

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

- Examen pour avis du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (n° 1179) (*M. Philippe Bies, rapporteur pour avis*)..... 2
- Information relative à la commission ..... 33

Mercredi  
17 juillet 2013  
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 83

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence de  
M. Jean-Paul  
Chanteguet**  
*Président*



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, **sur le rapport de M. Philippe Bies, le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (n° 1179).**

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est saisie pour avis du titre IV du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, qui a pour objet de moderniser les documents d'urbanisme – schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan local d'urbanisme (PLU), schéma régional de cohérence écologique (SRCE) – afin de lutter contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. M. Philippe Bies a été désigné comme rapporteur pour avis. La commission des affaires économiques, compétente sur le fond, examinera le projet de loi la semaine prochaine, celui-ci étant inscrit à l'ordre du jour de la séance publique du 10 septembre. La Commission a enregistré le dépôt de 128 amendements, dont aucun n'a été déclaré irrecevable au regard de l'article 40 de la Constitution.

**M. Martial Saddier.** Contrairement à ce qui s'est passé pour ce texte, la commission des finances a censuré, en vertu de l'article 40, bon nombre de nos amendements au projet de loi sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Monsieur le président, pourriez-vous être notre porte-parole en Conférence des présidents pour que l'article 40 ne soit pas appliqué au-delà du nécessaire ? Nous disposons déjà de moins en moins de temps pour rédiger nos amendements : la commission des finances souhaiterait-elle que nous n'en déposions plus du tout ?

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Nous devons transmettre collectivement cette doléance au président de la commission des finances, M. Gilles Carrez, y compris par l'intermédiaire des présidents de groupe politique.

**M. Philippe Bies, rapporteur pour avis.** Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, présenté par Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, est un texte ambitieux. Il vise en effet, selon l'exposé de ses motifs, à développer *« une stratégie globale, cohérente et de grande ampleur, destinée à réguler les dysfonctionnements du marché, à protéger les propriétaires et les locataires, et à permettre l'accroissement de l'offre de logements dans des conditions respectueuses des équilibres des territoires. »*

Le projet de loi comporte 84 articles, distribués entre quatre titres.

Le titre I<sup>er</sup> a pour objet de favoriser l'accès de tous à un logement digne et abordable : il instaure ainsi des mécanismes d'encadrement et de garantie universelle des loyers ; il modernise et réorganise les professions immobilières ; il renforce les outils de régulation et de gouvernance qui régissent le secteur de l'hébergement et il reconnaît les nouveaux modes d'habitat, comme l'habitat participatif.

Le titre II est consacré à l'amélioration du parc existant, à travers le renforcement des dispositifs de lutte contre l'habitat indigne, la modernisation des règles de fonctionnement des copropriétés et, pour les plus dégradées de celles-ci, l'engagement d'un effort de requalification.

Le titre III est constitué d'un ensemble de dispositions améliorant la lisibilité et l'efficacité des politiques du logement, comme la transparence dans le processus d'attribution

des logements sociaux, ou la modernisation et le renforcement des moyens de pilotage des politiques nationales et locales du logement.

Quant au titre IV, il comprend un ensemble de mesures en matière d'urbanisme, visant à accroître l'effort de construction de logements – objectif que nous partageons tous – tout en freinant l'artificialisation des sols et en luttant contre l'étalement urbain : rénovation des règles d'urbanisme, politique d'anticipation foncière, planification stratégique et modernisation des procédures et des outils d'aménagement.

Alors que la commission des affaires économiques, saisie au fond, a désigné deux rapporteurs en son sein, la nôtre a décidé de se saisir pour avis du titre IV de ce projet de loi, qui entre le plus directement dans le champ de ses attributions.

Le présent projet de loi est le fruit de plusieurs mois de concertation. L'ensemble des acteurs du secteur ont été consultés et invités à faire part de leurs observations, remarques et critiques. Nombre d'entre eux, rencontrés conjointement par les rapporteurs des commissions des affaires économiques et du développement durable, ont tenu à saluer l'ouverture d'esprit des discussions préparatoires et la reprise de certaines de leurs propositions dans le texte.

La qualité du travail réalisé en amont constitue le gage d'une meilleure acceptabilité du projet de loi par les collectivités locales, par les établissements et par les professionnels qui auront à en assurer la mise en œuvre.

S'agissant du titre IV, nous pouvons nous en remettre aux réflexions de nos collègues de la commission des affaires économiques pour ce qui concerne l'expertise de procédures relevant spécifiquement du droit de l'urbanisme et de l'aménagement foncier, que le projet de loi entreprend de moderniser, de simplifier ou de sécuriser. L'essentiel de mes propositions visera donc à s'assurer que les dispositifs proposés soient réellement applicables et à garantir une prise en compte optimale des objectifs environnementaux et écologiques dans les documents d'urbanisme.

Certains aspects du projet de loi feront légitimement débat entre nous, comme le SCoT intégrateur – seul document auquel le PLU sera demain opposable – et la généralisation des plans locaux d'urbanisme intercommunaux. La définition d'une vision stratégique de l'aménagement à l'échelle régionale devrait être intégrée dans ce texte ou dans un autre à venir pour compléter un dispositif à trois étages : le PLU, le SCoT et le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT).

Le délai de mise en conformité du droit existant avec les nouvelles dispositions pose également question, tout comme l'existence de capacités d'ingénierie au niveau local ou l'encadrement de l'urbanisme commercial. Sur tous ces aspects, le projet de loi comporte des avancées importantes, qui doivent être soutenues si l'on veut réellement lutter contre l'étalement urbain et proposer un aménagement cohérent.

Il n'en reste pas moins que certaines critiques, nourries de l'expérience pratique des politiques publiques, doivent être entendues. Ainsi, il nous faut prendre en compte les réserves émises par l'Association des maires de France (AMF) sur le transfert automatique de l'élaboration du PLU aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes. Il appartiendra aux parlementaires de trouver un compromis qui ne remette pas en cause le mouvement d'ensemble : cela pourrait passer par la garantie explicite que le document intercommunal sera élaboré en coopération avec les élus municipaux, par la révision de

certaines dispositions du texte, par l'introduction d'une flexibilité supplémentaire reposant sur une distinction entre la date limite d'engagement de la démarche d'élaboration et la date limite d'approbation du document intercommunal, ou encore par l'organisation d'un débat annuel sur la politique d'urbanisme de l'intercommunalité, associant l'ensemble des maires concernés.

Le fait que divers projets de loi – en cours d'examen devant le Parlement ou simplement annoncés – abordent des questions identiques complique notre tâche : c'est le cas des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) et de la compétence logement – notre Assemblée examine cette semaine le projet de loi relatif à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles, adopté en première lecture par le Sénat le 6 juin 2013 –, du rôle de la commission départementale des sites et de la commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA) – renvoyé au projet de loi d'avenir agricole, en cours de concertation et attendu pour l'automne 2013 – ou du renforcement des dispositions en faveur de la biodiversité – un projet de loi est attendu au premier semestre 2014.

Je souhaite d'autre part qu'une série de dispositions fiscales permettant d'accompagner et de conforter les objectifs poursuivis par ce texte trouvent leur place dans le projet de loi de finances pour 2014.

D'autres points soulèvent des interrogations et il appartiendra au débat parlementaire de les trancher : il en va ainsi de la suppression des zones d'aménagement commercial – dont devrait découler la suppression du document d'aménagement commercial et l'intégration du commerce dans le cadre normal du SCoT –, de la généralisation de la remise en état des friches commerciales y compris pour des territoires non couverts par un SCoT, de la disparition de l'enquête publique prévue à l'article 82 du projet de loi ou encore de l'opportunité de préciser certains concepts comme celui de « *potentiel de densification* », utilisé à l'article 73.

J'ai surtout voulu enrichir le projet de loi sur la prise en compte de la biodiversité et des continuités écologiques ; je soumettrai donc à votre appréciation un certain nombre d'amendements allant en ce sens. Je vous proposerai ainsi la création d'un nouvel outil : les « *espaces de continuité écologique* », auxquels sera dédié un nouveau chapitre II au titre III du livre I du code de l'urbanisme ; je souhaiterais de même que vous me suiviez sur l'extension de la possibilité de réserver certains emplacements à la préservation des continuités écologiques. Il y a également lieu de mieux prendre en compte les enjeux de biodiversité dans le diagnostic du rapport de présentation du SCoT et du PLU, sans toutefois aller jusqu'à proposer un inventaire spécifique.

Il conviendrait en outre d'introduire dans notre droit le concept de « *coefficient biotope de surface* » (CBS), pensé comme une compensation à la suppression du coefficient d'occupation des sols. Ce CBS pourrait être introduit dans le code de l'urbanisme – à titre facultatif dans un premier temps – pour encourager les territoires vertueux s'inspirant de l'expérience berlinoise, et pour sécuriser leurs démarches. Un rapport pourrait évaluer ce dispositif et se prononcer sur sa généralisation.

J'espère également que vous soutiendrez mes amendements tendant à lutter contre l'artificialisation des sols par la limitation de la création de parkings de surface et par la clarification du rôle et de la composition des commissions départementales des sites et des commissions départementales de consommation des espaces agricoles.

Nous devons apporter toute notre attention au texte qui nous est aujourd'hui soumis, car il est bien évident qu'il constituera l'un des projets de loi les plus importants de la présente législature et qu'il réorientera substantiellement certaines composantes de notre droit pour plusieurs années. Les membres de notre Commission ne s'y sont d'ailleurs pas trompés au vu du nombre et de la qualité des amendements déposés.

Ce texte tire aussi les leçons de la crise d'un modèle de développement arrivé à bout de souffle – nous sommes nombreux à en avoir conscience quelles que soient nos sensibilités politiques – en tentant de proposer une alternative à un urbanisme qui consomme l'espace, repousse l'agriculture loin des lieux de consommation, génère des dépenses inutiles et provoque aussi parfois le repli sur soi et le rejet de l'autre.

Cette alternative réside dans la densité – ou plutôt dans l'intensité – urbaine, qui permet le mélange de plusieurs fonctions en un même lieu. Elle est la seule à même de lutter efficacement contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, mais elle ne peut pas être déclinée uniformément dans chaque partie du territoire et elle doit intégrer les exigences de la biodiversité. Tel est le point d'équilibre que nos débats devront faire émerger.

Je vous proposerai naturellement d'adopter ce projet, après l'avoir amélioré pour qu'il prenne mieux en compte les enjeux de développement durable auxquels nous sommes tous sensibles.

**Mme Suzanne Tallard.** Le titre IV du projet de loi vise à moderniser les documents de planification et d'urbanisme, à mieux les articuler pour qu'ils permettent de lutter contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, et à développer une offre de logements plus dense.

L'intervention du législateur se révèle nécessaire pour construire plus et mieux : pour construire davantage de logements tout en économisant l'espace et en respectant l'environnement et la biodiversité. Les pratiques actuelles dans l'urbanisme commercial doivent cesser : les friches se multiplient alors que trois millions de mètres carrés de surfaces de vente sont autorisés chaque année, ce qui se solde par l'imperméabilisation d'autant de sols. Limiter la superficie des parkings autour des centres commerciaux et soumettre enfin à autorisation l'implantation des magasins *drives* sont des mesures nécessaires, mais sans doute insuffisantes ; d'où le besoin d'enrichir le texte pour mieux maîtriser l'aménagement commercial, en particulier dans les périphéries de nos villes.

Les règles d'urbanisme doivent permettre de densifier les zones urbaines et de préserver les espaces naturels et agricoles, et la lutte contre l'étalement urbain exige de développer des instruments de régulation qui soient opérationnels. Tel est l'esprit des dispositions que nous allons examiner. Le texte ne soumet pas l'identification des secteurs de densification potentielle à des études complexes. Inspiré par le même esprit de simplification, nous pouvons saluer le renforcement du rôle intégrateur du SCoT, qui absorbera le programme local de l'habitat (PLH) et le plan de déplacements urbains (PDU) ; il deviendra ainsi le document de référence unique auquel les concepteurs des PLU devront se référer pour garantir la sécurité juridique de leur document. Il nous appartiendra de veiller à la bonne articulation entre les chartes de parc naturel régional et les SCoT.

Enfin, le titre IV permet au juge d'annuler partiellement le PLU et de procéder à des régularisations *a posteriori* ; cette disposition, passée quelque peu inaperçue, constitue une

garantie solide de sécurité juridique et il conviendrait de l'étendre à l'ensemble des documents d'urbanisme.

La complexité juridique et l'importance des enjeux plaident en faveur du dépassement de l'échelle communale pour l'élaboration des documents d'urbanisme ; l'intercommunalité apparaît être l'échelle pertinente pour coordonner les politiques publiques dans ces domaines, car elle permet aux maires d'inscrire leur réflexion dans un cadre plus large en recherchant les convergences, les complémentarités et la cohérence des actions conduites, tout en tenant compte des spécificités de chaque commune. L'élaboration d'un PLU à l'échelle intercommunale permettra aussi d'améliorer les expertises et de mutualiser les coûts. J'entends la crainte de certains maires de voir l'identité de leur commune et leur pouvoir de décision dilués ; or il nous semble évident – et nous le préciserons dans la loi – que l'élaboration d'un PLUI ne peut s'inscrire que dans une démarche de coopération avec les maires, ceux-ci restant au cœur du processus de décision. Une fois le document approuvé, il sera sans doute nécessaire de prévoir un débat annuel pour connaître les besoins actualisés des communes. Toutefois, ayant participé à l'élaboration de nombreux PLU au sein d'une communauté d'agglomération, j'ai pu observer que les objectifs généraux sont très proches d'une commune à l'autre.

Une autre crainte s'est exprimée lors des auditions ayant précédé le dépôt de ce projet de loi, à propos des délais : comme l'a dit notre rapporteur pour avis, il conviendra d'assouplir les règles posées dans le texte.

Enfin, les députés socialistes membres de cette Commission ainsi que le rapporteur pour avis ont déposé de nombreux amendements visant à mieux prendre en compte la protection de la biodiversité et les continuités écologiques ; afin d'assurer une meilleure protection des espaces naturels et une diminution de la consommation de terrains agricoles, nous proposons de réformer la composition et la gouvernance des commissions départementales de consommation des espaces (CDCEA) : la présence de représentants de la protection de l'environnement et de la commission des sites permettrait d'élargir leurs compétences aux espaces naturels.

L'intensification de la coopération territoriale, appuyée sur une gouvernance exigeante, est une nécessité dans ces domaines qui sont au cœur des préoccupations de cette Commission.

**M. Martial Saddier.** Le groupe UMP veut souligner le manque de cohérence du Gouvernement, qui nous présente ou nous annonce une multitude de projets : une réforme de la décentralisation découpée en trois textes, dont un projet de loi sur les métropoles examiné actuellement en séance publique, et ce texte sur l'urbanisme et sur le logement, sujet qui sera également au cœur d'un projet sur la transition énergétique dont le dépôt est sans cesse repoussé... Tout cela aurait mérité une plus grande coordination, car nous sommes aujourd'hui dans un flou total. Une fois que ces textes auront été adoptés, qui en aura compris la cohérence ?

La précédente majorité avait voté trois grands textes sur l'urbanisme : la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « Grenelle 1 » ; la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 », et la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) sont entrées en vigueur récemment et ont fixé des échéances – notamment celle de 2017 pour les SCoT –, si bien que, plutôt que de faire table rase de l'existant, il aurait mieux valu dresser un bilan des trois années d'application de ces textes pour éventuellement en améliorer le dispositif.

Jamais la majorité ne s'est penchée, au cours de cette première année de la législature, sur la ruralité, sur les espaces agricoles, sur la mer ou sur la montagne : ainsi, les textes sur le mode de scrutin, sur le redécoupage des cantons ou sur la réforme des élections sénatoriales n'ont fait aucune place à ces sujets. Cette majorité ne s'intéresse qu'aux zones urbaines denses et le présent projet poursuit dans cette voie, qui conduira à transformer 90 % du territoire en réserves d'Indiens. Nous savons gré au Gouvernement de permettre aux yourtes de s'installer dans les campagnes, mais est-ce la priorité de nos concitoyens ?

Imposer la couverture du territoire par les SCoT d'ici à 2015 tout en modifiant leur périmètre n'est pas sérieux ; imposer le PLUI contre l'avis unanime de l'AMF ne l'est pas davantage, surtout au moment où se déploie une nouvelle carte intercommunale. De même, demander à un maire de mettre son PLU en conformité avec le SCoT en une seule année révèle une méconnaissance totale des contraintes de nos collectivités.

Enfin, ce texte consacre un nouveau désengagement de l'État puisque, désormais, seules les communautés de communes de moins de 10 000 habitants pourront bénéficier du soutien des services de l'État pour l'instruction des permis de construire et d'urbanisme.

**M. Bertrand Pancher.** Ce projet de loi est intéressant et comporte certaines avancées attendues en ce qui concerne le logement ; cependant, nous regrettons l'absence de chapitres consacrés à la biodiversité et à la rénovation thermique.

Le Gouvernement s'étant montré incapable de lier la question du logement et celle de la préservation de la nature en ville – plus généralement celle de l'environnement –, les organisations environnementales ont réagi avec beaucoup de virulence contre cet oubli ; nous déposerons donc de nombreux amendements sur ces sujets et nous en aurons d'ailleurs rédigé bien davantage – notamment sur la végétalisation des parkings et des terrasses et sur le développement d'outils de protection des trames verte bleue – si nous avons disposé de plus de temps.

S'agissant de la rénovation thermique, un groupe dirigé par M. Philippe Pelletier, qui a présidé le plan Bâtiment Grenelle, est chargé d'élaborer un plan pour la performance thermique des logements ; il a organisé des tables rondes et a remis des rapports au Gouvernement, notamment sur des modes de financement innovants en la matière. Nous nous étonnons que tout ce travail n'ait pas été mis à profit pour enrichir le présent projet !

Le vote de notre groupe UDI sur ce texte dépendra du sort qui sera réservé à nos amendements.

**Mme Laurence Abeille.** Nous examinons aujourd'hui un texte important pour nos concitoyens et qui arrive à point nommé. Le nombre de mal logés et de sans-logis a atteint dans notre pays un niveau insupportable et nous, parlementaires, sommes souvent interpellés sur l'insalubrité et l'indignité de nombreux logements. Un texte de loi était donc nécessaire et, M. Saddier, il n'a pas été rédigé pour des yourtes (*Rires*) même si toutes les formes d'habitat – en particulier participatives – doivent être prises en compte.

Ce texte apporte de bons débuts de réponse à une question essentielle dont notre Commission se préoccupe depuis plusieurs mois : celle de l'artificialisation des sols. Nous savons tous les dégâts que ce phénomène cause année après année, à mesure que des terres deviennent imperméables. Mais l'étalement urbain, dont on parle peut-être moins, constitue également une catastrophe écologique et sociale. Notre rapporteur pour avis a eu raison

d'évoquer un modèle de développement arrivé à bout de souffle. Il nous faut imaginer des modes d'intensité urbaine permettant de retrouver une ville vivable pour tous, capable de loger ceux qui en ont besoin et qui n'empiète pas sur les terres agricoles.

Dans le contexte d'intensification urbaine, les continuités écologiques et la biodiversité en milieu urbain apparaissent essentielles, d'où le dépôt de plusieurs amendements visant à améliorer le texte sur ces points.

Ce projet de loi répond à un engagement pris devant les citoyens et nous devons le voter rapidement pour améliorer la situation de nos concitoyens mal logés, pour protéger nos sols et pour instaurer une gestion durable de l'espace.

**M. Jacques Krabal.** Attendu depuis longtemps, ce projet de loi est un colosse législatif de 311 pages complété d'une étude d'impact de 560 pages. Même si nous n'avons pu en faire le tour, même s'il est certainement amendable, notre groupe radical, républicain, démocrate et progressiste approuve sa philosophie et l'immense majorité des mesures qu'il contient. Il était en effet nécessaire de réguler un marché déséquilibré et générateur d'injustices criantes, de protéger les locataires et les propriétaires, de réhabiliter le rôle de l'État dans ce secteur, d'encadrer les loyers dans les villes en tension, d'instaurer des règles plus claires pour les professionnels, de développer des outils pour mettre fin à la consommation excessive des espaces naturels et agricoles, de prévoir des punitions sévères contre les loueurs qui proposent des logements insalubres à des prix abusifs. Ces orientations devraient tous nous réunir.

Ce texte répond à des attentes fortes de nos concitoyens en modernisant le droit du logement, de l'urbanisme et de la construction. Le titre IV contient deux parties : l'une consacrée à la transition écologique des territoires, l'autre à la modernisation des règles d'urbanisme. Pour la première partie, confrontés à des exigences parfois contradictoires, nous devons assurer un équilibre entre l'accroissement de la construction de logements, la limitation de l'étalement urbain et la lutte contre l'artificialisation des espaces agricoles et naturels. Il faudra donc construire sur le foncier disponible dans les zones en tension tout en combattant l'aménagement de lotissements superflus dans les zones peu tendues. À ce dernier égard, il convient de restreindre la constructibilité dans les espaces naturels et agricoles pour contenir le mitage qui grignote les zones rurales. De même, il s'imposait d'assouplir les contraintes en matière de création de places de stationnement, à condition que le projet de construction se situe à proximité de transports collectifs. Enfin, il apparaît utile de favoriser la surélévation d'immeubles, d'un ou de deux étages, pour densifier les villes : cela correspond au reste à une tendance observée dans les pays comparables au nôtre.

Dans sa deuxième partie, le titre IV prévoit de transférer la compétence de l'élaboration des PLU aux communautés de communes et d'agglomération ; nous touchons là à la prérogative d'organisation du sol que les maires souhaitent conserver, ce qui a nourri une polémique. Pour ma part, je considère qu'il n'y a pas lieu de s'opposer aux PLUI, mais il ne faut pas l'imposer : les maires doivent pouvoir donner librement cette prérogative aux EPCI. Derrière ce sujet se pose en effet la question de l'existence des communes.

La simplification du droit de préemption est une bonne mesure, mais nous sommes inquiets de la réduction des seuils de mise à disposition des services déconcentrés de l'État pour l'application du droit des sols ; la mesure va entraîner un transfert de charges et il nous paraît par conséquent nécessaire de la reconsidérer.

Enfin, nous soutenons fortement le raccourcissement des délais de traitement des contentieux, la limitation des recours « *mafieux* » qui entravent les travaux, le renforcement de la participation des citoyens à travers la concertation préalable, et la facilitation de l'accès aux documents d'urbanisme.

Au total, ce texte atteint un équilibre habile entre le développement de l'offre de logements, le dynamisme économique et la préservation de la biodiversité.

**M. Yannick Favennec.** Le projet de loi comporte quelques mesures consensuelles, mais aucune qui permette d'accroître l'offre de logements ; il manque d'ambition et se contente d'aborder les rapports locatifs à travers des dispositions, certes utiles et bienvenues pour certaines d'entre elles, mais qui risquent de décourager nombre de propriétaires et d'investisseurs et de bouleverser le modèle économique de la profession de l'immobilier.

Même si nous ne pouvons que nous réjouir de la création d'une garantie universelle des loyers (GUL), ce texte ne peut que décevoir le monde du logement et de la construction, qui attend la suppression de l'augmentation du taux de TVA dans le secteur du bâtiment prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier prochain et la baisse du taux de TVA appliqué aux travaux de rénovation.

Certaines dispositions réduiront les moyens des maires en matière d'urbanisme ; ainsi l'article 63 prévoit, mesure phare de ce volet, le transfert automatique de la compétence d'élaboration des PLU aux communautés de communes et d'agglomération. Quel rôle les communes pourront-elles dès lors tenir dans les politiques d'aménagement rural et que leur restera-t-il comme compétence ?

**M. Jacques Kossowski.** Nous sommes tous conscients de la nécessité de produire de nouveaux logements, mais dès qu'on se lance dans un programme de construction, il faut effectuer une étude d'impact sur les transports et penser aux recours juridiques qui peuvent être formés. Ce sont deux points sur lesquels j'appelle la Commission à se pencher.

**M. François-Michel Lambert.** Monsieur Martial Saddier, ce qui n'est pas sérieux, c'est d'adopter une posture systématique de refus face à la nécessité de faire évoluer notre modèle de développement. Notre Commission se doit de contribuer à une nouvelle définition de la politique d'aménagement du territoire qui a tant fait défaut à notre pays au cours des trente dernières années – de la dernière décennie particulièrement.

La France consomme tous les sept ans l'équivalent d'un département en terres agricoles pour de l'urbanisme ; cette situation est intenable. Il nous faut être courageux et oser un nouveau modèle d'urbanisme (*Exclamations sur les bancs UMP*), fondé sur une autre gestion de l'espace, moins soumis à l'automobile et tenant compte de l'augmentation du coût de l'énergie. Il nous faut imaginer pour nos concitoyens les moyens de mieux vivre en ville, où ils résident en très grande majorité, mais cela sans négliger pour autant les espaces ruraux.

Ce projet de loi est porteur d'une dynamique de création de logements de qualité pour tous : il ne s'agit plus de « *faire du béton* » !

**M. Christophe Priou.** Nous sommes passés, avec ce texte, de la procédure accélérée à la concertation accélérée ! Les plus vives critiques portées à son encontre ont été portées par des assemblées ou des organismes où la gauche est majoritaire : les communes, les communautés d'agglomération, les métropoles et les agences foncières locales ont souligné

que ce projet de loi relevait d'une inspiration très parisienne. Or la France ne se résume pas à l'Île-de-France ! Venant après les SCoT d'agglomération et les mesures prises pour préserver les terres agricoles, la politique de densification, qui impose une nouvelle donne en architecture, est loin de séduire nos concitoyens : ceux-ci continuent de rêver d'une maison individuelle au milieu d'un terrain de 1 000 m<sup>2</sup>.

Le PLU produit la « *formule chimique* » HE<sub>2</sub> d'une commune – habitat, environnement et économie – et il convient de se montrer vigilant à l'égard d'outils qui pourraient se révéler pervers comme les zones 2AU : soumises à reclassement au bout de neuf ans, ce sont des réserves foncières utilisables seulement à moyen terme. Ainsi, dans une commune que je connais bien, un écoquartier porté sur les fonts baptismaux en 2006 ne verra l'achèvement de sa première maison qu'en 2015 dans une zone 2AU devenue une zone d'aménagement concerté (ZAC).

Les recours contre les constructions dans les zones littorales ou en retrait du littoral sont formés par des citoyens, mais plus encore par des associations proches d'une des composantes de la majorité actuelle : je serai donc curieux de voir comment on tentera de s'affranchir d'un certain nombre de ces contentieux !

Des initiatives ont déjà été prises, à travers les SCoT, pour le développement de trames bleues et de corridors écologiques, y compris dans des zones économiques et pas uniquement dans des quartiers de logements.

Pour conclure, j'espère que la discussion générale sera très riche et que certains amendements seront pris en considération, d'où qu'ils viennent.

**M. Olivier Marleix.** Depuis longtemps, l'administration du logement souhaitait le transfert de la compétence « *PLU* » aux intercommunalités : manifestement, elle a enfin réussi à convaincre une ministre de prendre à son compte cette idée jusque là recalée !

**M. le rapporteur pour avis.** Elle en a convaincu d'autres !

**M. Olivier Marleix.** Mais la mesure suscite une forte opposition de principe de l'AMF parce qu'elle porte atteinte à la première des libertés et des responsabilités communales qui est la maîtrise du territoire municipal. Elle pose également un problème de démocratie locale : comment admettre qu'un maire, de grande ville notamment, voie un de ses projets bloqué au motif que l'intercommunalité refusera la révision du PLUI qui est la condition de sa réalisation ? À l'origine, la direction générale des collectivités locales s'inquiétait plutôt du risque de voir un petit PLU empêcher un important projet communautaire, mais le texte créera la situation exactement inverse !

Sous l'effet de la loi, l'intercommunalité a évolué depuis deux ans dans le seul sens d'un élargissement. Non seulement il n'y a pas eu approfondissement, mais nous constatons aujourd'hui un mouvement contraire : comment élaborer le PLU d'une intercommunalité regroupant plus de cent communes ? Sans parler du problème que posera la révision de ces documents, comment aussi ne pas se préoccuper du coût de ces PLUI, et comment ne pas s'étonner que l'État n'ait prévu aucune compensation pour cette obligation nouvelle, au mépris de la Constitution ?

Ce transfert de compétence se trouve en décalage par rapport aux nouveaux enjeux, comme celui de la redensification : nous sommes tous d'accord pour mettre un terme à

l'artificialisation des sols, mais une telle politique requiert un pilotage plus fin des PLU alors que le fait de le confier aux intercommunalités ne peut que le compliquer. Il aurait été plus judicieux de dresser le bilan des évolutions engagées depuis deux ans en matière d'urbanisme.

**M. Michel Heinrich.** Nous pouvons tous reconnaître la nécessité de limiter la consommation foncière et ce projet de loi conforte à raison le rôle d'intégrateur du SCoT. Mais celui-ci doit rester un document d'orientation – comme le définissait la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) – et non un « *super PLU* ». Si l'on veut réaliser rapidement et à un coût modéré un document comme celui-là, il faut veiller à ne pas le surcharger ; pour ne prendre que cet exemple, l'étude de densification me paraît relever davantage du PLU.

Comme beaucoup l'ont déjà noté, ce projet impose des délais totalement irréalistes : ainsi celui d'un an pour mettre les PLU en conformité avec le SCoT.

Il est temps aussi que le SCoT traite de l'urbanisme commercial comme de toutes les autres activités économiques et de l'habitat ; à cet égard, le document d'aménagement commercial (DAC) me semble inapproprié, même s'il ne me paraît pas opportun de supprimer les zones d'aménagement commercial (ZACOM).

**M. Philippe Plisson.** Je tiens à vous féliciter, monsieur le rapporteur pour avis : vos propositions contribueront à fortement enrichir ce projet de loi.

L'aménagement du territoire doit être piloté à l'échelon pertinent ; cela est particulièrement vrai pour l'urbanisme et le transfert de la compétence « *PLU* » aux intercommunalités est gage d'une efficacité accrue à cet égard. La prééminence des SCoT, l'intégration des espaces sensibles et des trames verte et bleue, et la limitation de l'artificialisation des sols forment un ensemble de mesures indispensables. Le projet de loi propose une adaptation du droit positive et nous ne pouvons donc que le soutenir avec enthousiasme.

**M. Jean-Marie Sermier.** Jacques Krabal ne l'ayant pas fait, je citerai La Fontaine (*Sourires*) : « *Selon que vous serez puissant ou misérable / Les jugements de cour vous rendront blanc ou noir.* » Comment en effet mieux définir le traitement réservé ici aux communes rurales, auxquelles on impute la responsabilité de l'imperméabilisation des sols ? Nous souhaiterions disposer, pour le débat en séance publique, de chiffres précis permettant de comparer l'évolution de ce phénomène au cours des dix dernières années dans les 25 % de communes de plus de mille habitants et les 75 % de communes de moins de mille habitants. Cessons de désigner comme coupables les petites collectivités rurales ! L'imperméabilisation est avant tout le fait des zones d'activités et des zones commerciales, ou due à l'aménagement de voiries : toutes choses dont nos zones rurales sont plutôt dépourvues !

Je préside une communauté de communes qui assume la compétence en matière d'urbanisme et qui a élaboré un PLUI valant SCoT ; il nous a fallu pour cela mener une concertation de plusieurs mois auprès des maires pour expliquer notre action et élaborer un projet commun. Si l'on devait imposer à tous ce transfert de compétences, je peux donc vous garantir qu'il sera voué à l'échec et que ce sera un très mauvais message adressé aux élus locaux, à l'approche des élections municipales.

**M. Jean-Luc Moudenc.** Le délai d'un an pour mettre en conformité le PLU avec le SCoT est totalement irréaliste. Cette adaptation nécessite la conduite de procédures lourdes et

difficiles à appréhender pour les citoyens comme pour les élus. Elle exige donc une importante concertation, d'autant que le mouvement vers l'intercommunalité est encore en cours. Le bon sens commanderait donc d'en revenir au délai de trois ans.

**M. Guillaume Chevrollier.** J'avais cru comprendre que le Président de la République et sa majorité voulaient administrer un choc de simplification. Or ce texte reprend des orientations déjà prises en compte par la précédente majorité ; en effet, les deux lois « Grenelle » visaient déjà à accroître l'offre de logements, à freiner l'artificialisation des sols et à lutter contre l'étalement urbain. Il aurait été préférable de stabiliser notre environnement réglementaire pour faciliter l'application de ces textes et la vie des acteurs du secteur de l'immobilier, en proie à des difficultés qui ne pourront qu'être aggravées par ce projet de loi par trop complexe.

Le développement des procédures de participation du public créera des lourdeurs, le droit de préemption dévolu au préfet dans les communes affichant un retard dans la construction de logements sociaux réduira le pouvoir des élus locaux et la création d'établissements publics fonciers d'État ou locaux engendrera des coûts supplémentaires. Nous sommes là loin de toute simplification !

En revanche, c'en serait une que d'opérer un rapprochement entre les autorisations d'urbanisme et celles que requiert la loi sur l'eau. Que n'avez-vous proposé de légiférer en ce sens ?

**M. David Douillet.** L'institution de la garantie universelle des loyers part d'une bonne intention, celle de faciliter l'accès au logement et d'améliorer les rapports entre locataires et bailleurs, mais qui sera le contributeur final du prélèvement de 5 % que devront acquitter les seconds ? Les agents économiques subissant déjà une fiscalité très lourde, les loyers ne risquent-ils pas d'augmenter ? Cette mesure ne va-t-elle pas décourager les investisseurs ?

Quel sera le rôle du nouvel établissement public administratif de l'État chargé de préfigurer, puis d'administrer le dispositif ? Quel est le coût d'une telle création, alors que l'on cherche à réaliser des économies ?

Enfin, je crains que cette garantie universelle n'incite bon nombre de locataires malhonnêtes à ne pas payer leur loyer.

**M. Jean-Pierre Vigier.** Avec ce projet de loi, le Gouvernement fait de la densification l'objectif de sa politique d'urbanisation. Cela peut se comprendre dans les territoires où la pression foncière est forte, mais, en milieu rural, il y a lieu de conserver une certaine souplesse pour s'adapter à la configuration locale. Il est nécessaire de trouver un équilibre entre une urbanisation cohérente et le maintien des espaces naturels agricoles et forestiers. Or le projet prévoit la réduction du stock des zones à urbaniser et, surtout, limite l'ouverture de nouvelles zones, ce qui empêchera les petites communes rurales de se développer.

Comment la majorité compte-t-elle assouplir les règles d'urbanisme dans le milieu rural pour prendre en compte ses spécificités, afin de faire vivre nos petites communes ?

**Mme Valérie Lacroute.** Le projet de loi rend obligatoire le PLU intercommunal en renforçant le rôle stratégique du SCoT, et il complexifie les documents de planification et les procédures en fixant des délais qui ne pourront à l'évidence pas être tenus.

Ce texte réduit à l'extrême les marges de manœuvre des collectivités, alors qu'il n'a été procédé à aucune évaluation de la loi Grenelle 2. Il est vrai que celle-ci, trois ans après son adoption, n'a pu produire tous ses effets en raison de la durée des procédures d'élaboration et de révision des documents d'urbanisme. En tant que maire, je puis vous affirmer qu'il sera impossible de réduire de trois ans à un an le délai pour mettre un PLU ou une carte communale en conformité avec un SCoT ; en effet, cette opération suppose une traduction fine des enjeux communaux dans le PLU. Les permis de construire déposés et instruits après le délai d'un an et avant la mise en compatibilité opposable du PLU seront illégaux, ce qui freinera la construction de logements.

De même, le projet vise à accélérer la généralisation des SCoT, mais il sera bien difficile d'achever cette couverture de notre territoire pour la date demandée : élaborer un SCoT requiert du temps, surtout lorsqu'il concerne un vaste territoire. Avoir avancé l'échéance, c'est faire fi des réalités de terrain. En outre, il est peu admissible de changer ainsi la règle du jeu en cours de route. Enfin, je note que la définition du périmètre du SCoT échappera aux collectivités, pour relever désormais du pouvoir réglementaire.

**M. Julien Aubert.** On peut mettre en doute la réalité du choc de simplification lorsque l'on lit, à la page 79 de l'exposé des motifs, le paragraphe suivant : « S'agissant du contenu du PLUIHD, il est désormais clairement affirmé que l'ensemble du PLU, et non uniquement les OAP du PLU, tient lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU. En outre, plusieurs évolutions sont apportées pour renforcer la sécurité juridique du dispositif du PLUIHD ». Le citoyen qui lira la loi ira au-devant de surprises !

Je suis inquiet de la déconnexion entre la démocratie et l'urbanisme que le titre IV du projet organise : à conférer trop de compétences à l'intercommunalité – échelon territorial où les élus ne tirent pas leur légitimité d'un suffrage direct comme les conseillers municipaux –, on affaiblit en effet la démocratie.

Le texte permet que la charte des parcs naturels tienne lieu de SCoT tout en affirmant que les communes situées à l'intérieur d'un parc ne sont pas couvertes par un SCoT : on voit mal l'application de ce dispositif dans le cas où un parc comprendrait des communes situées en partie dans le périmètre d'un SCoT.

L'article 59 du projet de loi vise à prendre en compte les résidences mobiles, et donc tous ces *mobile homes* qui sont en fait de moins en moins mobiles ; sachant qu'à la campagne, les permis de construire ne sont pas accordés facilement, n'est-ce pas favoriser le mitage ?

Les professionnels du bâtiment rejettent unanimement ce texte qui frappe un secteur en grande difficulté. On envoie aussi un très mauvais signal en bureaucratissant les relations entre propriétaires et locataires, et en développant une nouvelle conception du loyer, bloqué et fixé par décret. Si l'on veut relancer le logement, il faut protéger les propriétaires, de plus en plus désarmés face au non-respect du droit.

**M. le rapporteur pour avis.** Il n'est pas sérieux de lire dans le projet de loi une opposition entre les zones rurales et les espaces urbains ; c'est vous, chers collègues, qui ne cessez de dresser ces deux mondes l'un contre l'autre ! (*Exclamations sur les bancs UMP*)

Ainsi, croyez-vous qu'il soit plus facile d'élaborer un PLUI dans une grande agglomération que dans une intercommunalité de taille modeste ?

**M. Martial Saddier.** Et la représentativité ?

**M. le rapporteur pour avis.** Un des derniers ministres du logement, M. Benoist Apparu, soutenait le PLUI, mais il n'a pas réussi à l'imposer. Notre collègue Michel Piron en est également l'un des partisans. Il ne s'agit donc pas d'une idée de la seule administration !

**M. Martial Saddier.** Il n'a pas déposé d'amendements !

**M. le Président Jean-Paul Chanteguet.** Mais Michel Piron, si !

**M. Olivier Marleix.** Oui, mais pour d'autres raisons.

**M. le rapporteur pour avis.** Nous devons discuter de la question des délais, mais il faut que cette loi puisse s'appliquer. Je tiens à saluer l'intervention de Michel Heinrich, plus consensuelle que d'autres, probablement parce que notre collègue est davantage confronté aux réalités du terrain et qu'en présidant la Fédération nationale des SCoT, il est conduit à essayer de rapprocher des positions divergentes.

Ce texte, monsieur Julien Aubert, opère une simplification que reconnaîtront tous ceux qui voudront bien examiner objectivement ces dispositions – simplification qui posera d'ailleurs quelques difficultés d'application. Il apporte également une plus grande sécurité juridique à nos documents d'urbanisme tout en faisant davantage participer nos concitoyens à leur élaboration. Le SCoT, au-delà de sa dimension d'intégration, constituera en effet un « écran » qui protégera l'ensemble de ces documents, et donc les élus locaux face aux éventuels contentieux.

**M. Julien Aubert.** Cessez alors d'opposer les élus entre eux. Dans ces conditions, vive le cumul ! (*Rires*).

**M. le rapporteur pour avis.** Monsieur David Douillet, je suis favorable au principe de la garantie universelle des loyers – qui ne relève pas du titre IV dont la commission s'est saisie –, mais il est vrai que le projet reste peu disert sur son application, puisqu'il prévoit la création d'un établissement public chargé de préfigurer sa mise en place. Mais, après tout, il revient aux parlementaires d'améliorer et de compléter le texte si nécessaire.



*La Commission en arrive à l'examen des articles du projet de loi.*

## TITRE IV

### MODERNISER LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME

#### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

##### DEVELOPPEMENT DE LA PLANIFICATION STRATEGIQUE

#### **Avant l'article 58**

*La Commission est saisie de plusieurs amendements portant articles additionnels avant l'article 58. Elle examine d'abord l'amendement CD 36 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Cet amendement tend à instituer au profit des collectivités une taxe sur le modèle de la « *taxe parking* » pour la réalisation de parcs et de jardins publics dans les villes lorsque les programmes immobiliers ne prévoient pas d'espaces verts en copropriété. Une maison individuelle de 100 m<sup>2</sup> dispose en moyenne d'un jardin de 200 à 300 m<sup>2</sup>. L'objectif est de s'assurer qu'il existe un parc ou un jardin à moins de trois cents mètres en ville et de respecter ainsi les préconisations de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE).

**M. le rapporteur pour avis.** Cette loi ne peut créer de nouvelles taxes ; seule la loi de finances peut le faire et je vous suggère donc, monsieur Pancher, de soumettre à nouveau cette idée intéressante à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2014. En attendant, avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

#### **Article additionnel avant l'article 58**

*Puis elle en vient à l'amendement CD 104 de Mme Brigitte Allain.*

**Mme Brigitte Allain.** Cet amendement vise à élargir le champ d'intervention de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) aux zones naturelles et forestières. La disparition des terres due à leur artificialisation est un phénomène grave et il nous faut affirmer clairement que, comme l'eau, la terre doit être considérée comme un bien commun, rare et précieux pour l'avenir de l'humanité et pour notre alimentation.

**M. le rapporteur pour avis.** Je n'ai pas de désaccord sur le fond, mais cet amendement entre en collision avec d'autres textes en préparation – loi d'avenir agricole ou loi-cadre sur la biodiversité ; en outre, l'élargissement de la compétence des CDCEA devrait impliquer celui de sa composition, ce qu'aucun amendement ne prévoit. Je vous suggère par conséquent de retirer votre amendement.

**M. Martial Saddier.** Cet amendement ne me choque pas personnellement, mais il nécessite en effet une modification de la composition des CDCEA. Je voudrais aussi faire remarquer aux députés écologistes – et spécialement à M. Lambert – qu'ils ne peuvent le

déposer que parce que l'ancienne majorité a fait voter la loi de modernisation de l'agriculture, qui a institué les CDCEA.

**Mme Fanny Dombre Coste.** Le Gouvernement précédent a bien créé les CDCEA, mais il avait également institué par la même loi l'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles (ONCEA) qui n'avait jamais pu se réunir faute de décret d'application. C'est M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, qui a installé cette année l'observatoire. Nous avons donc perdu deux ans pour analyser l'ampleur de l'artificialisation des sols et de l'étalement urbain dans notre pays.

Je préside l'ONCEA depuis quelques semaines et je remettrai un rapport au ministre en septembre pour qu'il dispose d'une base de données fiable – à partir d'une méthodologie que devra définir l'observatoire – lui permettant de préparer la loi d'avenir agricole. Ce rapport suggérera également d'étendre le champ de compétence des CDCEA et de l'ONCEA afin de mieux combattre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols.

**Mme Brigitte Allain.** L'élargissement des compétences des CDCEA serait très utile sans attendre la loi d'avenir agricole. Celle-ci traitera en effet de la répartition du foncier agricole alors que l'amendement vise à la protection de ce même foncier ; je maintiens donc ma proposition.

*La Commission adopte l'amendement.*

#### **Avant l'article 58**

*Puis elle examine l'amendement CD 34 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Il s'agit de faire en sorte que, dans tous les quartiers bénéficiant d'une restructuration, les habitants disposent d'un parc ou d'un jardin à moins de 300 mètres de chez eux ; cette mesure ne toucherait évidemment pas l'existant. Je suis, là encore, les recommandations de l'AEE, pour qui l'urbanisation ne doit pas se développer au détriment de la qualité de vie ; il en va du bien-être de nos concitoyens, plusieurs études ayant montré que les espaces verts contribuaient à un meilleur état psychologique et à une meilleure santé. Stockholm et Nantes – capitale européenne verte pour l'année 2013 – mettent déjà en œuvre cette politique.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. L'idée est tentante, mais les collectivités locales doivent être libres de choisir leurs modes d'action contre l'étalement urbain et pour la préservation de la nature en ville. La loi fixe des orientations et des principes qu'il appartient à ces collectivités de décliner localement.

**M. Bertrand Pancher.** Ne faisons pas trop d'idéologie en matière d'étalement urbain : s'il est possible de remettre de la nature et de la biodiversité dans les villes et de permettre à nos concitoyens de vivre dans un cadre plus agréable, il ne faut pas s'y refuser, d'autant que cet amendement ne coûterait rien à la collectivité : il vise simplement à s'assurer de la présence d'un minimum d'espace vert dans tout nouveau projet d'urbanisation ; j'avoue donc ne pas comprendre votre position, monsieur le rapporteur pour avis.

**M. Jean-Pierre Vigier.** Le principe de cette mesure est bon, en effet, mais il faut que les collectivités locales conservent une souplesse suffisante dans ces matières ; elles pourraient d'ailleurs intégrer cette disposition dans leurs PLU.

**M. le rapporteur pour avis.** Je partage l'avis de M. Jean-Pierre Vigier ainsi que les objectifs poursuivis par l'amendement, mais ceux-ci doivent pouvoir être adaptés en fonction du tissu urbain local. Il faut se montrer cohérent : on ne peut pas à la fois refuser des orientations trop directives et priver les acteurs locaux de tout pouvoir d'appréciation.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle aborde l'amendement CD 35 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Il s'agit d'un amendement de repli, puisqu'il a le même objet que le précédent mais que son champ est limité aux villes de plus de 20 000 habitants. En effet, si l'on peut admettre que la nature est accessible aux habitants des petites villes, chaque citoyen résidant dans une commune de plus de 20 000 habitants doit pouvoir disposer d'un parc ou d'un jardin à moins de trois cents mètres de son logement.

On ne peut pas laisser les communes libres d'insérer cette disposition dans les PLU : pour beaucoup, les élus souhaitent avant tout accroître la population de leur ville, comme si là était le salut, et cela les conduit à se mettre entre les mains de promoteurs immobiliers qui, cherchant la rentabilité, privilégient la construction de logements supplémentaires plutôt que l'aménagement d'espaces verts. En revanche, je suis sûr que nos concitoyens plébisciteraient l'imposition d'une telle contrainte !

**M. Jacques Kossowski.** C'est au maire qu'il revient d'imposer au promoteur la réalisation d'un espace vert. Si celui-ci ne souhaite pas en créer, vous en trouverez d'autres qui accepteront !

**Mme Laurence Abeille.** Cet amendement de repli constitue une bonne proposition. Dans les villes de plus de 20 000 habitants, il est indispensable de disposer d'espaces verts en ville et de continuités écologiques. La surface du parc ou du jardin n'est d'ailleurs pas précisée dans l'amendement et cela se justifie car c'est l'existence même de ces espaces de respiration qui importe, bien plus que leur taille. Le tissu urbain doit être maillé par ces lieux.

**M. Julien Aubert.** Je m'interroge sur les seuils ; un programme de restructuration urbaine se déroule actuellement dans la vieille ville de Carpentras, commune de 30 000 habitants, et il serait difficile de créer des espaces verts dans le centre-ville.

En outre, l'amendement ne fixe aucune superficie pour ces espaces : à partir de quel seuil deviennent-ils des parcs ? Combien d'arbres sont nécessaires ? Planter un arbre sur un bout de gazon permettrait de respecter la lettre de la loi et de la contourner dans les faits. En revanche, le seuil fixé, celui de la distance, confère de la rigidité à un tel dispositif, qui, *in fine*, risque de créer plus de problèmes qu'il n'en résoudra.

**M. Michel Heinrich.** Nous devons en effet faire très attention aux normes que nous définissons. Le PLU offre d'autres moyens, pour imposer l'aménagement d'espaces verts, que de fixer une distance minimale entre un parc et un immeuble. Il faut plutôt

raisonner en termes de superficie globale d'une commune consacrée aux espaces verts. Surtout, de telles préoccupations relèvent du PLU, non de la loi.

**M. Guillaume Chevrollier.** La loi doit être simple, claire et lisible pour tous les acteurs économiques. Il ne faut y faire figurer que ce qui est utile et nécessaire. Or cet amendement n'apporte rien, car toute opération de restructuration fait l'objet d'un cahier des charges prenant en compte l'aménagement d'espaces verts. Un dialogue a lieu sur ce sujet entre les élus locaux et les opérateurs immobiliers. Il ne faut pas rigidifier, imposer trop de contraintes, sans quoi les projets n'aboutissent pas et les objectifs de production de logement ne sont pas atteints.

**M. Jean-Pierre Vigier.** Il faut en effet laisser aux maires le soin de gérer de telles situations avec bon sens.

**M. Bertrand Pancher.** Cet amendement est inspiré de recommandations de fédérations professionnelles actives dans le domaine de l'environnement. Je le maintiens, tout en comprenant les craintes qui ont été exprimées. Je proposerai toutefois une nouvelle rédaction en séance, afin de renvoyer au décret la définition des distances et des surfaces.

**M. le rapporteur pour avis.** Sans contraindre les maires, il est possible de leur donner des orientations et de leur offrir certains outils, par exemple en matière de développement de la biodiversité ou de continuité des espaces écologiques. Nous allons examiner des amendements en ce sens. Il me semble nécessaire d'aller dans cette direction plutôt que de prendre des mesures qui relèvent avant tout des PLU.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Nous sommes chargés d'élaborer la loi – laquelle est déjà souvent bavarde –, non d'écrire les règlements. Soyons donc prudents.

*La Commission rejette l'amendement.*

#### **Article 58 : Clarification de la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme**

*La Commission examine l'amendement CD 58 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Il est souhaitable de supprimer les alinéas 2 à 26 de l'article 58. En effet, ces dispositions font du SCoT le document intégrateur des normes supérieures, à charge pour le PLU d'être compatible avec lui. Sous couvert de simplification, ce schéma ferait ainsi écran entre le PLU et les normes supérieures, ce qui pose le problème crucial du degré de précision à lui conférer pour l'intégration de celles-ci. En effet, une intégration défailante dans le SCoT retentirait fatalement sur le PLU, qui apparaîtrait alors en retrait par rapport aux normes supérieures : la mise en œuvre des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) ou des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE), par exemple, pourrait ainsi s'en trouver affaiblie.

Étant donné les insuffisances déjà soulignées aujourd'hui concernant le contenu des SCoT, il nous paraît dangereux de mettre en place un schéma intégrateur alors qu'aucun renforcement du contrôle de légalité n'est envisagé en raison du manque de moyens de l'État. L'exigence de simplification ne doit en aucun cas se traduire par un recul de l'intégration des normes environnementales dans la planification, surtout au moment où l'équivalent d'un département comme l'Hérault est artificialisé tous les sept ans.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. L'amendement proposé revient sur une disposition structurante du projet de loi, celle du SCoT intégrateur, laquelle s'inscrit d'ailleurs dans la continuité de la loi Grenelle 2. M. Bertrand Pancher ayant été un des rapporteurs de cette loi, je suis surpris de le voir aujourd'hui la remettre en cause.

**M. Bertrand Pancher.** Tout le monde peut évoluer. (*Rires*)

L'expérience prouve qu'après la mise en œuvre des SCoT, les contrôles sont rares, sinon inexistants. Dans ces conditions, le SCoT intégrateur et totalement opposable apparaît dangereux aux yeux de certaines organisations.

**M. Michel Heinrich.** C'est à un véritable procès contre les SCoT que se livre là M. Bertrand Pancher ! Si l'on peut trouver une qualité à ce projet de loi, c'est justement de faire de ce schéma un document intégrateur de toutes les normes supérieures, le PLU devant être rendu compatible avec lui. Il s'agit d'une véritable simplification. Au contraire, vouloir qu'un PLU tienne compte à la fois du SDAGE, du schéma de cohérence écologique ou du SCoT serait source de complexité et irait à l'encontre de ce que souhaite la majorité des élus de tous bords.

**M. Martial Saddier.** Afin que nos propos ne soient pas mal interprétés, il convient de faire la différence entre l'esprit des SCoT tel qu'il était envisagé dans la loi Grenelle 2 et la véritable marche en arrière que constitue à nos yeux l'abrogation de tout ce qui est déjà signé ou en cours d'élaboration. Rappelons ce que coûte un SCoT en termes d'engagement des élus comme en termes financiers : il faut plusieurs centaines de milliers d'euros pour mettre en place un schéma non seulement compatible avec la loi Grenelle 2, mais comprenant nécessairement plus d'un EPCI dans son périmètre.

Sur cette question comme sur celle des délais, nous avons une vraie divergence de fond. J'espère que la navette parlementaire sera l'occasion de faire plier le Gouvernement sur ce point, car il n'est pas acceptable qu'un EPCI ayant fait partie des premiers, en France, à élaborer un SCoT compatible avec la loi Grenelle 2, et qui y a consacré 500 000 ou 600 000 euros, doive mettre tout son travail au panier au motif qu'il faut modifier le périmètre du schéma.

Pour autant, nous sommes d'accord avec le principe de faire du SCoT un document porteur d'une vision globale et intégrant l'ensemble des autres documents, et de prévoir que les PLU soient rendus compatibles avec lui.

**M. Bertrand Pancher.** En aucun cas je ne souhaitais remettre en cause l'existence du SCoT. Mais mon amendement, inspiré par de grandes organisations environnementales telles qu'Humanité et biodiversité, semble donner matière à confusion. Je le retire donc.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission est ensuite saisie de l'amendement CD 106 de M. Denis Baupin.*

**M. Denis Baupin.** La liste des documents avec lesquels les SCoT et les schémas de secteur doivent être compatibles comporte visiblement une lacune : il convient d'y inclure les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire – SRADT.

**M. le rapporteur pour avis.** Je suggère le retrait de cet amendement.

Je l'ai dit, ce projet de loi distingue trois niveaux : celui du PLU intercommunal – le niveau opérationnel –, celui du SCoT – qui définit les orientations – et celui du schéma régional intégré, lequel n'existe pas encore. À la suite d'une réflexion conduite dans le cadre des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement, sa création devrait être proposée soit au cours de la navette parlementaire – sans doute à l'initiative du Gouvernement –, soit lors de l'examen du projet de loi sur la biodiversité. Or ce schéma régional intégré, qui doit permettre de définir les enjeux stratégiques au niveau de la région, prendra également en compte les schémas dont vous parlez. Il est donc inutile d'empiler les documents.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Le schéma régional intégré prendrait donc également en compte le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et le SRADT. Cette proposition irait donc dans le sens de l'amendement.

**M. Denis Baupin.** Mieux vaut tenir que courir. Adoptons cet amendement ; si la navette conduit à la création de ce nouveau schéma, il suffira d'en tenir compte dans l'alinéa. Nous savons que la réalisation de telles promesses peut prendre du retard. Il convient donc, par précaution, de se doter d'ores et déjà de cet élément de sécurisation juridique.

**M. Michel Heinrich.** Mme Cécile Duflot s'est certes engagée à créer un SRADT devant intégrer le SRCE et le SRCAE. Mais quelle loi a créé les SRADT ?

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** C'est la loi n° 95-115 du 4 février 1995, dite « loi Pasqua ».

**M. le rapporteur pour avis.** Je précise que ce n'est pas moi, mais bien la ministre de l'égalité des territoires et du logement, qui s'est engagée à travailler à l'institution d'un schéma régional intégré.

Cela étant, si l'amendement est maintenu, mon avis sera favorable.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient ensuite à l'amendement CD 105 de Mme Laurence Abeille.*

**Mme Laurence Abeille.** L'article 58 dispose que les SCoT doivent être compatibles avec une dizaine de documents – dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, schéma directeur de la région Île-de-France, chartes de parc naturel, etc. Mais s'agissant de quatre autres documents, dont le SRCE et le plan climat-énergie territorial (PCET), il est seulement proposé de les « prendre en compte ». Ce traitement laisse perplexe s'agissant de documents essentiels pour la politique énergétique et pour la préservation de la biodiversité.

De plus, les associations environnementales s'inquiètent de la mise en place d'un SCoT intégrateur, arguant d'un risque que les documents environnementaux soient moins bien pris en compte. Dès lors que l'élaboration des PLU ne doit tenir compte que d'un seul document de référence – le SCoT –, il paraît nécessaire de prévoir que ce dernier intègre l'ensemble des documents de rang supérieur.

**M. le rapporteur pour avis.** Je rappelle que l'article traduit une volonté de simplification. Or l'amendement ne va pas dans ce sens. Pour cette raison et les raisons déjà évoquées, je suggère son retrait, et s'il est maintenu, je donnerai un avis défavorable.

*L'amendement est rejeté.*

*Puis la Commission examine l'amendement CD 107 de M. Denis Baupin.*

**M. le Président Jean-Paul Chanteguet.** Monsieur Denis Baupin, maintenez-vous cet amendement ?

**M. Denis Baupin.** Je le retire : il constituait un amendement de repli par rapport au CD 106.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission est ensuite saisie de l'amendement CD 108 de M. Denis Baupin.*

**M. Denis Baupin.** Dès lors que la Commission a maintenu la distinction entre les documents avec lesquels les SCoT et les schémas de secteur doivent être compatibles et ceux qu'ils doivent simplement prendre en compte, nous proposons d'inclure dans cette deuxième catégorie, outre les plans climat-énergie territoriaux, les schémas régionaux climat air énergie, car ce sont deux types de document complémentaires.

**M. le rapporteur pour avis.** En cohérence avec ce que j'ai dit à propos du CD 106, je demande le retrait de l'amendement, mais s'il est maintenu, mon avis sera favorable.

**M. Julien Aubert.** Ne s'éloigne-t-on pas un peu trop des questions d'urbanisme en incluant les SRCAE ?

**M. Denis Baupin.** Pas du tout. Les enjeux de qualité de l'air et de lutte contre le dérèglement climatique peuvent conduire à définir certaines normes en matière d'étalement urbain ou de déplacements. Ces schémas ont donc un lien étroit avec les politiques d'urbanisme.

**M. Michel Heinrich.** Une fois encore, on tend à charger la barque. Les SRCAE ne devraient-ils pas être pris en compte lors de l'élaboration des plans climat énergie territoriaux plutôt qu'au niveau du SCoT ?

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Les SRCE et les PCET sont des documents distincts.

**Mme Geneviève Gaillard.** Je suis d'accord avec M. Denis Baupin : il s'agit non de politiques sectorielles, mais de politiques intégrées. Si nous voulons avancer dans certains domaines dont l'urbanisme, ces schémas donnent des orientations importantes.

**M. le rapporteur pour avis.** Certes, monsieur Michel Heinrich, il ne faut pas trop charger la barque. Mais de toute façon, le schéma régional intégré reprendra l'ensemble des

éléments évoqués dans ces amendements. J'avais naïvement pensé que l'on pouvait s'en remettre à la parole de la ministre (*Sourires*), mais il est vrai que ce qui est fait n'est plus à faire.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient ensuite à l'amendement CD 3 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** Il s'agit d'un amendement de cohérence rédactionnelle.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission adopte l'amendement à l'unanimité.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CD 4 de M. Michel Heinrich et CD 127 de M. Martial Saddier.*

**M. Michel Heinrich.** Tout le monde peut reconnaître qu'il est irréaliste de ne laisser qu'un an aux collectivités concernées pour rendre leur plan local d'urbanisme compatible avec le SCoT. Une telle démarche demande en effet du temps. Nous proposons donc de revenir à un délai de trois ans, en faisant partir celui-ci non du jour où le SCoT est voté, mais de celui où il devient exécutoire.

Dans la pratique, ce délai de trois ans n'est pas respecté, les moins bons élèves en matière d'urbanisme mettant jusqu'à six ans pour assurer la mise en compatibilité. C'est sans doute pour cette raison que le Gouvernement a souhaité se montrer plus incitatif. Afin de tenir compte de sa préoccupation, l'amendement prévoit également que la procédure de mise en compatibilité du PLU devra être engagée dans l'année suivant la date à laquelle le SCoT est devenu exécutoire.

**M. Martial Saddier.** Je pense que nous sommes tous d'accord sur ce point : il est impossible de réaliser un PLU en une année. La loi donne aujourd'hui trois ans aux collectivités locales pour mettre leur plan local d'urbanisme en conformité avec le SCoT : l'amendement CD 127 tend à maintenir ce délai.

**M. Jean-Pierre Vigier.** Le PLU définit les grandes orientations d'aménagement et de développement d'un territoire, et son élaboration mobilise un grand nombre d'acteurs locaux. Un tel projet doit avoir le temps de mûrir, d'autant qu'il est impossible, en un an, de faire du bon travail. Un délai de trois ans serait donc plus réaliste.

**M. le rapporteur pour avis.** Il me semble nécessaire de trouver un compromis sur cette question. L'objectif de la disposition proposée est en effet d'inciter plus fortement les collectivités à effectuer cette mise en conformité. Mais je reconnais qu'un délai d'un an n'est pas réaliste. Je suggère donc de le porter à deux ans.

**M. Martial Saddier.** Je remercie le rapporteur pour avis pour sa volonté de trouver une solution, mais il ne s'agit pas d'un marchandage. La procédure d'élaboration d'un PLU passe notamment par une phase de concertation avec le grand public sous forme d'enquête publique. Or un arrêt du Conseil d'État oblige les communes situées dans certaines zones touristiques à tenir compte des vacances scolaires lors de l'organisation d'une telle

enquête, afin qu'un élu ne soit pas soupçonné de profiter d'une moindre activité touristique pour agir de façon dissimulée. Dans ces conditions, un délai de trois ans ne me paraît pas négociable. En revanche, il ne doit pas être dépassé car, lorsque le SCoT est approuvé, tout le monde doit jouer le jeu.

**M. Michel Heinrich.** La proposition du rapporteur se heurte également à des contraintes administratives. Les services départementaux de l'État seront-ils en mesure de suivre, en seulement deux ans, la mise en compatibilité de l'ensemble des PLU d'un SCoT, *a fortiori* lorsque l'ensemble du territoire sera couvert par de tels schémas ?

Il en est de même des structures chargées de mettre en œuvre les SCoT et d'accompagner les collectivités dans leur démarche de mise en conformité. Je crains qu'un délai de deux ans ne soit un peu trop court pour leur permettre d'effectuer ce travail.

**M. le rapporteur pour avis.** J'ai envisagé cette solution de compromis, mais pour en avoir discuté avec mes collègues de la commission des affaires économiques, je sais qu'ils sont plutôt d'avis de conserver un délai de trois ans. Je propose donc d'adopter l'amendement CD 4.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Il est en effet plus précis.

**M. Alain Leboeuf.** Il est probable que 50 à 60 % des PLU pourraient être modifiés en moins de deux ans. Mais quelles conséquences devraient subir les nombreuses communes qui, pour toutes sortes de raisons, seraient incapables d'accomplir la démarche dans ce délai ? En rester à trois ans me semble donc plus raisonnable.

**M. Michel Heinrich.** Bien qu'aucun amendement n'ait été déposé en ce sens, il me semblerait nécessaire de faire mieux respecter le délai actuel de trois ans. La faille est là, en effet : les communes qui prennent du retard ne subissent aucune sanction. C'est seulement au bout de six ans, lors de la révision du SCoT, que le préfet finit par s'affoler et par imposer aux communes la règle de la constructibilité limitée. Dès lors, et comme par hasard, tous les PLU deviennent compatibles ! On pourrait donc imaginer que l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme s'applique dès que le délai de trois ans est dépassé.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** C'est une très bonne proposition, et je vous invite à rédiger un amendement en ce sens.

**M. Martial Saddier.** Je peux retirer mon amendement au profit de l'amendement CD 4, que je cosignerai, si M. Michel Heinrich en est d'accord. Mais ne pourrait-on prévoir que le préfet lance, à l'issue du délai de trois ans, la procédure de révision du PLU ?

**M. le rapporteur pour avis.** Il me semble délicat, sur des questions aussi techniques, d'adopter un sous-amendement oral. Mais des dispositions adoptées dans le cadre de l'examen du texte en commission des affaires économiques ou en séance publique peuvent permettre de rendre plus effective l'application de ce délai de trois ans.

*La Commission adopte l'amendement CD 4.*

*En conséquence, l'amendement CD 127 tombe.*

*La Commission est ensuite saisie de l'amendement CD 1 du président Jean-Paul Chanteguet.*

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Il s'agit de maintenir l'opposabilité des chartes de parc naturel régional aux SCoT et aux PLU.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis plutôt défavorable, car l'amendement va à l'encontre de l'objectif visé dans ce projet de loi, celui d'une simplification et d'une sécurisation. On peut en revanche envisager de placer en annexe des SCoT et des PLU des documents tels que la charte ou la cartographie des parcs naturels.

**M. Julien Aubert.** Cela pose une vraie question de hiérarchie des normes, mais le problème vient de ce que, souvent, les périmètres ne se recoupent pas. Que se passerait-il dans le cas où celui du SCoT serait plus large que celui du parc, par exemple ? Par ailleurs, qu'est-ce qui justifie que la charte d'un parc ait une valeur supérieure à un SCoT ?

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Une disposition du code de l'environnement le prévoit.

Dans le cas, fréquent, où le périmètre du parc naturel régional ne serait pas identique à celui du SCoT, l'amendement ne s'appliquerait bien entendu qu'aux zones dans lesquelles les deux se superposent.

Cet amendement correspond à une demande de la Fédération des parcs naturels régionaux (FPNR). Je mesure les difficultés qu'il pose, mais nous ne pouvons continuer à ignorer le problème à l'heure où la France compte 47 parcs régionaux, et où une vingtaine de nouveaux parcs sont en projet. Ce sont des élus locaux, ne l'oublions pas, qui en sont à l'initiative, même si les régions apportent un financement et si le classement fait l'objet d'un décret ministériel.

**M. Julien Aubert.** D'autres propositions ont été formulées, comme d'obliger, dans le cadre d'un EPCI, des communes réticentes à entrer dans un parc naturel si une majorité des communes membres le souhaite.

Tant que l'adoption d'une charte requerrait l'accord de tous, il n'y avait pas de problème. Mais dès lors qu'elle peut être emportée à la simple majorité, n'y a-t-il pas un risque de voir certaines communes dépossédées par leurs voisines de la conduite d'une politique d'urbanisme ?

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Aujourd'hui, il n'est pas possible d'obliger une commune à adopter la charte constitutive d'un parc ni à adhérer au syndicat mixte institué pour le gérer. Il est vrai que des propositions ont été faites en ce sens par la FPNR, mais elles n'ont pas, à l'heure actuelle, reçu l'accord des responsables politiques. En outre, elles sont fortement contestées. Cela étant, j'en comprends l'intention : à mesure que sont renouvelées les chartes, nous assistons au développement de parcs en « *peau de léopard* », c'est-à-dire parsemés de nombreux trous, ce qui pose un problème réel.

**M. le rapporteur pour avis.** Je vous suggère de retirer l'amendement, quitte à ce que nous travaillions avec la Fédération pour trouver une solution conforme à ses préoccupations aussi bien qu'à l'esprit du projet de loi. Je vous renvoie à ma proposition de placer certains documents en annexe.

**M. Martial Saddier.** Je ne suis pas certain qu'un document annexé, s'il a été soumis à une enquête publique, ne soit pas opposable. Nous avons connu ce problème à propos des risques d'avalanche en zone de montagne : dès lors qu'une enquête publique a été ouverte par délibération d'une collectivité publique, que le commissaire enquêteur a remis son rapport, que la collectivité a délibéré à nouveau à son sujet et que le préfet a signé le document, il est probable, en cas de contentieux, que le juge se référera également aux documents annexés.

D'autre part, les élus chargés de la politique d'urbanisme et ceux qui adoptent une charte de parc naturel régional ne forment pas un collège unique. Si cette charte est rendue opposable, cela signifie que dans une partie du territoire, c'est-à-dire dans les limites des parcs naturels régionaux, on aura transféré de fait une partie des compétences en matière d'urbanisme à d'autres élus.

Ce qui me gêne également dans l'amendement, c'est la présence de deux termes aussi différents que « *orientations* » et « *mesures* ». Que le SCoT soit compatible avec les « *orientations* » de la charte, cela paraît de bon sens. Mais le rendre compatible avec les « *mesures* », cela irait très loin. Je suis ouvert à la première hypothèse, mais très réservé sur la seconde.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Il est vrai que la charte d'un parc naturel régional est désormais soumise à une enquête publique, soit à une procédure relativement lourde. Son élaboration est assurée par un groupe de travail *ad hoc*, mais la charte elle-même est adoptée par les conseils municipaux des communes participantes – ainsi, bien entendu, que par les conseils généraux et régionaux éventuellement concernés.

Cela étant, je retire l'amendement, sous réserve que nous continuions à réfléchir sur le sujet.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission en vient ensuite à l'amendement CD 109 de M. Denis Baupin.*

**M. Denis Baupin.** Il est proposé que le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) inclue un schéma d'approvisionnement et de distribution des énergies de réseaux. En effet, qu'il s'agisse de l'électricité, du gaz, de la chaleur ou du froid, l'absence de réflexion programmatique et planificatrice en matière de réseaux constitue un handicap. Ces réseaux devraient être complémentaires, mais ils sont le plus souvent en concurrence.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. Je rappelle que le projet de loi vise à simplifier et à sécuriser les dispositifs. Or l'inclusion d'un tel schéma alourdirait substantiellement la procédure d'élaboration des SCoT. En outre, l'échelon régional apparaît plus pertinent pour élaborer une stratégie des réseaux énergétiques. Je l'ai dit, les stratégies relèvent du niveau régional, les orientations du SCoT, et le côté opérationnel et réglementaire du PLU.

**M. Jean-Pierre Vigier.** Un PADD vise à définir la stratégie d'aménagement d'un territoire, soit de grands axes. Si on adopte l'amendement, ce n'est pas trois ans qu'il faudra pour modifier les PLU, mais six ou sept ans !

**M. Michel Heinrich.** Il faut être raisonnable et se souvenir de la durée nécessaire pour l'élaboration d'un SCoT. En général, il faut de quatre à cinq ans, mais à force d'en rajouter ainsi, il en faudra dix ! Tel qu'il a été institué par la loi SRU, le SCoT est un document d'orientation ; il ne doit pas être trop prescriptif, jusqu'à devenir une sorte de super-PLU.

**M. Denis Baupin.** J'entends ces remarques, mais je maintiens l'amendement, car la question de l'énergie reste trop négligée par nos politiques territoriales alors qu'elle va devenir de plus en plus importante.

D'ailleurs, la répartition décrite par le rapporteur est battue en brèche par nos collègues de la commission des affaires économiques qui, dans le cadre de l'examen du projet de loi sur les métropoles, ont déposé, au nom d'une certaine logique jacobine, des amendements tendant pratiquement à éviter que les échelons territoriaux autres que l'État ne prennent en compte la question de l'énergie. J'ai entendu dans l'hémicycle, à ce sujet, un propos très intéressant de notre président.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Je ne vais pas tarder à être pendu pour cela ! (*Sourires*)

**M. Denis Baupin.** Dans ce cas, nous serons deux. (*Sourires*)

Quoi qu'il en soit, il serait dommage de ne pas prendre en compte les questions énergétiques dans la planification.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD 110 de Mme Laurence Abeille.*

**Mme Laurence Abeille.** Il devient essentiel de limiter la construction de parcs de stationnement en plein air. Nous proposons donc une nouvelle rédaction de l'alinéa 28 destinée à rendre obligatoire l'intégration de ces parcs au bâti commercial. L'objectif est évidemment de lutter contre l'étalement urbain et l'artificialisation des terres.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable, car la disposition proposée est trop contraignante. En outre, et une fois de plus, la fixation de tels seuils me semble relever du règlement.

**M. Martial Saddier.** Nous sommes tous d'accord sur l'objectif mais, à ce niveau de contrainte, on risque, dans les zones de montagne ou de littoral, où l'on ne fait déjà pas ce qu'on veut en raison des risques naturels et de la topographie, d'empêcher toute nouvelle construction. Il faut éviter de se montrer trop rigides.

**Mme Laurence Abeille.** La disposition est contraignante, en effet, mais comme il a été rappelé tout à l'heure, l'équivalent d'un département français en surface agricole disparaît tous les sept ans. Nous ne pouvons pas continuer dans cette voie.

Je suis consciente qu'une telle politique est compliquée à mettre en œuvre dans certains territoires, mais cela reste possible. Cela permettrait d'ailleurs de réduire l'emprise

des surfaces commerciales qui défigurent les entrées de nos villes. Leur densification me semblerait une bonne politique.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CD 111 du même auteur.*

**Mme Laurence Abeille.** Il s'agit d'un amendement de repli, prévoyant que les surfaces dédiées au stationnement soient couvertes d'un revêtement perméable, ce qui est tout à fait possible d'un point de vue technique. En effet, les eaux de pluie tombant sur de tels sols ne ruissellent pas et ne se chargent pas en polluants. L'écoulement doux permet par ailleurs au système végétal et au sol traversé de dépolluer en partie les eaux de ruissellement avant leur arrivée dans les rivières et les nappes souterraines.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable pour les mêmes raisons que précédemment, même si l'intention est louable. Le projet de loi prévoit d'ailleurs des dispositions permettant de lutter contre l'artificialisation des terres. Mais la loi doit-elle atteindre ce niveau de précision ? Je ne le crois pas.

**M. Olivier Marleix.** À titre personnel, je soutiens cet amendement à la fois ambitieux – il pourrait permettre d'éviter l'artificialisation d'une grande part de nos sols – et bien plus réaliste que le précédent. Il existe en effet, en France, des entreprises sachant réaliser ce genre de revêtements.

*La Commission rejette l'amendement.*

**M. le Président Jean-Paul Chanteguet.** Les amendements CD37 et CD38 ne sont pas défendus.

*La Commission en vient à l'amendement CD 5 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** Il appartient au document d'orientation et d'objectifs du SCoT de déterminer les orientations en matière de commerce, comme il le fait en matière d'habitat, d'industrie, d'artisanat, d'agriculture, de déplacements, d'environnement, etc. Non seulement un document spécifiquement consacré à l'aménagement commercial n'est pas utile, mais il risque de porter atteinte à la cohérence d'ensemble des politiques publiques d'aménagement et d'urbanisme.

C'est pourquoi l'amendement tend à supprimer le document d'aménagement commercial.

**M. le rapporteur pour avis.** L'amendement est séduisant, mais pose quelques problèmes. Je me demande s'il ne serait pas opportun, pour l'adopter, d'attendre que le territoire national soit intégralement couvert par les SCoT. D'autre part, la disposition envisagée ne prend pas en compte les secteurs couverts par un document d'aménagement commercial, mais non par un SCoT.

L'amendement me paraît donc prématuré, et je suggère à son auteur de le retirer.

**M. Michel Heinrich.** Je comprends votre remarque. Mais l'avantage de ma proposition, c'est qu'elle permettrait au SCoT de localiser les zones commerciales au même titre que les zones d'activité industrielle. Je regrette à cet égard la disparition des ZACOM, dont je proposerai le rétablissement par un amendement. Mais il est pour le moins incongru de prévoir un document spécifique à l'intérieur du SCoT. Le texte initial allait même jusqu'à délimiter la parcelle, ce que ne sait pas faire un SCoT.

Je veux bien retirer l'amendement, mais il est nécessaire de revenir rapidement sur le sujet.

*L'amendement est retiré, de même que l'amendement CD 42 du même auteur.*

*La Commission examine ensuite l'amendement CD 6, également de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** Le mot « *préférentielles* », dans l'alinéa 31, me gêne. Le SCoT ne doit pas seulement exprimer des préférences quant à la localisation des commerces, il doit pouvoir la définir. Parler de localisations préférentielles suppose que d'autres zones peuvent accueillir des commerces.

**M. le rapporteur pour avis.** L'adoption de l'amendement rendrait les SCoT trop prescriptifs. Avis défavorable.

**M. Martial Saddier.** En matière de commerce, je pense que nous sommes tous à peu près d'accord pour savoir ce dont nous ne voulons plus. Mais si le projet de loi est adopté en l'état, sans que nos amendements soient pris en compte, si les SCoT déjà applicables sont abrogés et de nouveaux périmètres définis, alors, au sein des commissions départementales de l'aménagement commercial (CDAC), des élus seront amenés, au titre de la représentation de la plus grande ville, de la plus grande communauté de communes ou de la plus grande communauté urbaine, à voter sur des projets commerciaux relevant de SCoT voisins. On imagine le pataquès ! C'est donc un cri d'alarme, une mise en garde que je vous adresse en dehors de toute considération politique : le temps que les nouveaux schémas soient mis en place, nous risquons de connaître une période pendant laquelle tout et n'importe quoi sera fait en matière d'urbanisme.

**M. Michel Heinrich.** J'abonde dans ce sens car une CDAC peut prendre une décision contraire au SCoT, et dans un tel cas, on ne peut rien faire. En outre, l'établissement public du SCoT est plus au moins bien représenté dans ces commissions.

**M. le rapporteur pour avis.** Supprimer, comme vous le souhaitez, le terme « *préférentielles* » reviendrait quasiment à travailler à l'échelle de la parcelle lors de l'élaboration du SCoT. Ce terme est conforme à l'esprit des SCoT, d'autant que le projet de loi tend à supprimer les ZACOM.

**M. Michel Heinrich.** Parler de localisations préférentielles revient à autoriser l'implantation de commerces dans d'autres zones. Dès lors, même si vous souhaitez voir les commerces s'installer dans les bourgs-centres, cela n'empêchera pas le développement, en périphérie, de milliers de mètres carrés de surfaces commerciales.

**M. le rapporteur pour avis.** Pourquoi ?

**M. Michel Heinrich.** Parce que rien n'empêchera les commerces de s'installer ailleurs que dans ces « *localisations préférentielles* ».

**M. Martial Saddier.** Surtout si les SCoT existants sont abrogés !

**M. le rapporteur pour avis.** Je maintiens mon avis défavorable, car l'application de l'amendement conduirait à rendre le SCoT bien trop précis. Or M. Michel Heinrich a dit lui-même que le commerce devait être pris en compte par ces schémas au même titre que les autres éléments, tels que l'habitat, l'industrie, etc.

**Mme Laurence Abeille et M. Christian Assaf.** Nous nous abstiendrons sur le vote de cet amendement.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CD 7 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** De nombreux SCoT, inscrits dans le cadre tracé par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 puis de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010, ont été contraints de « *délimiter* » des zones d'aménagement commercial. Si certains groupements ont souhaité disposer d'une plus grande souplesse et se contenter de « *localiser* » ces zones, il ne semble pas judicieux d'opérer un revirement législatif complet, au risque de rendre désormais illégaux les SCoT qui ont délimité ces zones d'aménagement commercial en vertu de l'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme.

L'amendement tend donc à permettre aux groupements qui le souhaitent d'identifier, dans le SCoT, des « *zones d'aménagement commercial* », ou ZACOM, qu'il lui serait possible soit de « *délimiter* » soit de simplement « *localiser* » – sans pour autant descendre à l'échelle de la parcelle –, et dans lesquelles il pourrait, le cas échéant – mais ce serait peut-être aller trop loin –, définir la nature des commerces ayant vocation à être accueillis.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable, par cohérence avec ce que j'ai dit précédemment.

**M. Martial Saddier.** J'aimerais que le rapporteur ou le Gouvernement trouvent le temps de nous expliquer quelle est la politique de la majorité en matière d'implantations commerciales, dans la mesure où les futurs SCoT seront élaborés à l'échelle de plusieurs EPCI.

Si dans un premier temps, en effet, la grande distribution a représenté un progrès pour nos concitoyens, nous nous sommes aperçus par la suite qu'il devenait nécessaire d'en réglementer le développement, car les centres commerciaux installés en périphérie des villes contribuent à vider les centres. Mais aujourd'hui, nous n'y voyons plus clair. Je crains même que nous ne fassions un pas en arrière, car les entreprises dont nous parlons disposent d'avocats aux compétences pointues et à l'affût de la moindre faille dans la législation. Même si ce n'est évidemment pas intentionnel, dès lors que le Gouvernement leur ouvre une « *fenêtre de tir* », nous allons connaître des implantations tous azimuts, et nous risquons de réduire à néant quinze années d'efforts en matière d'aménagement commercial.

**M. le rapporteur pour avis.** Nous aurons ce débat la semaine prochaine en commission des affaires économiques...

**M. le Président Jean-Paul Chanteguet.** ... et en séance publique, à partir du 10 septembre.

**Mme Laurence Abeille et M. Christian Assaf.** Nous nous abstiendrons également sur cet amendement.

*La Commission rejette l'amendement.*

*La Commission en vient ensuite à l'amendement CD 97 de M. Michel Heinrich.*

**M. le Président Jean-Paul Chanteguet.** Maintenez-vous cet amendement ?

**M. Michel Heinrich.** Il est dans la ligne du précédent. Je le retire.

*L'amendement est retiré.*

**M. le Président Jean-Paul Chanteguet.** Les amendements CD67, CD68 et CD39 ne sont pas défendus.

*La Commission examine ensuite l'amendement CD 71 du rapporteur.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement précise que le document d'aménagement commercial comporte des mesures visant à limiter la construction de nouveaux stationnements de surface à l'air libre, car les places de stationnement en sous-sol ou en ouvrage sont moins consommatrices d'espaces.

**M. Martial Saddier.** Il convient de vérifier l'articulation de cette disposition avec les projets d'unités touristiques nouvelles, de façon à éviter toute superposition des contraintes et des réglementations.

**M. Michel Heinrich.** Je renvoie le rapporteur pour avis aux réponses qu'il m'a faites tout à l'heure à propos d'amendements similaires : une telle disposition me semble plus relever du PLU que d'un document d'orientation.

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agissait d'amendements similaires, mais non identiques. (*Sourires*)

*La Commission adopte l'amendement.*

**M. le Président Jean-Paul Chanteguet.** L'amendement CD40 n'est pas défendu.

*La Commission est saisie de l'amendement CD 70 du rapporteur.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à intégrer une exigence de prise en compte des procédés d'énergies renouvelables ou de protection de la biodiversité lors de la construction de nouveaux bâtiments en zones commerciales.

**M. Martial Saddier.** L'intention est bonne mais, une fois de plus, il convient de faire preuve de souplesse et de prendre les dispositions nécessaires pour tenir compte des situations particulières. Si l'on construit une surface commerciale à Avoriaz, où les toits doivent supporter deux mètres de neige six mois par an, il est difficile d'envisager la pose de panneaux solaires. (*Sourires*) De même, certains villages de montagne sont implantés de telle sorte qu'ils ne reçoivent aucun rayon du soleil pendant les deux mois d'hiver. De telles dispositions ne doivent donc pas nous empêcher de vivre dans certaines des plus belles régions de notre pays.

**M. le rapporteur pour avis.** Je comprends ces inquiétudes, mais la disposition n'est pas trop contraignante. Je suggère d'ailleurs à nos collègues du groupe écologiste de retirer leur amendement CD 112 – plus coercitif, pour le coup – et de se rallier à celui-ci.

**M. Guillaume Chevrollier.** Que signifie, monsieur le rapporteur pour avis, « *intégrer une exigence de prise en compte* » ?

**M. Martial Saddier.** Je suis convaincu de la bonne volonté de notre rapporteur. Mais laissez-moi envisager un autre exemple concret, celui d'une petite surface commerciale construite au cœur d'un village. Une telle situation correspond à ce que nous souhaitons tous : un service de proximité, qui ne consomme pas de surface agricole. Mais si cette construction fait un peu d'ombre au voisin, celui-ci ne manquera pas d'invoquer le code du commerce pour dénoncer l'absence de panneaux solaires sur l'ensemble de la toiture. Les intentions les meilleures peuvent être détournées et alimenter des recours abusifs.

**M. Michel Heinrich.** On comprend l'intention du rapporteur pour avis, mais même si cette exigence figure dans le SCoT, elle ne sera pas opposable au permis de construire. Pour cela, il faudrait qu'elle figure dans le PLU. Le PLU doit être compatible avec le SCoT, mais la compatibilité n'est pas la conformité. Une telle disposition me semble donc plutôt relever du plan local d'urbanisme, à condition de prendre en compte les situations particulières, comme M. Martial Saddier nous y incite.

**M. le rapporteur pour avis.** L'amendement est conforme à la logique du projet de loi, dans la mesure où il s'agit d'assurer la transition écologique. Il vient donc compléter un certain nombre de mesures figurant déjà dans le texte. En outre, son application ne coûterait rien aux collectivités, sauf pour ce qui concerne d'éventuels équipements publics.

Cette disposition relève-t-elle du PLU ou du SCoT ? J'estime que la loi peut avoir des vertus pédagogiques et qu'elle peut contribuer à sensibiliser les élus à ces problématiques.

**M. Michel Heinrich.** On peut faire des préconisations de ce type dans un SCoT. Mais elles ne vont pas pour autant être déclinées dans les PLU, du moins pas sous forme d'obligations.

*La Commission adopte l'amendement.*

**M. le Président Jean-Paul Chanteguet.** L'amendement CD62 n'est pas défendu non plus.

*La Commission en vient ensuite à l'amendement CD 83 de Mme Suzanne Tallard.*

**Mme Suzanne Tallard.** Dans un souci de cohérence, il convient de mieux prendre en compte dans les SCoT l'interface terre-mer et la gestion intégrée des zones côtières. Le texte proposé indique que, lorsqu'ils comprennent une ou des communes littorales, les schémas de cohérence territoriale peuvent comporter un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer. Nous proposons que cela soit rendu obligatoire.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CD 112 de Mme Laurence Abeille.*

**Mme Laurence Abeille.** Les toitures représentent une surface importante qu'il est possible d'utiliser pour préserver la biodiversité, pour améliorer l'isolation et l'efficacité thermique des bâtiments ou pour produire de l'énergie. En milieu urbain, leur végétalisation peut contribuer à la lutte contre les « îlots de chaleur », ce qui est très important par temps de canicule. Une toiture végétalisée n'est pas une simple « moquette verte » : elle est suffisamment épaisse pour ne pas nécessiter d'entretien et offre une réelle utilité écologique. Notre amendement propose d'optimiser les surfaces commerciales nouvellement bâties en y intégrant de tels aménagements.

La disposition peut sembler contraignante. Mais dans le canton de Bâle, en Suisse, il est obligatoire, depuis plus dix ans, d'installer un couvert végétal sur les nouveaux bâtiments dont la toiture est plate. C'est donc possible : il suffit de le décider. Il ne suffit pas, en effet, de prôner certaines orientations et de prendre des mesures purement incitatives.

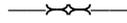
Il en est de même pour les panneaux solaires. Bien entendu, on ne peut pas en mettre partout. Mais quand c'est possible, il faut le faire, d'autant qu'ils peuvent se combiner avec une végétalisation. L'ombre des panneaux solaires favorise même la biodiversité.

J'espère voir cet amendement adopté. À défaut, il conviendrait, monsieur le rapporteur pour avis, de s'entendre sur une solution un peu plus contraignante que celle que vous avez proposée. Il est temps d'adopter un nouveau modèle de développement en matière de constructions, en particulier pour les surfaces commerciales.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable, compte tenu de l'adoption de l'amendement CD 70, et du caractère trop contraignant des dispositions proposées, lesquelles n'ont pas leur place dans un SCoT.

*La Commission rejette l'amendement.*

**M. le Président Jean-Paul Chanteguet.** Nous suspendons nos travaux et nous les reprendrons cet après-midi, à 14 heures 30.



### **Information relative à la commission**

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Les premières réunions de la session extraordinaire du mois de septembre ont été programmées : notre Commission auditionnera, conjointement avec celle des finances, M. Guillaume Pepy, président de la SNCF, probablement le 10 septembre à 16 h 30, et nous accueillerons M. Philippe Martin, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie le 17 septembre, à 16 h 15.

## **Membres présents ou excusés**

### **Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire**

Réunion du mercredi 17 juillet 2013 à 9 h 30

*Présents.* - Mme Laurence Abeille, Mme Sylviane Alaux, M. Christian Assaf, M. Julien Aubert, M. Alexis Bachelay, M. Serge Bardy, M. Denis Baupin, Mme Catherine Beaubatie, Mme Chantal Berthelot, M. Philippe Bies, M. Florent Boudié, M. Alain Calmette, M. Yann Capet, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Guillaume Chevrollier, M. Jean-Jacques Cotel, Mme Florence Delaunay, M. Stéphane Demilly, Mme Fanny Dombre Coste, M. David Douillet, Mme Françoise Dubois, Mme Sophie Errante, M. Yannick Favennec, M. Jean-Christophe Fromantin, Mme Geneviève Gaillard, M. Claude de Ganay, M. Alain Gest, M. Michel Heinrich, M. Jacques Kossowski, M. Jacques Krabal, Mme Valérie Lacroute, M. François-Michel Lambert, M. Alain Leboeuf, Mme Viviane Le Dissez, M. Michel Lesage, M. Olivier Marleix, M. Jean-Luc Moudenc, M. Philippe Noguès, M. Bertrand Pancher, M. Rémi Pauvros, M. Philippe Plisson, M. Christophe Priou, Mme Catherine Quéré, Mme Marie-Line Reynaud, M. Martial Saddier, M. Jean-Marie Sermier, Mme Suzanne Tallard, M. Jean-Pierre Vigier

*Excusés.* - M. Christophe Bouillon, M. Jean-Louis Bricout, M. Patrice Carvalho, M. Jean-Yves Caillet, M. Christian Jacob, M. Franck Marlin, M. Napole Polutélé, Mme Sophie Rohfritsch, M. Gilbert Sauvan, M. Gilles Savary, M. Gabriel Serville

*Assistait également à la réunion.* - Mme Brigitte Allain