



N° 943

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 mai 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À
LA DÉCENTRALISATION SUR LE PROJET DE LOI

portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (n° 846)

PAR M. JEAN-PAUL MATTEI

Député

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	5
I. LA NÉCESSAIRE SIMPLIFICATION DES RÈGLES D'URBANISME	7
1. Améliorer l'articulation entre les documents d'urbanisme locaux	7
a. La transition entre plans d'occupation des sols (POS) et plan local d'urbanisme (PLU)	7
b. La clarification des schémas d'aménagement régionaux (SAR)	9
2. Fluidifier les modalités d'intervention des Architectes des Bâtiments de France (ABF)	10
a. Les projets d'installation d'antennes relais de radiotéléphonie mobile	10
b. Les opérations de lutte contre l'habitat indigne	11
c. Les modalités de recours contre l'avis des ABF	12
3. Simplifier la procédure de demande de permis de construire	12
a. La limitation des pièces à fournir	12
b. La dématérialisation de l'instruction des demandes	14
II. UN DISPOSITIF EN FAVEUR DE LA REVITALISATION DES CENTRES-VILLES QUI DOIT ÊTRE COMPLÉTÉ	17
1. La reconnaissance de la spécificité des villes moyennes	17
a. Des actions épisodiques et peu structurantes	18
b. La tentation de privilégier les métropoles	19
2. Le programme « Action Cœur de Ville »	20
3. Le dispositif d'opération de revitalisation de territoire (ORT)	22
a. Les principes généraux du dispositif	22
b. Les modifications législatives de l'article 54 du projet de loi	24
4. L'absence d'incitation fiscale	25
LISTE DES AMENDEMENTS PROPOSÉS	27
TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION	29

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi sur l'évolution du logement de l'aménagement et du numérique (ELAN) aborde un grand nombre de thématiques telles que la réalisation d'opérations d'aménagement complexes, la mobilisation du foncier public, la simplification des autorisations d'urbanisme, le logement social, l'accessibilité dans les bâtiments collectifs d'habitation, l'encadrement des loyers, les locations de courte durée à des fins touristiques, la lutte contre les marchands de sommeil, le dispositif de l'astreinte administrative en matière de lutte contre l'habitat indigne ou encore la revitalisation des centres-villes.

Il convient de rappeler que si l'essentiel du texte de ce projet de loi était connu depuis le mois de décembre, une nouvelle phase de concertation a permis de présenter les ambitions et les propositions du Gouvernement et de recueillir les réactions de tous les acteurs concernés dans le cadre d'une conférence de consensus.

Cette conférence de consensus, qui s'est déroulée du 12 décembre 2017 au 8 février 2018 au Sénat, a permis à chacun de donner son opinion d'expert et d'apporter des propositions complémentaires. Elle a constitué une démarche de concertation inédite, en associant les parties prenantes, les élus locaux, les parlementaires des deux chambres et l'État.

À l'issue de cette nouvelle phase de concertation, le texte ne comporte pas moins de 65 articles dont les objectifs majeurs sont les suivants :

- accélérer l'acte de bâtir en simplifiant les normes de construction et les procédures administratives ;

- soutenir et encourager la production de logements ;

- protéger les plus fragiles en améliorant le parcours résidentiel et en élaborant une nouvelle politique d'aides publiques mieux ciblée et plus efficace ;

- mettre les transitions énergétiques et numériques au service de l'habitant et de nouvelles solidarités entre les territoires et les générations ;

- libérer les innovations dans le domaine du logement et la créativité des constructeurs ;

– contractualiser avec les collectivités au service du développement d’une offre de logements adaptée aux territoires.

La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a décidé de se saisir pour avis de six articles du projet de loi. Il s’agit de la première initiative de ce type pour cette jeune structure qui a vocation à faire connaître et à prendre en compte la position de ces collectivités sur la définition et la mise en œuvre des différentes politiques publiques.

Ces articles concernent d’une part la simplification et la clarification des documents d’urbanisme et, d’autre part, un nouveau contrat intégrateur unique, l’opération de requalification des territoires (ORT), qui vise à répondre aux différents enjeux de développement locaux (mobilité, services, habitat, développement économique, etc.) en matière de revitalisation des centres des villes moyennes.

D’une manière générale, **vo**tre rapporteur considère que le projet de loi comporte une série d’outils nouveaux et de simplifications nécessaires à l’amplification de l’effort en faveur du logement et de l’aménagement du territoire qui feront l’objet de développements dans le présent rapport.

Pour autant, il convient de rappeler avec force que le maintien du maillage territorial passe par celui d’élus locaux et tout particulièrement de maires responsables et impliqués au quotidien dans l’ensemble des affaires communales.

Or, certaines dispositions du projet de loi opèrent des dessaisissements des maires au profit des présidents d’établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il en va ainsi du transfert au président de l’EPCI de la compétence en matière de délivrance des permis prévu à l’article 1^{er} pour les opérations d’aménagement pouvant être qualifiée de grande opération d’urbanisme (GOU). De même, en matière de lutte contre l’habitat indigne, l’article 58 prévoit que puisse être modifiées, par ordonnance, les dispositions relatives au transfert, aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière d’habitat, des polices de lutte contre l’habitat indigne relevant du code de la construction et de l’habitation.

Votre rapporteur considère que les équilibres au sein du bloc communal doivent résulter davantage de l’intelligence territoriale que de transferts systématiques décidés par la loi sans prendre en compte la diversité des situations locales. Il convient d’être vigilant à cet égard afin de conserver suffisamment de souplesse et d’agilité pour s’adapter à la réalité du terrain.

*

* *

I. LA NÉCESSAIRE SIMPLIFICATION DES RÈGLES D'URBANISME

Le Titre I^{er} du projet de loi s'intitule « *Construire plus, mieux et moins cher* », il comprend six chapitres visant respectivement à dynamiser les opérations d'aménagement pour produire plus de foncier constructible, favoriser la libération du foncier, favoriser la transformation de bureaux en logements, simplifier et améliorer les procédures d'urbanisme, simplifier l'acte de construire et améliorer le traitement du contentieux de l'urbanisme.

Les articles 12 et 14 à 17 qui font l'objet de la saisine de la délégation figurent au sein du chapitre IV consacré à la simplification et à l'amélioration des procédures d'urbanisme.

1. Améliorer l'articulation entre les documents d'urbanisme locaux

a. *La transition entre plans d'occupation des sols (POS) et plan local d'urbanisme (PLU)*

α. Le droit existant

L'article L. 174-6 du code de l'urbanisme, issu de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt prévoit de remettre en vigueur des plans d'occupation des sols (POS), sans limite dans le temps, lorsqu'un plan local d'urbanisme (PLU) a été annulé ou déclaré illégal.

Il s'agit d'une exception au principe de caducité des POS fixé par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) selon lequel, d'une part, les POS non transformés en PLU avant le 31 décembre 2015 sont caducs au 1^{er} janvier 2016, et, d'autre part, les POS dont la révision a été prescrite avant le 1^{er} janvier 2016 mais qui n'ont pas été mis en forme de PLU au 26 mars 2017, sont également caducs.

Ne sont pas concernées par l'échéance du 26 mars 2017 les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ayant prescrit l'élaboration d'un PLU intercommunal avant le 1^{er} janvier 2016, ainsi que les communes d'outre-mer.

L'article L. 174-6 a donc pour effet de faire survivre les POS alors même que ces documents d'urbanisme sont appelés à disparaître depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

Ces documents font ainsi obstacle à la mise en œuvre de politiques nationales d'aménagement durable du territoire. En effet, les POS n'ont pas, contrairement aux PLU, l'obligation formelle de mettre en œuvre les politiques initiées par la loi du 13 décembre 2000 susmentionnée et complétées par les lois Grenelle II et ALUR, qui imposent aux PLU d'intégrer davantage les enjeux environnementaux, en particulier

la préservation des continuités écologiques, la prise en compte du changement climatique ainsi que la lutte contre l'étalement urbain.

L'étude d'impact indique également que, bien que cette pratique soit marginale, il a été constaté que certaines collectivités territoriales adopteraient à dessein des PLU illégaux afin de bénéficier d'une remise en vigueur de leur POS.

β. Le droit proposé

L'article **12** du projet de loi modifie l'article L. 174-6 du code de l'urbanisme, dont il remplace le second alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

« Le plan d'occupation des sols est remis en vigueur pour une durée d'un an à compter de la date de cette annulation ou de cette déclaration d'illégalité. Il ne peut durant cette période faire l'objet d'aucune procédure d'évolution.

« À défaut de plan local d'urbanisme ou de carte communale exécutoire à l'issue de ce délai, le règlement national d'urbanisme s'applique sur le territoire communal. »

Près de 17 ans après la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, l'objet de la mesure est donc **d'acter définitivement la disparition des POS** qui ont bénéficié d'une succession de dispositions transitoires ou dérogatoires, favorisant le prolongement de leur durée de vie.

Même si les maires sont tenus d'écarter les dispositions illégales d'un POS lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme, il existerait un risque que ces POS remis en vigueur dans l'ordonnancement juridique conduisent à autoriser certaines occupations du sol prohibées par la réglementation actuelle ou contraires aux objectifs et orientations des politiques publiques. Il peut d'ailleurs être délicat pour les services instructeurs de distinguer les dispositions légales pouvant être appliquées de celles, illégales, devant être écartées.

Pour **votre rapporteur**, la limitation dans le temps de la survie des POS en cas d'illégalité ou d'annulation d'un PLU apparaît logique puisque ce type de document d'urbanisme est censé avoir disparu au plus tard le 26 mars 2017. Le retour au POS ne devrait concerner que les PLU dont la procédure a été entachée d'illégalités majeures et uniquement pour les communes dont le PLU serait annulé ou déclaré illégal mais qui disposaient auparavant d'un POS non devenu caduc. L'application du RNU au bout d'un an constitue un élément particulièrement dissuasif pour les communes en raison des importantes restrictions à la construction qu'il institue (interdiction de toute construction en dehors des parties actuellement urbanisées (PAU)).

Cette mesure ne sera pourtant **pas sans effet sur les finances des communes** concernées. L'étude d'impact indique que le retour au RNU dans le délai d'un an suivant l'annulation ou la déclaration d'illégalité du PLU, incitera les collectivités compétentes à réapprouver rapidement leur PLU et donc à recourir aux services d'un bureau d'études. Elle peut donc se traduire par l'engagement d'études complémentaires (actualisation par exemple des évaluations environnementales) ou

de nouvelles modalités de participation du public (concertation préalable, enquête publique) qui représenteront une dépense d'investissement supplémentaire pour les communes (ou groupements de collectivités territoriales compétents en matière de PLU). Au 25 septembre 2017, on dénombrait 51 communes couvertes par un POS suite à l'annulation d'un PLU. Ces communes seront, avec la réforme, soumises au règlement national d'urbanisme si elles n'approuvent pas un nouveau PLU dans le délai d'un an. **Votre rapporteur** propose, dans un souci de sécurité, de **porter à deux ans le délai** ouvert aux communes afin de leur permettre de disposer d'un temps plus raisonnable pour régulariser la situation de leur PLU.

Proposition n° 1 : Porter de un à deux ans le délai pour permettre à une commune de régulariser son PLU après une annulation.

b. La clarification des schémas d'aménagement régionaux (SAR)

Le schéma d'aménagement régional (SAR) est un document d'aménagement spécifique à certains territoires ultra-marins, à savoir la Guadeloupe, la Réunion, la Guyane, la Martinique et Mayotte, qui fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement et comprend un chapitre particulier, le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), permettant l'application de la loi littorale. Prévu aux articles L. 4433-7 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), il s'impose aux documents d'urbanisme locaux (SCoT et PLU) qui doivent être compatibles avec ses dispositions.

Le Conseil d'État a relevé, dans un avis récent, « *la difficile intelligibilité du régime applicable aux schémas d'aménagement régional (SAR)* » des régions d'outre-mer. En effet, les nombreux ajouts effectués depuis trente ans et les défauts d'actualisation de la partie réglementaire suite aux évolutions législatives ont abouti, comme le souligne le Conseil d'État, à un corpus de règles disparates mais juxtaposées, source de confusion. **L'article 14** du présent projet propose **d'habiliter le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance**, toute mesure relevant du domaine de la loi visant à actualiser, clarifier, simplifier et compléter le régime juridique des schémas d'aménagement régional des régions d'outre-mer du code général des collectivités territoriales. Un délai de douze mois est prévu pour faire aboutir cette réforme.

Les objectifs fixés dans cet article d'habilitation sont de redéfinir le plan de ces dispositions et d'en améliorer la rédaction afin de supprimer les difficultés d'intelligibilité du régime actuel, de supprimer les dispositions obsolètes, de modifier le contenu du SAR et en redéfinissant ses effets, notamment en ce qu'il tient lieu de schéma de mise en valeur de la mer, de schéma régional de cohérence écologique et de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, de modifier la liste des normes et documents avec lesquels le SAR doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte, et de simplifier certaines modalités procédurales relatives à son élaboration et son évolution.

Sans pouvoir en évaluer précisément l'impact à ce stade, la « remise en ordre » du régime juridique des SAR devrait permettre selon l'étude d'impact :

- d'accélérer les procédures d'élaboration, de modification ou de révision en cours,
- par là-même, le démarrage des projets structurants qui les sous-tendent,
- de réduire les coûts liés au contentieux, d'où une réduction de certaines dépenses des collectivités porteuses.

Votre rapporteur relève que l'impact de ces mesures sur les collectivités territoriales apparaît positif.

2. Fluidifier les modalités d'intervention des Architectes des Bâtiments de France (ABF)

a. Les projets d'installation d'antennes relais de radiotéléphonie mobile

α. Le droit existant

Actuellement, les projets d'installation d'antennes relais de radiotéléphonie mobile comprenant leurs supports et leurs locaux techniques sont soumis à formalité préalable au titre du code de l'urbanisme. En l'occurrence, lorsqu'un tel projet est implanté dans un lieu particulièrement sensible (site classé ou en instance de classement, site patrimonial remarquable, abords d'un monument historique), il doit également disposer d'une autorisation préalable délivrée sur le fondement de l'article L. 632-2 du code du patrimoine.

Dans ce cas, l'autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée **que si l'architecte des Bâtiments de France (ABF) a donné son accord** (ou avis conforme), éventuellement assorti de prescriptions. L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme se trouve alors liée par l'avis de l'ABF et ne peut s'y opposer qu'en engageant une procédure de recours auprès du préfet de région. Les opérateurs installent en moyenne environ 1 350 pylônes par an et 20 % de ces installations sont concernées par l'avis des ABF, soit environ 270 par an.

β. Le droit proposé

L'objectif du Gouvernement est de faciliter et d'accélérer le déploiement de la téléphonie mobile sur l'ensemble du territoire en faisant que l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme ne soit plus assujettie à l'accord de l'ABF et dispose de davantage de marges de manœuvre pour statuer sur les projets d'installation d'antennes relais de radiotéléphonie mobile.

L'article 15 du présent projet propose, en conséquence, la création d'un article L. 632-2-1 au sein du code du patrimoine qui modifie la portée de l'avis de l'architecte des Bâtiments de France en le rendant simple - c'est-à-dire qu'il ne

s'impose pas à l'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme - pour ces projets.

Le maire étant l'autorité compétente par principe en matière de délivrance d'autorisations d'urbanisme, cette mesure a pour effet de lui octroyer un pouvoir de décision plus étendu pour décider de l'opportunité d'autoriser ou pas l'implantation d'antennes relais de radiotéléphonie mobile, comprenant leurs supports et leurs locaux techniques, toujours dans le respect des règles d'urbanisme en vigueur.

b. Les opérations de lutte contre l'habitat indigne

Le code du patrimoine soumet à l'accord de l'ABF les travaux aux abords de monuments historiques et en site patrimonial remarquable. Lorsque des immeubles sont jugés insalubres ou dangereux, leur préservation en l'état s'avère impossible, leur dégradation étant irrémédiable. Les enjeux de sécurité et de santé nécessitent des travaux et, le cas échéant, la démolition totale ou partielle d'immeubles qui présentent un intérêt patrimonial. La pratique témoigne que, dans certains cas, les projets sont bloqués ou rendus excessivement difficiles par les exigences de l'ABF.

C'est pourquoi **l'article 15** propose, là aussi, de **modifier la portée de l'avis de l'Architecte des Bâtiments de France** en le rendant simple - c'est-à-dire qu'il ne s'impose pas à l'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme - pour une série limitative d'opérations :

- les opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux (RHI) et de traitement de l'habitat insalubre remédiable ou dangereux et des opérations de restauration immobilière (Thirori) de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ;
- les opérations menées pour l'exécution de mesures prescrites pour les immeubles à usage d'habitation déclarés insalubres à titre irrémédiable en application de l'article L. 1331-28 du code de la santé publique ;
- les opérations menées pour l'exécution de mesures prescrites pour les immeubles à usage d'habitation ayant fait l'objet d'un arrêté de péril pris en application de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation et assorti d'une ordonnance de démolition ou d'interdiction définitive d'habiter.

Le maire ou toute autre autorité en matière d'urbanisme **pourra passer outre un avis de l'ABF**, par exemple pour permettre la requalification globale d'un immeuble ou d'un îlot dégradé. On peut considérer que le stock d'arrêtés pouvant donner lieu à démolition s'élève à environ 1 600 arrêtés et que ce stock se renouvelle d'environ 400 à 500 arrêtés par an.

Toutefois, tous les immeubles visés par ces arrêtés ne sont pas situés en sites patrimoniaux remarquables (on compte environ 840 sites patrimoniaux remarquables en France). La part d'immeubles concernés actuellement par la procédure d'avis conforme de l'ABF est difficile à estimer, mais il est peu probable, selon l'étude d'impact, qu'elle dépasse les 50 %. Ainsi, le nombre d'immeubles concernés par la mesure est au maximum de quelques centaines.

c. Les modalités de recours contre l'avis des ABF

Les recours contre les avis de l'ABF dans le périmètre des abords des monuments historiques et celui des sites patrimoniaux remarquables sont une possibilité offerte à l'autorité en charge de la délivrance des autorisations d'urbanisme avant la délivrance de celle-ci par l'article L. 632-2 du code du patrimoine.

Actuellement, lorsque l'autorité compétente en droit des sols (le maire ou, le cas échéant, le président de l'EPCI) reçoit l'avis de l'ABF (accord, accord avec prescription ou refus), elle dispose d'un délai de 7 jours pour adresser son recours par lettre recommandée avec accusé de réception au préfet de région. En l'absence de réponse dans un délai de deux mois, le préfet de région **est réputé avoir rejeté le recours** de l'autorité compétente.

L'avis de l'ABF, qui, lorsqu'il est négatif, empêche la réalisation des projets, doit pouvoir être contesté et, surtout, faire l'objet d'un réexamen plus facilement qu'aujourd'hui. **L'article 15** propose de revenir à la situation qui préexistait à l'adoption de la loi du 7 juillet 2016 pour la liberté de création, l'architecture et le patrimoine, à savoir que **le silence gardé par le préfet**, représentant de l'État au niveau local et garant de la bonne application des lois et règlements, **vaut acceptation du recours**.

La délivrance des autorisations d'urbanisme étant une compétence décentralisée et dévolue principalement aux maires, ceux-ci pourront bénéficier d'une procédure plus rapide dans la délivrance des autorisations d'urbanisme. Cela permettra aussi une meilleure prise en compte de leur position en cas de désaccord avec l'architecte des Bâtiments de France.

3. Simplifier la procédure de demande de permis de construire

a. La limitation des pièces à fournir

Les professionnels de la construction (promoteurs, constructeurs, architectes) se plaignent régulièrement des **pratiques de certains centres instructeurs** consistant, dans le cadre de l'instruction de demandes d'autorisation d'urbanisme (DAU), à leur **demandeur des pièces additionnelles à celles limitativement énumérées** par le code de l'urbanisme.

Selon une enquête menée par le CGEDD, il apparaît que, parmi les pièces les plus fréquemment réclamées, trois types de pièces se distinguent : les plans

intérieurs (hors logements collectifs), les documents relatifs à l'insertion paysagère et aux perspectives et les profils et coupes. Il n'est pas inintéressant de noter qu'une partie de ces documents devaient être fournis avec la demande de permis avant la réforme de 2007. Pour autant, ces pratiques contribuent à l'allongement des délais d'instruction des DAU et sont contraires à l'objectif d'accélération des projets de construction.

L'article R. 431-4 du code de l'urbanisme prévoit pourtant qu'aucune autre information ou pièce que celles énumérées aux articles R. 431-5 et suivants ne peut être exigée par l'autorité compétente.

Le 1° de l'article 16 du présent projet vise à donner une valeur législative à l'interdiction pour les services instructeurs de solliciter des pièces étrangères aux dispositions du code de l'urbanisme. Votre rapporteur relève qu'il peut paraître *a priori* étonnant d'avoir recours à la loi pour faire appliquer une disposition réglementaire qui peut faire l'objet du contrôle de légalité des préfets. Toutefois, la persistance du phénomène explique ce choix, qui s'apparente à un rappel à l'ordre destiné aux services instructeurs qui utilisent ces demandes complémentaires à des fins dilatoires.

Selon l'étude d'impact, l'alinéa 3 de l'article L. 423-1 du code de l'urbanisme conduit à des demandes abusives de la part des services instructeurs qui profiteraient des plans intérieurs des constructions de logements collectifs pour recalculer les surfaces alors qu'elles sont déclaratives depuis la réforme de 2007 et/ou pour contrôler l'orientation des logements.

Le 2° de l'article 16 du présent projet consiste donc à supprimer cette disposition selon laquelle, sur demande du maire, un plan intérieur du projet concerné doit être joint au dossier de demande de permis de construire ou à la déclaration préalable lorsque les demandes de permis de construire ou les déclarations préalables concernent la construction de logements collectifs.

Votre rapporteur rappelle que cette disposition, introduite dans la loi ALUR à l'initiative du député Michel Piron, visait « *à ce que les maires puissent avoir une meilleure connaissance du contenu des projets de construction* ». Elle avait été adoptée contre l'avis du Gouvernement qui ne souhaitait pas complexifier la procédure mais avec le soutien de notre collègue François Pupponi et l'avis favorable à titre personnel de la rapporteure Audrey Linkenheld¹. Votre rapporteur a estimé qu'il n'est pas justifié de supprimer cette disposition qui donne une information utile aux maires.

Proposition n° 2 : Maintenir la disposition selon laquelle, sur demande du maire, un plan intérieur du projet concerné doit être joint au dossier de demande de permis de construire ou à la déclaration préalable lorsque les demandes de permis de construire ou les déclarations préalables concernent la construction de logements collectifs.

¹ Première séance du jeudi 16 janvier 2014.

b. La dématérialisation de l'instruction des demandes

L'article 17 du présent projet concerne tout d'abord les données demandées aux collectivités territoriales. Il existe en effet un Système d'informations et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux (SITADEL) qui est un fichier à finalité statistique rassemblant toutes les autorisations d'urbanisme délivrées par les collectivités locales. L'objectif du nouvel article L. 423-1 du code de l'urbanisme, introduit par le projet de loi, consiste à **élargir le champ des documents et données demandés aux services instructeurs des collectivités** pour répondre aux nouveaux enjeux de la dématérialisation de l'instruction des demandes d'urbanisme.

L'étude d'impact indique que, dans la mesure où la grande majorité des collectivités territoriales sont équipées de systèmes d'information dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme et transmettent ainsi les données demandées sous une forme dématérialisée, l'impact serait marginal.

Il convient de rappeler à cet égard que la loi Alur a mis fin, au 1^{er} juillet 2015, à la **mise à disposition gratuite des services de l'État** à toutes les communes compétentes en matière d'urbanisme, dès lors qu'elles appartiennent à une communauté de 10 000 habitants et plus. La loi Notre a encore réduit le nombre de ces communes en portant la taille minimale des EPCI à 15 000 habitants, sauf dérogation. L'organisation d'un service commun à l'échelle de la communauté (pour tout ou partie de ses communes membres) a été la solution retenue par une grande majorité des territoires en réponse aux dispositions de la loi Alur. La dématérialisation des procédures a été un des enjeux de la création de ces services communs mutualisés. Mais si ce processus apparaît bien avancé en zone urbaine, il l'est à l'évidence moins dans certaines zones rurales, et c'est dans ces communes que l'impact risque d'être le plus important.

Mais au-delà du sujet de l'alimentation de la base SITADEL, l'article 17 confirme les objectifs très exigeants fixés aux collectivités territoriales en matière de dématérialisation de l'instruction des permis de construire.

En ce qui concerne **le droit en vigueur**, l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme dispose que les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et les déclarations préalables sont adressées par pli recommandé avec demande d'avis de réception ou déposées à la mairie de la commune dans laquelle les travaux sont envisagés. D'après les dernières remontées SITADEL citées dans l'étude d'impact, 674 048 déclarations préalables et 372 139 permis ont été déposés en 2016.

α. Une dématérialisation à marche forcée

Il est important de rappeler que pour les demandes d'autorisations d'urbanisme (DAU), la saisine par voie électronique (SVE) entrera **en vigueur le 8 novembre 2018**.

En effet, le décret n° 2016-1491 du 4 novembre 2016 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique concernant les démarches effectuées auprès des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ou des établissements publics de coopération intercommunale **visent expressément ces documents dans la liste des actes bénéficiant d'une exception à titre transitoire jusqu'au 7 novembre 2018** pour l'application des dispositions des articles L. 112-8 et L. 112-9 du code des relations entre le public et l'administration. L'article L. 112-8 dispose que *« toute personne, dès lors qu'elle s'est identifiée préalablement auprès d'une administration, peut, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, adresser à celle-ci, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie »*.

Selon l'étude d'impact, les autorités compétentes vont devoir créer des téléservices sous peine de « saisines sauvages », c'est-à-dire des saisines effectuées par tout moyen comme la simple utilisation du mail de contact du site de la collectivité par exemple. Les présidents de l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) et de l'assemblée des communautés de France (AdCF) ont écrit au ministre de la cohésion des territoires, Jacques Mézard, le 26 janvier 2018 pour lui faire part du caractère inadapté de cette décision qu'ils jugent précipitée. Ils souhaitent que **l'ensemble des obligations en matière de dématérialisation des permis de construire soit reporté à 2022**.

Pour l'AMF et l'AdCF en effet, cette obligation entraînera de nouvelles charges de fonctionnement pour les collectivités qui devront se doter de logiciels et matériels informatiques adéquats et de personnels qualifiés et formés pour instruire ces dossiers dématérialisés. En outre, ces nouvelles charges *« n'ont pas été budgétées pour 2018 par la quasi-totalité des collectivités, faute de connaissance de l'impact de ces obligations, de leur maîtrise, de leurs conséquences aussi en terme financier et d'organisation »*, comme le soulignent les associations d'élus dans une note jointe à leur courrier.

Il s'agit d'un sujet très sensible dans la mesure où ce dispositif constitue la première des mesures relatives au vaste chantier de la dématérialisation des autorisations d'urbanisme, voulue par le gouvernement dans le cadre de sa stratégie Logement et réaffirmée par le Premier ministre Édouard Philippe le 1^{er} février 2018 dans le cadre du programme Action publique 2022.

β. Le dispositif proposé

L'article 17 ne porte que sur l'obligation pour les communes, dont le nombre total d'habitants est supérieur à un **seuil défini par décret**, de disposer d'une téléprocédure spécifique leur permettant de recevoir et d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme à compter du 1^{er} janvier 2022. Il complète le dispositif de la saisine par voie électronique défini par les articles L.112-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration. Dans un souci de parallélisme et de visibilité, le Gouvernement souhaite inscrire cette disposition en partie législative du code de l'urbanisme.

Ce seuil pourrait, selon l'étude d'impact, être fixé à 3500 habitants pour être cohérent avec les obligations de la réglementation relative à l'open data. 2948 communes ont plus de 3500 habitants ; elles regroupent 42 millions d'habitants, soit 67 % de la population totale. Du point de vue de la volumétrie, elles représentent 51 % de l'ensemble des actes pris annuellement. **Votre rapporteur considère opportun de fixer ce seuil dans la loi afin de sécuriser les communes.**

Proposition n° 3 : Fixer à 3500 habitants le seuil emportant l'obligation pour les communes de disposer d'une téléprocédure spécifique leur permettant de recevoir et d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme à compter du 1^{er} janvier 2022.

Pour ce qui concerne la saisine par voie électronique (SVE) des demandes d'autorisations d'urbanisme (DAU) qui doit entrer en vigueur le 8 novembre 2018, **votre rapporteur** relève qu'il n'est évidemment pas possible de modifier par la loi le décret du 4 novembre 2016. Toutefois, il apparaît indispensable de repousser cette obligation à 2022 dans un souci de cohérence et afin de permettre aux communes et EPCI de mettre en place les équipements nécessaires.

Votre rapporteur propose de modifier la rédaction proposée pour l'article L. 423-3 du code de l'urbanisme, en supprimant la mention « *sans préjudice des dispositions des articles L. 112-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration* », afin de ne laisser subsister dans ce code que l'obligation d'un traitement dématérialisé de la procédure des autorisations d'urbanisme en 2022.

Proposition n° 4 : Ne laisser subsister dans le code de l'urbanisme que l'obligation pour les communes et EPCI d'un traitement dématérialisé de l'ensemble de la procédure des autorisations d'urbanisme à compter du 1^{er} janvier 2022.

II. UN DISPOSITIF EN FAVEUR DE LA REVITALISATION DES CENTRES-VILLES QUI DOIT ÊTRE COMPLÉTÉ

Outre la baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales qui affecte l'ensemble des communes (baisse de la dotation globale de fonctionnement de 11 milliards entre 2014 et 2017), les villes moyennes ont été impactées au premier chef par les politiques publiques visant à la réduction des services déconcentrés de l'État (RÉATE, nouvelle carte militaire, nouvelle carte des sous-préfectures). Certaines villes moyennes ont ainsi souffert des restructurations opérées par l'État : un tribunal, une maternité ou une caserne qui ferment, ce sont non seulement des services et des emplois en moins, mais aussi une clientèle qui s'en va, des logements qui se vident, des écoles qui deviennent trop grandes.

Ces phénomènes se combinent parfois avec celui plus ancien de la désindustrialisation et avec la perte d'attractivité pour aboutir à une situation spécifique qui avait jusqu'alors été ignorée par les pouvoirs publics. La prise en compte de la spécificité des villes moyennes et plus précisément de leurs centres-villes a progressé au cours des dernières années pour aboutir aujourd'hui à un programme qui leur est consacré, « Action Cœur de Ville », et à un nouveau contrat intégrateur, l'opération de revitalisation de territoire (ORT), qui fait l'objet de l'article 54 du présent projet de loi.

1. La reconnaissance de la spécificité des villes moyennes

Les villes moyennes sont des maillons fondamentaux de l'armature urbaine française, trait d'union entre métropoles et territoires ruraux. Elles assurent des fonctions de centralité en accueillant des activités socio-économiques et de l'emploi, des établissements de santé et d'enseignement, des équipements sportifs et culturels, des sites patrimoniaux, des tribunaux, des services publics (mairie, petite enfance, aide sociale, sécurité sociale, poste, etc.), voire aussi des gares, des aéroports ou aérodromes, des ports ou même des casernes. Loin de constituer un tout homogène, elles peuvent présenter des trajectoires solides ou être plus vulnérables. Dans ce dernier cas, les politiques de l'habitat sont confrontées à un phénomène de perte de dynamisme, de perte d'attractivité et de décrochage de quartiers, voire de villes entières.

Les quartiers anciens de centre-ville peuvent concentrer de nombreux immeubles d'avant 1949, parfois classés et présentant une certaine qualité architecturale mais qui comportent des défauts qui nuisent à leur attractivité : logements de petite taille et mal distribués, absence d'équipements notamment pour les personnes à mobilité réduite, un bâti vieillissant, tissu urbain très contraint avec des immeubles imbriqués, courettes, difficulté de circulation.

Compte tenu des caractéristiques intrinsèques des immeubles, ce centre ancien entre au fil du temps dans une spirale négative. Le coût de réhabilitation de ce centre ancien étant relativement élevé, peu de gros travaux ont été réalisés et

de nombreux immeubles se dégradent en raison d'un développement de la vacance et de la paupérisation des occupants. Ces phénomènes résultent notamment :

- du départ de ménages les plus aisés et/ou les plus jeunes vers la périphérie, attirés par des lotissements avec des jardins, un coût moindre du foncier et le déplacement des zones d'activité du centre-ville vers la périphérie ;
- du vieillissement des occupants du parc qui s'est traduit par le départ des occupants historiques dans des logements ou des structures mieux adaptés à leur perte d'autonomie.

Le départ des ménages solvables entraîne également un déclin des commerces du centre-ville, qui, le plus souvent en l'absence de stratégie de différenciation fondée sur la qualité et la spécificité de leur offre, peuvent être concurrencés par le développement de grandes surfaces commerciales en périphérie et le dynamisme du e-commerce.

Ce phénomène de dévitalisation est assez répandu dans les villes moyennes, particulièrement dans leur centre-ville. Une étude conduite par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en 2016 et actualisée en 2017 sur un échantillon de 197 villes qualifiées de « moyennes »¹, confortée par les analyses d'un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'Inspection générale des finances (IGF) produit en juillet 2016 sur la « revitalisation commerciale des centres-villes », montre que ces villes sont particulièrement touchées par les différents symptômes de la dévitalisation.

a. Des actions épisodiques et peu structurantes

L'État a mis en place de 1973 à 1979 des contrats de villes moyennes, reposant sur un nouveau mode contractuel de relations entre l'État et les villes de taille moyenne. L'État apportait son aide (un tiers du financement de l'ensemble) pour la réalisation de projets de développement, de modernisation et d'embellissement définis au départ par chacune des villes contractantes. Il s'agissait de développer des villes « à taille humaine » où les phénomènes d'engorgement et de ségrégation sociale qui concernaient les grandes villes seraient évités. L'objectif était d'offrir à une classe moyenne en plein essor un cadre de vie agréable où les habitants peuvent accéder à des pratiques culturelles jusque-là réservées aux grandes agglomérations. Réorientée vers l'attraction de nouvelles activités industrielles et tertiaires grâce à des primes à l'installation, cette politique s'est arrêtée définitivement en 1979 en raison de la crise économique et de contraintes budgétaires.

¹ *Regards croisés sur les villes moyennes : Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux, Éditions de La Documentation française (mars 2018).*

Ce souci d'aider la ville moyenne n'est réapparu que de manière épisodique durant les décennies suivantes, notamment au travers de la politique des réseaux de villes lancée par la DATAR qui s'adressait principalement aux villes moyennes et favorisait la libre association de villes désireuses de mettre en commun des moyens et de réaliser des actions communes. Mais là encore, cette politique fut peu à peu abandonnée, les résultats étant assez faibles en termes de réalisations concrètes.

À partir des années 2000, les restructurations des cartes hospitalières, universitaires, militaires et judiciaires ont fragilisé les villes moyennes et les ont remises sur le devant de la scène. Une enveloppe de 320 millions d'euros sur la période 2009-2015 a été dédiée aux contrats et aux plans de redynamisation des villes concernées par ces restructurations.

En 2007, la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (Diact), qui a succédé à la DATAR entre 2005 et 2009, a lancé l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins ». Les vingt villes ou agglomérations sélectionnées ont été accompagnées pendant un an par des crédits d'études pour approfondir les questions que recouvrent sur leur territoire quatre politiques publiques essentielles : l'enseignement supérieur, les transports et l'accessibilité, la santé et l'offre de soins, la revitalisation des centres - villes.

b. La tentation de privilégier les métropoles

L'idée s'est imposée depuis une dizaine d'années que les villes moyennes (celles situées au cœur d'une unité urbaine comptant entre 20 000 et 100 000 habitants, selon la convention la plus fréquente) sont sur la pente d'un inexorable déclin.

Parfois sévèrement touchées par la désindustrialisation, les villes moyennes subissent les effets de la **métropolisation**, c'est à dire de la concentration accrue des emplois et des activités dans les grandes villes¹. Un mouvement que les pouvoirs publics ont encouragé depuis 2010 avec la création du statut de métropole², car une telle concentration et les échanges qu'elle favorise sont supposés encourager l'innovation, en raison de l'insertion de ces territoires dans les flux mondiaux des échanges et de la forte présence de compétences et de valeur ajoutée.

Cette analyse rejoint celle de France Stratégie en matière de dynamique de l'emploi³. Selon cette étude, « *les aires urbaines de moins de 100 000 habitants et les zones en dehors des grandes aires urbaines sont globalement positionnées sur*

¹ Voir « *Les villes moyennes sont-elles condamnées ?* », *Alternatives économique*, février 2018, n°376.

² *Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, et notamment ses articles 12 à 19.*

³ *Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants, France Stratégie La note d'analyse, novembre 2017 - N°64.*

des secteurs d'activité qui sont en perte de vitesse et cela pourrait accélérer leur décrochage économique ».

Constatant que « *dans les dix ans à venir, ces difficultés d'accessibilité risquent de s'accroître du fait du vieillissement de la population dans certains territoires, notamment ruraux* » la note se conclut de la manière suivante :

« Dans un contexte de rareté budgétaire, un choix d'allocation géographique des investissements publics est nécessaire. Une solution de compromis pourrait consister à concentrer l'investissement sur les métropoles, mais aussi à soutenir les territoires risquant le plus de décrocher définitivement, tout en investissant moins dans les territoires intermédiaires. »

« On peut penser notamment à limiter certains investissements au rendement particulièrement faible. Par exemple, dans les villes moyennes où les taux de vacance de logements sont élevés, doit-on inciter à la construction de nouveaux logements, notamment de logements sociaux ? »

Votre rapporteur salue le renversement de perspective en faveur des villes moyennes porté par le Gouvernement. Celui-ci se traduit par la mise en œuvre rapide du programme « Action Cœur de Ville » et la création d'un nouvel outil, l'opération de revitalisation de territoire (ORT).

2. Le programme « Action Cœur de Ville »

Considérant la lutte contre la fracture territoriale et la redynamisation des villes moyennes comme une priorité nationale, le président de la République a exprimé, dès la première Conférence Nationale des Territoires, la volonté de l'État de lancer un programme qui engage l'ensemble du Gouvernement et un partenariat d'acteurs sur la durée de la mandature.

Ce programme, intitulé « Action Cœur de Ville » vise à créer les conditions efficaces du renouveau et du développement de ces villes en mobilisant les moyens de l'État (au plan central et déconcentré) et de ses partenaires en faveur de la mise en œuvre de projets de territoire portés par les communes centres, avec leurs intercommunalités. Il a été annoncé par le Premier ministre lors de la seconde Conférence Nationale des Territoires à Cahors en décembre 2017. Il est piloté par le ministre de la Cohésion des territoires et concerne 222 villes ou binômes de villes sélectionnés le 26 mars 2018, sur proposition du ministre, par un comité national de pilotage.

Le programme mobilise spécifiquement environ 5 milliards d'euros sur cinq ans et accompagnera les études et l'ingénierie des projets, leur mise en œuvre opérationnelle et le soutien et la valorisation des actions innovantes et expérimentales. Les partenaires du plan sont la Caisse des Dépôts (CDC), Action logement, l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) et l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

La démarche d'accompagnement proposée à ces territoires bénéficiaires donne lieu à la signature d'une convention-cadre pluriannuelle spécifique. Elle permet, sur la base d'un diagnostic, d'une stratégie, d'un projet et d'un plan d'actions, de mobiliser les crédits des partenaires financiers.

Selon le guide du programme réalisé par le Ministère de la cohésion des territoires et le CGET¹, celui-ci s'adresse en priorité à des villes moyennes « *pôles d'attractivité* », hors du périmètre des métropoles, dans lesquelles une action de redynamisation du cœur de ville est nécessaire, soit comme c'est majoritairement le cas, pour corriger une situation de difficulté sur le plan de l'offre de logements, du commerce, de l'attractivité, des services, etc., soit pour éviter de dégrader la situation du centre-ville. Il souligne qu'une commune ne peut intégrer le programme qu'en association avec l'intercommunalité dont elle est membre car plusieurs thématiques d'intervention relèvent des compétences intercommunales et parce que le succès du projet de territoire implique une coordination et une cohérence des stratégies et des actions entre la commune, les communes limitrophes et l'intercommunalité.

L'élaboration de la convention est engagée pour toutes les villes retenues dès le printemps 2018. La convention-cadre pluriannuelle « Action cœur de Ville » doit être signée entre l'État, les partenaires financeurs du programme, d'une part, et la commune retenue et son intercommunalité, d'autre part, au plus tard le 30 septembre 2018.

Les collectivités territoriales régionales et départementales sont signataires à leur demande, notamment lorsque cela peut faciliter la mise en œuvre des projets, par exemple lorsque ces collectivités sont délégataires de certaines aides.

La période de préparation, qui peut durer au maximum jusqu'au 30 septembre 2018, doit permettre aux collectivités de réunir les éléments nécessaires à l'élaboration de la convention-cadre avec les partenaires du programme, notamment en :

- identifiant les référents locaux (dont un directeur de projet) et en mobilisant les services qui pourront travailler sur le projet ;
- rassemblant les éléments de diagnostic, de projet, et les outils préalablement existants ;
- préparant les conditions d'intégration des dispositifs et contrats préexistants ;
- identifiant les actions dites matures pouvant être engagées dès 2018 ;

¹ *Guide du programme « Action Cœur de Ville », Présentation du programme, outils, mise en œuvre, Avril 2018, page 15.*

- identifiant les sujets devant donner lieu à des expertises complémentaires (qu'il s'agisse d'études urbaines pour l'élaboration du projet ou d'études techniques spécifiques), la « feuille de route » de la phase d'initialisation ;

- rédigeant de manière adaptée les éléments de la convention-cadre pluriannuelle, sur la base de la convention-type annexée dans le présent guide.

La phase suivante, dite d'initialisation, doit être conduite dans un délai compris entre 1 mois, pour les collectivités étant les plus matures (par exemple, celles qui ont déjà signé un contrat « centre-ville de demain » avec la CDC ou dont le centre-ville bénéficie du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain), et 18 mois maximum à compter de la signature de la convention-cadre. L'ANAH consacrera, jusqu'en 2022, 25 millions d'euros au cofinancement de la direction de projet dédiée à la démarche : 50 % du salaire du responsable recruté (sous critères), là où les communes et les EPCI ne seront pas en mesure d'en assurer seules le portage. 140 millions d'euros seront par ailleurs consacrés aux études et à l'ingénierie des programmes (études pré-opérationnelles, expertises, suivi et animation des dispositifs programmés).

Une enveloppe de 50 millions d'euros sera mobilisée par la CDC et consacrée au financement de missions d'ingénierie et d'expertises portant sur le diagnostic, le projet et des opérations dans le cadre du programme.

Enfin la phase de déploiement concerne la mise en œuvre des actions constituant le projet, jusqu'au terme de la convention.

Chaque action est présentée sous la forme de fiche annexée à la convention. Les fiches-actions seront signées par les collectivités et les seuls financeurs concernés par l'action. Aucune action requérant l'engagement de financements des partenaires du programme ne pourra être engagée au-delà du 31 décembre, sauf en cas d'extension non définie à ce jour.

3. Le dispositif d'opération de revitalisation de territoire (ORT)

a. Les principes généraux du dispositif

Ce nouveau contrat intégrateur doit permettre de simplifier les démarches administratives et financières des collectivités. L'opération de revitalisation de territoire (ORT) propose une vision intégrée à l'échelon intercommunal des différents mécanismes pouvant être mobilisés.

L'étude d'impact distingue deux prérequis complémentaires pour mener à bien une telle opération :

- développer une approche intercommunale notamment pour éviter des contradictions dans les stratégies urbaines et commerciales qui peuvent conduire à développer en périphérie une offre commerciale concourant à dévitaliser le centre ancien ;

- disposer d'un projet d'intervention formalisé intégrant des actions relevant de différentes dimensions (habitat, urbanisme, commerces, économie, politiques sociales) dont la mise en œuvre doit être coordonnée.

La formalisation du projet est nécessaire pour lui donner une visibilité et une légitimité qui amènent tous les financeurs à se positionner à son égard. Elle doit favoriser l'émergence d'une direction de projet transversale pour mobiliser en interne de la structure du porteur de projet, obtenir des dérogations aux pratiques habituelles, coordonner, solliciter et maintenir le contact avec les nombreux acteurs très divers concourant à la réussite du projet. L'intérêt d'une telle démarche, reconnue par les acteurs de terrain, est de travailler de façon transversale et de réduire les démarches contractuelles parallèles des collectivités territoriales par une ouverture large de la liste des signataires.

C'est dans cet esprit qu'avait été créée dans la loi n°2017-86 relative à l'égalité et la citoyenneté, l'opération de requalification de quartier ancien dégradé (ORQAD). Le contenu de cette ORQAD doit être revu et transformé en ORT pour mieux répondre aux problématiques de dévitalisation, en ajoutant aux actions prévues en faveur de l'habitat, des actions complémentaires sur les volets commerciaux et urbains.

Par ailleurs, plusieurs mesures en faveur de ces territoires, certaines législatives et prévues par le présent article - comme la dispense d'autorisation d'exploitation commerciale pour les commerces en centre-villes, la possibilité de suspendre temporairement l'examen des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale en périphérie - et d'autres, non législatives, liés à l'affectation de moyens par l'État, sont prévues pour revitaliser ces villes et leurs agglomérations.

De 2018 à 2020, cet outil sera utilisé en priorité dans les villes moyennes dans le cadre du programme « Action cœur de Ville » lancé par le Gouvernement en décembre 2017, 222 villes ont été identifiées pour participer à ce programme. Elles seront toutes intégrées dans le programme à partir de 2018 mais 36 villes ont été pré-identifiées par le Ministère de la cohésion des territoires comme susceptibles de figurer parmi les villes prioritaires du plan « Action Cœur de Ville » dès 2018. La durée minimale du projet sera de 5 ans.

Les opérations de revitalisation de territoire ont pour objet la mise en œuvre d'un projet global de territoire destiné à adapter et moderniser le parc de logements et de commerces ainsi que le tissu urbain de ce territoire, pour améliorer son attractivité, lutter contre la vacance des logements et des commerces ainsi que contre l'habitat indigne et valoriser le patrimoine bâti, dans une perspective d'innovation et de développement durable des secteurs du commerce et de l'artisanat.

Votre rapporteur propose d'élargir les perspectives d'innovation et de développement durable au secteur des services dont on connaît l'importance pour l'ensemble de la population.

Proposition n° 5 : Ajouter le secteur des services parmi ceux concernés au sein des ORT par l'innovation et le développement durable à côté de ceux du commerce et de l'artisanat.

Le texte prévoit que la convention délimite le périmètre du ou des secteurs d'intervention, parmi lesquels figure nécessairement le centre-ville de la ville principale du territoire. Dans un souci de précision, **votre rapporteur** propose de préciser la notion de ville principale qui pourrait donner lieu à des interprétations divergentes. Le critère retenu est celui du nombre d'habitants qui apparait le plus pertinent pour qualifier la ville principale.

Proposition n° 6 : Préciser que la ville principale dans le cadre d'une ORT est la ville du territoire comptant le plus grand nombre d'habitants.

b. Les modifications législatives de l'article 54 du projet de loi

L'article 54 supprime le seuil d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) pour les projets commerciaux situés dans les centres des villes signataires d'une opération de revitalisation de territoire avec l'État, tels que définis par l'ORT. Selon l'étude d'impact, le gain de temps d'une absence de procédure d'AEC serait au minimum de 5 mois auquel il convient d'ajouter le temps de confection du dossier.

Votre rapporteur considère que la libéralisation totale des installations commerciales au sein des centres-villes faisant l'objet d'une ORT ne permet pas aux maires ou aux présidents d'EPCI concernés d'avoir un droit de regard sur de telles installations, qui sont pourtant structurantes. Il propose un amendement ouvrant une possibilité pour les élus concernés de saisir la CDAC pour de telles installations commerciales supérieures à 400 mètres carrés. Il s'agit d'une corde de rappel dans les cas, sans doute très rares, où les projets d'installations ne seraient pas conformes aux dispositions ou à l'esprit de la convention ORT.

Proposition n° 7 : Ouvrir une possibilité au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière d'urbanisme ainsi qu'au maire d'une commune limitrophe de la commune d'implantation du projet de saisir la CDAC pour de telles installations commerciales supérieures à 400 mètres carrés.

L'article introduit également une possibilité, pour le préfet, de **suspendre pour une durée maximale de trois ans l'enregistrement et l'examen par les CDAC d'une demande d'autorisation commerciale**, dans la périphérie des communes signataires, c'est-à-dire hors des secteurs d'interventions de l'ORT, dans le cadre d'un examen de l'impact du projet concerné sur l'opération de

revitalisation de territoire. Cette suspension pourra concerner les demandes d'autorisation d'exploitation commerciale relatives aux projets dont l'implantation est prévue **sur le territoire d'une ou plusieurs communes signataires de cette convention mais hors des secteurs d'intervention de l'opération**, mais également ceux **situés dans des communes qui n'ont pas signé la convention** mais sont **membres de l'établissement public de coopération intercommunale signataire** de la convention d'opération de revitalisation de territoire **ou d'un établissement public de coopération intercommunale limitrophe de celui-ci**.

Le préfet examinera les caractéristiques du projet et tiendra compte des éléments propres aux centres-villes et territoires concernés (notamment le niveau et l'évolution des taux de logements vacants, de vacance commerciale et de chômage). Il convient de noter que la situation particulièrement dégradée de certains centres-villes motive d'ores et déjà des avis négatifs des commissions d'aménagement commercial (CDAC et CNAC) lorsque les projets visés, situés hors de ces centres-villes, sont susceptibles de porter atteinte à l'« *animation de la vie urbaine* » ou à la « *préservation des centres urbains* ».

Votre rapporteur considère que **la possibilité pour le préfet de suspendre** l'enregistrement et l'examen des demandes d'autorisation relatives aux projets mentionnés au 1° et au 4° de l'article L.752-1 du code de commerce **doit être suffisamment ciblée pour ne pas donner lieu à des procédures arbitraires**. C'est pourquoi il propose, dans un souci de proportionnalité, de **restreindre la deuxième possibilité de cette suspension aux seules communes limitrophes de l'établissement public de coopération intercommunale signataire** et non à l'ensemble des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale limitrophe à celui ayant signé une convention ORT.

Proposition n° 8 : Restreindre la possibilité de suspension de l'enregistrement et de l'examen des demandes d'autorisation commerciales aux seules communes limitrophes de l'établissement public de coopération intercommunale signataire et non à l'ensemble des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale limitrophe de celui ayant signé une convention ORT.

4. L'absence d'incitation fiscale

Dans le passé, plusieurs dispositifs dérogatoires au droit commun fiscal mais destinés à dynamiser l'emploi et l'égalité des chances ont été adoptés dans le cadre de la politique de la ville.

L'article 102 de loi de finances pour 2018 a mis en place un mécanisme d'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (jusqu'à 15 %) qui figure à l'article 1388 *quinquies* C du code général des impôts, au bénéfice des magasins de moins de 400 m² et à la discrétion des communes et des EPCI. L'efficacité d'un tel mécanisme n'est cependant pas avérée.

La mise en place d'un dispositif s'apparentant à des zones franches pour les centres-villes à revitaliser, au travers d'une réelle contribution fiscale de l'État, constituerait un effet de levier *a priori* plus efficace. **Votre rapporteur** propose un amendement créant une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ainsi que de cotisation foncière des entreprises (CFE) pendant cinq ans pour les entreprises nouvellement implantées dans les centres-villes faisant l'objet d'une opération de revitalisation de territoire.

Cette proposition a pour but de compléter les propositions qui seront formulées dans le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) sur la fiscalité du commerce et sur une éventuelle distorsion de concurrence du numérique.

Lors de son audition, le CGET a par ailleurs indiqué qu'un volet fiscal (fiscalité du patrimoine) serait intégré au projet de loi de finances pour 2019.

Proposition n° 9 : Exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ainsi que de cotisation foncière des entreprises (CFE) pendant cinq ans les entreprises nouvellement implantées dans les centres-villes faisant l'objet d'une opération de revitalisation de territoire.

LISTE DES AMENDEMENTS PROPOSÉS

Proposition n° 1 à l'article 12 : Porter de un à deux ans le délai pour permettre à une commune de régulariser son PLU après une annulation.

Proposition n° 2 à l'article 16 : Maintenir la disposition selon laquelle, sur demande du maire, un plan intérieur du projet concerné doit être joint au dossier de demande de permis de construire ou à la déclaration préalable lorsque les demandes de permis de construire ou les déclarations préalables concernent la construction de logements collectifs.

Proposition n° 3 à l'article 17 : Ne laisser subsister dans le code de l'urbanisme que l'obligation pour les communes et EPCI d'un traitement dématérialisé de l'ensemble de la procédure des autorisations d'urbanisme à compter du 1^{er} janvier 2022.

Proposition n° 4 à l'article 17 : Fixer à 3500 habitants le seuil emportant l'obligation pour les communes de disposer d'une téléprocédure spécifique leur permettant de recevoir et d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme à compter du 1^{er} janvier 2022.

Proposition n° 5 à l'article 54: Ajouter le secteur des services parmi ceux concernés au sein des ORT par l'innovation et le développement durable à côté de ceux du commerce et de l'artisanat.

Proposition n° 6 à l'article 54: Préciser que la ville principale dans le cadre d'une ORT est la ville du territoire comptant le plus grand nombre d'habitants.

Proposition n° 7 à l'article 54 : Ouvrir une possibilité au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière d'urbanisme ainsi qu'au maire d'une commune limitrophe de la commune d'implantation du projet de saisir la CDAC pour de telles installations commerciales supérieures à 400 mètres carrés.

Proposition n° 8 à l'article 54 : Restreindre la possibilité de suspension de l'enregistrement et de l'examen des demandes d'autorisation commerciales aux seules communes limitrophes de l'établissement public de coopération intercommunale signataire et non à l'ensemble des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale limitrophe de celui ayant signé une convention ORT.

Proposition n° 9 à l'article 54: Exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ainsi que de cotisation foncière des entreprises (CFE) pendant cinq ans les entreprises nouvellement implantées dans les centres-villes faisant l'objet d'une opération de revitalisation de territoire

TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du 15 mai 2018 sous la présidence de M. Jean-René Cazeneuve, la Délégation examine le présent rapport d'information (M. Jean-Paul Mattei, rapporteur).

Cette réunion ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/5WToQC>

—φπφπ—