



N° 1286

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 juillet 2013

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT  
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI *pour l'accès au logement et un  
urbanisme rénové* (n° 1179),

PAR M PHILIPPE BIES,

Député.

---

---

Voir le numéro :

*Assemblée nationale* : 1179.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	15
<b>I.— DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	15
<b>II.— EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	31
<b>TITRE IV : MODERNISER LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME</b> .....	31
Chapitre I <sup>er</sup> : Développement de la planification stratégique .....	31
<i>Avant l'article 58</i> .....	31
<i>Article additionnel avant l'article 58</i> .....	31
<i>Avant l'article 58</i> .....	32
<i>Article 58</i> (articles L. 111-1-1, L. 111-6-1, L. 122-1-2, L. 122-1-9, L. 122-1-12, L. 122-1-13, L. 122-1-14, L. 122-1-16, L. 122-2, L. 122-2-1 [nouveau], L. 122-3, L. 122-4, L. 122-4-1, L. 122-4-2, L. 122-4-3 [nouveau], L. 122-5, L. 122-5-1, L. 122-5-1, L. 122-6, L. 122-6-1, L. 122-6-2, L. 122-7, L. 122-8, L. 122-9, L. 122-11, L. 122-11-1, L. 122-12, L. 122-13, L. 122-14, L. 122-14-1, L. 122-14-2, L. 122-14-3, L. 122-16, L. 122-16-1, L. 122-17, L. 122-18 et L. 150-1 du code de l'urbanisme, articles L. 333-1, L. 341-16, L. 350-1 et L. 371-3 du code de l'environnement, articles L. 752-1, L. 752-3, L. 752-5, L. 752-15, L. 752-16 [nouveau] et L. 752-23 du code de commerce) : Clarification de la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme.....	35
Chapitre II : Mesures relatives à la modernisation des documents de planification communaux et intercommunaux .....	67
<i>Section 1 : Prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat</i> .....	67
<i>Article 59</i> (articles L. 111-4, L. 121-1 et L. 444-1 du code de l'urbanisme) : Prise en compte des habitats mobiles et démontables .....	67
<i>Section 2 : Modernisation des cartes communales</i> .....	69
<i>Article 60</i> (articles L. 121-10, L. 124-2, L. 126-1 et L. 141-5 du code de l'urbanisme) : Modernisation des cartes communales.....	69
<i>Section 3 : Compétence des communes en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme</i> .....	70
<i>Article 61</i> (articles L. 422-1 et L. 422-8 du code de l'urbanisme) : Autorisations en matière de droit des sols et mise à disposition des services de l'État .....	70
<i>Section 4 : Transformation des plans d'occupation des sols en plans locaux d'urbanisme</i> .....	71

<i>Article 62</i> (articles L. 123-19 et L. 422-6 du code de l'urbanisme) : Transformation des POS en PLU.....	71
<b>Section 5 : Transfert de compétences, modernisation du plan local d'urbanisme communautaire et évolution des périmètres des plans locaux d'urbanisme</b> .....	72
<i>Article 63</i> (articles L. 5214-16, L. 5214-23-1 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales) : Compétence en matière de plans locaux d'urbanisme.....	72
<i>Article additionnel avant l'article 64</i> .....	75
<i>Article 64</i> (articles L. 121-4, L. 123-1, L. 123-1-1, L. 123-1-4, L. 123-1-9, L. 123-1-10, L. 123-1-12, L. 123-5, L. 123-6, L. 123-8, L. 123-12, L. 123-12-1, L. 123-12-2, L. 123-14-1 et L. 600-7 du code de l'urbanisme et article L. 555-1 du code de justice administrative) : Articulation des PLUI avec les PLH et les PDU.....	76
<i>Après l'article 64</i> .....	78
<i>Article additionnel après l'article 64</i> .....	78
<b>Chapitre III : Lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers</b> .....	79
<i>Avant l'article 65</i> .....	79
<i>Article 65</i> (articles L. 122-1-2, L. 123-1-2, L. 123-13, L. 123-13-1 et L. 123-18 du code de l'urbanisme) : Lutte contre l'étalement urbain.....	80
<i>Article 66</i> (articles L. 111-1-2, L. 145-3 et L. 145-5 du code de l'urbanisme) : Limitation des dérogations au principe d'inconstructibilité.....	88
<i>Après l'article 66</i> .....	89
<i>Article 67</i> (article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme) : Élaboration d'un règlement local de publicité.....	90
<i>Article additionnel après l'article 67</i> .....	91
<i>Après l'article 67</i> .....	93
<b>Chapitre IV : Mesures favorisant le développement de l'offre de construction</b> .....	94
<b>Section 1 : Établissements publics fonciers d'État</b> .....	94
<i>Article 68</i> (article L. 321-1 du code de l'urbanisme) : Établissements publics fonciers d'État.....	94
<b>Section 2 : Établissements publics fonciers locaux</b> .....	95
<i>Article 69</i> (articles L. 324-1, L. 324-2, L. 324-2-2 [nouveau] et L. 324-5 du code de l'urbanisme) : Établissements publics fonciers locaux.....	95
<b>Section 3 : Droit de préemption</b> .....	96
<i>Article 70</i> (articles L. 210-1, L. 211-2, L. 211-4, L. 211-5, L. 212-1, L. 212-3, L. 213-2, L. 213-8, L. 213-11, L. 213-11-1 [nouveau], L. 213-12 et L. 213-14 du code de l'urbanisme) : Mise en œuvre du droit de préemption.....	96
<i>Article 71</i> (articles L. 3221-12, L. 4231-8-2 [nouveau] et L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales) : Délégation du droit de préemption aux exécutifs locaux.....	96
<b>Section 4 : Géomètres experts</b> .....	97
<i>Article 72</i> (articles 26 et 30 de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946) : Accès des géomètres-topographes à l'ordre des géomètres-experts.....	97
<b>Section 5 : Clarification du règlement du plan local d'urbanisme et autres mesures de densification</b> .....	98

<i>Article 73</i> (article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme) : Présentation et contenu du plan local d'urbanisme.....	98
<i>Article additionnel après l'article 73</i> .....	107
<i>Article 74</i> (articles L. 111-6-2, L. 123-1-11, L. 123-4, L. 127-1, L. 128-1, L. 128-3, L. 331-37, L. 331-40 et L. 473-2 du code de l'urbanisme et L. 342-18 du code du tourisme) : Modifications de cohérence .....	108
<b>Section 6 : Mobiliser les terrains issus du lotissement</b> .....	108
<i>Article 75</i> (articles L. 442-10 et L. 442-11 du code de l'urbanisme) : Mobilisation des terrains issus du lotissement .....	108
<b>Section 7 : Aménagement opérationnel</b> .....	109
<i>Article 76</i> (articles L. 300-4 et L. 311-7 du code de l'urbanisme, article L. 122-3 du code de l'environnement et article L. 1331-7 du code de la santé publique) : Mise en œuvre des zones d'aménagement concerté.....	109
<i>Article 77</i> (articles L. 322-12 à L. 322-16 [nouveaux] et L. 332-12 du code de l'urbanisme) : Associations foncières urbaines de projet.....	110
<i>Article 78</i> (article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme) : Projet urbain partenarial .....	111
<i>Article 79</i> (articles L. 350-1 à L. 350-7 [nouveaux] du code de l'urbanisme) : Projets d'intérêt majeur.....	111
<b>Chapitre V : Participation du public</b> .....	112
<i>Article 80</i> (article L. 111-1-3 du code de l'urbanisme) : Mise à disposition du public de certains projets soumis à permis d'aménager ou de construire.....	112
<i>Article 81</i> (articles L. 111-1-6 [nouveau], L. 113-3, L. 113-5, L. 113-6, L. 145-11 et L. 146-6 du code de l'urbanisme) : Conditions d'élaboration, de modification et de révision des directives territoriales d'aménagement et de développement durables.....	112
<i>Article 82</i> (article L. 300-2 du code de l'urbanisme) : <i>Concertation préalable aux projets soumis à permis de construire et à permis d'aménager</i> .....	113
<b>Chapitre VI : Dispositions diverses</b> .....	114
<i>Article 83</i> : Nouvelle codification du livre I <sup>er</sup> du code de l'urbanisme par voie d'ordonnance .....	114
<i>Article 84</i> : Ratification d'ordonnances .....	115
<i>Article additionnel après l'article 84</i> .....	116



MESDAMES, MESSIEURS,

Texte ambitieux, le projet de loi (n° 1179) pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, présenté par la ministre de l'Égalité des territoires et du logement Cécile Duflot, l'est assurément. Il vise en effet, selon l'exposé de ses motifs, à mettre en œuvre *« 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. »*

Ce projet de loi est structuré en quatre titres et 84 articles :

– le titre I<sup>er</sup> (articles 1 à 22) met en place des mécanismes d'encadrement et de garantie universelle des loyers, modernise et réorganise les professions immobilières, renforce les outils de régulation et de gouvernance qui régissent le secteur de l'hébergement et reconnaît de nouveaux modes d'habitat (habitat participatif) ;

– le titre II (articles 23 à 46) 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 et de gouvernance des copropriétés et l'engagement d'un effort de requalification des copropriétés très dégradées ;

– le titre III (articles 47 à 57) porte des 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 ;

– le titre IV (articles 58 à 84) comprend un ensemble de mesures en matière d'urbanisme, visant à accroître l'effort de construction de logements 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 outils d'aménagement).

\*

\* \*

Alors que la commission des Affaires économiques, saisie au fond, a désigné deux rapporteurs en son sein, la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire de notre Assemblée a décidé de se saisir pour avis prioritairement du titre IV du projet de loi, qui entre le plus directement dans le champ de ses attributions.

Votre rapporteur souhaite tout d'abord rappeler, pour s'en féliciter, que le présent projet de loi est le fruit et l'aboutissement de plusieurs mois de concertation. L'ensemble des acteurs intéressés ont été consultés et invités à faire part de leurs observations, remarques et critiques, et nombre d'entre eux, rencontrés conjointement par les rapporteurs des commissions des Affaires économiques et du Développement durable, ont tenu à saluer tant l'esprit ouvert des discussions préparatoires que la reprise de tout ou partie de leurs propositions. La qualité de la préparation réalisée en amont constitue, à n'en pas douter, le gage d'une meilleure acceptabilité du projet de loi par les collectivités, établissements et professionnels qui auront à en assurer la mise en œuvre.

Le titre IV du projet de loi se donne pour objectif principal de lutter contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols.

Votre rapporteur a fait le choix de s'en remettre aux réflexions de ses collègues de la commission des affaires économiques pour ce qui concerne l'expertise de plusieurs 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. Il a pris le parti de concentrer ses analyses sur la vérification du caractère applicable des dispositifs proposés et sur les voies et moyens d'un enrichissement de ces dispositifs, au regard notamment d'une meilleure prise en compte des objectifs environnementaux et écologiques dans les documents d'urbanisme.

La lutte contre l'étalement urbain constitue l'un des enjeux majeurs du présent projet de loi. Au cours des quatre dernières décennies, les couronnes périurbaines des villes françaises se sont étendues, après que l'Île-de-France eut joué un rôle de précurseur dans ces phénomènes. Une partie des zones agricoles ou naturelles des périphéries urbaines se transforme en zones « *artificielles* », principalement sous l'effet de la construction de logements individuels et de zones commerciales. Œuvrer à limiter l'étalement urbain, d'une part, et faire revenir la nature en ville, d'autre part, constitueront donc deux préoccupations constantes de votre rapporteur dans le cours des débats devant notre Assemblée.

D'autres aspects du projet de loi ont fait et feront légitimement débat entre les parlementaires. Il s'agit notamment :

– du **SCOT intégrateur**, seul document auquel le PLU sera demain opposable. On peut d’ailleurs noter que la définition d’une vision stratégique de l’aménagement à l’échelle régionale devrait être intégrée dans ce texte pour compléter un dispositif à trois étages : PLU, SCOT, Schéma régional ;

– de la généralisation des **PLU intercommunaux** : les réserves de l’Association des maires de France quant au transfert automatique de la compétence en matière de plans locaux d’urbanisme aux communautés d’agglomération et aux communautés de communes, quelle qu’en soit la population, méritent ainsi une attention particulière. Il appartiendra aux parlementaires, devant l’Assemblée nationale puis le Sénat, de trouver un compromis qui ne remette pas en cause le mouvement d’ensemble : il pourrait passer par la garantie explicite que le document intercommunal soit élaboré en coopération avec les élus municipaux, par une révision de certains délais afin de rendre acceptables certaines dispositions ou encore par l’organisation d’un débat annuel sur la politique d’urbanisme de l’intercommunalité, associant l’ensemble des maires intéressés.

Les **délais de mise en conformité** du droit existant avec les nouvelles dispositions soulèvent des interrogations, notamment pour ce qui concerne :

– la mise en compatibilité du PLU dans l’année suivant l’approbation du schéma de cohérence territoriale, alors même que le délai actuel est de trois ans ;

– l’avancement au 30 juin 2015 de l’application à l’ensemble des communes de l’incitation à l’élaboration de SCoT (article L. 122-2 du code de l’urbanisme), qui paraît difficilement tenable même pour les schémas déjà en cours d’élaboration ;

– les délais de passage du POS au PLU.

Il en va de même quant à l’**existence de capacités d’ingénierie disponibles au plan local**, pour mettre en œuvre les objectifs de la loi. Les agences d’urbanisme, dont les missions sont définies par l’art L. 121-3 du code de l’urbanisme, sont des outils d’ingénierie publique et partenariale adaptés. Dans un rapport d’information (n° 654) du 10 juillet 2012 consacré à l’ingénierie territoriale, notre collègue le sénateur Pierre Jarlier estimait d’ailleurs que « *ces agences constituent un outil d’ingénierie pluridisciplinaire adapté à la démarche intégrée des projets de territoire* ». Une clarification et une affirmation de leurs missions, aux côtés des bureaux d’études privés, permettrait d’adapter cet outil aux plans de charge qui ne manqueront pas de s’étouffer.

Les mesures d’**encadrement de l’urbanisme commercial** ont toute leur place dans ce texte. Il s’agit notamment :

– de la suppression des zones d’aménagement commercial, dont devraient découler la suppression du document d’aménagement commercial et l’intégration

du commerce dans le cadre normal du schéma de cohérence territoriale (SCoT), ce que ne prévoit pas le texte du projet de loi ;

– de la remise en état des friches commerciales dans les territoires couverts par un SCoT, possibilité qui devrait être étendue aux territoires non couverts par un SCoT ;

– de l'intégration des « *drive* » dans le champ des autorisations d'aménagement commercial afin de les soumettre à autorisation d'exploitation commerciale. Cette mesure répond pleinement à un objectif de régulation de ce nouveau concept commercial, dont le développement est aujourd'hui incontrôlé et source d'une consommation de foncier inconsidérée au regard des standards qui devraient s'imposer pour lutter contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols.

Sur tous ces aspects, votre rapporteur estime que 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 faut également admettre que l'appréhension d'ensemble des réponses apportées à certaines problématiques est rendue complexe par le fait que **les mêmes questions se trouvent traitées dans divers projets de loi**, en cours d'examen devant le Parlement ou simplement annoncés. C'est le cas notamment :

– des plans locaux d'urbanisme intercommunaux et de la compétence logement (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 et par l'Assemblée nationale le 23 juillet 2013) ;

– du rôle de la commission départementale des sites et de la commission départementale de consommation des espaces agricoles (projet de loi d'avenir agricole, en cours de concertation et attendu pour l'automne 2013) ;

– du renforcement des dispositions en faveur de la biodiversité (projet de loi attendu au premier semestre 2014).

\*

\* \*

Nonobstant ce constat, votre rapporteur a également estimé qu'il appartenait aux parlementaires d'enrichir le texte du présent projet de loi, en partant du principe de bon sens que ce qui sera inscrit dans la loi dès aujourd'hui ne devra plus l'être demain. Le chapitre II du titre IV du projet de loi comprenant un ensemble de dispositions visant à lutter contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, il lui a donc paru pertinent de proposer d'enrichir ce texte par **deux outils nouveaux** :

– d’une part, les « *espaces de continuité écologique* ». Afin de préserver des espaces identifiés à forts enjeux dans le cadre de la trame verte et bleue – mais également dans l’ensemble du tissu urbain, s’il y a lieu – il est proposé d’instaurer ce nouvel outil. Les espaces de continuité écologique seraient constitués sur le modèle des espaces boisés classés prévus aux articles L. 130-1 et suivants du code de l’urbanisme et auraient la même valeur juridique que ces derniers dans les documents d’urbanisme.

La création de cet outil permettrait aussi de garantir la prise en compte des enjeux liés à la biodiversité et à la trame verte et bleue sans remettre en cause la suppression de l’opposabilité des documents supra-SCoT, notamment les schémas régionaux de cohérence écologique et les chartes des parcs naturels régionaux prévue dans la présente loi. Il permet aussi de sécuriser les pratiques vertueuses et innovantes déjà en œuvre dans les territoires et de tendre vers leur généralisation ;

– d’autre part, le « *coefficient de biotope par surface* » (CBS), en s’inspirant de l’expérience berlinoise et sans le rendre obligatoire à ce stade. Si les espaces de continuité écologique concernent les surfaces non urbanisables, le CBS permet quant à lui la préservation et la valorisation de la nature dans la ville, dans les espaces construits et à construire. Il décrit la proportion entre toutes les surfaces favorables à la nature sur la parcelle et la surface totale de la parcelle :

$$CBS = \frac{\text{Surfaces écoaménageables}}{\text{Surface de la parcelle}}$$

Le coefficient de biotope par surface constitue l’outil d’une politique de densification raisonnée, qui prend en compte la biodiversité et les écosystèmes existants. Il traduit des pratiques en usage dans certains territoires, qui prennent en compte dans la réalisation de leurs opérations d’urbanisme l’écosystème préexistant.

Le CBS permet la sauvegarde d’espaces naturels en ville, en combinant les moyens susceptibles d’être mobilisés : sols végétalisés, toitures et terrasses végétalisées, murs et façades végétalisés, surfaces alvéolées perméables, etc. Il concerne naturellement, par priorité, les zones urbaines denses où les pressions peuvent être fortes sur les milieux naturels.

La notion de « *potentialité écologique* » qui lui est liée est mesurable par les ingénieurs écologues sur une parcelle. Pour les PLU qui voudront utiliser le CBS, elle introduit une notion de voisinage, le potentiel d’une parcelle étant souvent lié aux potentiels des parcelles voisines, avec la richesse ou la pauvreté desquelles elle doit composer.

## COEFFICIENT DE BIOTOPE PAR SURFACE

### Exemples de calcul

Chaque parcelle offre des possibilités différentes pour l'aménagement des surfaces. En principe des mesures agrandissant les surfaces de végétation au sol sont préférées. Ensuite, d'autres mesures comme la transformation des surfaces de bitume ou de béton en surface d'un revêtement perméable seront prises.

- Surface de parcelle = 479 m<sup>2</sup>
- Surface emprise au sol = 279 m<sup>2</sup>
- Surface espace libre = 200 m<sup>2</sup>
- Coefficient emprise au sol = 0,59



Dans l'état actuel, la cour est principalement asphaltée. Au bord cailloutis avec pelouse, l'arbre est planté dans un carré de sol

on trouve des naturel.

<b>Calcul: CBS existant</b>	
140 m <sup>2</sup> asphalte	x 0,0 = 0 m <sup>2</sup>
59 m <sup>2</sup> cailloutis avec pelouse	x 0,5 = 30 m <sup>2</sup>
1 m <sup>2</sup> sol ouvert	x 1,0 = 1 m <sup>2</sup>

CBS existant :  $31/479 = 0.06$

CBS nécessaire (règlement) = 0,3

### Pour atteindre le CBS nécessaire, c'est simple

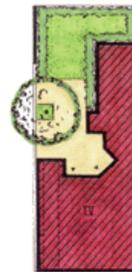
Arriver au CBS nécessaire demande des mesures rapportant un CBS de 0,24. La réduction de la surface d'asphalte, l'échange de revêtement et l'agrandissement de l'espace vert en pleine terre permettent de réaliser le CBS de 0.3 sur la surface de la cour.

### Calcul: CBS nouveau

115 m<sup>2</sup> Espace vert en pleine terre x 1,0 = 115,0 m<sup>2</sup>

85 m<sup>2</sup> Revêtement de petits pavés x 0,3 = 25,5 m<sup>2</sup>

**CBS nouveau :  $140,5/479 = 0.3$**



[http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/landschaftsplanung/bff/fr/bff\\_berechnung.shtml](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/landschaftsplanung/bff/fr/bff_berechnung.shtml)

Il s'agit donc, plus globalement, d'introduire en droit de l'urbanisme une notion centrale en écologie, celle de « *dynamique écosystémique* », c'est-à-dire la capacité d'une parcelle à contribuer au maintien ou à la reconstitution d'un écosystème viable, que cet écosystème soit restreint à la parcelle concernée ou que la parcelle contribue à un écosystème qui la dépasse.

**Les SCOT et les PLU devraient également pouvoir prendre en compte les enjeux de biodiversité dans leur diagnostic.** Dans un contexte de développement des constructions, ils permettraient d'accompagner la transition écologique des territoires. En effet, dans le respect de la stratégie prévue par le projet de loi en matière de densification, la prise en compte de la biodiversité permettra de définir des critères de hiérarchisation d'intervention, notamment afin de préserver les espaces agricoles et, d'une manière générale, les espaces favorables à la biodiversité.

Votre rapporteur ne propose pas l'établissement d'un diagnostic spécifique à la biodiversité, qui s'appuierait sur un inventaire précis – tel que le demandent certaines ONG – mais simplement d'en prendre en compte les enjeux dans le diagnostic sur lequel s'appuie le rapport de présentation. Cette exigence représente certes un coût, mais celui-ci apparaît modeste si on considère que cette problématique est intégrée à un travail d'étude plus large, concernant différentes politiques et qui est réalisé dans tous les cas.

On resterait là dans la logique de la loi, en évitant d'alourdir les procédures et les risques juridiques par la suite, et on l'enrichirait sur les questions de biodiversité insuffisamment prises en compte dans un projet très volontaire sur la question de la densification, de la lutte contre l'étalement urbain et contre l'artificialisation des sols.

Le projet de loi prévoit d'étendre l'avis obligatoire des **commissions départementales de consommation d'espaces agricoles** (CDCEA) en cas d'ouverture à l'urbanisation pour l'ensemble des espaces, agricoles et naturels. Ainsi, dans les communes qui ne sont pas couvertes par un SCoT, l'ouverture à l'urbanisation, par dérogation, des espaces naturels sera soumis à l'avis de la CDCEA et non à la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites (CDNPS). Si l'extension de la compétence des CDCEA aux cas de consommation des espaces agricoles est légitime, les commissions départementales de la nature, des paysages et des sites doivent pouvoir donner des avis en matière d'espaces naturels et forestiers.

À terme, une réflexion sur les domaines respectifs de compétence de la CDCEA et de la CDNPS devra être engagée, qui pourra notamment prendre la forme d'une révision de la composition et de la dénomination de la CDCEA afin d'en faire une commission traitant des espaces naturels et agricoles. Il faut en effet conserver à l'esprit que la CDNPS était elle-même la résultante de dispositions du décret du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives, qui avait opéré le

regroupement des commissions sites, perspectives et paysages, des commissions des carrières et des comités Natura 2000. Une fusion de ces deux commissions peut donc constituer une option intéressante.

Votre rapporteur forme, de surcroît, le vœu qu'une série de dispositions fiscales trouveront leur place dans le projet de loi de finances pour 2014, **notamment en matière de fiscalité écologique**, qui permettront d'accompagner et de conforter les objectifs poursuivis par la loi.

D'autres points encore soulèvent des interrogations, qu'il appartiendra au débat parlementaire de trancher. Il en va ainsi de, de l'opportunité de maintenir la suppression 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* » (article 73).

\*

\* \*

Le titre IV du projet de loi est structuré en six chapitres, regroupant un ensemble de dispositions visant respectivement à renforcer la couverture du territoire par les schémas de cohérence territoriale (chapitre I<sup>er</sup>, article 58), à moderniser les documents de planification à l'échelle communale et intercommunale (chapitre II, articles 59 à 64), à lutter contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (chapitre III, articles 65 à 67), à renforcer les outils au service des politiques foncières des collectivités et favoriser le renouveau des villes et des villages à l'intérieur de leurs périmètres actuels (chapitre IV, articles 68 à 79), à améliorer la participation du public dans le cadre de certaines procédures (chapitre V, articles 80 à 82) ainsi qu'à ratifier plusieurs ordonnances publiées (chapitre VI, articles 83 et 84).

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I.— DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de ses réunions du mercredi 17 juillet 2013, la commission a examiné pour avis le **projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (n° 1179)** sur le rapport de **M. Philippe Bies**.

**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 certains délais qui rendrait acceptable – voire simplement applicable – 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 aurions 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 et bleue – si nous avions 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 bureaucratisant 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.

## II.— EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE IV

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

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

### DÉVELOPPEMENT DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE

#### *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

(articles L. 111-1-1, L. 111-6-1, L. 122-1-2, L. 122-1-9, L. 122-1-12, L. 122-1-13, L. 122-1-14, L. 122-1-16, L. 122-2, L. 122-2-1 [nouveau], L. 122-3, L. 122-4, L. 122-4-1, L. 122-4-2, L. 122-4-3 [nouveau], L. 122-5, L. 122-5-1, L. 122-5-1, L. 122-6, L. 122-6-1, L. 122-6-2, L. 122-7, L. 122-8, L. 122-9, L. 122-11, L. 122-11-1, L. 122-12, L. 122-13, L. 122-14, L. 122-14-1, L. 122-14-2, L. 122-14-3, L. 122-16, L. 122-16-1, L. 122-17, L. 122-18 et L. 150-1 du code de l’urbanisme, articles L. 333-1, L. 341-16, L. 350-1 et L. 371-3 du code de l’environnement, articles L. 752-1, L. 752-3, L. 752-5, L. 752-15, L. 752-16 [nouveau] et L. 752-23 du code de commerce)

#### **Clarification de la hiérarchie des normes en droit de l’urbanisme**

Cet article long et très complexe, qui modifie de nombreuses dispositions existantes du code de l’urbanisme, vise notamment à clarifier la hiérarchie des normes en urbanisme et à asseoir le principe du schéma de cohérence territoriale (SCoT) « *intégrateur* » des documents de rang supérieur que sont notamment les schémas directeurs d’aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), les schémas d’aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et les chartes des parcs naturels régionaux.

- À cette fin, il modifie l’article L. 111-1-1 du code de l’urbanisme, afin de clarifier les règles de compatibilité et de prise en compte des documents de rang supérieur opposables aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d’urbanisme (PLU) et aux cartes communales couverts ou non par un SCoT : le principe de l’absence d’opposabilité directe des normes de rang supérieur au plan local d’urbanisme ou au document en tenant lieu et à la carte communale en présence d’un SCoT est ainsi clairement affirmé (alinéas 2 à 26). Par ailleurs, le délai de prise en compte du SCoT par le plan local d’urbanisme ou la carte communale est réduit puisque, si ces documents sont approuvés après l’approbation d’un SCoT, ils doivent être rendus compatibles dans un délai d’un an (contre trois ans actuellement).

Cet article renforce également le principe de l’urbanisation limitée en l’absence de SCoT. Il modifie l’article L. 122-2 et crée l’article L. 122-2-1 du code de l’urbanisme afin de clarifier le principe de l’urbanisation limitée qui

restreint la possibilité, d'une part, pour les communes non couvertes par un SCoT de modifier ou de réviser leur document d'urbanisme pour ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation, et, d'autre part, de délivrer des autorisations d'exploitation commerciale et cinématographique dans ces communes (alinéas 40 à 53). Dans ce cadre, afin de compenser les effets de l'artificialisation rarement réversible des sols et de limiter le phénomène des friches qui s'amplifie, l'article L. 122-2-1 crée, pour les porteurs de tels projets commerciaux ou cinématographiques, une obligation d'organiser la remise en état du terrain dès qu'il est mis fin à l'exploitation.

- L'article 58 modifie par ailleurs l'article L. 122-3 du même code afin de prévoir l'avis de la commission de consommation des espaces agricoles (CDCEA) lors de l'élaboration d'un SCoT en cas de réduction des surfaces des espaces agricoles – et non plus en cas de réduction des surfaces des zones agricoles (alinéas 54 à 60). Cette modification permet d'intégrer sans ambiguïtés dans le champ de compétence de la CDCEA les zones naturelles à vocation agricole (zone N dans les plans locaux d'urbanisme).

- Afin de prévoir la possibilité d'élaborer une charte de parc naturel régional valant SCoT, l'article 58 crée un article L. 122-4-3 dans le code de l'urbanisme, qui prévoit la possibilité qu'une charte de parc naturel régional puisse tenir lieu de SCoT (alinéas 71 et 72). Cette charte pourra valoir SCoT dès lors qu'elle comportera un chapitre individualisé comprenant les documents constitutifs d'un SCoT, prévus à l'article L. 122-1-1, et qu'elle en respecte les conditions d'élaboration, prévues à l'article L. 122-6 à L. 122-16-1. Cette mesure n'est toutefois appelée à s'appliquer que dans le périmètre d'un parc naturel régional non déjà couvert par un SCoT et le périmètre de cette charte valant SCoT devra être approuvé par décision préfectorale, dans les conditions prévues par les articles L. 122-6 et suivants du code de l'urbanisme.

- Cet article traite également de la maîtrise de l'aménagement commercial. Le développement de surfaces commerciales, notamment en périphérie des villes, est en effet très consommateur d'espaces, qui pourraient être destinés à d'autres fonctions (habitat) et deviennent parfois des friches commerciales en fin d'exploitation. Il s'agit donc de conforter, en modifiant l'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme, le rôle du SCoT en matière d'urbanisme commercial, de clarifier le droit applicable s'agissant de la procédure d'intégration du document d'aménagement commercial (DAC) dans le SCoT, de supprimer le zonage des zones d'aménagement commercial (ZACOM) qui figurent dans le DAC et de prévoir un durcissement des règles prévues à l'article L. 111-6 en matière d'emprise au sol des aires de stationnement annexes d'un commerce (alinéas 30 à 33).

\*

\* \*

*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 voisins 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 CD 37 et CD 38 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 abstenons 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 abstenons 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 CD 67, CD 68 et CD 39 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 CD 40 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 CD 62 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.*

*La Commission examine l'amendement CD 8 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** L’alinéa 35 de l’article 58 supprime les schémas de secteur. Or ces schémas, qui peuvent porter sur une partie du territoire de plusieurs EPCI, permettent parfois d’améliorer et d’affiner le SCoT. À titre d’exemple, au sein du SCoT des Rives du Rhône qui s’étend sur cinq départements différents, cinq EPCI sont concernés, pour une partie seulement de leur territoire, par un schéma de secteur consacré au vignoble de la Côtière rhodanienne.

L’amendement tend donc à maintenir la possibilité – il n’est pas question d’obligation – d’élaborer un schéma de secteur.

**M. Philippe Bies, rapporteur pour avis.** Avis défavorable car votre amendement est contraire à l’esprit du texte. La suppression du schéma de secteur traduit la volonté d’éviter toute confusion quant au contenu des différents documents d’urbanisme. À cette fin, le projet de loi reconnaît trois niveaux de normes distincts, et trois seulement : SCoT, PLU et carte communale. Or, même si vous ne l’avez pas présenté ainsi, le schéma de secteur pourrait faire concurrence au PLU.

**M. Michel Heinrich.** Un deuxième exemple pourrait peut-être emporter votre adhésion : dans la région de Nantes, pour aboutir à un SCoT cohérent et de qualité approuvé par toutes les parties, il a fallu en passer par l’adoption de trois schémas de secteur !

Je n’envisage pas d’en élaborer un dans le cadre du SCoT que je préside et n’en fais d’ailleurs pas une panacée, mais je suis étonné que vous acceptiez de priver les territoires d’un outil utile. Je suis persuadé que cette position ne résistera pas à l’épreuve des faits.

**M. le rapporteur pour avis.** Il nous est certes loisible d’amender ce projet mais nous devons le faire, je le répète, sans aller contre son esprit, qui est un esprit de simplification. Or c’est à quoi conduirait le rétablissement de ces schémas.

**M. Martial Saddier.** Je soutiens l’amendement. L’esprit de la loi est aussi d’élargir le périmètre des SCoT. Or nous savons tous, pour en avoir fait l’expérience, que plus ce périmètre est large, plus il est difficile d’être précis et de prendre en compte les particularités locales, qu’elles soient géographiques, patrimoniales, culturelles ou de toute autre sorte. En ce sens, le rétablissement des schémas de secteur, contrairement à ce que vous affirmez, conforterait le projet au lieu de l’affaiblir.

**M. le rapporteur pour avis.** J’entends bien vos arguments mais ils confortent plutôt ma position. Le SCoT est un document d’orientation qui n’a, à ce titre, pas vocation à se substituer à un document d’urbanisme de niveau inférieur, par nature plus précis. Je propose d’en rester au texte actuel du projet de loi.

*La Commission rejette l’amendement CD 8.*

*Elle est saisie de l'amendement CD 9 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** Il s'agit d'un amendement de simplification et de cohérence rédactionnelle. Le projet de loi modifie l'article L. 122-1-16 du code de l'urbanisme afin d'étendre la transmission du SCoT, déjà prévue au bénéfice des communes, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme compris dans le périmètre du SCoT. Or cette disposition est insérée parmi les articles relatifs au contenu du SCoT alors qu'elle a davantage sa place dans l'article L. 122-11-1 qui, traitant de la procédure à suivre après approbation du schéma, prévoit déjà une transmission aux communes. L'article L. 122-1-16 pourrait alors être abrogé.

**M. le rapporteur pour avis.** Cette simplification est bienvenue. Avis favorable.

*La Commission adopte l'amendement à l'unanimité.*

*Elle examine en discussion commune l'amendement CD 10 de M. Michel Heinrich et l'amendement CD 78 de M. Martial Saddier.*

**M. Michel Heinrich.** La date du 30 juin 2015, fixée pour l'expiration du délai pendant lequel il y aura incitation à élaborer un SCoT, paraît impossible à tenir. D'une part, de nombreux périmètres restent à déterminer ; d'autre part, les élections de mars prochain feront que, dans le meilleur des cas, les élus ne pourront commencer à travailler à ce schéma qu'au quatrième trimestre de 2014. L'amendement vise donc à repousser l'échéance au 31 décembre 2016.

**M. Martial Saddier.** Dans le même esprit, je propose de maintenir la date initialement prévue du 31 décembre 2017. Vous ne pouvez pas dans le même temps modifier les règles et raccourcir les délais. L'objectif initial était déjà ambitieux compte tenu des échéances électorales de 2014 et de la refonte de la carte intercommunale ; à cela s'ajoute maintenant le délai nécessaire à l'adoption de la loi et à la prise des décrets d'application. Autant de bonnes raisons d'en rester à la date initiale si vous souhaitez parvenir à couvrir l'ensemble du territoire par des SCoT.

**M. le rapporteur pour avis.** Je suis défavorable à ce deuxième amendement, qui ménage un délai trop long pour qu'il y ait une incitation suffisamment forte à se doter d'un SCoT. La date du 31 décembre 2016, proposée dans l'amendement CD 10, ne me semble pas encourir le même reproche et elle devrait pouvoir être tenue.

*La Commission adopte l'amendement CD 10. En conséquence, l'amendement CD 78 tombe.*

*La Commission examine l'amendement CD 76 de M. Martial Saddier.*

**M. Martial Saddier.** Cet amendement vise à clarifier la situation des communes dans la période durant laquelle elles ne sont pas couvertes par un SCoT.

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement ne clarifie rien selon moi. D'une part, il prévoit d'« écarter » l'application de certaines dispositions du code de l'urbanisme à ces communes, terme qui n'a aucune définition juridique précise. D'autre part, il ne dit pas quelles règles d'urbanisme seront applicables sur le territoire de ces collectivités pendant la période considérée.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CD 113 de Mme Brigitte Allain.*

**Mme Brigitte Allain.** Cet amendement vise à remplacer l'avis simple de la Commission départementale de consommation d'espaces agricoles (CDCEA) par un avis conforme, s'agissant de déroger aux règles d'inconstructibilité auxquelles sont assujetties les communes qui ne sont pas couvertes par un document d'urbanisme. C'est en effet dans ces communes que se développe le plus le mitage, au détriment d'une cohabitation harmonieuse entre agriculteurs et néo-ruraux. La CDCEA n'a pas aujourd'hui les moyens d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés et il convient donc de la conforter si l'on veut qu'elle remplisse la mission encore plus ambitieuse que lui assigne le projet – contribuer à une réduction du rythme de consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. Le projet de loi vise à simplifier et à sécuriser les règles d'urbanisme. Or l'exigence d'un avis conforme risque de bloquer le processus de décision, ce qui n'est pas l'effet recherché.

La future loi d'avenir agricole – dont le ministre de l'agriculture pourra lors de son audition de cet après-midi nous préciser le calendrier – devrait permettre de clarifier le rôle et la composition de la commission. Il me semble donc prématuré de lui donner la possibilité de bloquer les décisions.

**Mme Brigitte Allain.** Vous avez à plusieurs reprises avancé les arguments de la simplification et de la sécurisation. Au nom de ces objectifs louables, vous risquez cependant de compliquer et d'aggraver des situations déjà difficiles.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine les amendements identiques CD 54 de M. Bertrand Pancher et CD 59 du rapporteur pour avis.*

**M. Bertrand Pancher.** Dans les communes qui ne sont pas couvertes par un SCoT, les espaces naturels ne pourront être ouverts à l'urbanisation, par dérogation, qu'après avis de la CDCEA, qui se substituerait ainsi à la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites. Or autant l'avis de la CDCEA, composée majoritairement de représentants du monde

agricole, s'impose pour l'ouverture à l'urbanisation d'espaces agricoles, autant il est peu adapté lorsque cette ouverture concerne des espaces naturels : dans ce cas, ne serait-ce que pour maintenir l'équilibre entre ces deux catégories d'espaces, c'est bien la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, où sont représentés les organismes de défense de l'environnement, qu'il faut entendre.

**M. le rapporteur pour avis.** Mon amendement se justifie par les mêmes raisons.

*La Commission adopte les amendements identiques.*

*Elle est saisie de l'amendement CD 11 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** Il est souhaitable de renforcer les critères permettant de déroger aux interdictions d'ouverture à l'urbanisation et d'exploitation commerciale résultant de l'article L. 122-2, mais il me semble qu'on peut s'en tenir pour cela à la mention des quatre considérations principales susceptibles de fonder des refus en la matière : la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers ; le respect des continuités écologiques ; l'impact sur les flux de déplacements et le maintien d'une répartition équilibrée des activités humaines. L'amendement vise à simplifier en conséquence le texte en fusionnant des éléments de la deuxième phrase de l'alinéa 50.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. Cet amendement ne me paraît faciliter ni la compréhension du texte ni son application.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CD 12 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** Depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 et jusqu'au 31 décembre 2016, dans les communes qui ne sont pas couvertes par un SCoT, les dérogations que je viens de mentionner sont accordées par l'établissement public du SCoT lorsque le périmètre de celui-ci a été arrêté et publié. Cette procédure a plutôt bien fonctionné jusqu'à présent. Puisque la CDCEA est déjà consultée sur les PLU, son avis n'est pas nécessaire dès lors que l'établissement public exerce correctement sa mission.

**M. le rapporteur pour avis.** Le projet de loi vise au contraire à renforcer les compétences de la CDCEA. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CD 13 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** Nous souscrivons tous à la nécessité de démanteler l'implantation et de remettre le terrain en état quand une exploitation commerciale

prend fin. Or le projet de loi introduit une inégalité en la matière. Lorsque les territoires ne sont pas couverts par un SCoT, l'autorisation d'exploitation commerciale sera subordonnée à un engagement de réhabiliter le site en cas de cessation d'activité. En revanche, cette exigence ne s'imposera pas dans les territoires couverts par un SCoT. Pourquoi cette différence de traitement, qui n'incitera pas à se doter d'un SCoT ? Il me semble que tout exploitant devrait être soumis à une obligation de remise en état.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. Cet alinéa 52, qui pose en effet une obligation de remise en état, ne concerne que les exploitations commerciales autorisées à titre dérogatoire. Il ne traite pas du cas général...

**M. Michel Heinrich.** Je ne comprends pas. Le traitement d'une friche commerciale ne s'imposerait donc que dans les territoires qui ne sont pas dotés d'un SCoT ? La Commission du développement durable devrait au contraire défendre une généralisation de cette bonne mesure. L'obligation faite à tous les exploitants de remettre en état un site qui cesse d'être exploité – SCoT ou pas ! – permettrait peut-être de contenir les ambitions de la grande distribution, qui cherche à ouvrir partout des surfaces commerciales.

**M. le rapporteur pour avis.** Je partage votre point de vue, mais l'amendement n'aboutirait pas au résultat que vous recherchez. Il s'applique en effet à un alinéa qui ne vise que les commerces ouverts à titre dérogatoire. Nous examinerons ultérieurement des amendements tendant à étendre l'obligation de remise en état aux territoires couverts par un SCoT.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CD 72 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** Cet amendement s'inscrit dans la continuité du précédent.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable, par conséquent.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CD 14 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** L'avis de la CDCEA n'a pas à être mentionné dans l'article L. 122-3 consacré au périmètre du SCoT puisqu'il l'est déjà, fort logiquement, à l'article L. 122-8 au nombre des consultations nécessaires sur le projet de SCoT. Cet amendement simplifie le texte en supprimant une disposition inutile.

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

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CD 114 de Mme Laurence Abeille.*

**Mme Laurence Abeille.** Il est nécessaire de densifier les villes afin de combattre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. Néanmoins, il importe de conserver et même de conforter en ville – y compris en ville dense – des espaces naturels ou des espaces pour la détente et le bien-être. À cette fin, il est souhaitable que les parcs ou jardins publics ou collectifs, qu'il s'agisse de jardins partagés, de jardins solidaires, de jardins d'insertion, de jardins familiaux ou de jardins thérapeutiques, soient différenciés dans les documents d'urbanisme des autres équipements publics.

**M. le rapporteur pour avis.** Votre amendement est satisfait par le projet de loi. La préoccupation que vous exprimez devrait en effet être prise en compte dans la définition du périmètre du SCoT. Je vous proposerai donc de retirer cet amendement.

**Mme Laurence Abeille.** Il serait préférable de le préciser...

**Mme Catherine Quéré.** Il me semble aussi.

**M. le rapporteur pour avis.** Soit. Si l'amendement est maintenu, j'y donne un avis favorable.

**M. Michel Heinrich.** Je ne suis pas sûr que le « besoin » d'espaces verts soit un critère pour définir un périmètre...

*La Commission adopte l'amendement CD 114.*

*Elle examine l'amendement CD 15 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** Un SCoT doit être l'expression d'un projet de territoire. Il appartient aux élus de l'élaborer et de définir un périmètre pertinent, ce qui ne saurait résulter de la seule prise en compte de critères statistiques et réglementaires. Il faut partir des réalités du terrain, du vécu des habitants, du ressenti des élus. Le périmètre ne peut pas être « plaqué » d'autorité sur un territoire ! Je propose donc de revenir sur sa définition par décret en Conseil d'État.

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

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine les amendements CD 16 de M. Michel Heinrich et CD 128 de M. Martial Saddier, pouvant faire l'objet d'une présentation commune.*

**M. Michel Heinrich.** Selon les chiffres du ministère de l'égalité des territoires et du logement, 134 SCoT correspondent à des périmètres d'EPCI, regroupant en moyenne quelque 70 000 habitants. Dans les quelque 15 000 communes qui ne sont pas encore comprises dans le périmètre d'un SCoT, il est

possible que les périmètres d'EPCI puissent constituer des périmètres pertinents pour l'élaboration de ces schémas. À l'appui de cette hypothèse, je mentionnerai le cas des EPCI formant le pays de Saintonge qui, à la faveur de leur travail sur le SCoT, ont décidé de fusionner pour ne plus constituer qu'un seul établissement public. Il me paraît dès lors regrettable que le projet de loi interdise que le périmètre d'un SCoT coïncide avec celui d'un unique EPCI.

**Mme Catherine Quéré.** Le pays des Vals de Saintonge regroupait sept communautés de communes. Son SCoT est devenu un modèle grâce au travail intelligent de ses élus et de ses salariés, sans recours à un cabinet extérieur. À la suite de ce travail, une intercommunalité a été mise en place dont le périmètre correspond à celui du pays, à quelques communes près. Je n'imagine pas que cet acquis puisse être remis en question ! (*Diverses exclamations*)

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Mes chers collègues, je vous demande d'être attentifs à la présentation de ce cas concret.

**Mme Françoise Dubois.** Nous sommes attentifs même si nous ne sommes pas concernés ! (*Rires*)

**M. Jacques Krabal.** Une évolution similaire peut être imaginée pour de nombreux pays déjà couverts par un SCoT. Je ne souhaite pas que le principe fixé par le projet de loi pénalise ces territoires en devenir et je suis donc favorable à l'amendement.

**M. Martial Saddier.** Je soutiens cet amendement. Nous souhaitons tous que la totalité de notre territoire soit couverte le plus rapidement possible par des SCoT. Nous devons nous interroger sur la pertinence du périmètre défini pour ceux qui existent déjà : dans certains cas, il faudra l'améliorer ou l'étendre. Mais le fait que ce projet de loi condamne les 134 SCoT dont le périmètre épouse celui d'un EPCI n'est pas acceptable. Ce serait tirer un trait sur l'important travail de rationalisation des cartes intercommunales mené par les élus et par les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI).

Dans le même esprit que celui de notre collègue Michel Heinrich, mon amendement CD 128 – qui tomberait si le sien était adopté – vise à exclure les zones de montagne de l'application de la règle sur le périmètre du SCoT. Dans ces zones, la création d'EPCI obéit à une logique de vallée. Obliger à se regrouper plusieurs vallées qui n'ont rien en commun pour définir le périmètre du SCoT, au mépris de la pertinence de ce dernier, conduirait à un recul de dix ans. Je vous en conjure : il est indispensable de revenir sur le principe fixé par le projet de loi.

**Mme Geneviève Gaillard.** La disposition relative au périmètre du SCoT ne me paraît pas pertinente à moi non plus, en dépit de la clause de revoyure prévue pour 2015. Elle risque de bloquer l'élaboration des SCoT.

**M. Bertrand Pancher.** L'idée selon laquelle les futurs SCoT ne devraient pas couvrir le territoire d'un seul EPCI peut paraître rationnelle au vu de la

profusion de ces schémas. En revanche, la révision des SCoT existants risque de poser problème, notamment lorsque des regroupements intercommunaux sont intervenus depuis leur adoption. Sous réserve de la validation de cette hypothèse, je soutiendrai l'amendement défendu par notre collègue.

**M. Laurent Furst.** Je suis convaincu que la nouvelle dimension intercommunale des PLU obligera à revoir l'articulation des deux documents d'urbanisme – PLU et SCoT – pour parvenir à une hiérarchie plus simple. Dans cette attente, il ne faut pas pénaliser les EPCI. Il faut aller au plus simple en restant aussi près que possible des dispositifs existants.

**M. le rapporteur pour avis.** J'entends bien plusieurs des arguments présentés. Cependant, vous fondez votre raisonnement sur l'état actuel du droit. Or vous devez apprécier l'opportunité de l'amendement à l'aune des dispositions figurant dans le projet de loi – notamment, l'institution du PLU intercommunal dont le périmètre ne pourra coïncider avec celui du SCoT.

**M. Laurent Furst.** Nous ne pouvons pas présumer du droit à venir en spéculant sur des évolutions législatives supposées. Nous devons nous fier à l'état du droit à ce jour.

**Mme Fanny Dombre Coste.** À Montpellier, le périmètre de l'agglomération recouvre celui du SCoT. Que se passera-t-il demain, lors de la prochaine révision du SCoT ?

**M. Martial Saddier.** Je comprends la remarque de notre rapporteur. Mais qui peut le plus, peut le moins... Vous proposez un SCoT dont le périmètre correspondrait à celui de plusieurs EPCI et des PLU intercommunaux de taille plus réduite. Dont acte ! Mais un SCoT dont le périmètre correspondrait à celui d'un EPCI à fiscalité propre établi sur un territoire jugé pertinent par la CDCI et porteur d'un PLU intercommunal, permettant d'instruire les demandes de permis de construire – tirons les conclusions du désengagement de l'État qui ne date pas d'aujourd'hui en la matière –, ne serait-ce pas là la situation rêvée ? Ne serait-ce pas acceptable dès lors que le périmètre est pertinent ?

La proposition de notre collègue n'est pas incompatible avec votre volonté d'encourager l'instauration de SCoT plus étendus. Vous ne devez pas être rigide au point de nier la pertinence, dans certains cas, d'un périmètre identique pour le SCoT et pour l'EPCI. Cette position n'est pas tenable.

**M. Gilles Savary.** Le projet de loi vise à consacrer pour le SCoT une conception moins réglementaire et plus large que pour le PLU. Dans cette logique macroterritoriale, ne faudrait-il pas rendre obligatoires les « interSCoT » ? Cela répondrait à votre crainte de voir les SCoT se résumer à des PLU, faute pour les territoires de s'élever au-dessus des intérêts de chaque commune pour élaborer un document de prospective territoriale préservant les grands équilibres.

**M. Philippe Duron.** La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999 avait pour ambition d'établir des pays sur un territoire pertinent et cohérent. Il se trouve que plusieurs pays sont aujourd'hui régis par des SCoT qui épousent les limites territoriales des intercommunalités parce que celles-ci ont du sens. Élargir aujourd'hui ce périmètre peut aboutir à des résultats incohérents du point de vue territorial. J'entends le propos de Gilles Savary en faveur des « interSCoT », mais dissocier les périmètres pour le principe, alors que ceux-ci ont du sens pour les territoires, me semble artificiel et dénué d'intérêt.

**M. le rapporteur pour avis.** Il ne s'agit pas de dissocier pour dissocier. Si le projet de loi est adopté, chaque région disposera à l'horizon 2020 d'un document stratégique intégrant tous les documents actuels de cette nature, l'ensemble du territoire national sera couvert par des SCoT, qui définiront des orientations, et chaque intercommunalité sera dotée d'un PLUI. Peut-on sérieusement envisager que s'appliquent sur un même territoire un SCoT et un PLU intercommunal ? Le projet de loi l'exclut.

**Plusieurs députés.** Pourquoi pas ?

**M. le rapporteur pour avis.** J'entends vos arguments, mais le projet a sur ce point sa cohérence : cette distinction des périmètres vise à écarter le risque de certaines dérives et à favoriser la construction de logements aussi bien dans les zones urbaines que dans les zones rurales.

**M. Philippe Duron.** La cohérence de ce texte est indéniable si l'on s'en tient à la logique administrative, mais elle est plus douteuse au regard de la logique territoriale. Or il me semble que c'est cette dernière qui doit primer. Quant à la simplification, les pays dotés d'un SCoT en sont un bel exemple.

Si un SCoT porte sur une aire urbaine formant intercommunalité, il est cohérent. Si le SCoT rassemble de petites intercommunalités, il est souhaitable de fusionner celles-ci pour parvenir à une taille critique. Il ne faut pas dissuader les collectivités de rechercher le périmètre adapté – la « bonne maille ».

**M. Gilles Savary.** Il ne faut pas dissuader les intercommunalités de fusionner en les privant d'un SCoT, si elles font ce choix, d'autant que, par rapport aux métropoles, le monde rural souffre de ne pas s'être suffisamment regroupé !

On veut simplifier, mais la simplification ultime consisterait à supprimer soit le SCoT, soit le PLU ! En revanche, comme les maires le savent bien, on ne saurait fusionner les deux documents : le PLU est toujours réversible et peut être régulièrement révisé, à la marge, cependant que le SCoT, moins précis mais traitant des grands équilibres territoriaux, engage l'avenir. À les fondre, je suis persuadé qu'on perdrait en hauteur de vues.

**M. Martial Saddier.** Ce qui est gênant, c'est l'interdiction d'un périmètre unique. Monsieur le rapporteur, vous nous répétez – à juste titre – que les SCoT et les PLU sont des documents différents – ils n'ont pas la même durée de validité et les PLU sont révisés très fréquemment, ce qui sera encore plus le cas des PLU intercommunaux... Si l'on garde bien à l'esprit cette distinction, il n'y a aucune raison de refuser la superposition.

**M. Laurent Furst.** La situation antérieure était cohérente : 36 000 communes et à peu près autant de PLU. Nous allons passer à moins de 3 000 documents d'urbanisme et les PLUI ne seront pas l'addition des anciens PLU : c'est une organisation tout à fait nouvelle. Si l'on veut réformer, il faut donc repenser globalement la finalité des SCoT et des PLU. On engage là des sommes d'argent considérables alors que les objectifs sont très mal définis.

**Mme Geneviève Gaillard.** Beaucoup de choses justes ont été dites : il serait dommage de voter un texte trop directif, empêchant la superposition des périmètres, mais il faut aussi travailler à des SCoT élargis.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** La commission est suffisamment informée. Je vous propose de passer au vote.

**M. le rapporteur pour avis.** Je m'en remets à la sagesse de la Commission. Mais je note que, si l'amendement est adopté, cela permettra de porter le débat en commission des affaires économiques.

**Mme Laurence Abeille.** Le groupe Écologiste s'abstiendra.

*La Commission adopte l'amendement CD 16.*

*En conséquence, l'amendement CD 128 de M. Martial Saddier tombe.*

*La Commission examine alors, en discussion commune, l'amendement CD 17 de M. Michel Heinrich et l'amendement CD 2 du président Jean-Paul Chanteguet.*

**M. Michel Heinrich.** Si la possibilité offerte aux établissements publics de parc naturel régional (PNR) d'élaborer un SCoT sur un périmètre pertinent semble bienvenue, il ne semble pas opportun qu'une charte de parc naturel régional puisse « tenir lieu » de SCoT grâce à un « chapitre individualisé » introduit en son sein. La procédure d'élaboration d'un SCoT est largement différente de celle d'une charte de PNR, qui n'est révisée que tous les douze ans. En outre, il arrive que des communes faisant partie du périmètre d'un parc n'adhèrent pas à la charte de celui-ci.

D'après l'étude d'impact, seuls trois PNR sur quarante-huit seraient concernés : pourquoi n'élaboreraient-ils pas simplement un SCoT, comme l'article L. 122-4 les y autorise ?

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable : le projet de loi va précisément dans le sens inverse, dans un souci évident de simplification.

**M. Michel Heinrich.** Il est tout de même gênant que les procédures soient si différentes.

**M. le rapporteur pour avis.** Je ne suis pas sûr de comprendre pourquoi une charte de PNR, dès lors qu'elle comporte le chapitre individualisé mentionné par le projet, ne pourrait pas tenir lieu de SCoT – à moins que celui-ci n'ait des partisans acharnés...

**M. Michel Heinrich.** Cela pose problème dans le cas où une commune comprise dans le périmètre d'un PNR n'adhérerait pas à la charte, par exemple. Et il y a une inégalité : le SCoT est révisé tous les six ans, et la charte tous les douze ans.

**Mme Suzanne Tallard.** C'est un problème ancien mais beaucoup de travail et d'intelligence collective ont été dépensés depuis trente ans pour élaborer ces chartes : cela pourrait justifier qu'elles tiennent lieu de SCoT, à condition d'en respecter les mêmes exigences, en termes de contenu comme de rythme de révision.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Mon amendement CD 2 est un peu différent du CD 17 : il vise à permettre que la charte tienne lieu de SCoT sur tout ou partie du territoire du parc, là où n'existe aucun SCoT.

Le problème posé par la discordance des échéances est réel et risque même de s'aggraver puisqu'il est question de porter de douze à quinze ans l'intervalle entre deux révisions des chartes. Il serait logique d'exiger que, pour pouvoir tenir lieu de SCoT, ces chartes satisfassent aux mêmes exigences que les schémas.

**M. Laurent Furst.** Cette équivalence se heurte à un obstacle juridique : un EPCI peut ne pas appartenir en entier à un parc naturel régional ; or le PLU, qui concernera l'ensemble de l'EPCI, ne peut pas relever de deux SCoT simultanément !

**M. le rapporteur pour avis.** Il y a une difficulté pratique pour emboîter les différents niveaux, mais je ne crois pas qu'il y ait d'obstacle juridique. Je propose que nous prenions plus de temps pour réfléchir à la question, avec la fédération des parcs naturels régionaux ainsi qu'avec la fédération nationale des SCoT.

*Les amendements CD 17 et CD 2 sont alors retirés.*

*La Commission se saisit de l'amendement CD 18 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** Le projet de loi dispose qu'une commune qui quitte le périmètre d'un SCoT perd automatiquement le bénéfice de celui-ci. Cette

collectivité, qui a participé à l'élaboration du schéma, a pourtant consenti un effort considérable pour réfléchir à son avenir et y a consacré beaucoup d'argent : elle doit dès lors pouvoir rester couverte par le SCoT existant, pour le reste des six années de validité restant à courir ou tant qu'il n'a pas été remplacé par un nouveau SCoT.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. Vous posez là la question des « zones blanches », que le projet de loi vise à réduire autant que possible. Le mécanisme qu'il propose est certes assez brutal, mais la règle du jeu me paraît claire et simple, même si dans quelques rares cas elle peut ne pas se révéler optimale.

**M. Michel Heinrich.** Je comprends la volonté du Gouvernement d'étendre au maximum les SCoT. Mais, avec cette règle, il suffira qu'une commune ou qu'un EPCI qui était partie prenante d'un SCoT se retire pour que celui-ci tombe : ce territoire perdra alors le bénéfice de ses réflexions sur l'aménagement de son espace et pourra même se voir imposer la règle de constructibilité limitée. Ce serait un regrettable gaspillage d'argent public. Attendons au moins que cette commune ou cet EPCI ait rejoint un autre SCoT !

**M. le rapporteur pour avis.** Votre amendement va à l'encontre de l'objectif du projet de loi, qui est que l'ensemble du territoire soit à court terme couvert par des SCoT. Nous sommes presque tous élus locaux et nous savons bien que si la loi incite, c'est mieux... Le cas que vous invoquez me paraît constituer une exception.

**M. Michel Heinrich.** Le SCoT pourrait être maintenu tant qu'il n'y en a pas de nouveau ! Le but de l'amendement est d'éviter un vide.

**M. le rapporteur pour avis.** Il n'y aura pas de vide : au pire, le règlement national d'urbanisme (RNU) s'appliquera... (*Murmures*)

**M. Martial Saddier.** La loi a déjà posé le principe selon lequel le territoire national devait être intégralement couvert par des SCoT et vous ne faites ici qu'accélérer le mouvement. C'est sans doute une bonne chose, mais je soutiens l'amendement : l'application de la règle prévue par le projet de loi amènerait à sanctionner les très bons élèves, ceux qui ont par exemple déjà investi beaucoup d'argent et fait un gros travail de concertation pour construire un SCoT compatible avec la loi Grenelle 2. Ce sont ceux-là qui risquent de se retrouver régis par le RNU ! Vous envoyez là un signal catastrophique à tous ceux qui ont fait cet effort, mais aussi aux autres... Même s'il n'y avait qu'un cas – et, vous le savez bien, il y en aura bien davantage –, il faut laisser un peu de temps aux territoires concernés, et donc maintenir le SCoT tant que le nouveau n'est pas entré en vigueur.

**M. Jean-Yves Caullet.** Le PLU demeure, quand même, avant d'en arriver au RNU.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Contre l'avis du rapporteur pour avis, elle **adopte** ensuite successivement les amendements de cohérence CD 49, CD 50 et CD 52 de M. Michel Heinrich.*

*La Commission est saisie de l'amendement CD 19 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** C'est un amendement de mise en cohérence : les exigences de compatibilité des documents d'urbanisme sont redéfinies par le nouvel article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, et l'article L. 333-1 du code de l'environnement, relatif aux chartes de parcs naturels régionaux, est modifié en conséquence. L'article L. 331-3 du code de l'environnement, relatif aux chartes de parcs nationaux, doit être modifié dans les mêmes termes.

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

*Elle examine ensuite l'amendement CD 73 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** Il s'agit à nouveau de la remise en état des friches, qui doit selon moi être menée à bien, que le territoire soit ou non couvert par un SCoT.

**M. le rapporteur pour avis.** Ce n'est pas tout à fait la même proposition que tout à l'heure, c'est pourquoi j'émetts cette fois un avis favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle se saisit de l'amendement CD 20 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** L'établissement public en charge du SCoT doit donner son accord préalable à la délivrance des autorisations d'exploitation commerciale sur son territoire, car il arrive aujourd'hui que des autorisations soient délivrées pour des projets qui ne sont pas compatibles avec les orientations du SCoT.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. L'avis de l'EPCI serait au mieux redondant avec celui de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC). La procédure en serait considérablement alourdie. Il faudrait en réalité une réforme profonde des règles d'urbanisme commercial...

**M. Michel Heinrich.** Il arrive que la CDAC prenne des décisions en contradiction avec les orientations du SCoT, et c'est elle qui l'emporte.

**M. le rapporteur pour avis.** Je ne suis pas, sur le principe, opposé à votre amendement, mais encore une fois il faudrait l'intégrer dans une réforme beaucoup plus vaste.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Elle se saisit ensuite de l'amendement CD 75 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** Il s'agit de tirer les conséquences de l'amendement CD 73, que nous venons d'adopter.

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

*Elle examine ensuite l'amendement CD 94 de M. Jean-Noël Carpentier.*

**M. Jacques Krabal.** Le groupe RRDP tient à remercier le Gouvernement d'avoir pour l'essentiel intégré à ce projet la proposition de loi de M. Jean-Noël Carpentier. Cependant, il nous semble nécessaire d'aller plus loin dans l'encadrement des *drives*. D'où cet amendement, qui ajoute à l'interdiction d'accorder le permis de construire avant l'expiration du recours ou la décision de la commission nationale, celle d'accorder la déclaration préalable, le permis d'aménager ou une autorisation de travaux au titre des établissements recevant du public.

**M. le rapporteur pour avis.** Sagesse. Je comprends votre intention, mais il peut être risqué d'aller trop loin : il me semble qu'on peut se contenter pour l'heure de l'avancée inscrite dans le projet de loi.

**Mme Françoise Dubois.** Je suis vice-présidente du groupe d'études « commerce et artisanat », et nos travaux montrent qu'il est urgent de soumettre les *drives* aux mêmes obligations que les autres installations commerciales, en particulier à celle de passer devant la CDAC pour obtenir une autorisation d'installation.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD 21 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** Aujourd'hui, l'avis de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles obéit à des règles différentes outre-mer et en métropole : outre-mer, cet avis doit être favorable, sous peine de bloquer la procédure engagée. Nous proposons que cet avis soit partout un avis simple.

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

*Elle se saisit alors de l'amendement CD 22 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** Il s'agit de décaler de douze mois la date à laquelle les SCoT devront avoir été révisés pour être mis en conformité avec la loi Grenelle 2. Cet amendement avait été voté par la commission des lois avant d'être rejeté en séance, à la demande de Mme la ministre Marilyse Lebranchu. Je crois cette fois avoir trouvé le bon véhicule, puisque tel est l'argument qu'on m'avait alors opposé.

**M. le rapporteur pour avis.** Je ne suis pas hostile à cet amendement, sous réserve de vérifier la cohérence de l'ensemble des délais...

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 58 ainsi **modifié**.*

## CHAPITRE II

### MESURES RELATIVES À LA MODERNISATION DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX

#### Section 1

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

##### *Article 59*

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

##### **Prise en compte des habitats mobiles et démontables**

Cet article modifie l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme afin notamment de rendre obligatoire, dans les documents d'urbanisme, la prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat installés de façon permanente sur le territoire de la commune et d'ajouter l'objectif de prise en compte des besoins en matière de mobilité par les SCoT, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales.

Il comporte également des dispositions relatives à l'installation des résidences mobiles ou démontables (article L. 444-1 du code de l'urbanisme).

En outre, l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme est complété afin que l'aménagement de terrains pour permettre l'installation de résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs puisse être autorisé en l'absence de desserte par les réseaux de distribution d'eau, d'assainissement et d'électricité. Le projet du demandeur devra cependant assurer l'alimentation en eau potable et en électricité, l'assainissement des eaux domestiques usées et la sécurité incendie des occupants de ces résidences.

\*

\* \*

*La Commission examine d'abord l'amendement CD 103 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** L'article 59 dispose que SCoT, PLU et cartes communales devront prendre en compte «les besoins en termes de mobilité»: je propose d'ajouter à ceux-ci les besoins de transport de marchandises. La livraison de marchandises dans les zones urbaines mérite en effet d'être repensée afin d'amorcer des évolutions souhaitables et d'approfondir la réflexion sur des solutions alternatives – connexion tram-fret, logistique du dernier kilomètre...

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD 23 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** Le projet de loi pose que les documents d'urbanisme doivent prendre en considération, «sans discrimination, [l]es besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat»; à ce propos, l'étude d'impact mentionne explicitement les yourtes parmi les modes d'habitat nouveaux. Les règles actuelles paraissent suffisantes et cette modification risquerait d'ouvrir la porte à des exigences quelque peu déraisonnables...

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. Vous citez les yourtes, mais il y a bien d'autres formes d'habitat alternatif – l'habitat participatif, par exemple.

**M. Martial Saddier.** Il ne faudrait pas prendre cette question à la légère : dans les zones touristiques en particulier, la question de l'habitat saisonnier est difficile à gérer. Des efforts importants ont été consentis pour améliorer l'offre de logement destinée aux saisonniers. Ils sont sans doute encore insuffisants mais permettre, par facilité, la multiplication de ces types d'habitat, sans vérification du respect des normes, me paraît dangereux. En Haute-Savoie, il y a déjà eu des drames.

C'est une mesure loin d'être anodine : il faudrait des garde-fous plus importants.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 59 ainsi modifié.*

## Section 2

### *Modernisation des cartes communales*

#### *Article 60*

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

#### **Modernisation des cartes communales**

Cet article modifie l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme afin de prévoir, en application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, que font l'objet d'une évaluation environnementale les cartes communales susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au regard, notamment, de la superficie du territoire auquel elles s'appliquent, de la nature, de la sensibilité et de l'étendue des territoires couverts par les secteurs qu'elles déterminent. Un décret précisera les cas dans lesquels une évaluation environnementale est réalisée ainsi que les modalités de cette évaluation.

La rédaction de l'article L. 124-2 du même code est amendée afin de prévoir explicitement que l'élaboration d'une carte communale est prescrite par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.

L'article 60 du projet de loi modifie également l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme afin de prévoir que les cartes communales doivent comporter, en annexe, les servitudes d'utilité publique. Il s'agit en effet là d'informations essentielles pour les habitants et les porteurs de projets, qui sont aujourd'hui difficilement accessibles.

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 60 sans modification.*

### Section 3

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

##### *Article 61*

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

#### **Autorisations en matière de droit des sols et mise à disposition des services de l'État**

Cet article modifie l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme afin que les communes couvertes par des cartes communales deviennent compétentes en matière de délivrance d'autorisation du droit des sols : cette compétence sera automatique pour les communes se dotant de cartes communales après l'entrée en vigueur du présent projet de loi ; dans les communes dotées d'une carte communale approuvée avant l'entrée en vigueur de la présente loi, le maire devient compétent au nom de la commune à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 si elles n'ont pas pris la compétence de délivrance des autorisations d'urbanisme avant cette date.

L'article 61 modifie également l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme afin de réduire le seuil de mise à disposition gratuite des services de l'État en matière d'application du droit des sols de vingt mille à dix mille habitants, s'agissant des établissements publics de coopération intercommunale compétents.

\*

\* \*

*La Commission se saisit de l'amendement CD 77 de M. Martial Saddier.*

**M. Martial Saddier.** Loin de moi l'idée de vous faire un mauvais procès sur le désengagement de l'État du processus d'instruction des permis de construire, qu'il fallait accélérer, mais la date du 1<sup>er</sup> juillet 2014 ne paraît pas tenable. Cette compétence reviendra en pratique aux EPCI, qui dépanneront les communes rurales ; or les élections municipales auront lieu au mois de mars, la désignation des conseillers communautaires peu après : les nouveaux élus auraient ainsi moins d'un mois pour mettre en place un service d'instruction... La sagesse commande de leur laisser une année supplémentaire.

**M. le rapporteur pour avis.** Soyons réalistes : avis favorable !

**Mme Laurence Abeille.** Les échéances électorales semblent toujours fournir de bons prétextes pour ne pas agir ! Il faut tout de même qu'il y ait une continuité des services.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Il faut rappeler qu'il s'agit là d'un transfert de charges de la part de l'État.

**M. Jean-Yves Caullet.** Il me semble qu'il y a malentendu : ce n'est pas une question d'élections ! Le problème tient à ce qu'en juillet 2014, les nouvelles intercommunalités seront en train de se mettre en place. La date que propose M. Saddier me paraît même assez rapprochée.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 61 ainsi modifié.*

#### Section 4

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

#### *Article 62*

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

#### **Transformation des POS en PLU**

L'article 62 vise à faire évoluer les plans d'occupation des sols (POS) qui, à la différence des plans locaux d'urbanisme, ne sont pas soumis à l'obligation de mettre en œuvre les politiques lancées par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », et complétées par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle 2 » – en particulier, celles portant sur la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, la prise en compte du changement climatique ou la production d'énergie faisant appel à des ressources renouvelables. Leur maintien dans un grand nombre de communes constitue donc un obstacle à la mise en œuvre de ces politiques.

L'article L. 123-19 du code de l'urbanisme est donc modifié afin de rendre caducs les plans d'occupation des sols existants, s'ils n'ont pas été révisés et mis en forme de plan local d'urbanisme avant le 31 décembre 2014. Dans le cas contraire, les règles générales d'urbanisme ont vocation à s'appliquer sur le territoire communal, sans retour au document d'urbanisme antérieur (contrairement à la règle habituellement applicable en matière d'annulation contentieuse). Les communes concernées conserveront toutefois la compétence de délivrance des autorisations d'urbanisme

Toutefois lorsqu'une procédure de révision du plan d'occupation des sols aura été engagée avant le 31 décembre 2014, cette procédure pourra être menée à

terme, sous réserve d'être achevée au plus tard trois ans à compter de la publication du projet de loi.

\*  
\* \*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 62 **sans modification**.*

### Section 5

#### ***Transfert de compétences, modernisation du plan local d'urbanisme communautaire et évolution des périmètres des plans locaux d'urbanisme***

##### *Article 63*

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

#### **Compétence en matière de plans locaux d'urbanisme**

Cet article modifie les articles L. 5214-16, L. 5214-23-1 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, afin d'attribuer aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes une compétence de plein droit en matière de carte communale et en matière de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu.

Des dispositions transitoires sont néanmoins prévues, la couverture par le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) de l'intégralité du territoire de communauté de communes ou de la communauté d'agglomération intervenant au plus tard à l'occasion de la révision d'un des plans locaux d'urbanisme applicables dans son périmètre.

\*  
\* \*

*La Commission se saisit de l'amendement CD 79 de M. Martial Saddier.*

**M. Martial Saddier.** Nous en arrivons au « second cœur » du projet de loi : l'institution du PLU intercommunal (PLUI).

Mon amendement, tendant à la suppression de cet article, est en fait un amendement d'appel : l'idée de ne pas organiser l'urbanisme à la seule échelle communale peut se défendre et j'y suis personnellement assez ouvert. Mais le Gouvernement n'a pas réussi à trouver un accord avec les premiers concernés pour proposer un dispositif incitatif : la disposition est à prendre ou à laisser ! Les

associations d'élus, au premier chef l'Association des maires de France (AMF), y sont farouchement opposées. Beaucoup d'élus locaux – même appartenant à la majorité – ressentent ce projet comme une marque de défiance à leur égard, et même comme une condamnation de leur action.

C'est pourtant plus une question de forme que de fond. Comme sur d'autres sujets, le Gouvernement doit prendre le temps de trouver un équilibre qui permette d'amener les maires à accepter progressivement cette solution, comme cela a été le cas pour les intercommunalités. La situation actuelle n'est certes pas parfaite, mais il faut pouvoir s'appuyer sur l'ensemble des élus, qui sont des gens responsables sur lesquels nous avons besoin de nous appuyer.

En adoptant cet amendement de suppression, nous donnons à la majorité le temps de susciter une large adhésion à ce projet.

**M. Bertrand Pancher.** J'approuve Martial Saddier sur bien des points, mais pas lorsqu'il refuse que l'on impose ce plan local d'urbanisme intercommunal. Si l'Association des maires de France est hostile à la généralisation des PLUI, c'est parce que la seule obsession de certains maires ruraux est de construire leur petit lotissement (Exclamations) – de sorte que, lorsqu'on élabore un SCoT, on constate parfois un véritable gouffre entre l'offre et la demande.

Il est indispensable d'harmoniser les politiques d'urbanisme au niveau intercommunal si l'on veut promouvoir les stratégies environnementales que nous défendons tous. Peut-être aurait-on pu, en prenant le temps d'une saine discussion, obtenir sinon l'approbation, du moins la compréhension de l'AMF. Mais la généralisation des PLUI fait partie des grandes avancées du texte.

**M. Jean-Marie Sermier.** C'est parce que je suis un farouche partisan du PLUI – ma communauté de communes est l'une des premières en France à en avoir conçu un valant SCoT – que je souhaite qu'on ne confonde pas vitesse et précipitation. Si nous donnons l'impression d'imposer une obligation aux communautés de communes et d'agglomération, je suis prêt à parier que le Sénat reviendra sur la disposition que nous aurons votée. Puisque nous sommes nombreux à considérer que l'urbanisme et l'aménagement du territoire constituent la vocation première des collectivités intercommunales et qu'il s'agit d'une lourde responsabilité, ne pourrions-nous constituer un groupe de travail chargé de réfléchir avec tous les acteurs, dont l'Association des maires de France et celle des communautés de communes, aux moyens d'exercer au mieux ces compétences sur la base d'un PLU intercommunal ? Il faudrait d'ailleurs parler plutôt de PLU communautaire puisque plusieurs communes peuvent s'engager sans appartenir toutes à la même communauté de communes et que, inversement, la communauté de communes n'engage pas nécessairement avec elle toutes les communes qui en dépendent.

**Mme Geneviève Gaillard.** Je ne crois pas qu'il faille attendre davantage avant de passer aux PLU intercommunaux. Nous en avons déjà débattu et l'on sait que certains ne veulent pas en entendre parler, parce que les maires de communes de taille moyenne, souvent rurales, souhaitent continuer de construire pour construire, espérant préserver leur petit pouvoir local. C'est ainsi que l'on a employé de vastes surfaces agricoles, jusqu'à plusieurs milliers de mètres carrés parfois.

Si nous estimons que le PLUI est la voie à suivre, il faut prendre une décision contraignante ; sinon, nous en parlerons encore dans vingt ans !

**Mme Laurence Abeille.** Il est difficile de parler de précipitation alors que cette question fait l'objet d'une vaste concertation depuis plusieurs mois.

L'intercommunalité permet d'optimiser la gestion des sols, de régler certaines questions foncières complexes, de créer des équipements publics, notamment culturels, d'assurer la gestion des déchets, de l'eau, etc., de manière efficace et utile à la collectivité. En matière de PLU, il est temps de passer de l'échelon local à celui de bassins de vie cohérents. Ainsi les EPCI pourront-ils gérer au mieux leurs sols et adapter la construction aux besoins.

**M. Gilles Savary.** Je voterai ce dispositif, non sans quelques réserves.

Les maires, en particulier ceux des petites communes rurales, sont souvent trop proches des bénéficiaires des permis de construire pour que cela ne compromette pas leur indépendance. Nous avons tous en tête des exemples d'amis d'enfance venus demander une faveur au maire sans imaginer une seconde que celui-ci puisse la leur refuser. Inversement, il peut être très difficile de se faire réélire après avoir fait adopter un PLU rationnel ! (*Sourires*)

J'aurais toutefois préféré que l'on renforce les SCoT et que l'on attribue un pouvoir de substitution aux préfets ou aux sous-préfets là où il n'existe pas de PLU. Comme l'a dit Martial Saddier, les conséquences du dispositif risquent d'être rudes pour les nombreux élus locaux qui, contrairement à ce que prétend la technostructure, ne coûtent pas cher au pays, comme l'on s'en apercevrait si l'on évaluait, sur la base du SMIC, les heures qu'ils consacrent bénévolement aux autres en un temps où le pouvoir se déconnecte du peuple. De ce point de vue, on aurait pu imaginer un dispositif plus habile.

**Mme Brigitte Allain.** Le dispositif proposé ne remet pas en cause le pouvoir des maires. Dans ma circonscription, de nombreux maires y sont d'ailleurs favorables, car ils n'ont pas les moyens de satisfaire les demandes individuelles qui leur sont adressées et qui sont d'autant plus pressantes que la commune est plus petite. Pour eux, le PLU intercommunal rendrait leur position moins inconfortable sans les dédouaner de leur responsabilité dans son élaboration.

**M. le rapporteur pour avis.** Nous poursuivons tous le même objectif, mais nous divergeons quant aux moyens d’y parvenir. La loi, selon moi, ne s’adresse pas en priorité aux plus vertueux mais à ceux qui rechignent à mettre en œuvre le PLUI, pour de bonnes ou de mauvaises raisons. Je suis donc défavorable à l’amendement CD 79. Même si la concertation entamée au début de l’année n’a pas encore permis de trouver un point d’équilibre, ce n’est pas en supprimant le passage automatique au PLUI que l’on y parviendra, mais en organisant plus clairement la collaboration des maires à l’élaboration du document intercommunal et en leur permettant d’obtenir plus facilement de l’intercommunalité la révision de celui-ci dès lors qu’ils ne pourront plus y procéder eux-mêmes.

Plusieurs amendements en ce sens ont été déposés en commission des affaires économiques, notamment par les députés du groupe SRC. Reste la question des délais, comme à propos des SCoT...

*La Commission rejette l’amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l’adoption de l’article 63 sans modification.*

#### *Article additionnel avant l’article 64*

*La Commission est saisie de l’amendement CD 69 de M. Bertrand Pancher, portant article additionnel avant l’article 64.*

**M. Bertrand Pancher.** Les orientations d’aménagement et de programmation, les OAP, constituent des modules thématiques destinés à conférer aux plans locaux d’urbanisme une dynamique transversale de projet. Cet amendement propose d’étendre leur champ matériel, au-delà de l’aménagement, de l’habitat et des transports, aux réseaux d’approvisionnement et de distribution énergétiques, en les complétant par un module optionnel portant sur la stratégie d’approvisionnement et de distribution énergétiques. Un schéma directeur pourrait être élaboré à l’échelle du territoire du PLU, en concertation avec les autorités organisatrices de la distribution de gaz, d’électricité ou de chaleur si celles-ci sont différentes. D’importance stratégique, la coordination et la planification des réseaux au sein du PLU permettront d’atteindre beaucoup plus facilement les objectifs de réduction de la consommation d’énergie et de développement des énergies renouvelables au sein de chaque territoire.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable puisque le module proposé, déjà présent dans certains PLU, n’est qu’optionnel.

*La Commission adopte l’amendement.*

*Article 64*

(articles L. 121-4, L. 123-1, L. 123-1-1, L. 123-1-4, L. 123-1-9, L. 123-1-10, L. 123-1-12, L. 123-5, L. 123-6, L. 123-8, L. 123-12, L. 123-12-1, L. 123-12-2, L. 123-14-1 et L. 600-7 du code de l'urbanisme et article L. 555-1 du code de justice administrative)

**Articulation des PLUI avec les PLH et les PDU**

Cet article a pour objet d'améliorer le dispositif du plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat et, le cas échéant, de plan de déplacement urbain (PLUIHD), mis en place par la loi Grenelle 2. Il vise également à répondre aux difficultés juridiques et opérationnelles liées à l'impact sur les documents d'urbanisme de l'évolution des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale, impulsée par la réforme de l'intercommunalité issue de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

• Plusieurs évolutions sont apportées pour renforcer la sécurité juridique du dispositif du PLUIHD :

– une nouvelle composante du plan local d'urbanisme communautaire est créée, le programme d'orientation et d'actions. Cette composante, non opposable aux autorisations d'urbanisme, comporte toute mesure ou élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat ou des transports et déplacements définie dans le plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat et, le cas échéant, de plan de déplacements urbains ;

– le recentrage des orientations d'aménagement et de programmation, opposables aux autorisations d'urbanisme dans un rapport de compatibilité, sur les seules dispositions ayant un impact direct sur l'urbanisme et l'aménagement, est opéré ;

– la divisibilité en trois éléments du plan local d'urbanisme communautaire est consacrée, afin de faciliter la pratique de l'annulation partielle par le juge : les plans de secteur prévus à l'article L. 123-1-1-1, les dispositions habitat ou transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation et le programme d'orientations et d'actions.

• Les modalités d'évaluation de l'ensemble des plans locaux d'urbanisme sont améliorées, puisque l'obligation est posée de réaliser tous les six ans un bilan des dispositions du plan local d'urbanisme au regard de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme et, le cas échéant, des objectifs fixés le code de la construction et de l'habitat et le code des transports. Tous les neuf ans, l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune est tenu de se prononcer sur l'opportunité de réviser le plan local d'urbanisme.

S'agissant des plans locaux d'urbanisme communautaires tenant lieu de programme local de l'habitat, les pouvoirs du préfet sont renforcés : un bilan détaillé de l'ensemble des dispositions du plan local relatives à l'habitat est réalisé tous les trois ans et communiqué au préfet ; celui-ci peut désormais suspendre le

caractère exécutoire du plan local, que celui-ci soit ou non couvert par un schéma de cohérence territoriale ; à l'issue du délai de neuf ans précité, le préfet peut demander à l'établissement public de coopération intercommunale les modifications qu'il estime nécessaires d'apporter au document.

• L'article 64 du projet de loi complète également les dispositions introduites par l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme. S'agissant des plans locaux d'urbanisme, le juge se voit notamment reconnaître la possibilité de prononcer un sursis à statuer, permettant à l'établissement public de coopération intercommunale de régulariser, dans certains cas et dans un délai déterminé, une illégalité de forme, de procédure ou de fond.

\*  
\* \*

*La Commission examine l'amendement CD 45 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Le projet de loi énumère les parties qui peuvent demander à être consultées sur un projet de PLU tenant lieu de plan de déplacements urbains (PDU), mais si l'on se souvient que les PDU ont notamment pour objectif d'« assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part », il paraît nécessaire d'ajouter à cette liste les représentants des associations de protection de l'environnement agréées.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CD 24 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** Cet amendement de cohérence tend à substituer, à l'alinéa 74, le mot « document » aux mots « plan local ». Il s'agit d'étendre aux SCoT la possibilité désormais offerte au juge de corriger une erreur dans le PLU sans annuler celui-ci. Cette disposition serait bienvenue dans la mesure où il arrive qu'un SCoT soit invalidé uniquement parce qu'il comporte des erreurs tout à fait involontaires.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable à cet amendement qui offre un gage de souplesse en cas de contentieux.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient ensuite à l'amendement CD 84 de Mme Suzanne Tallard.*

**Mme Suzanne Tallard.** Dans le même esprit, nous proposons de permettre au juge de prononcer des annulations partielles, dans les cas où une illégalité entacherait une partie du PLU, sous réserve que la suppression de ces dispositions ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan.

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

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 64 ainsi modifié.*

*Après l'article 64*

*La Commission est saisie de l'amendement CD 43 de M. Bertrand Pancher, portant article additionnel après l'article 64.*

**M. Bertrand Pancher.** Le code de l'urbanisme s'enrichit régulièrement de nouveaux outils visant à tenir compte des grands enjeux de société. Ainsi, la possibilité a été offerte de déterminer dans le PLU des emplacements réservés pour le logement et d'y fixer un pourcentage de logements sociaux par opération ; la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, dite loi POPE, a ajouté dans le règlement du PLU un article 14 pour favoriser les énergies renouvelables et la loi Grenelle 2 de 2010 y a introduit un article 15 relatif aux nouvelles technologies.

Seules la biodiversité et la trame verte et bleue n'ont pas donné lieu à de telles dispositions nouvelles – ni même à une actualisation des outils existants. En 2012, a bien été introduite par décret la possibilité de représenter sur les pièces graphiques du PLU des « espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques et à la trame verte et bleue », selon les termes de l'article R. 123-11 i), mais restait à donner corps à cette notion de continuité écologique. Le présent amendement propose donc ce nouvel outil, destiné à préserver les espaces à forts enjeux de la trame verte et bleue : l'« espace de continuité écologique », qui serait l'équivalent, pour les milieux et espaces ouverts, de l'espace boisé classé prévu aux articles L. 130-1 et suivants du code de l'urbanisme, et qui serait doté du même poids juridique dans les documents d'urbanisme.

**M. le rapporteur pour avis.** Je vous suggère, mon cher collègue, de retirer cet amendement au profit de mon amendement CD 91 portant article additionnel après l'article 67, qui poursuit le même objectif mais me paraît mieux placé.

*L'amendement est retiré.*

*Article additionnel après l'article 64*

*La Commission en vient à l'amendement CD 85 de Mme Geneviève Gaillard.*

**Mme Geneviève Gaillard.** La commission de conciliation, destinée à régler les contentieux relatifs aux documents d'urbanisme, ne sert quasiment à

rien, faute d'inclure en son sein des représentants des associations agréées de protection de l'environnement, souvent à l'origine de ces contentieux. Nous proposons donc d'y faire entrer l'ensemble des parties prenantes afin de résoudre les différends avant tout contentieux. La saisine de la commission interromprait le délai de recours.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Cet amendement a été déclaré recevable au titre de l'article 40 par la commission des finances.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte cet amendement.*

*En conséquence, l'amendement de repli CD 86, du même auteur, n'a plus d'objet.*

### CHAPITRE III

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

### *Avant l'article 65*

*La Commission est saisie de l'amendement CD 115 de Mme Brigitte Allain, portant article additionnel avant l'article 65.*

**Mme Laurence Abeille.** Cet amendement vise à créer au sein du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADT), et à l'image du schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT), un schéma régional agricole et alimentaire (SRAA), qui aura pour objet de définir un véritable projet agricole à l'échelle régionale. Il devra notamment fixer des objectifs chiffrés de taux d'artificialisation maximum.

**M. Philippe Bies, rapporteur pour avis.** Avis défavorable : évitons d'ajouter de nouveaux schémas aux schémas existants. Mais l'idée pourrait être reprise dans le schéma régional intégré qui verra le jour, soit dans ce projet de loi, au cours de la navette, soit dans le projet de loi sur la biodiversité.

**Mme Brigitte Allain.** Peut-être pouvons-nous ajouter cette orientation dans le cadre des schémas régionaux existants.

**M. le rapporteur pour avis.** Je rappelle que ces schémas doivent être financés ; il me semble donc plus raisonnable de limiter les dépenses liées à ces études.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Article 65*

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

**Lutte contre l'étalement urbain**

Cet article opère une série de modifications au code de l'urbanisme, afin que :

– le rapport de présentation du SCoT intègre une analyse du potentiel de densification sur les principaux secteurs de développement, de restructuration et de renouvellement urbain « *dans le respect de la qualité des paysages et du patrimoine architectural* » ;

– le rapport de présentation du plan local d'urbanisme analyse la capacité de densification et de renouvellement urbain « *en tenant compte des formes urbaines et architecturales* » et expose la stratégie foncière en découlant.

– l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation soit limitée et le stock de zones à urbaniser réduit : il est proposé que les zones à urbaniser n'ayant pas fait l'objet d'une ouverture à l'urbanisation dans un délai de neuf ans après leur création soient regardées comme des zones naturelles pour l'application de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme et imposent donc une révision préalable du plan local d'urbanisme avant leur ouverture à l'urbanisation. Dans les autres cas, la modification du plan local d'urbanisme pour ouvrir une zone 2 AU à l'urbanisation sera subordonnée à une délibération motivée, démontrant la nécessité de cette ouverture au regard des capacités d'accueil des zones déjà ouvertes à l'urbanisation.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CD 29 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Le texte prévoit que les rapports de présentation des SCoT s'appuient sur un diagnostic « établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. » L'objet de cet amendement est que ce diagnostic prenne également en compte les enjeux de biodiversité.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD 25 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** Cet amendement vise à rendre facultative – et non obligatoire – l’analyse, dans le SCoT, du « potentiel de densification des principaux secteurs de développement, de restructuration et de renouvellement urbain ». En effet, le texte prévoit déjà qu’une analyse de la « capacité de densification et de mutation de l’ensemble des espaces bâtis » doit être réalisée dans le cadre du PLU.

**M. le rapporteur pour avis.** Il est vrai qu’il faut éviter de multiplier le nombre des études, mais cette analyse sera forcément moins poussée que celle qui devra être réalisée dans le cadre du PLU, qui a un caractère opérationnel. Avis défavorable.

*La Commission rejette l’amendement.*

*La Commission est saisie de l’amendement CD 116 de Mme Brigitte Allain.*

**Mme Brigitte Allain.** Aux termes de l’article 65, le rapport de présentation du SCoT analyse le potentiel de densification des secteurs urbains dans le respect de la qualité des paysages et du patrimoine architectural. Nous proposons qu’il établisse également un schéma agricole et alimentaire, qui s’appuiera sur une cartographie des espaces naturels à protéger, sur une analyse des dynamiques foncières et sur un recensement des gisements fonciers permettant notamment d’inventorier le foncier nu disponible, le bâti à requalifier et les logements vacants. Les terres agricoles ne sont pas un reste : elles doivent être intégrées comme un élément à préserver dans l’élaboration du SCoT.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable, pour les mêmes raisons que tout à l’heure – même si l’idée peut paraître séduisante.

*La Commission rejette l’amendement.*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CD 28 du rapporteur pour avis et CD 117 de Mme Laurence Abeille.*

**M. le rapporteur pour avis.** L’amendement CD 28 – identique à celui que nous avons adopté tout à l’heure pour les SCoT – vise à intégrer dans le rapport de présentation des PLU des éléments relatifs à la biodiversité.

**Mme Laurence Abeille.** L’amendement CD 117 vise à prendre en compte les « enjeux en matière de préservation et de reconquête de la biodiversité » dans ce même rapport de présentation. Il s’agit de « verdier » nos documents d’urbanisme, afin de mieux prendre en compte les enjeux environnementaux, notamment en matière de biodiversité. La mise en place de corridors écologiques doit être pensée dans tous les documents d’urbanisme, notamment dans les SCoT, qui seront la seule base pour l’élaboration des PLU.

**M. Martial Saddier.** Je n'ai pas de désaccord avec ces amendements sur le fond. Simplement, j'observe qu'ils vont se traduire par une multiplication des études de diagnostic en amont – ce qui a un coût. Je relève aussi que ces dispositions seront de portée directe, puisqu'elles ne renvoient pas à un volet réglementaire. J'espère que vous êtes sûr de votre affaire, monsieur le rapporteur pour avis.

**M. le rapporteur pour avis.** Puis-je vous suggérer de retirer votre amendement pour vous rallier au mien, madame Abeille ?

**Mme Laurence Abeille.** Mon amendement est plus précis que le vôtre : vous évoquez la seule biodiversité là où je parle des enjeux en matière « *de préservation et de reconquête* » de la biodiversité. Nous tenons à ces notions, car nous avons perdu de la biodiversité – et continuons à en perdre. Mieux vaudrait donc que vous vous ralliiez à mon amendement. (*Sourires*)

**M. Jean-Yves Caillet.** L'objectif des deux amendements est évidemment de préserver, voire de développer, la biodiversité. Mais s'il peut être compliqué d'évaluer les besoins répertoriés en matière d'environnement, et spécialement de biodiversité, cela risque d'être kafkaïen pour les besoins répertoriés « *en matière de préservation et de reconquête* » de cette même biodiversité. Le mieux serait ici l'ennemi du bien. Je me range donc à la proposition du rapporteur pour avis.

**M. le rapporteur pour avis.** Si nous voulons avancer sur la question de la biodiversité, aujourd'hui relativement mal maîtrisée par les élus locaux, il faut l'intégrer progressivement à nos documents d'urbanisme, sans aller trop loin d'emblée. Je maintiens donc mon amendement, et réitère du même coup ma suggestion à Mme Abeille.

**Mme Laurence Abeille.** Les bureaux d'études travaillent depuis longtemps sur ces sujets ; les aménageurs et les promoteurs immobiliers maîtrisent bien cette problématique. Ce sont plutôt les services publics qui sont en retrait. C'est souvent par la loi que l'on arrive à faire progresser l'administration dans une direction prise depuis longtemps par les bureaux d'études privés. Bref, il faut actualiser nos textes. La préoccupation de la biodiversité est déjà présente dans les débats locaux, dans les cahiers des charges des communes ou dans diverses chartes – Geneviève Gaillard pourrait vous en parler mieux que moi.

**Mme Suzanne Tallard.** Permettez-moi d'observer que si le diagnostic peut être le même, la préservation et la reconquête n'appellent pas les mêmes actions. Le coût n'est pas non plus le même. Je partage donc la position du rapporteur pour avis.

*La Commission adopte l'amendement CD 28.*

*Puis elle rejette l'amendement CD 117.*

*La Commission examine l'amendement CD 60 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Cet amendement vise à étendre à l'ensemble des PLU l'évaluation des incidences de ce plan sur l'environnement, qui n'est actuellement prévue que pour les PLU faisant l'objet d'une évaluation environnementale, lesquels ne représentent qu'une faible part du total.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable, la réalisation de cette mini-évaluation environnementale risquant d'être coûteuse et compliquée.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD 120 de Mme Brigitte Allain.*

**Mme Brigitte Allain.** Cet amendement vise à rendre systématique, dans le cadre de l'élaboration des SCoT, la réflexion sur l'opportunité de mettre en place des zones agricoles protégées (ZAP) et des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN). À ce jour, ces outils sont très peu utilisés – il existe seulement une vingtaine de ZAP et de PAEN. Ils seront d'autant plus nécessaires pour créer des ceintures nourricières autour des villes que celles-ci se densifieront. Les organisations agricoles sont plutôt favorables à cette proposition.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable, dans la mesure où la disposition n'est pas trop contraignante.

**M. Martial Saddier.** Je m'étonne que vous donniez un avis favorable à cet amendement, monsieur le rapporteur pour avis. En effet, la ZAP n'est pas liée à une démarche d'urbanisme, puisqu'elle est créée par arrêté préfectoral. Cet amendement nous fait donc entrer dans une nouvelle logique : désormais, la ZAP serait définie dans les documents d'urbanisme.

**M. Jean-Yves Caullet.** Il s'agit d'étudier l'opportunité de créer une ZAP ou un PAEN, et non de les intégrer aux documents d'urbanisme. Le rapporteur pour avis a raison : cette disposition n'est pas contraignante.

**M. Martial Saddier.** Je ne suis pas convaincu.

*La Commission adopte l'amendement.*

*La Commission est saisie des amendements CD 129 de Mme Laurence Abeille et CD 53 de M. Bertrand Pancher.*

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Ces amendements peuvent être regardés comme identiques.

**Mme Laurence Abeille.** Le code de l'urbanisme prévoit que le SCoT présente une analyse de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers. Nous constatons que cela n'a pas permis de freiner l'artificialisation des terres. Par cet amendement, nous demandons donc que la même analyse soit menée dans le rapport de présentation du projet d'aménagement et de

développement durable (PADD) du PLU, en sorte que les élus soient en mesure d'appréhender l'évolution des espaces au cours des dix années précédant l'approbation du plan.

**M. Bertrand Pancher.** Mon amendement va dans le même sens. Ces informations permettront aux élus de faire des projections en fonction de l'artificialisation constatée.

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

*La Commission adopte les amendements.*

*La Commission examine l'amendement CD 26 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** Dans un souci de simplification et de cohérence, cet amendement supprime, dans les SCoT, la possibilité d'exiger des PLU « la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées ». Cette étude étant systématiquement réalisée, il est inutile que le SCoT l'impose.

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

*Elle examine ensuite, en discussion commune, l'amendement CD 30 du rapporteur pour avis et les amendements CD 56 et CD 92 de M. Bertrand Pancher.*

**M. le rapporteur pour avis.** La commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA) est aujourd'hui compétente pour donner son avis lors de l'élaboration d'un PLU ou d'un projet de PLU. Par l'amendement CD 30, je propose que la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites puisse également émettre un avis quand le SCoT a pour conséquence une réduction des espaces naturels. Il s'agit d'un amendement d'attente, puisque le ministre vient de nous donner l'assurance que ces questions seraient traitées dans le cadre de la loi d'avenir agricole.

**M. Bertrand Pancher.** Mes deux amendements ont le même objet. Je vais donc les retirer.

*Les amendements CD 56 et CD 92 sont retirés.*

*La Commission adopte l'amendement CD 30.*

**M. Martial Saddier.** Cela viendra en plus des avis du Conseil national de la protection de la nature (CNPN). Je rappelle que chaque fois qu'il y a destruction d'espaces naturels, des compensations sont dues. Décidément, il ne fera pas bon faire un SCoT ou un PLU demain ! Ce projet est de nature à nous convertir au non-cumul des mandats... *(Sourires)*

**M. le rapporteur pour avis.** Je crois au contraire que les choses seront demain plus simples qu'aujourd'hui.

*La Commission examine l'amendement CD 118 de Mme Laurence Abeille.*

**Mme Laurence Abeille.** Il a été beaucoup question au cours de nos débats de l'artificialisation des terres et de la création de continuités écologiques pour préserver et reconquérir la biodiversité. Cet amendement vise à inscrire dans la loi l'objectif, fixé lors de la conférence environnementale, de parvenir à « *zéro artificialisation des terres* » d'ici à 2025. Afin de ne pas empêcher toute urbanisation, il s'agit de l'artificialisation nette. Il est donc possible de compenser les destructions d'espaces agricoles ou naturels. Rappelons que les espaces artificialisés occupaient 8,9 % du territoire en 2010, contre 8,4 % en 2006, et que l'artificialisation se poursuit.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. Il me semble difficile d'atteindre l'objectif fixé à cette échéance de 2025. Je n'irai pas jusqu'à dire que cet amendement a un caractère incantatoire, mais nous n'en sommes pas loin.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CD 119 de Mme Laurence Abeille et CD 51 de M. Bertrand Pancher.*

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Ces amendements aussi peuvent être tenus pour identiques.

**Mme Laurence Abeille.** L'article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme prévoit que le PADD du PLU « *fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.* » Afin que les élus puissent mieux prendre en compte l'étalement urbain dans leur réflexion stratégique et urbanistique, l'amendement CD 119 demande que ces objectifs soient désormais chiffrés.

**M. Bertrand Pancher.** Mon amendement a le même objet. Compte tenu du degré d'artificialisation des sols auquel nous sommes arrivés, la fixation d'objectifs généraux n'est plus suffisante. L'engagement sur des objectifs chiffrés est le seul moyen d'évaluer la pertinence des actions conduites pour lutter contre cette artificialisation.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission adopte les amendements.*

*La Commission est saisie de l'amendement CD 74 de M. Martial Saddier.*

**M. Martial Saddier.** Mon scepticisme sur la « *simplification* » apportée par ce texte ne fait que croître à mesure que nous avançons dans la discussion...

Dans ses alinéas 7 à 9, l'article 65 indique que les zones 2AU sont regardées comme des zones naturelles neuf ans après leur création. Cette disposition est d'application immédiate, et le délai de neuf ans est calculé à partir de la date d'approbation du PLU ou de sa dernière révision. Je crains d'abord que le passage au nouveau dispositif ne se traduise par la disparition de zones 2AU qui se retrouveraient de fait classées en zones naturelles. Cette inquiétude est d'ailleurs partagée, puisqu'elle a été relayée par un certain nombre d'associations d'élus et d'urbanistes.

Je vais m'efforcer d'être aussi modéré que lorsque j'ai défendu un autre amendement d'appel sur le PLU intercommunal, tout à l'heure. (*Rires*) J'en profite pour remercier ceux de nos collègues – dont le rapporteur pour avis – qui ont reconnu qu'il y avait sans doute lieu d'assouplir le texte sur ce point. Je conviens que les zones d'urbanisation à long terme ou zones 2AU « *plâtres* » un certain nombre de PLU et sont peut-être trop nombreuses. Mais on passe d'un extrême à l'autre, en faisant fi de la prévision, alors même que les projets d'aménagement se réalisent parfois sur un ou deux, voire trois mandats, et que le logement est l'une des priorités de ce texte. En outre, l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU est subordonnée à l'extension des réseaux au droit de l'espace concerné, extension qui prend parfois – elle aussi – le temps de plusieurs mandats.

Enfin, tous les territoires ne sont pas égaux devant la pression foncière lorsqu'on parle d'urbanisation future. Entre le septième arrondissement de Paris, où le mètre carré vaut 15 000 euros, et certains départements qui sont en déprise, il y a un abîme. En Haute-Savoie, il devient très difficile d'acheter des terrains pour faire du logement social : non seulement il faut acheter le foncier, mais il faut payer un surcoût pour construire du logement social dans les zones où la tension foncière est élevée – zones touristiques, zones littorales, zones de montagne. En imposant uniformément ces dispositions sur l'ensemble du territoire, le texte ne sert pas la cause du logement !

**M. le rapporteur pour avis.** Je suis défavorable à votre amendement, mais je partage certaines de vos inquiétudes. Une solution possible serait de maintenir le territoire concerné en zone 2AU lors d'une révision du PLU. Il n'en reste pas moins vrai que la réalisation de projets d'aménagement peut s'étaler sur plusieurs mandats, et qu'une procédure de déclassement automatique n'est pas adaptée à tous les cas. Si cette procédure constitue un moyen de pression intéressant, sa mise en œuvre me semble délicate. C'est pourquoi je vous propose d'alerter nos collègues de la commission des affaires économiques et la ministre de l'existence de ce problème, afin que nous essayions ensemble de trouver un dispositif applicable sur le terrain.

**M. Jean-Yves Caultet.** Votre préoccupation, monsieur Martial Saddier, pourrait être satisfaite – au moins en partie – par la combinaison du maintien en zone 2AU en cas de révision du PLU, comme le rapporteur pour avis le propose, et d'un alignement du délai sur la durée moyenne des documents d'urbanisme.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CD 121 de Mme Brigitte Allain.*

**Mme Brigitte Allain.** À l'inverse de M. Martial Saddier, je considère que ce serait un progrès que de pouvoir reclasser en zones naturelles les zones à urbaniser qui n'ont pas fait l'objet de début de travaux d'urbanisation depuis plus de neuf ans.

Nous proposons d'ouvrir la possibilité de les reclasser également en zones agricoles. En effet, ces zones à urbaniser sont parfois à usage ou à vocation agricole. Il faut qu'elles puissent le rester, afin notamment de maintenir autour des villes des ceintures nourricières et d'offrir des possibilités d'installation aux agriculteurs, spécialement à ceux qui pratiquent une agriculture de proximité respectueuse de l'environnement. C'est d'autant plus nécessaire que les zones en proie à l'artificialisation sont souvent les terres les plus fertiles puisqu'elles se situent autour des bassins de vie, qui se trouvent généralement dans les vallées.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable. Je précise que le texte actuel ne prévoit pas de reclassement en zone N : ces espaces, bien que considérés comme zones naturelles, restent classés en zone 2AU.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD 41 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Cet amendement a une visée essentiellement pédagogique puisqu'il propose qu'un projet de modification du PLU autorisant l'urbanisation d'une zone fasse l'objet d'une délibération motivée de l'assemblée délibérante de la commune ou de l'EPCI démontrant que ses conséquences environnementales ont été prises en compte.

**M. le rapporteur pour avis.** Défavorable : une telle démonstration, toujours malaisée, risquerait de devenir une source de contentieux.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, elle rejette ensuite l'amendement de coordination CD 82 de M. Bertrand Pancher.*

*Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 65 ainsi modifié.*

*Article 66*

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

**Limitation des dérogations au principe d'inconstructibilité**

Cet article supprime une possibilité de dérogation au principe d'inconstructibilité applicable aux communes non couvertes par un document d'urbanisme.

L'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme, issu de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dite « *loi Deferre* », pose le principe de l'inconstructibilité dans les communes qui ne sont pas dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale (à l'exception des parties déjà urbanisées), en prévoyant toutefois certaines dérogations limitativement énumérées. L'une de ces dérogations conduit à autoriser des constructions par délibération de la commune en cas de risque de diminution de la population : si ce dispositif est théoriquement très encadré, dans la pratique les conditions de sa mise en œuvre sont peu respectées et il est donc proposé de le supprimer.

Par ailleurs, cet article élargit le champ d'intervention de la commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA), créée par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 dans les communes non dotées de document d'urbanisme. L'avis de la CDCEA est désormais requis à tous les cas de dérogation, exception faite de celle permettant l'adaptation, le changement de destination, la réfection et l'extension des constructions existantes.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CD 80 de M. Martial Saddier.*

**M. Martial Saddier.** Cet amendement vise à rétablir une dérogation à la règle de la constructibilité limitée justifiée par l'intérêt de la commune, supprimée par le texte alors qu'elle permettait de maintenir de la vie dans les villages. Dans de petites communes, en effet, il n'y a souvent qu'une demande de permis de construire par an, mais l'enjeu peut-être la préservation de l'école, par exemple. Il faut certes combattre le mitage des espaces agricoles et naturels mais je vous mets encore une fois en garde contre l'excès inverse, qui conduirait à interdire toute construction dans les villages.

**M. le rapporteur pour avis.** Je suis défavorable à cet amendement : le texte n'empêchera pas de construire dans les zones déjà urbanisées ; il vise simplement à combattre l'étalement urbain.

*La Commission rejette l'amendement.*

*La Commission est saisie de l'amendement CD 33 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** On ne pourra atteindre les objectifs ambitieux fixés par ce projet de loi sans outils d'ingénierie territoriale. C'est pourquoi je propose de réaffirmer le rôle des agences d'urbanisme, par l'ajout dans le chapitre II du titre IV d'un article modifiant l'article L.121-3 du code de l'urbanisme et adaptant leurs missions aux nouvelles orientations issues de ce projet de loi et des projets de loi de décentralisation, mais aussi aux besoins de nos territoires.

**M. Martial Saddier.** Une telle disposition ne fera que compliquer inutilement le droit et dissuadera les EPCI à fiscalité propre de se doter de ce type de compétence.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD 81 de M. Martial Saddier.*

**M. Martial Saddier.** Cet amendement poursuit le même objectif que mon amendement précédent. On ne peut pas mettre sur le même plan la construction d'une maison au cœur d'un village et le lotissement de plusieurs hectares autour des villes. Il me semble qu'on ne mesure pas l'incidence qu'auront de telles mesures une fois qu'elles seront mises en œuvre sur le terrain par les représentants de l'État dans les territoires, qu'il s'agisse des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, les DREAL, ou des autorités préfectorales.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable, pour les mêmes raisons que celles avancées pour rejeter votre amendement précédent.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 66 modifié.*

*Après l'article 66*

*La Commission est saisie de deux amendements portant articles additionnels après l'article 66. Elle examine d'abord l'amendement CD 95 de M. Michel Heinrich.*

**M. Michel Heinrich.** Les établissements publics de SCoT ont l'obligation d'assurer un suivi de la mise en œuvre de leur SCoT et, notamment, d'analyser au moins tous les six ans les résultats de son application avant de délibérer sur son maintien ou sur sa révision. Dans ce cadre, il serait particulièrement utile que, comme les collectivités territoriales, les EPCI et les établissements publics fonciers, ils puissent avoir accès aux informations dont dispose l'administration

fiscale sur les valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années : ces données permettraient notamment d'enrichir l'analyse de la consommation foncière.

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

*Elle examine ensuite l'amendement CD 122 de Mme Brigitte Allain.*

**Mme Brigitte Allain.** Nous proposons par cet amendement la création d'une commission régionale de consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers, qui serait une déclinaison régionale des CDCEA. Une telle commission ne remettrait en cause ni l'existence de ces dernières, ni le rôle des départements, ceux-ci restant l'échelon principal de décision en matière de planification. Elle permettra en revanche une action plus cohérente au sein des territoires concernés. En effet, si la région dispose de peu de compétences dans le domaine de l'urbanisme, elle en a une en matière d'aménagement du territoire et de coordination stratégique, qui se traduit dans le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, le SRADT. Elle dispose en outre de compétences en matière économique et d'un plus grand recul pour analyser l'évolution des secteurs à fort enjeu agricole, qui devraient être protégés de l'artificialisation.

**M. le rapporteur pour avis.** Je suis défavorable à la création d'une commission supplémentaire. Je préfère faire confiance au ministre de l'agriculture pour assurer une coordination simple et efficace.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

#### *Article 67*

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

### **Élaboration d'un règlement local de publicité**

Cet article vise à clarifier les conditions d'application de l'obligation d'élaborer un règlement local de publicité. Afin d'introduire un élément de flexibilité supplémentaire, il supprime en outre l'obligation d'élaborer concomitamment le règlement local de publicité et le plan local d'urbanisme.

Votre rapporteur estime que cet article n'appelle pas d'autres commentaires particuliers.

\*

\* \*

*La Commission émet un avis **favorable à l'adoption** de l'article 67 **sans modification.***

*Article additionnel après l'article 67*

*La Commission est saisie de deux amendements portant articles additionnels après l'article 67. Elle examine d'abord l'amendement CD 91 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Alors que le code de l'urbanisme tend naturellement à s'enrichir de nouveaux outils pour répondre aux grands enjeux de société, la biodiversité et la trame verte et bleue n'y ont reçu aucune traduction concrète. Par cet amendement, je propose de faire des « *espaces de continuité écologique* » des outils législatifs de préservation et de développement de la biodiversité. Ces dispositions se situeraient dans le titre III du livre I du code de l'urbanisme, après celles qui sont consacrées aux espaces boisés classés : cet emplacement me semble en effet mieux adapté au sujet que celui que proposait M. Bertrand Pancher dans son amendement CD 91.

**M. Bertrand Pancher.** Le classement en espaces boisés interdit les changements d'affectation ou les modes d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements, et entraîne le rejet de plein droit des demandes d'autorisation de défrichement prévues par le code forestier, ainsi que la création d'un régime de déclaration administrative avant toute coupe et abattage d'arbres. Il paraît en conséquence tout à fait judicieux d'étendre ce dispositif aux espaces de continuité écologique.

**M. Martial Saddier.** Cet amendement est pour moi l'occasion d'évoquer un sujet qui me tient à cœur depuis longtemps : nous devrions nous battre collectivement pour que ce type de prescriptions fasse l'objet d'une forme de compensation financière au bénéfice des collectivités locales qui en supportent la charge. En effet, alors qu'on sacralise certains espaces au nom de la protection de la biodiversité, de l'eau potable ou de l'agriculture, comme nous le faisons depuis ce matin, les dotations aux collectivités territoriales restent proportionnelles à la densité de la population ou à l'activité économique. Si nous ne parvenons pas à modifier ces mécanismes financiers, je ne vois pas comment les collectivités dont les territoires sont ainsi gelés, dans l'intérêt d'autres collectivités qui continuent, elles, à s'urbaniser, pourront équilibrer leur budget et maintenir de la vie sur leur territoire.

**M. Jean-Yves Cautlet.** La réponse, au moins partielle, pourrait résider dans la rationalisation des intercommunalités, qui permettra une gestion des territoires plus efficace, et dans la constitution d'espaces de solidarité sur une base contractuelle ou *via* des transferts financiers.

**M. Martial Saddier.** Cette solidarité dont vous parlez, mon cher collègue, évoque par trop la charité. (*Rires*) Je préférerais qu'on s'inspire du modèle des parcs nationaux, qui procurent des rentrées fiscales aux collectivités sur le territoire desquelles ils sont implantés. Il faut que le Parlement ait le courage de décider qu'une zone humide, une forêt classée ou un espace de continuité

écologique génèrent de la richesse, au même titre qu'une zone industrielle, qu'une zone commerciale ou un immeuble. Ce serait pour les élus locaux une forte incitation à protéger ces espaces dans leurs documents d'urbanisme.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Il est vrai qu'aujourd'hui les ressources des communes ou des intercommunalités sont liées, en dernier ressort, à l'artificialisation des sols, alors que les zones rurales ne sont pas rémunérées pour les services qu'elles rendent aux écosystèmes. Il faudrait avoir le courage d'organiser des transferts entre les zones urbanisées et les territoires ruraux.

**M. Bertrand Pancher.** C'est un sujet qui devrait également être évoqué en séance publique : il faudrait que l'obligation de protéger la biodiversité soit rémunérée en tant que service rendu à l'ensemble de la collectivité.

**Mme Suzanne Tallard.** Je suis un peu étonnée d'entendre de tels propos de votre part, monsieur Martial Saddier, que je sais soucieux de développement durable et de préservation du patrimoine naturel. Vous oubliez que ces espaces de continuité écologique seront par définition sobres en entretien. En outre, la protection contre l'étalement urbain ne signifie pas le gel total du territoire. Il reviendra précisément au PLU d'organiser cette protection. Beaucoup d'élus qui s'imaginaient que l'existence d'un PLU allait les priver de toute capacité d'agir se rendent finalement compte qu'elle leur laisse des marges de manœuvre.

**M. Martial Saddier.** Vous ne ferez croire à personne que ces espaces de continuité écologique dont le rapporteur propose l'inscription dans les documents d'urbanisme pourront devenir demain des zones de développement économique : ces territoires seront purement et simplement gelés. Or, comme M. le président l'a rappelé, toute la fiscalité locale incite à l'artificialisation. Ce que je demande, c'est que nous reconnaissons tous que ce texte ne suffira pas à stopper l'artificialisation tant qu'on ne rémunérera pas la constitution de ces espaces de continuité écologique. Que cela prenne la forme d'une demande de rapport ou d'une mission, je serais assez partisan que nous posions nettement le problème. En effet, si beaucoup parlent de solidarité, très peu la pratiquent.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** La question est abordée dans la proposition de résolution pour une fiscalité écologique présentée par les membres du groupe SRC et du groupe écologiste. Il existe en effet sur ce sujet des marges de progrès. (*Rires*)

**Mme Suzanne Tallard.** Vous m'avez mal comprise, monsieur Martial Saddier : j'ai simplement dit que ce n'est pas parce qu'il comptait un espace de continuité écologique qu'un territoire était gelé dans sa totalité.

**M. le rapporteur pour avis.** Le problème posé est réel et nous ne disposons pas aujourd'hui de solutions satisfaisantes. Au-delà de l'intercommunalité, de la solidarité et de la mutualisation, la mise en œuvre d'une fiscalité écologique devra prendre en compte cette question. La résolution que nous avons adoptée le soulignait déjà.

C'est un élément à ajouter à la réflexion dès le projet de loi de finances pour 2014. Cependant, une mission d'information serait à même, comme le suggère M. Saddier, de prendre le temps nécessaire à l'élaboration de solutions, tâche qui risque d'être plus complexe que le simple constat du problème.

*La Commission adopte l'amendement CD 91.*

*Après l'article 67*

*La Commission en vient à l'amendement CD 123 de Mme Laurence Abeille.*

**Mme Laurence Abeille.** Nous proposons par cet amendement que le Gouvernement remette au Parlement, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2014, un rapport sur l'instauration, dans l'ensemble des documents d'urbanisme, d'un coefficient de biotope par surface (CBS). D'autres amendements signés par le rapporteur pour avis et par différents collègues suggèrent également l'utilisation de ce dispositif mis en œuvre, notamment, par la ville de Berlin.

Le coefficient de biotope par surface décrit la proportion entre toutes les surfaces favorables à la nature sur une parcelle et la surface totale de ladite parcelle. Ce dispositif permet de réintroduire de la biodiversité dans l'espace bâti, soit par de la pleine terre, soit par des murs végétalisés ou par des toitures végétales, le coefficient ayant une valeur différente selon l'importance écologique du support.

Il me semble que l'amendement est complémentaire de ceux du rapporteur pour avis et de Mme Geneviève Gaillard sur le même sujet.

**M. le rapporteur pour avis.** Je suggère le retrait au profit de mon amendement CD 90 qui va en effet plus loin en proposant d'instaurer le dispositif du CBS à titre optionnel. Je ne crois pas qu'il soit pertinent de demander au Gouvernement de remettre un rapport sur une mesure qui n'est pas encore appliquée. Mieux vaut permettre la mise en œuvre du dispositif et vérifier, au bout de quelques années, quels ont été les résultats sur le terrain, pour envisager le cas échéant de le généraliser et de le rendre obligatoire. Il est toujours préférable de prendre son temps pour agir de manière ordonnée.

**Mme Laurence Abeille.** Je suis tout à fait d'accord. Je retire l'amendement.

*L'amendement est retiré.*

CHAPITRE IV

MESURES FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE  
CONSTRUCTION

*Section 1*

*Établissements publics fonciers d'État*

*Article 68*

(article L. 321-1 du code de l'urbanisme)

**Établissements publics fonciers d'État**

Cet article vise à encadrer le déploiement d'une offre d'ingénierie foncière territorialement cohérente au service des collectivités.

Il est ainsi prévu que si l'État peut créer des établissements publics fonciers (EPF) d'État, là où les enjeux le justifient, leurs périmètres ne pourront se superposer avec les périmètres des établissements publics fonciers locaux existants depuis plus de trois ans qu'avec l'accord des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes non membres de ces derniers dont le territoire est concerné par la superposition.

Les documents d'appui au projet de loi laissent ouvertes les interrogations de votre rapporteur sur cette disposition, qui aboutit à autoriser la superposition de l'action d'un EPF d'État et d'un EPF local sans l'accord des établissements publics de coopération intercommunale et des communes concernés si cet EPF local existe depuis moins de trois ans – c'est-à-dire un EPF dont la date de création récente atteste bien, par elle-même, de la nécessité.

Cet article inscrit également dans la loi un principe de coopération entre les établissements publics fonciers et les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), ainsi qu'avec les autres opérateurs de la préservation des espaces naturels et agricoles, dans le cadre de conventions.

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 68 sans modification.*

## Section 2

### *Établissements publics fonciers locaux*

#### Article 69

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

#### **Établissements publics fonciers locaux**

Cet article vise à aligner le cadre d'action et de création des établissements publics fonciers locaux avec celui des établissements publics fonciers d'État, dans le respect de la libre administration des collectivités. Il prévoit en particulier que les établissements publics fonciers locaux puissent intervenir pour des motifs de production de logement, de lutte contre l'étalement urbain et de promotion du développement durable et qu'ils puissent contribuer à la préservation des espaces agricoles et naturels « *à titre subsidiaire* » en coopération avec les opérateurs chargés de cette préservation, en particulier les SAFER.

Les auditions auxquelles votre rapporteur a procédé lui ont montré que les relations entre ces établissements et les SAFER ne sont pas toujours aussi fluides qu'il serait souhaitable, du fait des chevauchements d'intervention qui surviennent parfois en milieux très périurbains et ruraux. De ce point de vue, il n'est pas certain que la faculté ainsi reconnue aux EPF d'agir « *à titre subsidiaire* » en faveur des espaces agricoles et naturels lève toutes les incertitudes.

Afin de faciliter la création ou l'extension des établissements publics fonciers locaux, tout en concentrant leurs interventions sur la production de logements, cet article simplifie également les conditions d'adhésion des établissements publics de coopération intercommunale aux EPF locaux en leur imposant uniquement de détenir la compétence relative au programme local de l'habitat.

Cet article vise enfin à harmoniser les outils d'intervention des établissements publics fonciers locaux (programmes pluriannuels d'intervention) avec ceux des établissements publics fonciers d'État et à lier leur action aux documents d'urbanisme.

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 69 sans modification.*

### Section 3

#### **Droit de préemption**

##### *Article 70*

(articles L. 210-1, L. 211-2, L. 211-4, L. 211-5, L. 212-1, L. 212-3, L. 213-2, L. 213-8, L. 213-11, L. 213-11-1 [nouveau], L. 213-12 et L. 213-14 du code de l'urbanisme)

##### **Mise en œuvre du droit de préemption**

Cet article renforce les responsabilités des intercommunalités en matière de droit de préemption, en attribuant aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme une compétence de principe en matière de droit de préemption urbain et en ouvrant la possibilité de créer une zone d'aménagement différé par une procédure nouvelle d'initiative intercommunale.

Par ailleurs, il encadre les modalités de mise en œuvre des différents droits de préemption en tenant compte, d'une part, des impératifs de développement des collectivités locales et, d'autre part, du nécessaire respect des droits des propriétaires.

Dans un souci de sécurisation des procédures et de réduction des contentieux, il instaure un délai de purge des déclarations d'intention d'aliéner, définit l'usage du bien préempté ainsi que les conditions de rétrocession du bien préempté à l'ancien propriétaire en cas d'annulation de la préemption. Il ouvre une faculté d'exercer une action en dommages et intérêts pour les propriétaires de bien préempté, précise les modalités de transfert de propriété du bien préempté et raccourcit le délai imparti à la collectivité pour s'acquitter du paiement du prix.

\*

\* \*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 70 **sans modification**.*

##### *Article 71*

(articles L. 3221-12, L. 4231-8-2 [nouveau] et L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales)

##### **Délégation du droit de préemption aux exécutifs locaux**

Cet article précise les conditions de délégation au président du conseil général, au président du conseil régional et au président de l'établissement public de coopération intercommunale des droits de préemption dont leur collectivité –

ou l'établissement public de coopération intercommunale – est titulaire ou délégataire.

Votre rapporteur estime que cet article n'appelle pas d'autres commentaires particuliers.

\*  
\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 71 sans modification.*

#### Section 4 *Géomètres experts*

##### *Article 72*

(articles 26 et 30 de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946)

#### **Accès des géomètres-topographes à l'ordre des géomètres-experts**

Cet article modifie l'article 26 de la loi n° 46-942 instituant l'Ordre des géomètres experts afin d'ouvrir une voie d'accès à l'ordre des géomètres experts pour les géomètres topographes.

Il crée en outre, par extension du conseil régional de l'ordre de la Réunion, un conseil régional de l'ordre représentant les géomètres experts exerçant à la Réunion et à Mayotte.

Votre rapporteur estime que cet article n'appelle pas d'autres commentaires particuliers.

\*  
\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 72 sans modification.*

## Section 5

### ***Clarification du règlement du plan local d'urbanisme et autres mesures de densification***

#### *Article 73*

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

#### **Présentation et contenu du plan local d'urbanisme**

Cet article très important modifie l'architecture de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, qui précise les dispositions réglementaires que peut adopter le plan local de l'urbanisme. Ses principales dispositions sont les suivantes :

– les différentes règles que peut mettre en place le plan local d'urbanisme, à l'exception de la possibilité d'instaurer des emplacements réservés, sont regroupées dans une organisation thématique : usage du sol et destination des constructions ; caractéristiques architecturale, urbaine et écologique ; équipement des zones ;

– la possibilité de fixer dans le plan local d'urbanisme un coefficient d'occupation des sols, exprimant le rapport entre la surface de plancher construite et la superficie du terrain, est supprimée. Il en résulte, d'une part, la suppression du contrôle des divisions des terrains bâtis prévu à l'article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme et, d'autre part, la suppression de la référence audit coefficient dans le seuil minimal de densité utilisé pour le calcul du versement pour sous-densité ;

– la possibilité de fixer des superficies minimales de terrains constructibles dans le règlement du plan local d'urbanisme, au regard de contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ou pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager d'une zone, est supprimée ;

– la possibilité de délimiter, en zones agricoles ou naturelles des plans locaux d'urbanisme, des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (dits « *pastilles* ») dans lesquels des constructions peuvent être autorisées en les soumettant à un accord du préfet et à l'avis de la commission de commission départementale de consommation des espaces agricoles, est plus étroitement encadrée.

\*

\* \*

*La Commission est saisie des amendements identiques CD 64 de M. Bertrand Pancher et CD 87 de Mme Geneviève Gaillard.*

**M. Bertrand Pancher.** Il s'agissait d'introduire un cinquième type de zonage pour les PLU, les zones urbaines vertes. Comme celles-ci ressemblent singulièrement aux espaces de continuité écologique que nous venons de consacrer, je retirerai mon amendement CD 64 après avoir entendu les explications du rapporteur pour avis. Cette disposition est soutenue par l'organisation « Pacte pour le jardin », qui réunit beaucoup de jardiniers amateurs et de fédérations professionnelles et qui a sérieusement travaillé sur le sujet.

**Mme Suzanne Tallard.** Le concept d'espace de continuité écologique étant tout aussi riche, je retire également l'amendement CD 87.

*Les amendements CD 64 et CD 87 sont retirés.*

*La Commission examine ensuite les amendements identiques CD 31 du rapporteur pour avis et CD 57 de M. Bertrand Pancher.*

**M. le rapporteur pour avis.** L'article 73 du projet de loi visant non seulement des espaces agricoles, mais aussi naturels, l'amendement propose, par cohérence, de mentionner la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites.

**M. Bertrand Pancher.** Mon amendement est ainsi défendu !

*La Commission adopte les amendements identiques.*

*Elle en vient à l'amendement CD 124 de Mme Brigitte Allain.*

**Mme Laurence Abeille.** Il est proposé de supprimer, à l'alinéa 12, les mots : « aux constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ».

Aujourd'hui, la pérennité de l'usage agricole des espaces agricoles bâtis ou à bâtir est loin d'être garantie. Il est nécessaire de lutter contre la mutation, le mitage, le pastillage incontrôlé, etc. Le manque de clarté de la loi risque de conduire à des dérives qu'il est indispensable de prévenir pour préserver le foncier et les espaces à usage et à vocation agricoles.

Cet amendement vise à garantir que les bâtiments utiles à l'exploitation agricole ne puissent changer de destination, ce qui permet de lutter contre l'artificialisation des sols par la multiplication de constructions nouvelles en favorisant plutôt la rénovation et l'adaptation des bâtiments existants.

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

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CD 44 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Il s'agit d'élargir la possibilité de prescrire des protections dans le règlement du PLU. L'amendement habilite explicitement les

auteurs des PLU ou PLUI à traiter des milieux naturels ou semi-naturels nécessaires aux continuités écologiques, aux habitats d'espèces, et à constater leur état, de manière à conforter l'un des principaux outils au service de la trame verte et bleue : celui qu'offre le 7° de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. Je suggère un retrait au profit de l'amendement CD 101 rectifié.

**M. Bertrand Pancher.** Soit.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission en vient aux amendements CD 100 du rapporteur pour avis et CD 46 de M. Bertrand Pancher, pouvant être soumis à discussion commune.*

**M. le rapporteur pour avis.** L'amendement CD 100 vise à préciser le contenu des prescriptions permises par le règlement, notamment lorsqu'elles sont édictées au titre des continuités écologiques en faisant référence à la définition légale donnée à l'article L. 371-1 du code de l'environnement.

On pourrait ainsi apporter des réponses à deux difficultés régulièrement rencontrées par les gestionnaires de terrain. La première concerne les outils de protection classiques, qui manquent de souplesse et sont rarement adaptés à une gestion dynamique de l'espace. La seconde concerne les plans simples de gestion (PSG), qui sont les outils de gestion forestière les plus fréquemment mis en œuvre en dehors de la gestion des grands massifs.

**M. Bertrand Pancher.** L'amendement CD 46 est identique dans son contenu. Il vise à compléter les prescriptions permises par le règlement du PLU. Ainsi, les prescriptions établies par les communes et par les EPCI sur la base d'un diagnostic écologique précis pourraient s'imposer aux programmes de travaux des PSG.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Je vous propose de retirer votre amendement et de cosigner celui du rapporteur pour avis.

**M. Bertrand Pancher.** D'accord.

*L'amendement CD 46 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CD 100.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CD 125 de Mme Laurence Abeille.*

**Mme Laurence Abeille.** Le règlement du PLU doit prendre en compte de façon spécifique les espaces de biodiversité et les continuités écologiques afin de mettre en place les outils nécessaires à leur préservation et à leur reconquête. Ce

doit être un volet essentiel des documents et des politiques d'urbanisme, et c'est ce que tend à préciser cet amendement.

**M. le rapporteur pour avis.** Je suggère le retrait au profit de mon amendement CD 101 rectifié, qui est cohérent avec la disposition que nous avons adoptée au sujet des espaces de continuité écologique.

**Mme Laurence Abeille.** J'accepte.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission en vient aux amendements CD 48 de M. Bertrand Pancher et CD 101 rectifié du rapporteur pour avis, pouvant être soumis à discussion commune.*

**M. Bertrand Pancher.** L'amendement CD 48 devrait faire plaisir aux agriculteurs.

Le 9° de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme vise la protection des terrains cultivés en zone urbaine, qui sont les seuls espaces non bâtis en zone urbaine, avec les espaces boisés classés, à être préservés de plein droit. Aux termes de l'amendement, cette disposition doit également être mobilisable pour les habitats d'espèces ou milieux nécessaires aux continuités écologiques.

**M. le rapporteur pour avis.** Le régime juridique des espaces boisés classés (EBC), très rigoureux, n'est pas adapté à tous les cas de figure pour mettre en œuvre la trame verte et bleue dans un plan local d'urbanisme et pourrait même se révéler contre-productif.

Il est donc proposé par l'amendement CD 101 rectifié d'étendre aux espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques le régime juridique appliqué aux terrains cultivés, afin que cette identification puisse être utilisée pour proscrire tout mode d'utilisation du sol de nature à compromettre la conservation d'un espace non bâti participant d'une continuité écologique.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Retirez-vous votre amendement au profit de celui du rapporteur pour avis, monsieur Bertrand Pancher ?

**M. Bertrand Pancher.** Volontiers.

*L'amendement CD 48 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CD 101 rectifié.*

*Elle examine l'amendement CD 126 de Mme Laurence Abeille.*

**Mme Laurence Abeille.** Cet amendement vise à affirmer que, parmi les terrains cultivés en zone urbaine, certains le sont par des professionnels de l'horticulture – pépiniéristes, maraîchers –, tandis que d'autres le sont par des

amateurs – jardins collectifs – ou à des fins sociales – jardins d'insertion. Tous ont la même valeur écologique et contribuent aux trames vertes des schémas régionaux des continuités écologiques. Ils sont nécessaires à la préservation de la nature et de la biodiversité en ville et leur rôle doit être conforté.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis plutôt défavorable dans la mesure où la portée juridique de l'amendement, dans sa rédaction actuelle, est assez limitée.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CD 88 de Mme Geneviève Gaillard.*

**Mme Suzanne Tallard.** La densification favorisée à juste titre par le projet de loi peut entraîner, en centre-ville, une minéralisation accrue alors que nos concitoyens attendent que la ville de demain soit une ville verte, une ville végétalisée. La densification pourrait, si l'on n'y prend garde, réduire la biodiversité urbaine. C'est pourquoi cet amendement vise à introduire, sans toutefois le rendre obligatoire, l'usage du coefficient de biotope par surface.

**M. le rapporteur pour avis.** Je sollicite le retrait au profit de l'amendement CD 90, que je présenterai ultérieurement.

**Mme Suzanne Tallard.** D'accord.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission est saisie de l'amendement CD 99 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à adapter le règlement du PLU à l'évolution dans la prise en considération du lien entre biodiversité et bâti et à permettre ainsi une meilleure gestion des limites et franges urbaines et une meilleure accessibilité des espaces naturels.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CD 89 de Mme Geneviève Gaillard et CD 66 de M. Bertrand Pancher.*

**Mme Suzanne Tallard.** L'expansion urbaine et celle des infrastructures de transport ont entraîné une artificialisation des sols dont une des conséquences est leur imperméabilisation. Lutter contre ces deux phénomènes passe par la transformation des revêtements afin de laisser l'eau s'infiltrer et la vie du sol se poursuivre.

Il s'agit d'inciter – et non pas d'obliger – les communes à planifier cette transformation qui passe par le recours à des revêtements en plaques alvéolées et végétalisées permettant de retrouver une perméabilité.

**M. Bertrand Pancher.** L'amendement CD 66, soutenu par l'organisation « Pacte pour le jardin » et par l'association Orée, a été élaboré en concertation avec de nombreuses organisations. Il s'agit de lutter contre l'imperméabilisation des surfaces de voirie et de parking via la transformation des revêtements, en laissant l'eau s'infiltrer et la vie du sol se poursuivre. L'objectif est d'inciter les communes à planifier cette transformation.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable aux deux amendements. Je ne suis pas certain que ces dispositions aient leur place dans un PLU et je m'interroge sur la formulation : laisser « la vie du sol se poursuivre ». Peut-être faudrait-il réfléchir à améliorer la rédaction avant la séance publique.

**Mme Laurence Abeille.** On le voit en cas de crue ou même de fortes pluies, l'imperméabilité des sols est un vrai problème. Différentes techniques – pas seulement les plaques alvéolées ou végétalisées – permettent d'y remédier. Nous devons intervenir de façon plus contraignante, tant les dégâts sur l'environnement et sur le bâti sont importants.

**Mme Viviane Le Dissez.** Je peux témoigner qu'une réflexion globale sur l'évacuation des eaux pluviales dans un bassin est également efficace, même si elle repose sur des analyses très techniques qui n'ont pas forcément leur place dans le PLU. On peut, par exemple, fixer des exigences en matière de débit à la sortie de chaque réseau, ce qui contraint à trouver des solutions : noues, parkings non imperméabilisés, etc. Mais c'est une autre démarche.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Oui. Cela relève de l'application de la loi sur l'eau.

**M. Jean-Yves Caultet.** *« Je n'ai jamais vu une loi rendre un homme meilleur »*, disait un auteur américain. Ce n'est pas parce qu'on n'inscrit pas certaines dispositions dans une loi qu'on ne peut pas les prendre.

D'autre part, un sol perméable est également susceptible de subir ou de provoquer une pollution. Je préfère une gestion des eaux pluviales qui prenne en compte à la fois les éléments quantitatifs et qualitatifs à une mesure comme celle-ci, qui un jour ou l'autre nous vaudra des ennuis.

**M. Martial Saddier.** L'intention est louable mais nous sommes clairement dans le champ du réglementaire, et non dans celui de la loi.

Autant de projets de parkings, autant de solutions différentes pour arriver au résultat que nous recherchons tous. Si l'on met ces dispositions dans la loi, on ferme la possibilité de réaliser un parking où l'on gèrera les eaux pluviales en fonction de l'altitude, de l'exposition, de la pente, de la perméabilité ou de l'imperméabilité du sol d'origine, etc.

**M. Bertrand Pancher.** Le Gouvernement aura loisir d'améliorer la rédaction de ce nouvel alinéa lors de l'examen du texte en séance publique. Je note

cependant que cette rédaction est déjà très ouverte et n'oblige nullement à utiliser tel ou tel type de matériau. Il est seulement demandé de poser systématiquement la question de la réduction de la perméabilisation, afin de remettre la nature en ville.

Si ces mesures relèvent en effet de la liberté des communes, il appartient néanmoins au législateur de tracer les grandes voies à suivre. Je vous propose donc de voter mon amendement, quitte à ce que le Gouvernement retravaille sur le sujet pour l'examen en séance publique.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Je comprends l'objectif et j'y souscris, mais je ne crois pas souhaitable d'inscrire une telle disposition dans la loi.

Prenons l'exemple des opérations « zéro pesticides », qui font avancer beaucoup de choses dans les territoires : ce n'est pas la loi qui les impose. Il s'agit d'actions de sensibilisation conduites par des citoyens et par des associations dont le travail est souvent bien compris par les élus. Sans doute faudra-t-il agir de manière analogue en ce qui concerne l'artificialisation des sols.

Vraiment, ce serait à mon sens une erreur de faire figurer cette disposition dans la loi. En faisant du réglementaire, nous n'assumons pas nos responsabilités de législateur.

**M. le rapporteur pour avis.** J'ai peu à ajouter à ce propos synthétique et clair. (*Sourires*) L'utilisation du terme de « modalités » au lieu de celui de « techniques » rend l'amendement de M. Bertrand Pancher un peu plus large que celui de Mme Geneviève Gaillard. Mais, comme l'a dit le président Chanteguet, cela ne relève pas de la loi.

**Mme Suzanne Tallard.** Je me range à cet argument et retire notre amendement.

*L'amendement CD 89 est retiré.*

**M. Bertrand Pancher.** Je maintiens le mien. Comme il sera vraisemblablement rejeté, j'en présenterai un autre prévoyant que les modalités de cette mise en œuvre seront définies par décret – ce point ne relèvera donc plus de la loi !

*La Commission rejette l'amendement CD 66.*

*Elle en vient à l'amendement CD 65 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Il s'agit de compenser la destruction d'espaces verts ou de jardins due à des opérations de densification, afin de tendre vers une densification raisonnée et respectueuse de la biodiversité urbaine.

**M. le rapporteur pour avis.** Je comprends mal le sens de cet amendement. Je doute que le règlement d'urbanisme soit la bonne échelle pour

organiser une telle compensation. En outre, le fait d'inclure les jardins privés dans le dispositif me semble un élément de complexité insurmontable.

**M. Bertrand Pancher.** Je retire l'amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CD 27 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement de cohérence vise à inclure les espaces nécessaires aux continuités écologiques parmi les emplacements réservés dans le règlement au bénéfice des communes et des EPCI.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CD 90 du même auteur.*

**M. le rapporteur pour avis.** Le coefficient de biotope par surface (CBS) indique la part de la surface d'un terrain éco-aménageable, c'est-à-dire servant de station végétale ou assumant d'autres fonctions au bénéfice de l'écosystème. Je propose qu'il devienne possible de fixer en milieu urbain dense un CBS minimal, qui détermine la part de surface par parcelle contribuant au maintien ou au développement des potentialités écologiques de la parcelle concernée.

Certes, il s'agit d'une nouveauté. Mais si nous souhaitons favoriser la biodiversité, il faudra bien se doter d'outils nouveaux, aujourd'hui peu utilisés sur le territoire national mais expérimentés, voire développés, dans de grandes villes européennes.

Je précise qu'il s'agit d'un dispositif optionnel qui pourra faire l'objet d'une évaluation pour vérifier que les objectifs initiaux sont atteints et pour envisager une généralisation.

**M. Bertrand Pancher.** L'amendement correspond aux propositions de différentes organisations environnementales, qui sont souvent à l'origine de la promotion de concepts de ce type. L'idée est très intéressante. Cela dit, le dispositif sera optionnel et vraisemblablement expérimental, ce qui nécessitera un retour de bonnes pratiques.

N'aurait-il pas été intéressant de faire un appel à projets pour expérimenter la mise en œuvre de ce CBS minimal, de manière à disposer d'un vrai retour au bout de quelques années et à être capables d'estimer la possibilité de généraliser une notion qui, au départ, semble réservée à quelques collectivités pionnières ?

**M. Jean-Yves Caultet.** L'amendement précise utilement que seuls les milieux urbains denses sont concernés et qu'il s'agit d'une possibilité.

À un moment donné, du reste, il n'y aura plus lieu de préserver les couloirs écologiques car les blaireaux seront partout. (*Sourires*)

**Plusieurs députés.** Même en ville ! Ils y sont déjà... (*Rires*)

**M. Martial Saddier.** L'intention est louable et, même si la notion est complexe, je ne vois pas de raison de la rejeter. En revanche, il me semble qu'il aurait mieux valu trancher franchement en faveur d'une expérimentation : cette proposition y aurait gagné des chances de prospérer.

S'il est heureux que l'amendement précise que la disposition est ouverte « en milieu urbain dense », je relève dans l'exposé sommaire la phrase suivante : « Si le CBS concerne par priorité les zones urbaines denses, où les pressions peuvent être fortes sur les milieux naturels, la possibilité de l'utiliser doit être ouverte à toutes les communes du territoire, y compris les communes rurales ». Pitié pour ces dernières, que nous avons déjà lourdement chargées depuis ce matin !

**Mme Laurence Abeille.** Ce n'est pas une obligation.

**M. Martial Saddier.** Certes mais, demain, ce sont les intercommunalités qui, dans le cadre du PLUI, auront le pouvoir de décision. Les communes rurales ne pèseront plus grand-chose.

**Mme Laurence Abeille.** Il ne faut pas avoir peur d'un dispositif qui n'est pas si compliqué. Vous trouverez une description de son fonctionnement à Berlin sur le site d'un organisme régional francilien, Naturparif. Qu'il s'agisse des coefficients d'occupation des sols, des bonus, etc., la réglementation est déjà complexe. Celle-ci ne me semble pas plus complexe qu'une autre, et elle a le mérite d'apporter des possibilités de « nature en ville », de plus en plus nécessaires pour réduire les îlots de chaleur et pour favoriser la biodiversité dans les milieux urbains denses.

Le CBS permettra également de construire dans de bonnes conditions. Nous traitons en effet des aspects « urbanisme » de ce projet de loi, tandis que la commission des affaires économiques s'emparera plus largement de la question de la construction de logements, qui est un des objets principaux du texte. Or, construire des logements, c'est aussi construire du cadre de vie pour des personnes qui habiteront des zones urbaines denses, voire plus denses qu'elles ne le sont actuellement. Nous voulons que ces personnes vivent mieux qu'aujourd'hui, ou en tout cas relativement bien. L'application de ce type de coefficient contribuera à la création d'espaces agréables à vivre.

Bref, il est important que le dispositif passe toutes les étapes du processus législatif, puisque ces zones urbaines se densifieront et connaîtront de nouvelles constructions de logements pour accueillir les populations.

**M. Jean-Yves Cautlet.** Le dispositif n'est applicable qu'en zone urbaine dense, où la végétalisation constitue forcément un progrès en termes de biodiversité. En zone rurale, en revanche, sur une parcelle d'habitat standard où il

existe déjà du « chlorophyllien », comment appliquera-t-on ce genre de coefficient selon qu'il s'agit d'un potager, d'une pelouse ou d'une friche ?

**M. Martial Saddier.** Oui à la densité, mais on voit bien, alors même que le texte n'est pas encore applicable, que l'on commence déjà à se demander si, à force de concentrer les gens au même endroit, on n'aboutira pas à des situations socialement et écologiquement invivables.

La plus ancienne loi de l'urbanisme, c'est celle de l'équilibre. On a rompu l'équilibre dans un sens en consommant trop d'espace. Attention à ne pas le rompre dans l'autre sens ! À force de tout geler dans certaines parties du territoire et de tout concentrer dans d'autres, on s'expose, dans cinq ou dix ans, à ce que le parlement revienne en arrière tant la vie sera devenue difficile dans les concentrations urbaines.

**M. le rapporteur pour avis.** Je ne conteste pas cette analyse. C'est bien pourquoi nous présentons différents amendements visant à étoffer l'aspect « nature » du texte. La densité est nécessaire mais n'est acceptable qu'à certaines conditions, dont le renforcement de la nature en ville sous toutes ses formes.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 73 ainsi modifié.*

#### *Article additionnel après l'article 73*

*La Commission est saisie de l'amendement CD 102 du rapporteur pour avis, portant article additionnel après l'article 73.*

**M. le rapporteur pour avis.** L'amendement propose l'encadrement du défrichement à visée écologique. L'amendement proposé tend à rendre l'article L. 341-2 du code forestier plus opérationnel pour les élus et à mieux encadrer son usage pour des motifs écologiques.

D'une part, il est proposé de ne pas limiter l'application de cet article aux espaces envahis par une végétation spontanée, mais de l'étendre aux espaces ayant fait l'objet d'un boisement organisé.

D'autre part, l'amendement introduit une conditionnalité écologique, en exigeant que les opérations soient liées à un objectif de préservation de l'environnement. Ainsi la remise en valeur d'anciens terrains de culture pourrait être subordonnée à un objectif de restauration d'habitats, d'espèces ou de milieux nécessaires aux continuités écologiques.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Article 74*

(articles L. 111-6-2, L. 123-1-11, L. 123-4, L. 127-1, L. 128-1, L. 128-3, L. 331-37, L. 331-40 et L. 473-2 du code de l'urbanisme et L. 342-18 du code du tourisme)

**Modifications de cohérence**

Cet article procède aux changements de référence rendus nécessaires compte tenu de la clarification du règlement du PLU et de l'abrogation du coefficient d'occupation des sols.

Votre rapporteur estime que cet article n'appelle pas d'autres commentaires particuliers.

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 74 sans modification.*

*Section 6*

***Mobiliser les terrains issus du lotissement***

*Article 75*

(articles L. 442-10 et L. 442-11 du code de l'urbanisme)

**Mobilisation des terrains issus du lotissement**

Cet article comporte diverses dispositions relatives aux lotissements. La majorité qualifiée requise pour que les colotis donnent leur accord sur une modification des documents du lotissement ou sur une subdivision de lot est notamment abaissée à la moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie du lotissement ou aux deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie.

Par ailleurs, les dispositions de l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme sont complétées, afin de clarifier les conditions de mise en concordance des documents du lotissement avec le document d'urbanisme.

Votre rapporteur estime que cet article n'appelle pas d'autres commentaires particuliers.

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 75 sans modification.*

## Section 7

### *Aménagement opérationnel*

#### *Article 76*

(articles L. 300-4 et L. 311-7 du code de l'urbanisme, article L. 122-3 du code de l'environnement et article L. 1331-7 du code de la santé publique)

#### **Mise en œuvre des zones d'aménagement concerté**

Cet article vise à faciliter la mise en œuvre des zones d'aménagement concerté (ZAC) et la réalisation rapide de logements en optimisant les obligations administratives liées à un tel projet.

Les différences de traitement, dans le processus d'attribution des concessions d'aménagement, entre les opérations réalisées en procédure ZAC et celles réalisées hors procédure sont ainsi réduites et les plans d'aménagement de zone pourront suivre la procédure de modification simplifiée créée par l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme.

Cet article donne également un cadre législatif à l'intervention du pouvoir réglementaire pour définir, au regard de l'avis rendu par l'autorité administrative compétente en matière d'environnement et dans le respect de la réglementation communautaire, les obligations concernant l'étude d'impact afférente aux acquisitions foncières, travaux et ouvrages prévus au sein de la zone d'aménagement concerté.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CD 61 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Cet amendement vise à supprimer l'alinéa 3 de l'article 76, qui prévoit qu'une zone d'aménagement concerté (ZAC) peut être attribuée avant même d'être créée. Cette antériorité est dangereuse car elle peut conduire le bénéficiaire de la concession à faire pression sur les élus pour créer la zone. Je trouve choquant que l'on puisse mettre les élus devant le fait accompli.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. Si l'on choisit le concessionnaire, c'est que l'on est certain de créer la ZAC. Je n'imagine pas un instant qu'une collectivité puisse réaliser ce choix sans être sûre d'aller jusqu'au bout.

**M. Martial Saddier.** Je rappelle que ce sont les élus qui procèdent à l'attribution de la ZAC. Ce serait un comble que, du jour au lendemain, ils renoncent à la création de la zone après l'avoir attribuée !

Au surplus, l'attribution en amont permet dans certains cas, pour les collectivités, un portage financier qui est bienvenu tant les contraintes sont nombreuses en matière de logement – transports collectifs, foncier, voirie et réseaux divers, réseaux secs et réseaux humides... L'amendement tuerait cette possibilité.

**M. Bertrand Pancher.** Je retire l'amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 76 sans modification.*

#### *Article 77*

(articles L. 322-12 à L. 322-16 [nouveaux] et L. 332-12 du code de l'urbanisme)

#### **Associations foncières urbaines de projet**

Cet article crée un nouvel outil d'aménagement foncier impliquant les propriétaires privés et la collectivité locale concernée, en vue d'inscrire la valorisation d'unités foncières dans un projet urbain plus global.

L'association foncière urbaine de projet (AFUP) sera soumise au statut et au régime des associations foncières urbaines autorisées. Les articles L. 322-12 à L. 322-16 du code de l'urbanisme précisent l'objet de l'association, le rôle incitatif que peut tenir la collectivité, le processus de demande de création et le contenu du dossier nécessaire, l'autorité compétente pour créer l'association, les modalités de son fonctionnement et les dispositions relatives à son financement.

Votre rapporteur estime que cet article n'appelle pas d'autres commentaires particuliers.

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 77 sans modification.*

*Article 78*

(article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme)

**Projet urbain partenarial**

Cet article vise à lever les freins à l'utilisation du projet urbain partenarial (PUP) comme outil de financement des équipements publics de projets d'aménagement privé.

Cet outil est donc modifié afin de mieux prendre en compte l'étalement dans le temps des projets d'aménagement concernés et la désynchronisation éventuelle avec la réalisation des équipements publics.

Son régime est également modernisé en vue d'assurer une plus grande transparence aux discussions préalables entre la collectivité et les opérateurs privés lors de l'élaboration de la convention de projet et, le cas échéant, d'organiser une concertation avec le public.

Votre rapporteur estime que cet article n'appelle pas d'autres commentaires particuliers.

\*  
\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 78 sans modification.*

*Article 79*

(articles L. 350-1 à L. 350-7 [nouveaux] du code de l'urbanisme)

**Projets d'intérêt majeur**

Cet article instaure un régime contractuel de coopération opérationnelle entre l'État et les collectivités locales, proche du dispositif des contrats de développement territorial créé en Île-de-France par la loi n° 2010-597 relative au Grand Paris. Les « *projets d'intérêt majeur* » auront pour objet de faciliter la mise en œuvre de projets structurants à l'échelle des grandes agglomérations, dans une logique d'efficacité de l'action publique au profit du développement urbain durable de ces dernières. Il s'agit notamment de garantir la meilleure coordination possible entre les acteurs publics impliqués dans le projet (collectivités, aménageurs publics, établissements publics propriétaires d'emprises foncières, etc.).

Le contrat de projet définit le projet à mettre en œuvre, ses objectifs ainsi que les conditions de son financement et de sa réalisation. Il précise en outre la manière dont il contribue au développement urbain durable du territoire dans lequel il s'insère. Comme pour les contrats de développement territorial, il permet

d'intégrer certaines procédures afin d'optimiser les délais de réalisation : il pourra ainsi entraîner la mise en compatibilité des documents d'urbanisme au travers de la procédure de déclaration de projet ou encore prévoir la création de zones d'aménagement différé, concourant à la stratégie foncière prévue pour permettre la réalisation dudit projet.

\*  
\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 79 sans modification.*

## CHAPITRE V PARTICIPATION DU PUBLIC

### *Article 80*

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

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

Cet article rétablit un article L. 111-1-3 au chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme, prévoyant que dans les communes qui ne sont ni couvertes par un SCoT, ni par un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu, ni par une carte communale, les projets soumis à permis d'aménager ou à permis de construire et à étude d'impact font l'objet d'une mise à disposition du public lorsque l'autorité environnementale décide, après un examen au cas par cas, qu'il n'est pas nécessaire de réaliser une étude d'impact.

\*  
\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 80 sans modification.*

### *Article 81*

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

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

Cet article donne une base légale à plusieurs dispositions réglementaires qui prévoient une enquête publique préalable à la délibération du conseil

municipal décidant, dans les communes soumises aux règles nationales d'urbanisme ou dotées d'une carte communale, d'identifier un ou plusieurs éléments présentant un intérêt patrimonial ou paysager à protéger et de définir, le cas échéant, des prescriptions de nature à assurer leur protection.

Il modifie également plusieurs articles du code de l'urbanisme relatifs aux modalités d'élaboration, de modification et de révision des directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD), afin d'instituer une procédure particulière de participation du public pour ces documents. Désormais, les projets de directive feront l'objet d'une mise à disposition du public pendant un mois en vue de recueillir ses observations, préalablement à leur approbation par l'État.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie des amendements identiques CD 47 de M. Bertrand Pancher et CD 98 du rapporteur pour avis.*

**M. Bertrand Pancher.** L'amendement CD 47 est défendu.

**M. le rapporteur pour avis.** L'amendement CD 98 l'est également.

**M. Martial Saddier.** On dirait que vous ne croyez pas au texte, monsieur le rapporteur pour avis. Vous devriez parler de PLUI dans votre exposé des motifs !

**M. le rapporteur pour avis.** Une fois la loi promulguée, on parlera simplement de PLU puisque tous les PLU seront intercommunaux.

*La Commission adopte les amendements identiques.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 81 ainsi modifié.*

#### *Article 82*

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

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

Cet article complète l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme prévoyant une concertation obligatoire pour l'élaboration ou la révision d'un SCoT ou d'un PLU, la création d'une zone d'aménagement concerté ainsi que les opérations d'aménagement ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

Il est proposé que puissent également faire l'objet d'une concertation, à l'initiative de l'autorité compétente pour statuer ou du maître d'ouvrage, les projets soumis à permis d'aménager ou à permis de construire et situés sur un territoire couvert par un SCoT, par un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu ou par une carte communale. Si tel est le cas, le bilan de la concertation préalable est joint à la demande de permis et les projets soumis à étude d'impact ne font pas l'objet d'une enquête publique supplémentaire.

La faculté est également laissée aux conseils municipaux de délibérer sur les critères de présentation à cette concertation préalable des projets soumis à permis d'aménager ou à permis de construire, en fonction de critères qui leur sont propres.

\*  
\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 82 sans modification.*

## CHAPITRE VI DISPOSITIONS DIVERSES

### *Article 83*

#### **Nouvelle codification du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme par voie d'ordonnance**

Cet article vise à autoriser le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à procéder par voie d'ordonnance à une nouvelle rédaction des dispositions législatives du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme « *afin d'en clarifier la rédaction et le plan* ». Cette nouvelle codification serait effectuée à droit constant, après intégration des dispositions issues du présent projet de loi et sous réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires, d'une part, pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes, et, d'autre part, pour harmoniser l'état du droit et abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet.

Cette ordonnance serait prise dans un délai de dix-huit mois suivant la promulgation de la loi et un projet de loi portant ratification de cette ordonnance serait déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

Au-delà des réserves qu'appelle toujours le recours à la procédure des ordonnances, dès lors que les circonstances et leur objet n'en démontrent pas

l'absolue nécessité, votre rapporteur estime que cet article n'appelle pas de commentaires particuliers.

\*  
\* \*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 83 **sans modification**.*

#### *Article 84*

#### **Ratification d'ordonnances**

Cet article a pour objet de ratifier les ordonnances suivantes, prises en application des 1° à 4° de l'article 25 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement :

– ordonnance n° 2011-1539 du 16 novembre 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme ;

– ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011 relative à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme ;

– ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme.

Cet article modifie et ratifie en outre l'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne, afin de prolonger de six mois le délai de mise en conformité des statuts des établissements publics fonciers d'État et des établissements publics d'aménagement ses dispositions.

\*  
\* \*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 84 **sans modification**.*

*Article additionnel après l'article 84*

*La Commission est saisie de l'amendement CD 32 du président Jean-Paul Chanteguet.*

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Cet amendement auquel s'associent M. Jean Launay et M. Michel Lesage, qui a remis récemment au Premier ministre un rapport sur la politique de l'eau, porte sur le problème de l'assainissement non collectif, c'est-à-dire individuel ou autonome.

La non-conformité des dispositifs d'assainissement non collectif pouvant être constatée au moment de la vente, il est proposé que le notaire puisse procéder, lors de la signature de l'acte de vente, à la mise sous séquestre d'une somme correspondant au prix des travaux de mise en conformité de l'installation d'assainissement non collectif. Cette somme sera prélevée sur le prix final de la transaction perçu par le vendeur. L'acquéreur disposera d'une année à compter de la signature de l'acte de vente pour faire procéder aux travaux de mise en conformité. La somme mise sous séquestre lui sera versée par le notaire à l'achèvement desdits travaux.

Cette proposition figure dans le rapport de M. Michel Lesage.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable. Le problème est récurrent, nous en avons souvent discuté, et la solution que vous proposez me semble opérationnelle.

**Mme Sophie Errante.** Comment, cependant, déterminer la somme mise sous séquestre ? L'estimation du prix des travaux peut être très variable.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Les estimations existantes sont comprises entre 7 000 et 8 000 euros. Les notaires peuvent assez facilement s'informer des prix par zone géographique, ou faire établir des devis.

**M. Jean-Jacques Cottel.** La mesure proposée me paraît de nature à mettre aux normes le plus possible de maisons. J'ajoute que certaines collectivités accordent des subventions pour cette mise aux normes. Il faut en tenir compte.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Au moment de la vente, il est prévu que l'acheteur demande au vendeur le prix de la mise aux normes.

**Mme Sophie Errante.** Sur devis ?

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Oui.

**M. Martial Saddier.** De toute façon, la vente s'accompagne obligatoirement d'un diagnostic et d'un descriptif – non chiffré – des travaux à effectuer.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** En effet. On peut voir si l'assainissement non collectif est ou non aux normes dans les documents joints à la vente.

**M. Jean-Yves Caullet.** Même si l'on ne le précise pas davantage, la fixation de ce montant fait partie de l'acte de vente. Sans accord sur ce point entre les signataires, la vente n'a pas lieu.

**Mme Laurence Abeille.** Somme toute, ce dispositif est une forte incitation à l'installation de toilettes sèches ! (*Rires*)

*La Commission adopte l'amendement.*

\*

**Mme Laurence Abeille.** Nous votons en espérant que nos amendements se retrouveront dans le texte définitif.

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, ainsi modifiées, le groupe UMP votant contre.*