les cas de **modification des limites territoriales entre deux communes** sont également traités. Le principe est que les dispositions antérieures restent applicables à la partie transférée d'une commune à l'autre, sauf si la commune de rattachement a précisé au moment de l'enquête publique que ces dispositions seraient abrogées. Pour éviter les détournements de procédure, cette faculté n'est pas ouverte aux communes de rattachement membres d'un même EPCI, compétent en matière de PLU, que la commune d'origine.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

1. Sur le contenu du PLUi

La commission des affaires économiques s'est prononcée en faveur de l'**intégration optionnelle du PLH et du PDU dans le PLUi**, afin de ne pas faire peser sur ce dernier une contrainte trop forte qui entraverait son développement. Dans de nombreux territoires, cette fusion est en effet jugée complexe et de nature à porter atteinte au caractère structurant des PLH et des PDU. Son intérêt est donc laissé à la libre appréciation des EPCI concernés, sans qu'il ne soit nécessaire de fixer un seuil de population. L'article L. 123-1 est donc modifié en conséquence pour préciser que **le PLUi « peut tenir » lieu de PLH ou de PDU**.

En séance publique, la rédaction de l'article L. 123-1-12 du code de l'urbanisme a été modifiée pour préciser que **lorsque le PLU tient lieu de PDU, il fixe nécessairement les obligations minimales d'aires de stationnement pour les vélos**. Cette disposition poursuit un double objectif : sur le fond, elle prend acte du fait que le développement des déplacements doux passe par une politique de stationnement adaptée pour les vélos, qui doit se traduire concrètement dans le PLU ; sur la forme, elle met en cohérence le code de l'urbanisme avec les obligations en matière de stationnement de vélos intégrées au code de la construction et de l'habitation par la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010.

Toujours par souci de mise en cohérence, cette fois avec la réforme en matière d'urbanisme commercial prévue dans les SCoT (art. 58 du présent projet de loi), il est prévu, à l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme, qu'**en l'absence de SCoT, les PLUi comportent des OAP portant sur l'aménagement et le développement commercial** qui reprennent concrètement les dispositions devant normalement figurer dans le volet « commerce » d'un SCoT (art. L. 122-1-9 du code de l'urbanisme).

Enfin, l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme a été amendé pour **intégrer l'objectif de mise en valeur des continuités écologiques dans les OAP des PLU**, conformément aux dispositions de la loi « Grenelle II » et à l'instar de ce qui existe déjà pour les SCoT.

2. Sur le régime contentieux du PLUi

Pour garantir davantage de sécurité juridique, la commission des affaires économiques a renforcé le dispositif de **sursis à statuer avec possibilité de régularisation en cours d'instance**, prévu au nouvel article L. 600-7 du code de l'urbanisme. Il y est désormais précisé que **le document d'urbanisme reste légalement en vigueur pendant la période de régularisation**. Surtout, ce dispositif a été **étendu à l'ensemble des documents d'urbanisme, puis restreint en séance publique aux seuls PLU, SCoT et cartes communales**. La notion de documents d'urbanisme n'étant pas définie par le code de l'urbanisme, l'application de la jurisprudence

aurait conduit à une acception trop large, recouvrant tout document élaboré par une collectivité publique qui a pour objet de déterminer les prévisions et les règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols (CE, 7 juillet 1997, Association de sauvegarde de l'étang des mouettes).

Enfin, à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission du développement durable, la commission des affaires économiques a **étendu la possibilité offerte au juge de prononcer des annulations partielles** aux cas où une illégalité entacherait une partie du PLU, sans en modifier l'économie générale. En séance publique, le dispositif a été précisé **conformément à la pratique jurisprudentielle**. Les références aux « orientations du PADD » et à « l'économie générale » du PLU ont été supprimées car inutiles et susceptibles de soulever des difficultés d'interprétation. Pour ne pas restreindre l'office du juge, il a été précisé que le vice constaté pouvait « notamment » affecter les plans de secteur, le POA ou les dispositions relatives à l'habitat et aux déplacements des OAP. Dans tous les cas, le juge reste chargé de s'assurer de la divisibilité des dispositions irrégulières et de l'absence de perturbation de l'équilibre d'ensemble du PLU.

3. Sur la gouvernance du PLUi

Des aménagements dans la gouvernance du PLUi ont été adoptés en commission des affaires économiques, notamment pour assurer une meilleure prise en compte des intérêts des communes au cours de la procédure d'élaboration du PLUi. Plusieurs axes ont été développés :

- (1) L'affirmation d'un principe de collaboration entre l'EPCI et les communes membres

Pour souligner que l'élaboration du PLUi s'opère dans un esprit de co-construction, **la notion de « collaboration » entre l'EPCI compétent et les communes membres est substituée à celle de « concertation »** à l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme. L'avantage de la collaboration est qu'elle doit être attestée tout au long de la procédure d'élaboration du PLUi.

- (2) L'aménagement des modalités d'organisation du débat sur la collaboration

Afin d'éviter une procédure trop rigide, **le délai de deux mois prévu à l'article L. 123-6 pour la mise en œuvre du débat sur les modalités de la collaboration a été supprimé** par la commission des affaires économiques. La fixation de cette échéance est renvoyée à la délibération prescrivant l'élaboration du PLUi, qui doit obligatoirement prévoir la tenue de ce débat.

(3) La modification des règles de majorité

Pour éviter que l'absence de conseillers communautaires n'entrave la procédure d'élaboration du PLUi, la commission des affaires économiques a **modifié la règle de majorité qualifiée relative à la « clause de sauvegarde »** prévue à l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme : après avis défavorable d'une commune sur les OPA ou le règlement la concernant, l'EPCI ne peut arrêter le projet de PLU qu'à la **majorité des deux tiers des suffrages exprimés**, et non des deux tiers de ses membres.

Prolongeant cette démarche, la commission des affaires économiques a également modifié l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme : **la majorité simple requise au sein du conseil communautaire pour l'approbation du PLUi est remplacée par une majorité qualifiée aux deux tiers des suffrages exprimés**. Cette nouvelle règle est jugée davantage représentative de l'adhésion que doit susciter la co-construction du PLUi.

(4) La consultation, à leur demande, des associations de protection de l'environnement agréées

À l'initiative du rapporteur pour avis de la commission du développement durable, la commission des affaires économiques a ajouté, à l'article L. 123-8 du code de l'urbanisme, la **possibilité, pour les associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, d'être consultées à leur demande** sur un projet de PLU tenant lieu de PDU.

4. Sur l'évaluation et le suivi du PLUi

Afin de ne pas multiplier les échéances, la commission des affaires économiques a simplifié le dispositif prévu à l'article L. 123-12-1 du code de l'urbanisme. **La délibération concernant une éventuelle révision, initialement prévue tous les neuf ans, est alignée sur le bilan du PLU qui a lieu tous les six ans.**

5. Sur la prise en compte des spécificités locales par le PLUi

Pour faciliter la migration vers le PLUi et valoriser le travail déjà fourni, la commission des affaires économiques a introduit une disposition transitoire **permettant aux chartes de parc naturel régional (PNR) de comporter un chapitre individualisé tenant lieu de PLUi** dès lors qu'il comporte les diverses composantes d'un PLU. Ce chapitre ne peut toutefois pas tenir lieu de PLH ou de PDU, et devra être remplacé par un PLUi dès qu'il sera nécessaire de le réviser ou de réviser la charte PNR.

La commission des affaires économiques a également entendu prendre en compte les spécificités de certaines communes. L'article 123-1-1-1 du code de l'urbanisme est complété pour **offrir aux communes la possibilité de demander à élaborer un plan de secteur**, leur permettant de définir des OAP et un règlement propre. Un débat est prévu au sein de l'organe de l'EPCI pour trancher sur l'opportunité de réaliser un tel plan de secteur. En cas de désaccord entre les communes concernées et le conseil communautaire, la commission de conciliation peut être saisie, comme le permettent déjà les dispositions du code de l'urbanisme.

III. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur soutient l'ensemble de ce dispositif. La modernisation, la simplification, la démocratisation et la meilleure articulation du PLU intercommunal avec les autres documents d'urbanisme ne peuvent qu'accroître son intérêt et son attractivité pour les communes.

Votre rapporteur est particulièrement sensible à la sécurisation du contentieux proposée par le présent article. Les nombreuses années nécessaires à l'élaboration d'un PLU ne pourront ainsi plus être aussi facilement réduites à néant pour un simple vice de forme ou de procédure sans gravité.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 64 bis

(article L. 126-1 du code de l'urbanisme)

Institution d'une commission de conciliation départementale en matière d'élaboration des documents d'urbanisme

Objet : cet article, inséré par l'Assemblée nationale, renforce le rôle préventif et l'effet utile des commissions départementales de conciliation en matière d'élaboration des documents d'urbanisme.

I. Le droit en vigueur

Les commissions de conciliations en matière d'élaboration des documents d'urbanismes ont été créées dans chaque département par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (loi « Defferre »).

Elles ont pour principal objet de rechercher des solutions aux conflits qui peuvent survenir entre les personnes publiques associées à l'élaboration des documents d'urbanisme, ce rôle ayant été précédemment joué par le préfet. **Leur commission de conciliation n'est cependant pas un organe d'arbitrage et n'a pas de pouvoir de décision puisqu'elle formule de simples propositions.**

Le régime juridique des commissions de conciliation est défini à l'article L. 121-6 du code de l'urbanisme. **Leur composition est paritaire** : une moitié d'élus communaux désignés par les maires et les présidents d'EPCI compétents en matière de SCoT ou de PLU, et une moitié de personnalités qualifiées désignées par le préfet. Le président est nécessairement un élu local.

Ces commissions peuvent être saisies par le préfet, les communes et leurs groupements, ainsi que l'ensemble des personnes publiques associées à l'élaboration des documents d'urbanisme dont la liste exhaustive figure à l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme (chambres de métiers, chambres d'agriculture, syndicats mixtes de transports, etc.).

Elles entendent les parties intéressées et, à leur demande, les associations locales d'usagers agréées et les associations de protection de l'environnement agréées. **Leurs propositions sont publiques et doivent être remises dans un délai de deux mois suivant leur saisine.**

En pratique, ces commissions n'ont jamais joué le rôle espéré au moment de l'adoption des lois de décentralisation. La plupart du temps, les préfets et élus locaux préfèrent discuter directement entre eux les arrangements possibles.

II. Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Sur proposition du rapporteur pour avis de la commission du développement durable, la commission des affaires économiques a adopté, avec l'approbation du Gouvernement, une nouvelle rédaction de l'article L. 121-6 du code de l'urbanisme.

L'objectif est de rénover la commission de conciliation en lui confiant un nouveau rôle de prévention des contentieux des documents d'urbanisme, par l'introduction des associations en son sein et surtout par la possibilité pour elles de la saisir. Il ne s'agit pas d'en faire une condition de recevabilité préalable à un recours contentieux, mais davantage d'obliger les collectivités à s'expliquer sur les choix opérés dans leurs documents d'urbanisme.

En conséquence, la nouvelle rédaction impose qu'**un représentant d'une association agréée de protection de l'environnement figure au nombre des personnalités qualifiées** désignées par le préfet.

La saisine de la commission est ouverte aux associations agréées de protection de l'environnement. Les parties intéressées comme les associations agréées de protection de l'environnement **sont entendues à leur demande.**

Afin d'en renforcer le rôle préventif, la saisine porte non seulement sur le document d'urbanisme approuvé, **mais également sur le projet de document d'urbanisme arrêté.** Dans ce dernier cas, les propositions de la commission sont jointes au dossier d'enquête publique.

Le délai de remise des propositions a été raccourci à un mois au lieu de deux. Puis, l'EPCI compétent ou la commune disposent à leur tour d'un mois pour **préciser les suites données à ces propositions.**

Lorsque la commission est saisie du document d'urbanisme approuvé, **la saisine interrompt le délai de recours contentieux jusqu'à la réponse de la commune ou de l'EPCI compétent.**

III. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur est favorable à cette démarche de prévention des contentieux.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 65

(articles L. 122-1-2, L. 123-1-2, L. 123-13, L. 123-13-1, L. 123-18, L. 122-1-2 et L. 123-1-2 du code de l'urbanisme)

Renforcement de la lutte contre l'étalement urbain et la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

Objet : cet article a pour objet de lutter contre l'étalement urbain et la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers en prévoyant une meilleure identification des potentiels de densification des zones déjà urbanisées, d'une part, et en contrôlant l'ouverture des zones à l'urbanisation, d'autre part.

I. Le droit existant

A. En matière de limitation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers

Depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle II », l'article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme prévoit que le **rapport de présentation du SCoT** doit comporter une **analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers** au cours des dix années précédant son approbation. Il doit également justifier les **objectifs chiffrés** de limitation de cette consommation exposés dans le document d'orientation et d'objectifs.

L'article L. 123-1-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi « Grenelle II », prévoit que le **rapport de présentation du PLU** doit s'appuyer sur un **diagnostic** établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transport, de commerce, d'équipement et de services.

Cette même disposition prévoit que ce rapport présente une **analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers**.

B. En matière de contrôle des zones ouvertes à l'urbanisation

Un PLU prévoit **quatre grands types de zonages** selon la destination des espaces : zones urbaines (ZU), zones à urbaniser (ZAU), zones agricoles (ZA) et zones naturelles (ZN). Les ZAU se déclinent elles-mêmes en deux secteurs distincts :

- les **zones 1AU constructibles**, caractérisées par la proximité des réseaux (voirie, eau, assainissement, électricité) susceptibles de desservir de futures constructions ;

- les zones 2AU non immédiatement constructibles, parce trop éloignées des réseaux, et dont l'ouverture à l'urbanisation est **subordonnée à une modification du PLU**.

Selon l'étude d'impact associée au présent projet de loi, les ZAU apparaissent aujourd'hui surdimensionnées dans la plupart des PLU. Les zones 2AU se sont étendues jusqu'à constituer des réserves foncières dépourvues de tout projet d'aménagement, dont la seule existence nuit à une utilisation optimale des zones urbaines. Quant aux zones 1AU, leur souplesse d'utilisation conduit à les privilégier pour accompagner la croissance d'une commune ou d'un quartier, de préférence aux solutions s'appuyant sur le tissu urbain existant.

II. Le projet de loi initial

A. En matière de limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

Le présent article propose d'intégrer de manière obligatoire des **objectifs de densification des zones urbanisées** dans les documents de planification et d'urbanisme.

Le 1° modifie l'article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme pour imposer que le **rapport de présentation du SCoT** contienne une **analyse du potentiel de densification** des principaux secteurs de développement, de restructuration et de renouvellement urbain qu'il identifie, tout en veillant au respect de la qualité des paysages et du patrimoine architectural.

Le 2° insère dans l'article L. 123-1-2 du code de l'urbanisme des dispositions qui prévoient que le **rapport de présentation du PLU** doit contenir une **analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis** en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Ce rapport doit également exposer la **stratégie foncière poursuivie pour mobiliser cette capacité** et limiter l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones. Il doit, enfin, établir un **inventaire des capacités de stationnement** des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités.

B. En matière de contrôle des zones ouvertes à l'urbanisation

Le 3° du présent article introduit dans l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme une disposition qui prévoit que les zones à urbaniser doivent être ouvertes à l'urbanisation **dans les neuf ans suivant leur création**, ou se trouvent **sinon reclassées en zones naturelles**.

Le 4° modifie l'article L. 123-13-1 du code de l'urbanisme pour prévoir que la modification du PLU pour ouvrir une zone 2AU à l'urbanisation est **subordonnée à une délibération motivée du conseil**

municipal démontrant la nécessité de cette ouverture au regard de l'insuffisance des capacités résiduelles d'urbanisation dans les zones déjà urbanisées.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

A. En commission

A l'initiative de la commission du développement durable, les députés ont adopté deux amendements tendant à **intégrer les objectifs de biodiversité** dans les diagnostics des rapports de présentation du SCoT et du PLU.

A l'initiative de la rapporteure de la commission des affaires économiques, les députés ont adopté un amendement précisant que le rapport de présentation du SCoT doit identifier, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les PLU doivent analyser les capacités de densification et de mutation. **En effet, ils ont considéré que le PLU constitue un document plus adapté que le SCoT pour analyser le potentiel de densification au plus près des espaces.**

A l'initiative de la rapporteure de la commission des affaires économiques également, les députés ont adopté un amendement prévoyant que les zones à urbaniser qui ne sont pas effectivement ouvertes à l'urbanisation dans un délai de neuf ans **ne seront pas reclassées de manière automatique, mais par modification ou révision du PLU.** Par ailleurs, les zones concernées ne seront pas reclassées forcément en zones naturelles, **mais retrouveront leur destination antérieure**, qu'elle soit naturelle ou agricole.

B. En séance publique

Les députés ont adopté trois amendements identiques présentés respectivement par Jacques Krabal, Philippe Goujon et Denis Baupin, tendant à préciser que le recensement des capacités de stationnement fait par le rapport de présentation du PLU concerne les **véhicules motorisés, les véhicules hybrides et électriques, ainsi que les vélos.**

Ils ont adopté un autre amendement de Jacques Krabal précisant que l'analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers incluse dans le rapport de présentation du PLU doit porter sur les dix années précédant son approbation **ou sur la période écoulée depuis sa dernière révision.**

Enfin, les députés ont adopté un amendement de Jacqueline Maquet tendant à compléter la notion d'ouverture à l'urbanisation mentionnée à l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, afin que soient aussi prises en

compte les **politiques à long terme de constitution de réserves foncières** mises en œuvre par les collectivités.

IV. La position de votre rapporteur

Une moindre consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour l'urbanisation est un objectif clairement affirmé par la loi SRU du 13 décembre 2000, et plus récemment par la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010 ainsi que la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010. **La densification des agglomérations existantes apparaît comme le meilleur moyen de limiter cette consommation d'espaces, sans renoncer à satisfaire les besoins nouveaux de la population.**

Votre rapporteur pour avis est donc favorable à l'adoption de cet article qui, d'une part, impose aux communes et aux intercommunalités d'évaluer au préalable, lorsqu'elles élaborent leurs documents d'urbanisme, le potentiel de densification de leurs zones urbanisées, d'autre part, fixe une limite dans le temps pour l'ouverture effective à l'urbanisation des zones à urbaniser. La combinaison de ces deux dispositifs obligera les collectivités à se poser les bonnes questions, dans une perspective de gestion économe des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 66

(article L. 111-1-2, L. 121-3, L. 145-3 et L. 145-5 du code de l'urbanisme)

Limitation des dérogations au principe de constructibilité limitée dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme

Objet : cet article supprime une possibilité de dérogation au principe de constructibilité limitée ouverte lorsqu'il y a un risque de diminution de la population de la commune ; élargit le champ d'intervention de la commission départementale de consommation des espaces agricoles à tous les cas de dérogation, hormis celui de l'adaptation, extension ou changement de destination des constructions existantes ; redéfinit les missions des agences d'urbanisme créées par les collectivités territoriales ; autorise une dérogation à la règle d'urbanisation en continuité dans les zones de montagne, pour les terrains en friche.

I. Le droit existant

Dans les communes dépourvues de PLU, de carte communale ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, s'applique le **règlement national d'urbanisme**. L'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme limite drastiquement, dans cette hypothèse, les possibilités de construction, sous réserve de **quatre dérogations** :

1° L'adaptation, le changement de destination, la réfection et l'extension des constructions existantes, ou la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation dans le périmètre d'une ancienne exploitation agricole ;

2° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, aux équipements collectifs, à la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ;

3° Les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées ;

4° Les constructions ou installations justifiées, sur délibération du conseil municipal, par l'intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale. Cette dernière catégorie de constructions ou installations dérogatoires ne doit pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publiques.

Dans le même esprit, le c) du II de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme prévoit que, **dans les zones de montagne**, les communes non couvertes par un document d'urbanisme peuvent néanmoins déroger au principe d'urbanisation en continuité de l'existant, dans les conditions de

l'article L. 111-1-2 du même code, si elles ne subissent pas de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires, et si la dérogation est compatible avec les objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières, ainsi qu'avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel.

II. Le projet de loi initial

Selon l'étude d'impact associée au présent projet de loi, si la possibilité de dérogation à la constructibilité limitée prévue par le 4° de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme est en théorie très encadrée, dans les faits, les conditions de sa mise en œuvre sont très peu respectées. **Les cas d'illégalité sont fréquents et principalement fondés sur la faiblesse, voir l'absence de motivation des délibérations des conseils municipaux. Les annulations contentieuses sont fréquentes.** L'étude d'impact considère qu'un encadrement supplémentaire ne serait pas plus efficace.

En conséquence, le présent article abroge à la fois le 4° de l'article L. 111-1-2 et le c) du II de l'article L. 145-3, propre aux zones de montagne.

Par ailleurs, cet article élargit le champ d'intervention de la **commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA)**, créée par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme : **son avis est désormais requis pour tous les cas de dérogations prévus par l'article L. 111-1-2, hormis celui autorisant l'adaptation, le changement de destination, la réfection et l'extension des constructions existantes,**

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

A. En commission

A l'initiative de la commission du développement durable, les députés ont inséré dans le présent article des dispositions qui modifient l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme afin de **redéfinir les missions des agences d'ingénierie partenariales** créées par les collectivités territoriales sous la forme d'associations ou de groupements d'intérêt public. Ces agences d'urbanisme auront ainsi pour mission :

1° De suivre les évolutions urbaines et de développer l'observation territoriale ;

2° De participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement et à l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification qui leur sont liés, notamment les SCoT et les PLUI ;

3° De préparer les projets d'agglomération métropolitains et territoriaux ;

4° De contribuer à diffuser l'innovation, les démarches et les outils de développement territorial durable et la qualité paysagère et urbaine ;

5° D'accompagner les coopérations transfrontalières et les coopérations décentralisées liées aux stratégies urbaines.

B. En séance publique

Les députés ont adopté un amendement de François Brottes, président de la commission des affaires économiques, qui réintroduit dans l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme une **dérogation au principe d'urbanisation en continuité, dans les zones de montagne, pour les terrains en friche depuis plus de dix ans, sur délibération motivée de la commune et après avis conforme de la CDCEA.**

Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de deux mois à compter de la saisine de la commission, et une attestation de la chambre d'agriculture confirmant que le terrain est en friche depuis plus de dix ans est jointe à la demande d'autorisation de construire.

IV. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur pour avis admet la nécessité, comme le propose le Gouvernement, de supprimer une dérogation à la règle de constructibilité limitée qui donnait lieu à des interprétations abusives et, partant, à un contentieux abondant. Il faut d'ailleurs souligner que cette règle ne s'applique que dans les territoires qui ne sont couverts par aucun document d'urbanisme : une commune désireuse de ne plus la subir de manière stricte demeure toujours libre d'élaborer un PLU.

En revanche, votre rapporteur pour avis ne voit pas pourquoi cette dérogation devrait être maintenue, comme le propose l'Assemblée nationale, dans les seules communes de montagne dépourvues de tout document d'urbanisme, et sur les seuls terrains en friche depuis plus de dix ans. Ces friches se développent, le plus souvent, sur les terrains les plus éloignés des habitations. De ce fait, si l'on autorisait à y construire des bâtiments, l'effet de « mitage » contre lequel les dispositions protectrices de la montagne veulent lutter, serait au contraire maximisé. De surcroît, le développement de l'urbanisation ne résulterait plus vraiment des décisions de la commune, mais d'abord du choix fait par les propriétaires des terrains de les laisser en friche.

En ce qui concerne les autres mesures du présent article, votre rapporteur pour avis approuve tant l'élargissement du champ d'intervention des CDCEA, qui ont rapidement fait la preuve de leur utilité depuis leur création par la loi « Grenelle II », que la redéfinition des missions des agences d'urbanisme partenariales, qui apportent aux collectivités territoriales une compétence d'ingénierie indispensable.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 66 bis

(article L. 135 B du livre des procédures fiscales)

Extension de l'accès aux données fiscales des valeurs foncières

Objet : cet article, inséré par l'Assemblée nationale, étend l'accès aux données des valeurs foncières détenues par l'administration fiscale aux établissements publics de SCoT, aux agences d'urbanisme, aux SAFER, aux concessionnaires des opérations d'aménagement, aux associations foncières urbaines et aux observatoires des loyers.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 135 B du Livre des procédures fiscales prévoit que l'administration fiscale est tenue de **transmettre gratuitement, à leur demande**, aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre les éléments d'information qu'elle détient au sujet des **valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années** et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement.

Cette obligation de transmission des valeurs foncières s'impose à l'administration fiscale, qui ne peut pas se prévaloir de la règle du secret, et bénéficie également aux établissements publics fonciers de l'Etat, aux établissements publics fonciers locaux et aux établissements publics locaux de rénovation urbaine.

II. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

La commission des affaires économiques, sur proposition de sa rapporteure, a adopté un amendement portant article additionnel afin

d'ajouter parmi les bénéficiaires de cet accès aux valeurs foncières de source fiscale **les établissements publics de SCoT, les agences d'urbanisme, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), les concessionnaires des opérations d'aménagement, les associations foncières urbaines et les observatoires des loyers.**

III. La position de votre rapporteur

L'accès aux données des valeurs foncières détenues par l'administration fiscale permet de suivre précisément l'évolution des usages et des prix des terrains et des biens immobiliers, ainsi que leur rendement locatif. La période prévue des cinq dernières années facilite la maîtrise des opérations d'aménagement sur la durée des cycles des marchés immobiliers et fonciers.

Votre rapporteur pour avis estime logique d'étendre l'accès aux valeurs foncières à l'ensemble des acteurs de l'aménagement foncier et urbain, qui en ont besoin pour exercer correctement leurs missions.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 67

(article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme)

Elaboration d'un règlement local de publicité couvrant la bande longeant les routes à grande circulation

Objet : cet article rend obligatoire l'élaboration d'un règlement local de publicité lorsque la servitude *non aedificandi* est levée dans la bande d'inconstructibilité de part et d'autre des routes à grande circulation.

I. Le droit existant

La police de la publicité à l'intérieur des agglomérations résulte de la combinaison de quatre dispositions du code de l'environnement.

L'article L. 581-9 pose le principe que **la publicité est admise dans les agglomérations, sous réserve des interdictions** édictées par les articles L. 581-4 et L. 581-8. Ces interdictions portent, notamment :

1° Sur les immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire, ainsi qu'à moins de 100 mètres ou dans le champ de visibilité de ceux-ci ;

2° Sur les secteurs sauvegardés ;

3° Sur les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ;

4° Sur les monuments naturels et dans les sites classés ;

5° Sur les cœurs des parcs nationaux et les réserves naturelles ;

6° Sur les arbres.

Même lorsqu'elle est admise dans les agglomérations, l'article L. 581-9 dispose que la publicité doit satisfaire, notamment en matière d'emplacement, de densité, de surface, de hauteur, d'entretien et, pour la publicité lumineuse, d'économies d'énergie et de prévention des nuisances lumineuses, à des prescriptions fixées par décret en Conseil d'Etat, qui constituent le règlement national de publicité.

L'article L. 581-14 du code de l'environnement prévoit que l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de PLU ou, à défaut, la commune peut élaborer sur l'ensemble de son territoire un **règlement local de publicité (RLP)** qui adapte les dispositions de l'article L. 581-9. Ce RLP définit une ou plusieurs zones où s'applique une réglementation **plus restrictive** que les prescriptions du règlement national.

Par ailleurs, l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme interdit, en dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations dans une bande de 100 mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes et des routes express, et 75 mètres de part et d'autre des autres routes classées à grande circulation. Il fait obligation à l'établissement de coopération intercommunale compétent en matière de PLU ou à la commune d'élaborer un RLP, en application de l'article L. 581-14 du code de l'environnement.

II. Le projet de loi initial

L'article 67 tend à **clarifier la rédaction de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme**, en supprimant ses dispositions qui rendent **obligatoire** dans tous les cas l'élaboration d'un RLP alors que, selon l'article L. 581-14 du code de l'environnement, il s'agit d'une **simple faculté** pour les communes.

Cette obligation d'élaborer un RLP est réintroduite plus loin dans l'article L. 111-1-4, à la fin de son alinéa qui prévoit qu'un PLU peut fixer des règles d'implantation des constructions ou installations différentes de celles résultant du principe d'inconstructibilité à proximité des routes à grande circulation, sous réserve que ces règles soient compatibles avec la prise en

compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages.

En conséquence, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale ne sont tenus d'élaborer un RLP que s'ils souhaitent déroger à la règle *non aedificandi* dans la bande des 100 ou des 75 mètres autour des routes à grande circulation.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

La commission des affaires économiques a adopté sans modification l'article 67 et la commission du développement durable s'est prononcée en faveur de cette adoption sans changement.

Toutefois, en séance publique, les députés ont adopté deux amendements identiques du rapporteur de la commission du développement durable, Philippe Bies, et de Jacques Krabal, tendant à supprimer le second volet l'article : celui qui rend obligatoire l'élaboration d'un RLP quand la commune déroge à la règle d'inconstructibilité dans la proximité des routes à grande circulation.

Ces amendements ont été votés avec l'accord de la rapporteure de la commission des affaires économiques, mais contre l'avis du Gouvernement.

L'exposé des motifs de l'amendement présenté par Philippe Bies fait valoir que l'obligation d'élaborer un RLP en bordure des routes à grande circulation aurait des « *effets environnementaux tout à fait négatifs* » car ce RLP concernerait des secteurs qui ne sont pas encore urbanisés, où la loi interdit par principe toute publicité, ainsi que des secteurs sauvegardés, en parc naturel régional, en sites inscrits, etc., où la publicité est également bannie.

IV. La position de votre rapporteur

La **clarification rédactionnelle** proposée par cet article semble bienvenue à votre rapporteur pour avis : il est en effet contradictoire que l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme fasse de l'élaboration d'un RLP une obligation pour la commune ou l'EPCI, dès lors qu'elle est traversée par une route à grande circulation, alors que l'article L. 581-14 du code de l'environnement en fait une simple faculté.

Quant à la suppression par l'Assemblée nationale de la disposition rendant obligatoire l'élaboration d'un RLP quand la commune déroge à la règle d'inconstructibilité dans la bande longeant les routes à grande circulation, elle semble inspirée par une crainte non fondée. Mais, à la décharge des députés, il faut convenir que le droit applicable apparaît particulièrement complexe, pour ne pas dire confus.

En effet, en application de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme, la bande inconstructible de 100 ou 75 mètres le long de ces routes **n'existe qu'en dehors des espaces urbanisés des communes**. Or, selon l'article L. 581-14 du code de l'environnement, un RLP porte sur l'ensemble du territoire de la commune mais ne peut qu'adapter, dans un sens plus restrictif, les dispositions de l'article L. 581-9 du code de l'environnement, **qui autorisent la publicité uniquement dans les agglomérations**. Si l'on s'en tenait à ces deux dispositions, on verrait donc mal l'intérêt d'un RLP lorsqu'une commune déroge, par définition hors agglomération, à la règle *non aedifandi* le long d'une route à grande circulation, puisque la publicité y demeure par principe interdite.

Toutefois, l'article L. 581-7 du code de l'environnement prévoit que **la publicité peut également être autorisée par le RLP à proximité immédiate des établissements de centres commerciaux exclusifs de toute habitation et situés hors agglomération**, « *dans le respect de la qualité de vie et du paysage et des critères, en particulier relatifs à la densité, fixés par décret* ».

Il résulte de la combinaison de ces dispositions que le périmètre géographique d'un RLP ne peut porter que sur les zones urbanisées et sur les zones avoisinantes des centres commerciaux hors agglomération. **Dans ce dernier cas, un RLP apparaît utile lorsque la commune autorise des constructions ou installations dans la bande des 100 ou 75 mètres**. C'est pourquoi votre rapporteur pour avis a proposé de rétablir la rédaction initiale du projet de loi, qui faisait obligation à la commune ou à l'EPCI, **dans cette hypothèse seulement**, d'élaborer ou de réviser un RLP.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 69

(article L. 324-1-, L. 324-2, L. 324-2-2 (nouveau) et L. 324-5 du code de l'urbanisme)

Etablissements publics fonciers locaux

Objet : cet article tend à rapprocher le cadre de création et d'action des établissements publics fonciers locaux de celui des établissements publics fonciers d'Etat, en explicitant leurs missions, en leur permettant d'exercer par délégation le droit de priorité des collectivités, en donnant compétence au préfet de région pour leur création et en précisant le contenu de leur programme pluriannuel d'intervention.

I. Le droit existant

Instaurés par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, les établissements publics fonciers locaux (EPFL) ont vu leur cadre juridique redéfini par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU ». Ce cadre est désormais fixé par les articles L. 324-1 à L. 324-10 du code de l'urbanisme.

Les EPFL sont des **établissements publics locaux à caractère industriel et commercial créés par le préfet** au vu des délibérations concordantes des organes délibérants des EPCI compétents en matière de SCoT, de zones d'aménagement concerté (ZAC) et de programme local de l'habitat (PLH), ainsi que, le cas échéant, des communes non membres de l'un de ces EPCI.

Comme les EPF d'Etat, les EPFL réalisent des **acquisitions de terrains** aussi bien sur le territoire des collectivités qui en sont membres qu'au-delà de ce périmètre, si besoin est. **Mais, à la différence des EPF d'Etat, leurs missions ne sont pas explicitement précisées.**

Les EPFL peuvent exercer, par délégation de leurs titulaires, le droit de préemption détenu par les collectivités et agir par voie d'expropriation. **Toutefois, à la différence des EPF d'Etat, ils ne peuvent pas se voir déléguer le droit de priorité.**

Les EPCI à fiscalité propre, pour pouvoir adhérer à un EPFL, doivent être dotés des compétences SCoT, ZAC et PLH. A défaut, chaque commune de l'EPCI doit adhérer séparément. **Cette triple exigence pose des difficultés d'ordre juridique lorsque la compétence SCoT a été déléguée à un syndicat mixte : dans cette hypothèse, l'EPCI n'en est plus détenteur, et la constitution de l'EPFL se trouve fragilisée.**

Enfin, du fait qu'ils résultent de la seule volonté des collectivités adhérentes, les périmètres des EPFL ne sont pas aujourd'hui forcément sans enclave et d'un seul tenant.

II. Le projet de loi initial

L'article 69 complète l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme afin d'inscrire dans la loi la vocation des EPFL, qui **reçoivent mission de mettre en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain.** Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat. Il est précisé que, dans le cadre de leurs compétences, les EPFL peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi que, à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la SAFER.

Cet article modifie également l'article L. 324-1 afin d'ajouter le **droit de priorité** au droit de préemption que les EPFL peuvent exercer par voie de délégation de la part des collectivités.

Il modifie l'article L. 324-2 afin d'élever au niveau du préfet **de région** la compétence de création d'un EPFL. **Le préfet peut refuser cette création pour défaut de pertinence, au regard notamment des périmètres proposés et de l'évaluation des besoins fonciers correspondant aux enjeux territoriaux.**

L'article 69 insère par ailleurs un nouvel article L. 324-2-2 dans le but de préciser le contenu du **programme pluriannuel d'intervention** élaboré par l'EPFL, qui :

1° Définit ses actions, leurs modalités et les moyens mis en œuvre ;

2° Précise les conditions de cession du foncier propres à garantir un usage conforme aux missions de l'établissement.

Il ajoute que **seule la compétence PLH sera désormais exigée des EPCI à fiscalité propre désireux d'adhérer à un EPFL**, mais plus les compétences SCoT et ZAC.

Une modification de cohérence est enfin apportée à l'article L. 324-5, pour préciser que le conseil d'administration de l'EPFL approuve - et non plus fixe - le programme pluriannuel d'intervention.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Les députés ont adopté cet article sans autres modifications que des améliorations purement rédactionnelles, nécessaires d'un point de vue légistique.

IV. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur pour avis approuve les améliorations apportées au statut, aux missions et aux compétences des EPFL, dont l'action apparaît très complémentaire de celle des EPF d'Etat.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 73

(article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme)

Présentation et contenu du règlement du plan local d'urbanisme

Objet : cet article propose une nouvelle rédaction des dispositions du code de l'urbanisme définissant la présentation et le contenu du règlement du plan local d'urbanisme ; supprime le coefficient d'occupation des sols, ainsi que la possibilité de fixer une taille minimale pour les terrains constructibles ; encadre la possibilité de délimiter au sein des zones naturelles et agricoles des « pastilles » constructibles.

I. Le droit existant

L'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, tel qu'il résulte de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », énumère les différents éléments qui peuvent figurer dans le règlement d'un PLU. Au fil des réformes, sa rédaction a perdu en cohérence : aujourd'hui, elle ne comporte **pas moins de dix-sept rubriques différentes. Trois d'entre elles sont plus particulièrement concernées par l'article 73.**

A. La taille minimale des terrains

Le 12° de l'article L. 123-1-5 autorise le règlement du PLU à fixer une **superficie minimale pour les terrains constructibles**, lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ou lorsque cette règle est justifiée pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, cette possibilité de réglementer la taille minimale des terrains s'oppose dans la plus grande partie des cas à l'utilisation optimale des sols encore disponibles et au

renouvellement des tissus urbains. **Elle est trop souvent utilisée par les élus des petites communes ou en zone périurbaine pour favoriser le maintien du parcellaire ou contrôler son évolution.** Cette règle est également susceptible d'être instrumentalisée au profit de politiques sociales ségrégatives.

B. Le coefficient d'occupation des sols

Le 13° de l'article L. 123-1-5 prévoit que le règlement du PLU peut fixer, dans les zones urbaines ou à urbaniser, un ou des **coefficients d'occupation des sols (COS)**, rapport exprimant le nombre de mètres carrés de surfaces de plancher susceptibles d'être construits par mètre carré de terrain.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, le COS s'est révélé à l'usage comme un outil réducteur et peu adapté à la définition d'un dispositif réglementaire traduisant des objectifs de qualité urbaine. **En effet, le COS est parfois fixé à une valeur sous-estimée, ou au contraire sur-estimée, éloignée de la densité découlant indirectement de l'ensemble des règles d'implantation et de hauteur fixées par le document d'urbanisme.**

Jugée soit inutile, soit néfaste, le COS a été abandonné par bon nombre de villes, au profit du recours à une combinaison de règles d'emprise, de hauteur et d'implantation, plus à même de traduire les ambitions pour le développement des quartiers.

C. Les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées

Le 14° de l'article L. 123-1-5 prévoit que, dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, le règlement du PLU peut délimiter des **secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL)**, autrement dits « **pastilles** », dans lesquels des constructions peuvent être autorisées sous certaines conditions.

Cette possibilité permet une certaine souplesse en matière de constructibilité dans les zones concernées, pour autoriser l'entretien du bâti existant ou la construction de bâtiments non strictement liés à des activités agricoles.

Toutefois, selon l'étude d'impact du présent projet de loi, cette disposition est parfois en pratique source de dérives, notamment en ce qui concerne la taille et le nombre des « pastilles », et se révèle souvent **coûteuse en termes d'équipements**, de services publics et de réseaux, consommatrice de terres cultivables et **préjudiciable à la qualité des paysages.**

II. Le projet de loi

Sur la forme, l'article 73 procède à une **réécriture de l'article L. 123-1-5 afin de le rendre plus lisible**, en regroupant ses dispositions sous trois thèmes : l'usage du sol et la destination des constructions ; les caractéristiques architecturales, urbaines et écologiques ; l'équipement des terrains.

Sur le fond, il apporte les **trois modifications suivantes** :

- **suppression de la possibilité de fixer des superficies minimales de terrains constructibles** ;

- **suppression de la possibilité de fixer un COS** ;

- **encadrement du dispositif des « pastilles »**, qui ne peuvent plus être délimitées qu'à titre exceptionnel, avec l'accord du préfet et après avis de la commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA).

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

A. En commission

Les députés, à l'initiative de la rapporteure de la commission des affaires économiques ont adopté un amendement prévoyant que le règlement du PLU puisse désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un **changement de destination**, dès lors que ce changement de destination n'en compromet pas la vocation agricole.

A l'initiative du rapporteur pour avis de la commission du développement durable, les députés ont adopté un amendement prévoyant que le règlement du PLU puisse localiser, dans les zones urbaines, **les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques**.

B. En séance publique

Les députés ont adopté un amendement de Laurence Abeille prévoyant que le règlement du PLU peut comporter des **règles imposant une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables**, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité en ville. Ce mécanisme est qualifié, dans l'exposé des motifs de l'amendement, de « coefficient de biotope par surface ».

IV. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur pour avis approuve la suppression des deux mécanismes du COS et de la surface minimale pour les terrains constructibles, qui apparaissent comme des obstacles à la densification des agglomérations existantes. Celle-ci est nécessaire pour freiner le rythme de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

L'encadrement du dispositif des « pastilles » contribuera également à une meilleure maîtrise de l'urbanisation, tout comme les apports de l'Assemblée nationale au présent article.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 80

(article L. 111-1-3 du code de l'urbanisme)

Mise à disposition du public de certains projets soumis à permis d'aménager ou de construire

Objet : cet article prévoit que, dans les communes qui ne sont couvertes par aucun document d'urbanisme, les projets soumis à permis d'aménager ou de construire font l'objet d'une mise à disposition du public lorsque l'autorité environnementale décide qu'il n'est pas nécessaire de réaliser une étude d'impact.

I. Le droit existant

A. Les différents modes de participation du public

Les codes de l'environnement et de l'urbanisme prévoient **quatre modes de participation du public** aux décisions ayant une incidence sur l'environnement :

- **l'enquête publique**, prévue à l'article L.123-1 du code de l'environnement, qui est la procédure de participation de droit commun ;

- **la mise à disposition du public**, prévue à l'article L.122-1-1 du code de l'environnement créé par la loi « Grenelle II », qui est une procédure plus souple que la précédente ;

- **le débat public**, prévu à l'article L.121-8 du code de l'environnement créé par la loi n° du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, pour les projets d'aménagement ou d'équipement ayant

une incidence importante sur l'environnement ou sur l'aménagement du territoire (autoroutes, lignes ferroviaires, lignes électriques) ;

- **la concertation**, prévue à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, pendant l'élaboration ou la révision du SCoT ou du PLU, pour la création d'une zone d'aménagement concerté, ainsi que pour les opérations dont la liste est arrêtée par l'article R. 300-1 du même code.

L'article L. 121-6 du code de l'environnement, qui résulte de la loi « Grenelle II », prévoit la possibilité d'organiser une **concertation facultative, à l'initiative du maître d'ouvrage**, pour les plans ou projets soumis à enquête publique mais ne disposant pas d'une procédure de concertation particulière.

B. La loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public

En juillet 2012, le Conseil Constitutionnel a censuré plusieurs dispositions du code de l'environnement au motif qu'elles étaient contraires au principe de participation du public posé par **l'article 7 de la Charte de l'environnement** intégrée au bloc de constitutionnalité.

En conséquence, le Gouvernement a présenté au Parlement, en procédure accélérée, un texte législatif devenu la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

L'article 12 de cette loi habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour permettre la participation du public aux décisions autres que celles prévues à l'article L. 120-1 du code de l'environnement, c'est-à-dire les décisions émanant d'autorités autres que l'État et ses établissements publics - les collectivités territoriales, par exemple - ou les décisions autres que réglementaires ou d'espèce - les décisions individuelles notamment. **L'ordonnance n° 2013-714 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement a été prise le 5 août 2013.**

II. Le projet de loi initial

L'article 80 insère dans le code de l'urbanisme un article L. 111-1-3 qui prévoit que, sur les territoires qui ne sont couverts ni par un SCoT, ni par un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu, ni par une carte communale, **les demandes de permis de construire ou d'aménager qui ne donnent pas lieu à la réalisation d'une étude d'impact, après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative compétente de l'Etat en matière d'environnement, font l'objet d'une mise à disposition du public pendant une durée d'au moins quinze jours.**

Les observations et propositions du public sont enregistrées et conservées. La nature des documents communiqués au public et les modalités de leur mise à disposition sont précisées par l'autorité administrative compétente pour statuer sur la demande de permis.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Les députés ont adopté cet article sans modification.

IV. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur pour avis estime que le présent article s'inscrit pleinement dans la volonté de systématisation des procédures de participation du public aux projets de construction ou d'aménagement ayant une incidence sur l'environnement, qui a été affirmée par la loi « Grenelle II » et confirmée par la loi du 27 décembre 2012.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 81

(articles L. 111-1-6 (nouveau), L. 113-3, L. 113-5, L. 113-6, L. 145-11 et L. 146-6 du code de l'urbanisme)

Conditions d'élaboration, de modification et de révision des directives territoriales d'aménagement et de développement durables

Objet : cet article institue une procédure particulière de participation du public pour les directives d'aménagement et de développement durables ; donne une base légale aux dispositions réglementaires qui prévoient, dans les communes soumises au règlement national d'urbanisme, une enquête publique préalablement à la décision du conseil municipal d'identifier un ou plusieurs éléments présentant un intérêt patrimonial ou paysager ; précise les modalités de mise à disposition du public des projets d'opérations soumis à la procédure des unités touristiques nouvelles en zone de montagne, ainsi que les modalités d'enquête publique ou de mise à disposition du public pour les aménagements légers dans les espaces remarquables du littoral.

I. Le droit existant

A. Les directives territoriales d'aménagement et de développement durables

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle II » a simplifié le régime des directives territoriales d'aménagement (DTA), créées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, tout en renforçant leurs objectifs de développement durable : d'où leur nouvelle appellation de directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD).

L'article L. 113-2 du code de l'urbanisme prévoit que le projet de DTADD est élaboré par l'Etat, en association avec la région, le département, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes compétentes en matière de SCoT et les communes non membres d'une de ces communautés qui sont situées dans le périmètre du projet.

L'article L. 113-3 précise que les DTADD sont réalisées après évaluation environnementale et approuvées par décret en Conseil d'Etat.

L'article L. 113-5 prévoit que les DTADD sont modifiables par décret en Conseil d'Etat, le projet de décret étant soumis pour avis aux personnes associées à leur élaboration.

L'article L. 113-6 indique que les DTADD sont révisables par décret en Conseil d'Etat, après évaluation environnementale et sur avis des personnes associées à leur élaboration.

B. Les dispositifs UTN en zones de montagne et aménagements légers en zones littorales

L'article L. 145-11 du code de l'urbanisme prévoit que, dans les communes non couvertes par un SCoT, la création et l'extension d'unités touristiques nouvelles (UTN) sont soumises à autorisation et préalablement mises à la disposition du public.

Selon l'ampleur du projet d'UTN, l'autorisation est délivrée par le préfet coordonnateur de massif, après avis de la commission spécialisée du comité de massif, ou par le préfet de département, après avis d'une formation spécialisée de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et des sites.

L'article L. 146-6 prévoit que des aménagements légers peuvent être implantés dans les espaces, sites et paysages remarquables du littoral lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur ou leur ouverture au public. Selon leur importance et leur incidence sur l'environnement, ces aménagements légers font l'objet soit d'une enquête publique, soit d'une mise à disposition du public préalablement à leur autorisation.

II. Le projet de loi initial

A. Protection des éléments présentant un intérêt patrimonial ou paysager

Le paragraphe I de l'article 81 insère dans le code de l'urbanisme un article L. 111-1-6 qui donne une base légale à plusieurs dispositions réglementaires qui prévoient une enquête publique préalablement à la décision du conseil municipal décidant, dans les communes soumises au règlement national d'urbanisme ou couvertes par une carte communale, d'identifier un ou plusieurs éléments présentant un intérêt patrimonial ou paysager à protéger.

B. Elaboration, modification et révision des DTADD

Le paragraphe II modifie l'article L. 113-3 afin de prévoir que le projet de directive territoriale d'aménagement et de développement durables, ainsi que les avis des collectivités et établissements associés à son élaboration, sont mis à disposition du public pendant un mois, dans des conditions lui permettant de formuler ses observations. A l'issue de la mise à disposition, l'autorité administrative en établit le bilan, qui est rendu public

au plus tard à la date de publication du décret en Conseil d'Etat approuvant la DTADD.

Le paragraphe III complète l'article L. 113-5 afin de prévoir la même procédure de mise à disposition du public pour la modification d'une DTADD.

Le paragraphe IV complète l'article L. 113-6 afin de prévoir la même procédure de mise à disposition du public pour la révision d'une DTADD.

C. Projets UTN en zone de montagne et aménagements légers sur le littoral

Le paragraphe V modifie l'article L. 145-11 afin de préciser les modalités de mise à disposition du public des projets d'opérations situés sur un territoire non couvert par un SCoT en zone de montagne et soumis à l'autorisation préfectorale des unités touristiques nouvelles (UTN).

Le paragraphe VI modifie l'article L. 146-6 afin de préciser les modalités de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public à laquelle sont soumis, préalablement à leur autorisation, les aménagements légers implantés dans les espaces remarquables du littoral.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En séance publique, les députés ont adopté deux amendements identiques de Jacques Krabal et de Brigitte Allain afin de permettre aux communes non couvertes par un SCoT ou un PLU d'identifier de surcroît les éléments présentant un intérêt écologique, pour les protéger.

IV. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur approuve les améliorations apportées par cet article aux procédures d'élaboration, modification ou révision des DTADD, ainsi qu'aux procédures d'autorisation UTN en montagne et d'autorisation d'aménagements légers dans les espaces et sites remarquables du littoral. Elles vont toutes dans le sens d'une amélioration de la participation du public, conformément aux objectifs de valeur constitutionnelle de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 82
(article L. 300-2 du code de l'urbanisme)

Concertation préalable aux projets soumis à permis de construire et à permis d'aménager

Objet : cet article prévoit que, dans les territoires couverts par un document d'urbanisme, la concertation peut être engagée, à l'initiative de l'autorité compétente pour statuer ou du maître d'ouvrage, avant le dépôt de la demande de permis de construire ou d'aménager.

I. Le droit existant

L'article L. 300-2 du code de l'urbanisme prévoit une **procédure de concertation** associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées pour trois types d'opérations :

- 1° L'élaboration ou la révision du SCoT ou du PLU ;
- 2° La création d'une ZAC ;
- 3° Les opérations d'aménagement ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat.

L'article R. 300-1 du code de l'urbanisme, tel qu'il résulte du décret n° 2013-142 du 14 février 2013, établit la liste d'opérations d'aménagement suivante :

1. L'opération ayant pour objet dans une commune non dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ayant fait l'objet d'une enquête publique, la création de plus de 5 000 mètres carrés de surface de plancher ou la restauration d'un ensemble de bâtiments ayant au moins cette surface ;
2. La réalisation d'un investissement routier dans une partie urbanisée d'une commune d'un montant supérieur à 1 900 000 euros, et conduisant à la création de nouveaux ouvrages ou à la modification d'assiette d'ouvrages existants ;
3. La transformation d'une voie existante en aire piétonne d'une superficie supérieure à 3 000 mètres carrés ou la suppression d'une aire piétonne d'une même superficie ;
4. La création d'une gare ferroviaire ou routière de voyageurs, de marchandises ou de transit ou l'extension de son emprise, lorsque le montant des travaux dépasse 1 900 000 euros ;
5. Les travaux de modification de gabarit, de détournement ou de couverture de cours d'eau dans une partie urbanisée d'une commune, lorsque le montant des travaux dépasse 1 900 000 euros ;

6. Les travaux de construction ou d'extension d'infrastructures portuaires des ports fluviaux situés dans une partie urbanisée d'une commune, lorsque le montant de ces travaux dépasse 1 900 000 euros, ainsi que la création d'un port fluvial de plaisance d'une capacité d'accueil supérieure à 150 places ou l'extension d'un port de plaisance portant sur au moins 150 places ;

7. Dans une partie urbanisée d'une commune, la création d'un port maritime de commerce, de pêche ou de plaisance, les travaux d'extension de la surface des plans d'eau abrités des ports maritimes de commerce ou de pêche d'un montant supérieur à 1 900 000 euros, ainsi que les travaux ayant pour effet d'accroître de plus de 10 % la surface du plan d'eau abrité des ports maritimes de plaisance ;

8. Les ouvrages et travaux sur une emprise de plus de 2 000 mètres carrés réalisés sur une partie de rivage, de lais ou relais de la mer située en dehors des ports et au droit d'une partie urbanisée d'une commune.

L'article L. 300-2 du code de l'urbanisme précise que les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont fixés par le préfet lorsque la révision du document d'urbanisme ou l'opération sont à l'initiative de l'Etat, et par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public dans les autres cas.

II. Le projet de loi

L'article 82 **étend de manière facultative**, dans les territoires couverts par un document d'urbanisme, cette procédure de concertation aux projets de travaux ou d'aménagement soumis à permis de construire ou à permis d'aménager, **autres que ceux mentionnés au 3° du I de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme**.

La concertation est alors réalisée préalablement au dépôt de la demande de permis, **à l'initiative du maître d'ouvrage ou de l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis**. Le maître d'ouvrage transmet un dossier de présentation au maître d'ouvrage, qui le met à disposition du public dans des conditions lui permettant d'en prendre connaissance et de formuler des observations ou propositions. Celles-ci sont enregistrées et conservées, et le bilan de la concertation est joint à la demande de permis.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

La commission des affaires économiques, à l'initiative de sa rapporteure, a adopté deux amendements.

Le premier pour préciser que les opérations ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, visées au 3° du I de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, **sont notamment celles susceptibles**

d'affecter l'environnement au sens de l'article L.122-1 du code de l'environnement : c'est-à-dire « *les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine* ».

Le second pour préciser que, lorsque c'est le maître d'ouvrage qui prend l'initiative de lancer la concertation facultative prévue par le présent article, **il ne peut le faire qu'avec l'accord de l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis de construire ou d'aménager.**

IV. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur pour avis approuve le présent article, qui vient compléter la panoplie des différentes procédures obligatoires de consultation du public par une procédure facultative. Il suggère cependant **un amendement rédactionnel**, afin de corriger une incohérence dans le dispositif résultant de l'amendement adopté par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale pour préciser que le maître d'ouvrage ne peut prendre l'initiative d'une consultation qu'avec l'accord de l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 85

(articles L. 111-5-2 et L. 111-6-4 du code de la construction et de l'habitation)

Obligation d'équipements pour la recharge des véhicules électriques dans les bâtiments industriels dotés de places de stationnement

Objet : cet article, inséré par l'Assemblée nationale, fait obligation aux constructeurs de bâtiments industriels dotés de places de stationnement pour les salariés, de prévoir des équipements pour la recharge de véhicules électriques ou hybrides rechargeables.

I. Le droit existant

L'article L. 111-5-2 du code de la construction et de l'habitation, créé par la loi « Grenelle II », fait obligation à toute personne qui construit un **ensemble d'habitations** équipé de places de stationnement individuelles couvertes ou d'accès sécurisé, à compter du 1^{er} janvier 2012, de le doter des

gaines techniques, câblages et dispositifs de sécurité **nécessaires à l'alimentation d'une prise de recharge pour véhicule électrique ou hybride rechargeable** et permettant un comptage individuel.

Ce même article prévoit l'obligation pour toute personne qui construit un **bâtiment à usage tertiaire** constituant principalement un lieu de travail et équipé de places de stationnement destinées aux salariés, de doter de la même manière une partie de ces places.

L'article L. 111-6-4 du code de la construction et de l'habitation, qui résulte également de la loi « Grenelle II », prévoit que le propriétaire ou le syndicat des copropriétaires d'un immeuble doté de places de stationnement d'accès sécurisé à usage privatif, ne peut pas s'opposer sans motif sérieux et légitime à l'équipement des places de stationnement en installations dédiées à la recharge des véhicules électrique ou hybrides rechargeables et permettant un comptage individuel, **à la demande d'un locataire ou occupant de bonne foi et aux frais de ce dernier.**

II. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

L'article 85, qui résulte d'un amendement présenté par le Gouvernement en séance publique, complète le dispositif légal encourageant au développement des équipements de recharge pour véhicules électriques sur les deux points suivants :

- il étend l'obligation de prévoir des équipements de recharge aux **bâtiments à usage industriel** constituant principalement un lieu de travail et équipés de places de stationnement destinées aux salariés, construits à compter du 30 juin 2015 ;

- il étend le droit de demander à la copropriété l'équipement des places de stationnement en installations de recharge, dans les immeubles existants, **aux indivisaires, aux copropriétaires et aux membres des sociétés de construction.**

III. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur pour avis approuve évidemment ces dispositions, qui lui paraissent de nature à faciliter l'essor des véhicules électriques et hybrides rechargeables, et à permettre de réduire le volume des émissions de gaz à effet de serre liées au transport.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 8 octobre 2013, la commission procède à l'examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 851 (2012-2013) pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

M. Raymond Vall, président. – Nous examinons le rapport pour avis de Jean-Luc Fichet sur le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur), dont le titre IV comprend un ensemble de mesures visant à accroître l'effort de construction de logements tout en freinant l'artificialisation des sols et en luttant contre l'étalement urbain.

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur pour avis. – Notre commission s'est saisie pour avis du projet de loi Alur, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 17 septembre dernier. Son titre IV modernise les documents d'urbanisme et de planification, notamment pour prévenir la consommation excessive des espaces naturels, agricoles et forestiers – préoccupation constante de notre commission, compétente en matière d'aménagement du territoire et donc de planification de l'espace.

Une première série de dispositions modifie les documents de planification et d'urbanisme. Les députés les ont fait précéder de trois articles. L'article 58 AA reporte d'un an, au 1^{er} janvier 2017, la date à laquelle les plans locaux d'urbanisme (PLU) devront avoir été révisés pour intégrer les dispositions de la loi Grenelle II. L'article 58 A soumet à autorisation préfectorale les ouvrages, plantations, constructions, excavations et clôtures situés en bordure des ouvrages de protection de la Loire. L'article 58 B confie au préfet compétence pour délivrer des autorisations d'affectation des sols et d'utilisation du domaine public fluvial préalablement à la réalisation d'ouvrages sur les bords de la Loire.

L'article 58 modernise le régime du Schéma de cohérence territoriale (SCoT). Clé de voûte du projet de loi en matière de planification stratégique, il clarifie la hiérarchie des normes en confortant le rôle intégrateur du SCoT, ce qui devrait faciliter la vie de nombreux élus. Il renforce également le principe de l'urbanisation limitée en l'absence de SCoT, afin d'accroître le maillage territorial. De nombreuses mesures techniques faciliteront l'articulation du SCoT avec les documents existants, PLU ou chartes des parcs naturels régionaux. L'Assemblée nationale a reporté au 1^{er} janvier 2017 les délais de mise en conformité des SCoT avec la loi Grenelle II et l'application de la règle de l'urbanisation limitée à toutes les communes. L'article 58 *ter* donne un cadre juridique aux démarches d'inter-SCoT. L'article 59, qui porte sur les habitats mobiles ou démontables, clarifie la situation juridique des yourtes : il pose le principe d'un pastillage en zone

naturelle ou agricole permettant d'y implanter ce type de résidence à condition que leur autonomie vis-à-vis des réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement puisse être prouvée. L'article 60 modernise la carte communale en élargissant le champ d'application de l'évaluation environnementale, en renforçant le rôle du conseil municipal dans sa gouvernance et en sécurisant les conséquences des évolutions de périmètre.

L'article 61 prévoit le transfert automatique de la compétence d'application du droit des sols aux maires, au plus tard le 1^{er} janvier 2017. À compter du 1^{er} juillet 2015, le seuil de mise à disposition gratuite des services de l'État est abaissé de vingt à dix mille habitants pour les EPCI compétents : les communes compétentes de moins de dix mille habitants ne pourront plus en bénéficier si elles appartiennent à un EPCI de plus de dix mille habitants. L'article 62 entérine la disparition des plans d'occupation des sols (POS) qui deviendront caducs s'ils n'ont pas été transformés en PLU avant le 31 décembre 2015. En cas de caducité, c'est le règlement national d'urbanisme (RNU) qui s'appliquera.

Mesure-phare du texte, l'article 63 transfère aux communautés de communes et d'agglomération la compétence en matière de PLU. En complément, l'article 64 modernise le PLU intercommunal (PLUI). Long et complexe, cet article comprend de nombreuses mesures, dont celle visant à mieux intégrer le PLUI, le programme local de l'habitat (PLH) et le programme de déplacements urbains (PDU). La gouvernance et l'évaluation du PLUI sont modernisées. Le régime juridique du PLU est également sécurisé. Désormais, le juge administratif pourra surseoir à statuer pour permettre une régularisation en cours d'instance en cas de vice de forme ou de procédure. Il pourra également prononcer une annulation partielle du PLU. Ces mesures devraient alléger le risque de contentieux qui pèse sur les PLU. L'article 64 *bis*, qui résulte d'un amendement du rapporteur pour avis de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale, instaure une commission de conciliation départementale en matière d'élaboration des documents d'urbanisme.

Le chapitre suivant est consacré à la lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. L'article 65 prévoit que les rapports de présentation du SCoT et du PLU comportent une analyse du potentiel de densification des zones urbanisées, et enserme dans un délai de neuf ans l'ouverture effective à l'urbanisation des zones à urbaniser. L'article 66 supprime une possibilité de dérogation au principe de constructibilité limitée qui était offerte aux communes menacées par le risque de diminution de leur population, et élargit le champ d'intervention de la commission départementale des espaces agricoles. Les députés ont redéfini les missions des agences d'urbanisme et autorisé une dérogation à la règle d'urbanisation dans les zones de montagne pour les terrains en friche. L'article 66 *bis* étend l'accès aux données foncières détenues par l'administration fiscale aux divers acteurs de l'aménagement urbain. L'article

67 rendait obligatoire l'élaboration d'un règlement local de publicité lorsque l'interdiction de construire est levée dans la bande des 100 ou 75 mètres le long des routes à grande circulation ; les députés l'ont supprimé, pour des raisons que j'estime erronées.

Le chapitre suivant est consacré au développement de l'offre de construction. L'article 69 prévoit que les établissements publics fonciers locaux peuvent intervenir pour lutter contre l'étalement urbain, promouvoir le développement durable, et contribuer à la préservation des espaces naturels et agricoles. L'article 73, relatif au PLU, supprime la possibilité de fixer des coefficients d'occupation des sols et des superficies minimales pour les terrains constructibles afin d'encourager la densification, et encadre la possibilité de définir, en zones naturelles et agricoles, des secteurs pouvant être bâtis, dits « pastilles ».

L'article 80 prévoit que, dans les communes qui ne sont couvertes par aucun document d'urbanisme, les projets soumis à permis d'aménager ou de construire sont mis à disposition du public lorsque l'autorité environnementale décide qu'il n'est pas nécessaire de réaliser une étude d'impact. L'article 81 institue une procédure particulière de participation du public pour les directives territoriales d'aménagement et de développement durable et précise les modalités de participation du public pour les unités touristiques nouvelles en zone de montagne, ainsi que pour les aménagements légers dans les espaces remarquables du littoral. L'article 82 prévoit une procédure facultative de concertation, à l'initiative du maître d'ouvrage ou de l'autorité compétente, pour statuer sur la demande de permis de construire ou d'aménager. L'article 85 enfin, résultant d'un amendement du Gouvernement, étend aux bâtiments industriels l'obligation d'équiper les places de stationnement en équipements pour la recharge de véhicules électriques ou hybrides.

Sur ce dispositif, je vous propose quatre séries d'amendements. La première concerne le renforcement de la planification stratégique. Si je suis favorable au principe du SCoT intégrateur -les élus qui élaborent leur PLU n'auront plus qu'un seul document à examiner, ce qui simplifiera leur tâche-, je propose néanmoins quelques compléments aux aménagements apportés par l'Assemblée nationale. La première mesure concerne les « zones blanches » : lorsqu'une commune se retire d'un SCoT sans en intégrer un nouveau, elle ne sera pas soumise au principe d'urbanisation limitée, pour éviter le gel des projets en cours, mais cette exception sera limitée à six ans à compter de la date du retrait. La deuxième mesure permet à un établissement public porteur de SCoT, dans l'attente de son approbation, d'exprimer un avis sur les dérogations au principe d'urbanisation limitée accordées par le préfet. La troisième prévoit que le délai d'un an prévu pour mettre les PLU en compatibilité avec le SCoT ne commence à courir qu'à partir du moment où le SCoT est effectivement devenu exécutoire. La quatrième mesure généralise l'interdiction de délivrer une autorisation d'exploitation commerciale ou

cinématographique en l'absence de SCoT. La cinquième mesure impose la végétalisation des aires de stationnement affectées aux bâtiments commerciaux construites après le 1^{er} juillet 2014, à l'instar du parking du Zénith à Strasbourg ; cette végétalisation limite les risques d'inondation et rend la densification des villes plus supportable. Je vous propose enfin de supprimer l'article 58 *ter* sur les démarches inter-SCoT, qui sont d'ores et déjà mises en œuvre de façon volontaire et spontanée sur de nombreux territoires. Inutile d'accroître la complexité : va-t-on devoir parler d'inter-inter-SCoT ?

La deuxième série d'amendements concerne les documents d'urbanisme. Pour éviter le gel des projets en cours en cas d'annulation contentieuse d'un PLU, un amendement à l'article 62 déroge à la règle de caducité et revient temporairement au POS antérieur.

Sur la question du PLU intercommunal (PLUI), je vous propose un amendement de compromis. Nous sommes tous d'accord sur le fait que le PLUI est un excellent outil. Ma conviction est qu'à terme, toutes les communes l'adopteront. Mais le dispositif contraignant prévu par le projet de loi envoie un mauvais signal aux maires qui peuvent légitimement se sentir découragés et démobilisés. Ce serait une grave erreur de se priver de leur compétence d'ingénierie territoriale, gratuite de surcroît. Le caractère obligatoire de cette démarche pose problème ; le délai me paraît précipité, deux ans à peine après l'entrée en vigueur de la loi Grenelle II. Je vous propose donc de revenir à des dispositions moins contraignantes. L'idée du PLUI est acceptée par tous, même par l'Association des maires ruraux de France : son président m'a indiqué que l'idée lui convenait, mais qu'il était gêné par le délai imposé. Je vous propose donc de donner à l'EPCI la capacité d'engager un débat sur le PLUI, mais en introduisant une minorité de blocage avec des seuils très bas : 25% des communes adhérentes représentant 10% de la population ou l'inverse. L'EPCI pourra se ressaisir de cette question à chaque révision d'un PLU, ce qui laisse aux maires la possibilité de changer d'avis.

Une troisième série d'amendements reprend certaines des propositions de la mission d'information sur la loi Littoral actuellement conduite par Odette Herviaux et Jean Bizet. Il s'agit de créer une charte régionale d'aménagement, pour une gestion décentralisée de la loi Littoral, conforme à son esprit d'origine. Un autre amendement encadre, de manière très mesurée, l'urbanisation dans les dents creuses des hameaux, notamment dans les zones rétro-littorales.

La quatrième série d'amendements concerne la lutte contre l'étalement urbain et l'incitation à densifier les agglomérations existantes. Un amendement à l'article 66 supprime la disposition, introduite par l'Assemblée nationale, autorisant les communes de montagne à déroger à la règle de constructibilité limitée pour rendre constructibles les terrains en friche depuis plus de dix ans. Il me semble que l'objectif de contrôle de

l'urbanisation doit être encore plus strict en montagne qu'ailleurs. Un amendement à l'article 67 rétablit l'obligation faite à la commune d'élaborer un règlement local de publicité (RLP) lorsqu'elle lève l'interdiction de construire dans la bande des 100 ou 75 mètres le long des routes à grande circulation. Il n'y a pas de risque de RLP portant sur les zones hors agglomération, le RLP ne pouvant porter que sur les zones urbanisées ou avoisinant les centres commerciaux hors agglomérations.

Enfin, un amendement portant article additionnel introduit une importante réforme du droit des sites et sols pollués, à laquelle l'administration travaille depuis quatre ans et qui m'a été présentée lors des auditions. La réhabilitation des friches industrielles, qui est l'une des clés de la densification de l'habitat urbain, implique une maîtrise du risque de pollution des sols et un traitement de ceux-ci lorsque la pollution est avérée. Le pivot de cette réforme est la création de zones de vigilance des sites et sols potentiellement pollués, qui reposeront sur l'information rendue publique par l'État et seront annexées aux documents d'urbanisme. Ainsi, l'information sera plus aisément accessible aux acquéreurs de terrains et aux aménageurs. L'amendement simplifie également les procédures de réhabilitation des sites et sols pollués pour permettre leur changement d'usage et clarifie les responsabilités.

Je vous suggère de donner un avis favorable à l'adoption de ce texte, sous réserve des amendements que je vous propose sur la partie dont notre commission s'est saisie pour avis.

M. Hervé Maurey. – Le projet de loi Alur est un texte particulièrement indigeste, de 320 pages, qui comporte de nombreuses mesures nocives pour le logement en France. Il y a beaucoup à dire sur les dispositions sur lesquelles nous sommes saisis : désengagement de l'État de l'instruction des permis de construire, confortement des SCoT... Ce fut une erreur de rendre les SCoT opposables, c'est pourquoi je n'avais pas voté la loi Grenelle II alors même que j'étais dans la majorité.

La mesure qui inquiète le plus les élus locaux est le PLUI obligatoire. J'ai relayé la pétition lancée par l'association des maires ruraux de France, qui a recueilli des centaines de signatures. Cette mesure n'est pas anodine. Transférer la compétence d'urbanisme à une autre collectivité de rang supérieur, c'est retirer aux communes leur plus importante compétence. C'est extrêmement grave. Une fois de plus, c'est un mauvais coup porté à la ruralité. Avec la nouvelle répartition des sièges dans les intercommunalités, les communes rurales ont de moins en moins de poids. Le regroupement prévu en 2015 par la loi ne fera que renforcer cet état de choses. On peut donc craindre que demain, le maire n'ait plus son mot à dire sur ce qui se passe dans sa commune : le président de l'intercommunalité pourra lui imposer ses propres décisions. Nous ne pouvons pas laisser faire. Notre rapporteur, qui est comme moi renouvelable, en est bien conscient et propose donc un dispositif qu'on qualifierait en Normandie de « moins

pire », avec une minorité de blocage. Mais le mieux serait de ne pas entrer dans ce dispositif.

Mme Duflot s'était justifiée en disant que nombre de collectivités n'ont pas de document d'urbanisme. C'est exact, mais ce n'est pas une raison pour retirer cette compétence aux communes ! Je préférerais qu'on oblige les communes à en avoir un, mais certainement pas un PLUI obligatoire.

M. Rémy Pointereau. – Je félicite le rapporteur d'avoir eu le courage de travailler sur un tel projet de loi, qui signe l'arrêt de mort des communes rurales ! Les SCoT étaient déjà une contrainte pour elles. Autour de Bourges, les communes rurales ont été spoliées dans la répartition des permis de construire, qui a été très favorable aux agglomérations. Renforcer les SCoT n'est donc pas judicieux.

Le PLUI est défavorable aux communes rurales. Que leur restera-t-il comme compétence ? L'état-civil ? Les nids de poule sur la voirie communale ? Il restera les mariages, certes... Le désengagement de l'État – qu'on nous a reproché pendant cinq ans – me pose problème. Sa compétence sera reprise par les communautés de communes, qui devront instruire l'ensemble des dossiers, donc recruter des personnels spécialisés, ce qui augmentera leurs coûts alors que leurs dotations sont en baisse... Que devient le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales ? L'AMF est opposée au transfert automatique et obligatoire des compétences d'urbanisme : elle a raison.

M. Gérard Cornu. – Je compatis à la douleur qui doit être celle du rapporteur d'un texte qui consacre la disparition des communes ! Ses nombreux articles ajoutent des contraintes et des normes et réduisent le pouvoir des maires. Nous avons déjà du mal à susciter des candidatures aux prochaines élections municipales, peut-être la diminution du nombre de communes résoudra-t-elle le problème ! En augmentant les charges pesant sur les intercommunalités, vous consacrez le désengagement de l'État, après nous l'avoir reproché pendant cinq ans. Désengagement de l'État, disparition des communes, à tout le moins diminution des compétences du maire : ce texte nous fait très peur.

Le PLUI vient de loin : déjà, Mme Lebranchu avait voulu le faire, convaincue de la justesse de ses vues. Mme Duflot a la même conviction, mais elle n'a pas la même connaissance du terrain que Mme Lebranchu, qui au moins était une élue locale. Je n'ai rien contre des PLUI fondés sur le volontariat, au contraire : laissons aux élus un espace de liberté ! Ils ont déjà assez de contraintes, et sont capables de décider par eux-mêmes. Le système proposé par le rapporteur est, certes, « moins pire ». Mais il rend possible la coexistence de deux majorités : 25 % des communes représentant 10 % de la population, ou 10 % des communes représentant 25 % de la population. Sans compter qu'avec deux rapporteurs au fond et un gouvernement décidé à passer en force, Jean-Luc Fichet peut-il vraiment imposer son amendement ?

Quoi qu'il en soit, plutôt qu'une solution mi-chèvre mi-chou, il faudrait frapper fort, et laisser aux maires la liberté de décider s'ils veulent ou non du PLUI. Beaucoup sont effrayés par ce texte. Nous voterons donc contre ce rapport.

M. Vincent Capo-Canellas. - Je remercie le rapporteur pour son exposé. Nous ne sommes pas saisis de tout le projet de loi, et ce n'est pas simple de se prononcer ainsi sur des articles pris isolément. Nous ne partageons pas la philosophie de ce texte, qui alourdit la réglementation pesant sur un secteur qui a besoin de liberté, de confiance et de stabilité. La situation du logement et du bâtiment nous inquiète : des cris d'alarme se font entendre qui alertent sur la chute massive de la production de logements.

Pouvons-nous trouver un compromis sur le PLUI ? Avec l'amendement de Jean-Luc Fichet, les élus pourront discuter de son principe. Il aurait été plus sécurisant de donner aux conseils municipaux un droit de veto sur la proposition de l'intercommunalité applicable à leur commune. Le sujet est certes moins polémique en zone urbaine qu'en zone rurale : chez nous, nous ressentons le besoin d'une planification.

Et que les zones à urbaniser qui n'ont pas fait l'objet d'une ouverture à l'urbanisation dans un délai de neuf ans après leur création soient automatiquement transformées en zones naturelles, comme le prévoit l'article 65, me semble comporter des conséquences qui n'ont peut-être pas été entièrement évaluées.

M. Michel Teston. - Je rends hommage à la qualité du travail de Jean-Luc Fichet, qui a bien analysé le texte et le contexte du projet de loi. L'Assemblée nationale a adopté l'article 63 qui dote les EPCI de plein droit de la compétence d'urbanisme. Cela suscite de nombreuses réactions parmi les élus ruraux. D'où l'amendement du rapporteur pour avis, qui revient largement sur ce qu'a voté l'Assemblée : les communautés de communes et d'agglomération deviendraient compétentes de plein droit au 1^{er} janvier 2017 à condition que 25 % des communes représentant au moins 10 % de la population, ou 10 % des communes représentant au moins 25 % de la population ne s'y soient pas opposées dans les trois mois qui précèdent. C'est ce que souhaitent les élus des petites communes, qui pourront ainsi décider elles-mêmes de ce qu'elles feront. Cet amendement respecte le principe de libre administration des communes. Je vous incite donc à adopter ce rapport, qui propose une bonne solution, respectueuse des collectivités locales.

M. Ronan Dantec. - À vous entendre, nous vivons dans un pays merveilleux. C'est oublier qu'il comporte trente-six mille PLU autonomes, consomme l'équivalent d'un département de terres agricoles tous les huit ou neuf ans, que les maires de petites communes y sont confrontés à d'énormes problèmes de désaffectation des centre-bourg... Il faut revoir la manière dont

nous gérons le logement et l'urbanisme. Cette loi est courageuse, la vivacité des oppositions qu'elle suscite le montre assez. Ces oppositions me semblent assez théoriques. À force de dire sans cesse que la commune est menacée, nous risquons d'accréditer l'idée qu'elle est effectivement condamnée ! Or je ne pense pas qu'elle le soit. Dans l'agglomération nantaise, qui gagne 1 % d'habitants par mandat et manque de grues pour bâtir, il y a un PLUI. Les intercommunalités périphériques demandent à intégrer le SCoT, qui est déjà intégrateur.

Je regrette que le Sénat soit, une fois de plus, sur la défensive. Le rapporteur propose un compromis, mais c'est rester au milieu du gué. Il faut faire le PLUI. Cela ne fera pas disparaître les communes : n'oublions pas que le président de l'intercommunalité est élu par les maires ! Il peut y avoir une déclinaison communale du PLUI, comme dans l'agglomération nantaise. Les directions départementales de l'équipement (DTE) n'ont plus les moyens d'accompagner les petits maires qui se trouvent seuls face aux contraintes...

M. Gérard Cornu. – Les petits maires, cela n'existe pas !

M. Ronan Dantec. – Je parle des maires de petites communes.

M. Charles Revet. – Respectez-les !

M. Ronan Dantec. – Ils sont en difficulté. C'est en niant la réalité qu'on ne les respecte pas. Le logement et la planification sont dans une impasse ; il faut redonner de la cohérence. C'est la logique du SCoT intégrateur et du PLUI. À force de conservatisme, notre pays gaspille ses terres, gâche ses paysages, sans résoudre les problèmes de logement : il faut franchir de nouvelles étapes.

M. Rémy Pointereau. – Et Notre-Dame-des-Landes ?

M. Raymond Vall, président. – Ce n'est pas la polémique d'hier soir sur le vote du projet de loi métropoles qui risque de donner un nouvel élan aux territoires ruraux !

M. Ronan Dantec. – Je n'ai pas voté contre les territoires ruraux.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je me félicite que le Sénat ait voté, cette nuit, la création des pôles ruraux d'équilibre et de solidarité territoriale, avec neuf voix d'avance... J'ai plaidé pour que les élus locaux – dont je suis – puissent se déterminer ensemble. Il faut donner de la souplesse, ce que font les pôles ruraux.

J'ai apprécié le travail du rapporteur, qui fait des compromis – c'est son rôle. Je ne vais pas en faire. Dans l'agglomération tourangelles, nous avons voté il y a quelques jours un SCoT pour une quarantaine de communes. Il y en a de toute taille : les petites n'ont pas été tuées par le SCoT !

M. Charles Revet. – Elles sont en train de l'être.

M. Jean-Jacques Filleul. – C’est faux. Nous avons travaillé sur le SCoT pendant trois ans, en tenant compte des spécificités de chaque commune. C’est un outil formidable de développement et d’intégration de l’ensemble des communes qui en font partie. Les pôles ruraux d’aménagement et de coopération favoriseront également des développements nouveaux et donneront aux pays un rôle majeur.

Je suis un maire et un président d’EPCI constructeur. Mon PLU n’est pas intercommunal, mais tous nos PLU ont été élaborés de concert, avec l’agence d’urbanisme de l’agglomération tourangelle : aucune commune ne s’est vu imposer des choix qu’elle ne partageait pas. Tout président de communauté de communes a pour ambition le développement de son territoire, de l’habitat, de la qualité environnementale. À l’instar du SCoT, le PLUI donnera une vision territoriale dépassant le strict cadre communal.

Il n’est pas honnête de prétendre qu’un PLUI va tuer les communes. Il n’y a pas de « petites » communes, de « petits » maires : tous méritent le respect. Mais il faut accepter que le développement du territoire passe par l’intercommunalité : c’est une grande révolution territoriale, qui n’est pas encore achevée. J’espère ne pas l’entendre à nouveau mise en cause comme elle vient de l’être lors du débat sur les métropoles !

Reste qu’il ne faut pas contraindre les maires : préférons l’incitation à l’obligation...

M. Gérard Cornu. – Nous sommes d’accord !

M. Jean-Jacques Filleul. – D’où le compromis proposé par Jean-Luc Fichet.

Mme Hélène Masson-Maret. – Ce n’est pas suffisant.

M. Jean-Jacques Filleul. – Le climat qui règne actuellement au Sénat n’est guère progressiste, c’est dommage. C’est parce que la communauté de communes gère le droit des sols que les petites communes peuvent délivrer un permis en un mois, dans de bonnes conditions. Je regrette toutefois le désengagement de l’État, et le coût qu’il entraîne pour les petites communes. Je voterai l’amendement du rapporteur, car nous n’avons pas d’autre choix que l’intercommunalité.

M. Charles Revet. – À mon tour de souhaiter la bienvenue à notre collègue maire d’Eu, ville royale qui accueille une collection de portraits des rois de France que j’avais fait rapatrier d’Ecosse à l’époque où j’étais président du conseil général...

Je salue le travail du rapporteur, mais je vois mal la cohérence de ce texte. La France manque de logements, nous dit-on, or ce texte va encore complexifier l’attribution des permis de construire, et le foncier va encore se raréfier ! Après le projet de loi sur la consommation, ce texte habilite à nouveau le gouvernement à procéder par ordonnance : c’est l’article 83. Serions-nous incompetents pour légiférer ?

Les délais prévus pour mettre en conformité les documents d'urbanisme sont intenable. Que se passera-t-il si le POS n'a pas été transformé à temps ?

Les maires sont jaloux de leurs prérogatives en matière d'urbanisme - ce qui ne signifie pas qu'il n'y ait pas besoin de cohérence. Nous achevons un SCoT, dans le cadre du pays, qui accorde à certaines communes un permis de construire par an, pas plus.

M. Jean-Jacques Filleul. - Ce n'est pas le rôle du SCoT !

M. Charles Revet. - L'objectif étant de concentrer l'habitat dans les grands bourgs, le SCoT prévoit la construction de logements à Fécamp - ce port de mer qui entend le rester, disait le Général de Gaulle - où l'on compte 800 logements vides... Dans le même temps, on refuse à certains villages de construire plus d'un logement par an ! Absurde !

À moins que le rapporteur n'accepte de vraies modifications, il nous sera difficile de le suivre...

Mme Esther Sittler. - Éluë du monde rurale, je viens d'achever mon PLU, que je me vois mal transformer en PLUI. Pourquoi cet acharnement, en France, à compliquer les choses simples et de bon sens ? Pourquoi ne pas s'en remettre au volontariat ? Quand les élus seront mûrs, ils iront d'eux-mêmes vers le PLUI. Dans mon EPCI, les deux plus grosses communes totalisent à elles seules la majorité des voix ; les huit autres seront obligées de suivre. À aller contre la volonté des élus, on court à l'échec. Qui mieux que le maire sait s'il faut préempter ou pas dans sa propre commune ? De grâce, que l'adhésion reste volontaire !

Quant au désengagement de l'État, je constate qu'il a fait émerger des bureaux d'études dévoués aux communes, aux tarifs raisonnables et à la fraîcheur de vue appréciable.

Mme Hélène Masson-Maret. - Au rapporteur, qui a manifestement beaucoup travaillé pour produire ce rapport touffu, je reprocherai presque un excès de zèle ! Chargée, avec André Vaireto, d'un rapport sur la montagne, j'ai été choquée par l'amendement proposé à l'article 66, qui revient sur le droit des communes à disposer de leur sol. Alors que l'Assemblée nationale avait accepté que les zones de montagne dérogent au principe de constructibilité limitée et que des permis de construire puissent être accordés dans des zones en friche, vous proposez encore une aliénation ! Je connais les souffrances des maires de nos villages de montagne, et je ne peux cautionner un texte qui leur ôte un droit presque constitutionnel sur leur propre territoire. Ces friches sont le résultat de la baisse du pastoralisme, pas de la mauvaise volonté des maires ou des propriétaires ! Ce texte est dangereux pour la montagne, je vous demande d'y réfléchir.

M. Jean Bizet. - Comme M. Filleul, je demande plus de souplesse en matière de PLUI. En tant que président du pays de la Baie du Mont Saint-

Michel, je n'en nie pas l'intérêt, mais une mise en œuvre brutale et coercitive ne peut que crispier les maires. Je souhaiterais que la démarche repose sur le volontariat.

L'amendement du rapporteur portant article additionnel après l'article 58 *ter* est le fruit des travaux que je mène avec Odette Herviaux. Loin d'être une strate supplémentaire, la charte régionale d'aménagement facilitera l'application parfois délicate de la loi Littoral. Il s'agit de laisser les élus locaux tenir la plume, avec l'État, le conseil régional, le conseil général et après avis des associations ; peut-être pourrions-nous ajouter les chambres consulaires et la section régionale de conchyliculture. Si le conseil régional ne souhaite pas s'en saisir, il pourra être remplacé par une structure *ad hoc*, présidée par un élu local.

L'amendement sur la densification des dents creuses est cohérent avec la loi de modernisation agricole : si l'on veut économiser l'espace agricole, densifier, de manière rationnelle et cohérente, des espaces qui sont perdus pour tout le monde !

M. Alain Fouché. – Ce texte enlève du pouvoir aux maires des petites communes, qui savent pourtant gérer l'urbanisme. Dans de nombreuses intercommunalités, deux communes ont à elles seules la majorité : on comprend l'inquiétude des huit ou dix autres ! Je préfère l'incitation à l'obligation.

Par ailleurs, je regrette que la publicité le long des routes soit interdite dans la ruralité, même pour mettre en valeur le patrimoine... Il faudra y revenir.

M. Robert Navarro. – J'estime beaucoup Jean-Luc Fichet, dont je salue le travail. L'intercommunalité est une réalité, nous en avons besoin. N'oublions pas que si le Sénat ne dégage pas une forte majorité autour d'une orientation claire, rien ne garantit que l'Assemblée nationale tienne compte de nos préoccupations. Le compromis proposé par le rapporteur est pertinent ; je demande à l'UMP de bien réfléchir. Pour que les élus locaux aillent d'eux-mêmes vers les PLUI, il faut à la fois une incitation financière et un système reposant sur le volontariat.

M. Raymond Vall, président. – Comme d'autres, je vis le désengagement de l'État sur le territoire. Nous avons trouvé un accord pour que l'intercommunalité prenne à sa charge le traitement de l'instruction des dossiers, mais le maire signe le permis de construire et conserve sa compétence de droit du sol – sans préjudice du contrôle de légalité opéré par les DDT. Le problème, c'est que ce texte impose aux communes un transfert qu'elles peuvent ne pas souhaiter. Tant que le SCoT n'est pas achevé, tant qu'il n'y a pas de vision partagée d'un projet de territoire, n'allons pas emprisonner les communes dans un PLUI ! Celui-ci doit résulter d'une démarche partagée autour d'un projet de territoire, pas d'une obligation légale ou d'une décision ministérielle.

M. Ronan Dantec. - Il faut rendre la participation au SCoT obligatoire.

M. Raymond Vall, président. - Encore une obligation ? Vous me faites penser à la mouche qui passe d'un pot de confiture à l'autre ! Pour les SCoT, la date butoir est fixée à 2017. Mais comment une commune peut-elle accepter que l'on préempte dès aujourd'hui son territoire, alors que le dossier du SCoT n'est même pas ouvert ?

M. Ronan Dantec. - Sur ce point, nous ne sommes pas en désaccord...

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur pour avis. - Je suis moi aussi maire d'une petite commune rurale, je partage vos préoccupations. Quant à Mme Duflot, elle a été adjointe au maire de Villeneuve-Saint-Georges, chargée de l'urbanisme. Vous reprochez à ce texte ses 360 pages ? Sous le mandat de Nicolas Sarkozy, nous avons eu droit à 960 pages de réforme de l'urbanisme ! Ne vous en déplaise, je n'ai pas travaillé dans la douleur, mais au contraire, avec la satisfaction de faire œuvre utile.

L'amendement que je propose sur le PLUI introduit une minorité de blocage : je donne aux maires le pouvoir de dire non au PLUI. Vous évoquez les craintes des maires ruraux, mais aucun de ceux que j'ai entendus n'était formellement opposé au PLUI. Ce qu'ils refusent, c'est le caractère obligatoire du transfert. L'ensemble des PLU ne seront pas transférés au 1^{er} janvier 2017, mais au moment où s'engage la révision. Les maires ruraux aspirent au PLUI. Je vous propose une solution qui supprime le caractère contraignant du dispositif, tout en laissant aux récalcitrants la possibilité de changer d'avis. Les présidents d'EPCI souhaitent, eux, passer très vite aux PLUI - même ceux qui sont des maires ruraux.

Disparition des communes ? Perte de pouvoir des maires ? Allons ! Il y a peu, on prévoyait que le préfet imposerait les périmètres intercommunaux ! Il a fallu se battre pour l'empêcher. Nous respectons les maires des petites communes. Rien dans ce que je propose ne peut vous heurter, rien ne peut vous empêcher de voter cet amendement.

En ce qui concerne les zones de montagne, je propose de revenir au texte du gouvernement car la dérogation autorisant à construire sur les terrains en friche depuis plus de dix ans entraîne un effet de mitage.

Mme Hélène Masson-Maret. - Je n'y crois pas.

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur pour avis. - Un propriétaire un peu malin peut laisser prospérer une friche en espérant obtenir à terme le droit d'y construire.

Mme Hélène Masson-Maret. - Laissons les maires décider !

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur pour avis. - Ils auront très peu de marge de manœuvre : pour interdire, il faut une réglementation.

EXAMEN DES AMENDEMENTS**Article 58**

L'amendement rédactionnel n° DEVDUR.6 est adopté.

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur pour avis. - L'amendement n° DEVDUR.7 précise que le délai d'un an, prévu pour engager les procédures de mise en compatibilité des PLU avec le SCoT ne commence à courir qu'à partir du moment où le SCoT est devenu exécutoire, et non à compter de son approbation.

L'amendement n° DEVDUR.7 est adopté.

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur pour avis. - L'amendement n° DEVDUR.12 impose la végétalisation des aires de stationnement construites après le 1^{er} juillet 2014.

M. Raymond Vall, président. - Je regrette que l'on ne cible pas davantage la grande distribution.

L'amendement n° DEVDUR.12 est rejeté.

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur pour avis. - L'amendement n° DEVDUR.8 généralise l'interdiction de délivrer une autorisation d'exploitation commerciale ou cinématographique en l'absence de SCoT.

L'amendement n° DEVDUR.8 est rejeté.

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur pour avis. - L'amendement n° DEVDUR.3 permet à un établissement public porteur de SCoT d'exprimer un avis sur les dérogations susceptibles d'être accordées en matière d'ouverture à l'urbanisation ou d'exploitation commerciale.

M. Gérard Cornu. - Gagnons du temps : nous ne voulons pas de ce texte, notre groupe votera donc par principe contre tous les amendements.

M. Hervé Maurey. - Sans compter que ces amendements vont dans un sens qui ne nous convient pas. J'ai toujours été contre le renforcement des SCoT, même quand j'étais dans la majorité. Je n'ai d'ailleurs pas voté la loi

Grenelle II, pourtant portée par Jean-Louis Borloo – preuve que je suis un homme libre !

M. Charles Revet. – Un SCoT n'est pas un super-PLU.

L'amendement n° DEVDUR.3 est rejeté, ainsi que les amendements n° DEVDUR.1 et DEVDUR.4.

Article 58 ter

L'amendement n° DEVDUR.5 est rejeté

Articles additionnels après l'article 58 ter

Mme Odette Herviaux. – Je souhaiterais que nous examinions tout de même les deux amendements relatifs à la loi Littoral, qui répondent à une demande unanime des communes littorales. C'est au législateur de faire la loi et non au juge administratif.

M. Charles Revet. – Aux termes de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, adoptée en 2010, un schéma du littoral, déterminant les zones à protéger, devait être établi dans un délai d'un an ; cela n'a jamais été fait. J'ai eu beau poser maintes fois la question, je n'ai jamais obtenu de réponse. Résultat, les surfaces réservées à la pêche ont été réduites de moitié, une bonne partie de l'aquaculture a disparu. Il faut se pencher sur ce sujet.

Mme Odette Herviaux. – L'amendement n° DEVDUR.10 reprend une proposition que je fais avec Jean Bizet. Les maires sont désabusés ; trente ans après son adoption, la loi Littoral n'est toujours pas bien appliquée. L'objectif de préservation a toujours primé sur celui de développement équilibré des territoires. Qui plus est, l'application sur le terrain varie en fonction de l'interprétation des juridictions administratives... Avec cette charte régionale d'aménagement, nous revenons à l'esprit initial de la loi. L'avis obligatoire du Conseil national de la mer et du littoral garantira une cohérence à l'échelle nationale. Cet outil, facultatif, uniquement consacré à l'interprétation de la loi Littoral, a enfin le mérite de responsabiliser les élus locaux, qui sont très remontés contre l'inapplicabilité de la loi.

M. Jean Bizet. – Je n'ai pas un mot à ajouter.

L'amendement n° DEVDUR.10 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination n° DEVDUR.11 et l'amendement n° DEVDUR.13.

Article 62

L'amendement n° DEVDUR.9 est rejeté.

Article 63

L'amendement n° DEVDUR.2 est rejeté.

Article 66

L'amendement n° DEVDUR.14 est rejeté.

Article 67

L'amendement n° DEVDUR.15 est rejeté.

Article 82

L'amendement n° DEVDUR.16 est rejeté.

Article additionnel après l'article 84

L'amendement n° DEVDUR.17 est rejeté.

M. Raymond Vall, président. – La commission s'est exprimée avec sincérité et franchise ; le désaccord reste flagrant.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 17 septembre 2013

- *Fédération nationale des Scot* : **MM. Jean-François Husson**, sénateur, secrétaire de la fédération, **Jean-Philippe Strebler**, directeur, **Romain Prax**, délégué technique adjoint ;

- *École nationale des ponts et chaussées* : **Mme Anastasia Touati**, docteur en aménagement et urbanisme, chercheur associée au Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTS) ;

Mercredi 18 septembre 2013

- *Association des Maires ruraux de France* (AMRF) : **MM. Vanik Berbérian**, président, et **Cédric Szabo**, directeur ;

- *Associations France Nature Environnement* (FNE) et *Humanité et Biodiversité* (HB) : **Mme Sarah Vaillant**, chargée de mission « questions urbaines » de la FNE, **M. Patrick Gautier**, membre du groupe d'experts bénévoles de la FNE, et **Mme Justine Roulot**, chargée de mission « politiques de la biodiversité, de HB ;

- *Association des communautés de France* (ADCF) : **Mme Corinne Casanova**, vice-présidente chargée de l'urbanisme et de la biodiversité, et **MM. Philipe Schmit**, délégué général adjoint chargé des instances nationales et de l'action régionale urbanisme, et **Atte Oksanen**, chargé des relations avec le Parlement ;

Mardi 1^{er} octobre 2013

- *Association des Etablissements publics fonciers locaux* (EPFL) : **MM. Henri Tandonnet**, sénateur, membre du conseil d'administration, **Joseph Tyrode**, président, **Philippe Vansteenkiste**, secrétaire général, et **Loïc Alcaras**, conseiller juridique ;

- *Association des Maires de France* (AMF) : **Mmes Annie Guillemot**, maire de Bron, et **Charlotte de Fontaines**, chargée d'études urbanisme, et **M. Alexandre Touzet**, chargé des relations avec le Parlement ;

Mercredi 2 octobre 2013

- *Fédération nationale des agences d'urbanisme* (FNAU) : **Mme Brigitte Bariol**, déléguée générale ;

- *Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA)* :
MM. Christophe Hillairet, président de la chambre d'agriculture interdépartementale d'Île-de-France et **Guillaume Baugin**, chargé des affaires parlementaires ;

- *Ministère de l'égalité des territoires et du logement* : **Mmes Pauline Lavaud**, conseillère parlementaire, et **Valérie Lasek**, conseillère pour l'aménagement, l'urbanisme et la construction.