

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

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

# Compte rendu

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

Mercredi  
7 avril 2010  
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 45

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

– Examen du Titre I « Logement-Urbanisme » (articles 1 à 15 *quinquies*) et des articles précédemment réservés du Titre III « Énergie-climat » (articles 34 à 34 *bis*) du projet de loi portant engagement national pour l'environnement (n° 1965) (*MM. Serge Grouard et Bertrand Pancher, rapporteurs*)..... 2

**Présidence de  
M. Christian Jacob**  
*Président*



La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, sur le rapport de **MM. Serge Grouard et Bertrand Pancher**, le **Titre I « Logement-Urbanisme » (articles 1 à 15 *quinquies*)** et les articles précédemment réservés du **Titre III « Énergie-climat » (articles 34 à 34 *bis*)** du projet de loi portant engagement national pour l'environnement (n° 1965).

**M. le président Christian Jacob.** Je suis heureux d'accueillir M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme. Je précise qu'aucun des amendements déposés sur cette partie du texte n'a été déclaré irrecevable, ceux qui risquaient de l'être ayant été opportunément dotés d'un gage. Par ailleurs, l'examen du texte en séance publique aura lieu du 4 au 7 mai ; les amendements doivent être déposés au plus tard avant le 29 avril à dix-sept heures.

S'agissant d'un texte précédemment examiné par la Commission des affaires économiques, je propose que nous adoptions la méthode habituelle, c'est-à-dire que nous ne reprenions pas le débat sur les amendements qu'elle a déjà adoptés, sauf avis contraire de l'un d'entre vous.

**M. Philippe Tourtelier.** Même si nous sommes d'accord avec la méthode proposée, je rappelle, monsieur le président, que notre Commission est saisie au fond, et que rien ne lui interdit de voter dans un sens différent de celui de la Commission des affaires économiques. Par ailleurs, il est arrivé que les deux commissions soient convoquées en même temps. Les députés n'ayant pu participer à toutes les réunions, il conviendrait donc de préciser les débats qui ont déjà eu lieu dans l'autre commission.

**M. Serge Grouard, rapporteur de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.** Je précise que les rapporteurs et les rapporteurs pour avis ont cherché à travailler le plus possible en commun afin d'adopter une position cohérente. Ils ont participé aux travaux des deux Commissions, et leurs avis seront identiques.

**M. Philippe Tourtelier.** Je ne cherchais pas à remettre en cause le travail des rapporteurs. En revanche, je regrette que ni l'énergie, ni l'urbanisme ne soient de la compétence de notre Commission.

## TITRE I<sup>ER</sup>

### BÂTIMENTS ET URBANISME

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

##### Amélioration de la performance énergétique

**Article 1<sup>er</sup> :** (articles L. 111-9, L. 111-9-1 [nouveau], L. 111-10, L. 111-10-2 [nouveau], L. 111-11, L. 134-1, L. 134-3, L. 134-3-1 [nouveau], L. 134-4, L. 134-4-1 à L. 134-4-3 [nouveaux], L. 134-5 et L. 271-6 du code de la construction et de l'habitation et L. 125-5 du code de l'environnement) : *Réglementation thermique des bâtiments et élargissement du diagnostic de performance énergétique*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CD 1443 présenté par M. Michel Piron et M. Serge Poignant, rapporteurs pour avis de la commission des affaires*

*économiques, et par M. Serge Grouard et M. Bertrand Pancher, rapporteurs de la commission du développement durable.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CD 1294 de M. Philippe Tourtelier.*

**M. Philippe Tourtelier.** L'amendement vise à préciser l'alinéa 4 de cet article de façon à prendre en compte, dans la réglementation applicable aux constructions nouvelles, les impacts environnementaux du système de production, de transport et de distribution de l'énergie consommée plutôt que les seules émissions de gaz à effet de serre.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** S'agissant de l'amendement, mon avis est défavorable. Le texte a fait l'objet de nombreux ajouts et devient très lourd. Nous devons prendre garde à préserver sa cohérence initiale.

**Mme Geneviève Gaillard.** Le texte est lourd, certes, mais il est censé reprendre les objectifs fixés lors du Grenelle de l'environnement. Nous passons, et c'est dommage, à côté d'un enjeu très important, celui de la prise en compte de la production et du transport des matériaux utilisés dans la construction.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD 1295 de M. Philippe Tourtelier.*

**M. Philippe Tourtelier.** Cet amendement vise à prendre en compte ce que l'on appelle l'énergie incorporée, parfois appelée énergie grise, c'est-à-dire la somme des énergies nécessaires à la production.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Avis défavorable, pour les mêmes raisons que précédemment.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis, elle est saisie de l'amendement CD 1261 de M. Michel Piron, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** Cet amendement prévoit qu'à partir de 2020 sont déterminées par décret en Conseil d'État, pour les constructions nouvelles, les émissions de gaz à effet de serre correspondant à leur performance énergétique et une méthode de calcul adaptée à ces émissions.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme.** Cet amendement important fait suite à un rapport de l'OPECST, qui avait souhaité mettre en place un « grammage » en CO<sub>2</sub>, s'agissant notamment des émissions de gaz à effet de serre. Un tel dispositif serait toutefois trop compliqué à mettre en œuvre, d'autant que la prochaine réglementation thermique – RT 2012 –, qui permettra l'entrée en application de la norme « Bâtiments Basse Consommation » – BBC – au 1er janvier 2013, deviendrait alors inopérante. Ce critère sera pris en compte, conformément à ce que l'amendement propose, dans la prochaine réglementation thermique.

*La Commission adopte l'amendement.*

Elle **adopte** ensuite successivement les amendements rédactionnels CD 1444 rectifié et CD 1445 des rapporteurs,.

Puis, elle examine l'amendement CD 1262 des rapporteurs.

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** L'amendement précise que c'est bien le maître d'œuvre qui a pour obligation de respecter la réglementation thermique. En effet, le projet de loi prévoit un contrôle extérieur de la part d'une personne n'ayant pas de lien avec le chantier, ce qui revient à ajouter un nouvel acteur, chargé de contrôler un professionnel dont le rôle est déjà d'exercer un contrôle. Il résulterait de cette disposition une insécurité juridique par dilution des responsabilités et un coût supplémentaire en honoraires.

La Commission **adopte** l'amendement.

Puis, elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CD 1446 et CD 1447 des rapporteurs.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CD 1263 des mêmes auteurs.

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Il se justifie pour les mêmes raisons que pour l'amendement CD 1262.

La Commission **adopte** l'amendement.

Puis, elle examine l'amendement CD 1264 de M. Michel Piron, rapporteur pour avis.

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Cet amendement, adopté par la Commission des affaires économiques contre mon avis et celui du Gouvernement, consiste à prendre en compte l'objectif européen dit des « 3x20 » du paquet énergie climat.

La Commission **adopte** l'amendement.

Elle **adopte** ensuite successivement les amendements rédactionnels CD 1448 et CD 1449 des rapporteurs.

Puis, elle est saisie de l'amendement CD 1265 des mêmes auteurs.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Il convient de mettre le texte en conformité avec les dispositions précédemment adoptées.

La Commission **adopte** l'amendement.

Elle **adopte** également l'amendement rédactionnel CD 1450 des rapporteurs.

Puis elle examine l'amendement CD 1266 des mêmes auteurs.

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Il s'agit à nouveau d'éviter un « contrôle du contrôleur ».

La Commission **adopte** l'amendement.

Elle **adopte** ensuite successivement les amendements rédactionnels CD 1451 rectifié et CD 1452 des rapporteurs.

Puis elle est saisie de l'amendement CD 1267 de M. Michel Piron, rapporteur pour avis.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** C'est un amendement de conséquence relatif à la méthode de calcul des émissions.

La Commission **adopte** l'amendement.

Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CD 1453 et CD 1454 des rapporteurs.

Elle examine ensuite l'amendement CD 1268 des mêmes auteurs.

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Cet amendement prévoit la réalisation, dans les copropriétés de plus de cinquante lots, d'un audit énergétique. En effet, dans une copropriété de cette taille, l'audit ne coûte pas plus cher qu'un diagnostic de performance énergétique – DPE –, tout en étant plus précis et exigeant.

La Commission **adopte** l'amendement.

Elle **adopte** ensuite successivement les amendements rédactionnels CD 1455, CD 1456, CD 1457 et CD 1458 des rapporteurs.

Puis, elle est saisie de l'amendement CD 1260 des rapporteurs.

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Il s'agit, par simple bon sens, de repousser au 1<sup>er</sup> janvier 2012 l'entrée en vigueur des dispositions relatives au DPE afin de laisser au Gouvernement le temps d'améliorer le dispositif.

**M. Philippe Tourtelier.** De nombreuses dispositions de la loi Grenelle I fixaient l'année 2012 pour échéance. Je suis d'accord avec l'amendement, mais je constate que nous prenons beaucoup de retard.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Pour ce qui concerne le bâtiment, nous sommes au contraire plutôt en avance : la part de demandes de permis pour des constructions basse consommation atteint 9 %, alors que l'on espérait seulement 3 %. La réglementation thermique 2012 – qui va nous permettre de mettre en œuvre la norme BBC à partir de janvier 2013 pour les habitations et de janvier 2011 pour les bâtiments à usage tertiaire – sera prête au mois d'août. Enfin, le nombre d'éco-prêts à taux zéro atteint 100 000, soit beaucoup plus que prévu.

La Commission **adopte** l'amendement.

Puis, elle **adopte** l'article 1<sup>er</sup> **modifié**.

**Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>** : (article L. 152-1 du code de la construction et de l'habitation) - (article 1<sup>er</sup> bis [nouveau]) : *Responsabilité pénale des maîtres d'œuvre*

*La Commission examine l'amendement CD 1270 des rapporteurs, portant article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>, cet amendement faisant l'objet du sous-amendement CD 1621 du Gouvernement.*

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** L'amendement CD 1270 vise à prévoir une procédure simplifiée de sanction en cas de non-conformité d'un bâtiment neuf à la réglementation thermique. Mais il n'y aurait pas de sens de restreindre cette mesure aux infractions relatives à la perméabilité et à l'isolation, dans la mesure où la RT 2008 impose une exigence de performance globale du bâtiment. Par ailleurs, il convient, pour l'attestation, de faire explicitement référence à l'article L. 111-9-1.

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** La rédaction de notre amendement ne me semble pas exclusive, même si elle fait plus particulièrement référence à la perméabilité et à l'isolation, de façon à donner une assise concrète au jugement pénal.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** La future RT 2012 ne comprend aucune donnée spécifique relative à l'isolation, car nous souhaitons conserver une approche globale du bâtiment. L'objectif est une consommation maximale de 50 kilowattheures par mètre carré et par an, mais les moyens d'y parvenir sont laissés au choix du constructeur. Dans ces conditions, et même si la liste n'est pas limitative, la référence à l'isolation risque d'engendrer des complications.

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** J'entends cet argument, mais j'insiste sur la nécessité de procéder à toutes les vérifications nécessaires.

Le sous-amendement pose un autre problème en ce qu'il propose d'asseoir le jugement sur l'attestation prévue à l'article L. 111-9-1. Et si l'attestation est incorrecte ? Autant j'étais contre « le contrôle du contrôleur » dans une situation normale, autant il me paraît nécessaire, en cas de contentieux, de chercher ailleurs la source du jugement.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Je propose de supprimer la deuxième partie du sous-amendement...

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Mais dans ce cas l'amendement n'aurait plus de sens.

**M. le président Christian Jacob.** Je propose d'adopter l'amendement en l'état, quitte à le rectifier lorsque la Commission se réunira au titre de l'article 88 du règlement.

*Le sous-amendement CD 1621 est alors retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CD 1270.*

**Après l'article 1<sup>er</sup>**

*La Commission est saisie de l'amendement CD 1269 de M. Michel Piron, rapporteur pour avis, portant article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Cet amendement a été adopté par la Commission des affaires économiques contre mon avis et celui du Gouvernement. Il pose des conditions que je juge difficiles à vérifier. Les bonnes intentions ne font pas nécessairement une bonne législation.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** En outre, la disposition prévue par l'amendement figure déjà dans un décret. La pratique du commissionnement entre diagnostiqueurs et agents immobiliers étant interdite, cet amendement est superflu.

**M. Christophe Caresche.** D'une manière générale, la séparation entre domaines réglementaire et législatif est quelque peu malmenée depuis le début de l'examen de ce projet de loi !

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Avis défavorable, pour les raisons qui viennent d'être précisées.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article 2** (article L. 111-10-3 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) : *Travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments à usage tertiaire*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CD 1459 des rapporteurs.*

*Puis elle adopte l'article 2 ainsi modifié.*

#### **Après l'article 2**

*La Commission est saisie de l'amendement CD 1622 de M. Bertrand Pancher, rapporteur, portant article additionnel après l'article 2.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** La loi du 10 juillet 1970 prévoit déjà la disposition proposée par l'amendement.

*L'amendement est retiré.*

**Article 2 bis A** (article 1391 C du code général des impôts) : *Extension aux organismes contribuant au logement des personnes défavorisées du bénéfice du dégrèvement de TFPB pour les travaux en faveur de l'accessibilité*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CD 1460 des rapporteurs.*

*Puis elle adopte l'article 2 bis A ainsi modifié.*

**Article 2 bis B** (article 1391 D du code général des impôts) : *Extension aux organismes qui contribuent au logement des personnes défavorisées du bénéfice du dégrèvement de la TFPB*

*La Commission adopte l'article 2 bis B sans modification.*

**Article 2 bis C** (article 1391 D du code général des impôts) : *Extension aux organismes qui contribuent au logement des personnes défavorisées du bénéfice du dégrèvement de la TFPB pour les travaux en faveur des économies d'énergie*

*La Commission adopte l'article 2 bis C sans modification.*

**Article 2 bis** : *Extension aux communes du bénéfice de l'éco-prêt à taux zéro*

*La Commission maintient la suppression de l'article 2 bis.*

**Article 2 ter A (nouveau)** : *Enveloppe de prêts à taux privilégiés au profit des collectivités territoriales engageant un programme de travaux d'économies d'énergie*

*La Commission est saisie de l'amendement de suppression CD 1271 des rapporteurs.*

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Introduit par le Sénat, l'article 2 ter A prévoit que les collectivités territoriales et leurs groupements qui engagent un programme de rénovation de leurs bâtiments en matière d'économies d'énergie pourront bénéficier d'une enveloppe à taux privilégié. Or, elles peuvent déjà bénéficier de l'éco-prêt pour la rénovation des logements dont elles sont propriétaires. En ce qui concerne le parc tertiaire, aucune aide de l'État n'est prévue.

**Mme Claude Darciaux.** Il ne me paraît pas anormal de faire bénéficier les collectivités de prêts à taux privilégié pour financer des travaux d'économie d'énergie. C'est même indispensable.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** L'article R. 323-1 le prévoit pour ce qui concerne les logements sociaux.

**M. Philippe Tourtelier.** Le patrimoine immobilier des collectivités ne comprend pas que du logement social. La loi « Grenelle I » a prévu que l'État remette aux normes ses propres bâtiments. Les collectivités locales vont en faire autant, mais elles ont besoin d'aide.

**M. Jean-Luc Pérat.** Les collectivités sont en effet souvent à l'initiative d'actions exemplaires. Il convient de les accompagner.

**M. Jean-Marie Sermier.** On peut comprendre la nécessité d'aider les particuliers dans l'objectif de lancer une dynamique sur l'ensemble du territoire. Mais il appartient aux collectivités de montrer l'exemple. Pourquoi devraient-elles le faire aux frais de l'État ?

**M. André Vézinhel.** Depuis l'adoption des dernières lois de décentralisation, l'État doit 241 millions d'euros au seul département de l'Hérault. Si on joue à ce jeu, rien ne se fera. On l'a dit, l'effort doit être concentré sur la réhabilitation, car il est plus facile de construire du neuf économe en énergie que de s'attaquer au patrimoine existant. Le patrimoine des collectivités est très important ; elles ont besoin d'une aide pour le rénover.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Les bâtiments publics posent deux types de problèmes : celui de la surconsommation liée à une mauvaise isolation, et celui des usages collectifs, qui n'est pas négligeable. Cela étant, les investissements consentis seront amortis par les économies engendrées. Je ne souhaite pas entrer dans une polémique opposant l'État aux collectivités locales, mais le retour sur investissement me semble une raison suffisante pour ne pas prévoir d'aide supplémentaire pour le tertiaire.

**M. François Grosdidier.** L'amortissement est d'autant plus rapide pour la collectivité qu'elle récupère la TVA en investissement et non en fonctionnement.

**M. Philippe Tourtelier.** On sait ce que tout cela signifie : les communes les plus pauvres ne feront rien.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Avis favorable. Je note tout d'abord que le prêt à 1,9 % prévu pour les organismes HLM est également ouvert aux collectivités locales possédant des logements sociaux. Pour ce qui concerne les autres bâtiments, les communes peuvent bénéficier du FCTVA, du contrat de performance énergétique, des tarifs de rachat de l'énergie photovoltaïque et des certificats d'économie d'énergie, ce qui représente un volume d'aides relativement important. En outre, si l'investissement est bien fait, il entraîne des économies d'énergie et donc une réduction des charges de fonctionnement. Enfin, alors que la mise en place d'un prêt bonifié entraînerait un coût pour les finances publiques, le retour sur investissements bénéficierait, lui, aux collectivités locales.

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

*En conséquence, l'article 2 ter A est **supprimé**.*

**Article 2 ter** : Majoration de loyer consécutive à des travaux d'amélioration

*La Commission **confirme** la suppression.*

**Article 2 quater** : Rapport d'évaluation du Gouvernement sur l'éco-prêt à taux zéro

*La Commission est saisie de l'amendement CD 1272 des rapporteurs tendant à supprimer l'article 2 quater.*

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Cet article prévoit la présentation d'un rapport sur l'évaluation du crédit d'impôt en faveur des travaux d'amélioration de la performance énergétique. Mais un tel rapport peut être fourni dans le cadre du contrôle budgétaire préalable à l'adoption de la loi de finances. Il est inutile de le préciser dans la loi.

**M. Philippe Tourtelier.** Sur le fond, je suis d'accord, mais la loi peut aussi tenir lieu d'aide-mémoire. Si ce rapport n'était pas réalisé, le président de notre Commission devrait se charger d'en rappeler la nécessité à la commission des finances.

**M. le président Christian Jacob.** Bien sûr !

**M. Philippe Tourtelier.** Après tout ce que l'on a dit sur la mauvaise qualité des diagnostics énergétiques, il serait intéressant d'obtenir cette évaluation

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

*En conséquence, l'article 2 quater est **supprimé**.*

**Article 3** (articles 10-1, 24-4 [nouveau] et 25 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965) : Contrats de performance énergétique et travaux d'économie d'énergie dans les copropriétés

*La Commission examine d'abord l'amendement CD 1276 des rapporteurs.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à préciser que les dépenses pour travaux d'intérêt collectif réalisés sur les parties privatives et aux frais du copropriétaire concerné ne sont pas imputées en fonction de la répartition des charges prévues par le règlement de copropriété, mais sont imputables au seul copropriétaire concerné.

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

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CD 1277 des rapporteurs.*

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Il convient de prévoir, dans les copropriétés de plus de cinquante lots, l'inscription de l'établissement d'un audit énergétique à l'ordre du jour de l'assemblée générale.

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

*Puis elle **adopte** l'amendement de clarification rédactionnelle CD 1278 des rapporteurs.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD 1279 des mêmes auteurs.*

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Il est précisé que pour la réalisation des travaux d'intérêt commun, le syndicat des copropriétaires exerce les pouvoirs du maître d'ouvrage jusqu'à réception des travaux.

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

*Puis elle **adopte** l'article 3 ainsi **modifié**.*

**Article additionnel après l'article 3** (article 3 bis AA [nouveau]) : *Missions du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)*

*La Commission examine l'amendement CD 1274 des rapporteurs, portant article additionnel après l'article 3.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Il s'agit d'affirmer clairement le rôle d'appui aux pouvoirs publics joué par le Centre scientifique et technique du bâtiment, tant en matière de recherche que de définition, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques.

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

### **Après l'article 3**

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CD 1590 de M. Jean Dionis du Séjour, portant article additionnel après l'article 3.*

**M. Raymond Durand.** Cet amendement vise à développer des méthodes de mesure globale de l'apport des technologies en termes de performance énergétique et de limitation des gaz à effet de serre.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Avis défavorable, car dans l'état actuel des connaissances, la mesure de la performance globale à l'échelle du bâtiment se heurte à des difficultés techniques et méthodologiques difficilement surmontables.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Même avis.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD 1589 de M. Jean Dionis du Séjour, portant article additionnel après l'article 3.*

**M. Raymond Durand.** Cet amendement complète l'article du code de la construction et de l'habitation qui définit les missions du CSTB.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Il semble satisfait par deux décrets, dont un de 1984 précisant le mode de gouvernance.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** En outre, affirmer que le CSTB doit agir « dans des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires » laisse entendre que ce ne serait pas le cas aujourd'hui.

*L'amendement est alors retiré.*

**Article additionnel après l'article 3** (article 3 bis [nouveau]) : *Allongement de la durée d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties assise sur les logements financés à l'aide d'un PSLA*

*La Commission est saisie de l'amendement CD 1275 des rapporteurs, portant article additionnel après l'article 3.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Cet amendement a pour objet d'encourager la production d'une offre nouvelle de logements en accession sociale à la propriété répondant à des critères environnementaux exigeants. À cette fin, il est proposé d'allonger de cinq ans la durée d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties des logements financés à l'aide d'un prêt social de location-accession, lorsque le logement répond à des exigences élevées de qualité environnementale.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Tout d'abord, l'amendement est très éloigné de l'objet du texte. Ensuite, les règles de financement des PSLA ne sont pas celle du logement social. Ce dernier s'amortissant sur une plus longue durée, il est logique de lui appliquer plus longtemps une exonération de taxe foncière. Je suis donc défavorable à l'amendement, et je ne lève pas le gage.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Le choix de ce « véhicule législatif » s'explique par notre enthousiasme à l'égard de la haute qualité environnementale.

*La Commission adopte l'amendement.*

**Article additionnel après l'article 3** (article 3 bis AC [nouveau]) : *Obligation pour le locataire de laisser exécuter des travaux d'économie d'énergie*

*La Commission est saisie de l'amendement CD 1273 des rapporteurs, portant article additionnel après l'article 3.*

**M. Serge Grouard, rapporteur.** L'amendement précise que le locataire est obligé de laisser exécuter des travaux d'économie d'énergie dans les locaux qu'il occupe.

*La Commission adopte l'amendement.*

**Article 3 bis A** (article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990) : *Mesures destinées à lutter contre la précarité énergétique dans les PDALPD*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CD 1462 des rapporteurs.*

*Elle adopte ensuite l'article 3 bis A ainsi modifié.*

**Article 3 bis** (article L. 112-1 du code de l'urbanisme) : *Exclusion des surfaces nécessaires à l'isolation par l'extérieur du calcul de la surface hors œuvre*

*La Commission est saisie de l'amendement de suppression CD 1281 des rapporteurs.*

**M. Serge Grouard.** L'article 3 bis nous semble superflu au regard du contenu de l'article R. 112-2 du code de l'urbanisme.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 3 bis est supprimé.*

### **Après l'article 3 bis**

*Elle examine d'abord l'amendement CD 1297 de M. Philippe Tourtelier, portant article additionnel après l'article 3 bis.*

**M. Philippe Tourtelier.** Le groupe socialiste s'oppose par principe à la vente de logements sociaux dont la construction a été largement subventionnée par les collectivités locales. Mais puisque vous encouragez cette pratique, il convient que les logements vendus soient de bonne qualité énergétique afin de ne pas devenir un « cadeau empoisonné » pour les acquéreurs.

**M. François Grosdidier.** Cet amendement exprime avant tout une hostilité au principe d'accession à la propriété. Or ce sont justement les personnes les plus modestes qui ont le plus besoin de la sécurité économique et psychologique que confère la propriété du toit. En outre, quel que soit l'état du logement, l'occupant paie les factures d'électricité, qu'il soit propriétaire ou locataire. Par ailleurs, j'ai pu constater dans ma ville, à la suite de la vente par un bailleur d'une partie de ses pavillons, que les nouveaux propriétaires amélioreraient de façon significative la qualité de ces logements. Enfin, les fonds dont bénéficient les bailleurs qui liquident leur patrimoine sont réinvestis dans la construction de logements neufs.

L'environnement n'est donc ici qu'un faux prétexte : du point de vue social comme du point de vue environnemental, l'accession à la propriété est une bonne cause à défendre.

**M. Bertrand Pancher, rapporteur.** Je ne comprends pas non plus l'objet de cet amendement, sans doute dicté par des raisons politiques. Comme j'ai pu l'observer en tant que président d'un organisme HLM, les pavillons qui se vendent le plus facilement sont les moins chers. Même en mauvais état, ils intéressent beaucoup les locataires dotés de faibles moyens, qui n'ont souvent pas de travail, et qui par conséquent disposent de beaucoup de temps. J'ai pu mesurer combien les nouveaux propriétaires étaient heureux. Il s'agit donc d'une mesure sociale importante.

**M. Philippe Tourtelier.** L'amendement est en fait beaucoup plus précis, mais si nous l'avons déposé, c'est aussi pour provoquer un débat. Dans un contexte où l'offre correspondrait à la demande, vos arguments pourraient être recevables. Mais ce n'est pas le moment, alors que le logement social subit de fortes tensions, de vendre des logements subventionnés par les collectivités territoriales.

Deuxièmement, nous ne sommes pas hostiles à l'accession à la propriété : nous l'avons même favorisée par d'autres moyens lorsque nous étions au gouvernement. Mais vous avez supprimé cette disposition en 2002.

Troisièmement, en ce qui concerne les factures d'électricité, celles-ci diminuent dès lors que l'organisme met en œuvre un programme de réhabilitation. On s'est même interrogé sur l'opportunité de partager les économies entre le propriétaire et le locataire.

Quatrièmement, si vous transférez des logements de mauvaise qualité, vous faites aux plus pauvres un « cadeau empoisonné ».

**M. Jean-Paul Chanteguet.** Près de 3,4 millions de ménages sont en situation de précarité énergétique. Nous proposons donc d'autoriser la vente des logements les plus efficaces sur ce plan, car l'achat d'un « logement passoire » finit par poser des problèmes au nouveau propriétaire.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Le groupe socialiste est par principe, dites-vous, opposé à la vente de logements sociaux. Il est donc en total décalage avec l'ensemble des partenaires sociaux qui, de la CGT au MEDEF, se sont prononcés, à Roubaix, pour la vente du patrimoine du « 1 % logement ».

Par ailleurs, l'adoption de l'amendement aurait pour effet d'interdire de fait la vente de tout logement HLM, dans la mesure où il vise les logements de catégorie A, les moins nombreux sur le marché. Je ne peux donc qu'y être défavorable.

Arrêtons de prétendre qu'il n'y a que des pauvres dans le logement social, alors que 60 % des Français y sont éligibles. La réalité, c'est que les foyers modestes propriétaires de leur logement sont plus nombreux que les personnes bénéficiant d'un logement social : 4,2 millions de propriétaires sont sous plafond de ressources PLAI, le plus bas niveau pour accéder au parc social.

**M. Patrick Ollier, président de la Commission des affaires économiques.** Nous avons eu ce débat lors du vote de l'amendement autorisant ces ventes. Deux projets de société s'opposent ici, celui de l'opposition et le nôtre ; pour notre part, nous souhaitons que les Français propriétaires soient plus nombreux. Et je ne comprends pas au nom de quoi l'appartement construit selon les critères du logement social devrait changer brutalement de nature en changeant de statut juridique.

Nous souhaitons faire évoluer une réalité sociale, et devons donc nous opposer aux amendements qui tenteraient de nous faire revenir en arrière. En permettant à tous les Français « défavorisés » de devenir propriétaires de leur logement, nous apporterons de grands changements dans la gestion des ensembles sociaux. Les habitants disposeront d'une plus grande responsabilité et l'ambiance en sera modifiée.

**M. Philippe Tourtelier.** Tout d'abord, cette politique entre en contradiction avec les mesures que vous mettez en place pour favoriser la mobilité professionnelle. Ensuite, ce qui s'est passé aux États-Unis devrait vous inspirer.

**M. André Vézinhet.** Ce procès à l'opposition n'est pas justifié. La réalité, sur le terrain, c'est que l'on a besoin de logements locatifs. Dans un contexte où le nombre de demandes insatisfaites est dramatiquement élevé, l'accession à la propriété est un miroir aux alouettes. Le statut de locataire n'a rien d'indigne. Certes, le souhait de devenir propriétaire est légitime, mais le vrai problème est celui de la construction de logements. Or, au moment où les collectivités locales multiplient par trois l'aide à la construction, l'État tend à la réduire.

**Mme Claude Darciaux.** La vente de logements sociaux est en effet une façon de répondre au désengagement de l'État en matière de construction. Je suis contre l'idée de les vendre à n'importe quel prix, car si les logements sont en mauvais état, nous risquons d'aboutir à des copropriétés très dégradées. Dans ma commune, cette politique n'a pas permis d'améliorer la gestion, bien au contraire.

**M. le président Christian Jacob.** La vente de logements permet aux offices HLM de réinvestir dans du logement neuf. Dans la plupart des cas, les acheteurs payent des annuités comparables au montant de leur ancien loyer. D'ailleurs, certaines associations de locataires sont demandeuses de telles opérations. Il ne s'agit donc pas d'opposer un statut à l'autre, mais, au contraire, d'agir au cas par cas.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Certains députés ont parlé d'un désengagement de l'État dans la construction de logements sociaux. En l'an 2000, alors que nous n'étions pas encore au pouvoir, la France finançait 40 000 logements sociaux. En 2009, elle en finance 120 000, soit le plus grand nombre depuis trente ans. Souhaitons que le désengagement de l'État prenne toujours cette forme !

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Le débat me paraît idéologique et trop tranché. Pourquoi vouloir interdire l'acquisition d'un logement social par des locataires ? En tant que maire d'une commune comprenant de nombreux logements sociaux, la réalité que je constate au quotidien est marquée par un soutien très fort de l'État. Jamais on n'en a fait autant, sur le plan quantitatif comme sur le plan qualitatif. Globalement, la politique de renouvellement urbain fonctionne bien.

Par ailleurs, que disent nos concitoyens ? Beaucoup d'entre eux souhaitent se voir proposer ce que l'on appelle un parcours résidentiel. Plutôt que de payer un loyer tous les mois pendant des années, sans pouvoir mettre de l'argent de côté, ils peuvent espérer acquérir un bien : ce n'est pas négligeable !

L'accession à la propriété joue en faveur de la mixité sociale et de la diversité dans des quartiers en voie de ghettoïsation. Elle permet de relancer une dynamique là où tout semblait figé. J'ai pu constater que cela fonctionnait, et j'ai envie de continuer. Or même si

j'en comprends le sens, adopter l'amendement reviendrait dans les faits à marginaliser cette pratique. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement CD 1297.*

*La Commission examine ensuite l'amendement CD 1296 de M. Philippe Tourtelier, portant article additionnel après l'article 3 bis.*

**M. Philippe Tourtelier.** Notre proposition de tarification de l'électricité et du gaz différenciée selon le type de consommation vise à lutter contre la pauvreté.

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Avis défavorable. Une proposition de loi en cours d'élaboration poursuit le même objectif.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CD 1463 des rapporteurs visant à modifier l'intitulé du chapitre II..*

## CHAPITRE II :

### Dispositions relatives à l'urbanisme

**Article 4** (article L 111-6-2 [nouveau] du code de l'urbanisme) : *Inopposabilité des règles d'urbanisme relatives à l'espace extérieur des bâtiments pour l'installation des systèmes de production d'énergie renouvelable*

*La Commission est saisie de l'amendement CD 1282 des rapporteurs.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Cet amendement précise la rédaction adoptée par le Sénat – la notion de « dispositif domestique » étant trop vague –, et renvoie au pouvoir réglementaire le soin de fixer la liste des dispositifs et matériaux de construction concernés.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD 1563 de M. Martial Saddier*

**M. Serge Grouard, rapporteur.** L'amendement est satisfait par l'adoption du précédent.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission est ensuite saisie de l'amendement CD 1614 de M. Christian Jacob.*

**M. le président Christian Jacob.** Cet amendement vise à confirmer que les nouvelles règles relatives aux dispositifs et matériaux de construction ne modifient pas les prescriptions actuelles en matière de sécurité, notamment celles relatives aux normes contre le risque incendie.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** La modification des règles de construction soulève une question de références juridiques par rapport au droit d'urbanisme.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** L'amendement est satisfait car les nouvelles règles de construction qui prennent en compte les objectifs environnementaux n'impliquent pas la suppression des règles préexistantes de sécurité et n'en exonèrent pas les maîtres d'ouvrage.

**M. le président Christian Jacob.** Nous pourrions réexaminer la question en article 88. Il existe en effet des exemples de règles de sécurité qui ont été amoindries. J'ai d'ailleurs posé une question écrite sur les normes de sécurité incendie compte tenu de l'achat de matériaux de ce type par des particuliers qui n'en maîtrisent pas toujours l'utilisation.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CD 1355 de M. Yves Cochet.*

**M. Yves Cochet.** L'alinéa 4 de l'article affaiblit le dispositif actuel, qui a montré son efficacité, en faveur des énergies nouvelles. Je propose donc de le supprimer.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Avis défavorable. Je comprends la logique de l'amendement, mais il modifierait substantiellement l'équilibre général du fonctionnement des zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP), revenant ainsi sur le régime juridique de protection du patrimoine, à la fois complexe et subtil, auquel il est préférable de ne pas toucher.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 4 modifié.*

**Article 5 : Simplification des directives territoriales d'aménagement**

*La Commission examine d'abord l'amendement CD 1300 de M. Philippe Tourtelier.*

**M. Philippe Tourtelier.** L'amendement vise, comme d'autres qui suivent, à encadrer l'intervention de l'État pour préserver la décentralisation, en réduisant le champ des nouvelles directives afin de le ramener à celui des anciennes directives territoriales d'aménagement (DTA).

**M. Bertrand Pancher, rapporteur.** L'objectif de protection de la biodiversité deviendrait alors inatteignable. Si la décentralisation est réelle, l'État doit disposer aussi des moyens de poursuivre les grands objectifs environnementaux.

**M. Philippe Tourtelier.** La rédaction de l'alinéa correspond bien aux objectifs environnementaux, mais elle ne saurait comprendre aussi le développement économique et culturel ainsi que le commerce.

**M. Christophe Caresche.** Sur ce point en effet, la rédaction du projet de loi est trop générale. Il faut réduire le champ des compétences de l'État pour préserver la liberté des élus locaux.

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Les arguments avancés par nos collègues socialistes rappellent les vieux raisonnements marxistes sur le dépérissement de l'État. Avis défavorable.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Par rapport au droit actuel, qui est celui des directives territoriales d'aménagement (DTA), compliquées à mettre en place et formulées de façon extrêmement générale, les nouvelles directives visent à simplifier le dispositif, à mieux encadrer son champ, enfin à redonner des pouvoirs aux collectivités locales. C'est pourquoi elles ne sont pas opposables. En revanche, les projets d'intérêt général (PIG) créés en 1983 dans le cadre de la décentralisation restent, eux, opposables, sur une partie du territoire concerné par la DTADD.

**M. Philippe Tourtelier.** Je ne suis pas opposé aux PIG, mais au caractère opposable d'une partie des DTADD par le biais des PIG.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CD 1299 de M. Philippe Tourtelier.*

**M. Philippe Tourtelier.** Cet amendement apporte une sécurité juridique en prévoyant un avis du Conseil d'État.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Avis défavorable. L'avis du Conseil d'État sur les DTADD est déjà prévu à l'alinéa 7.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CD 1465 des rapporteurs.*

*Puis elle examine l'amendement CD 1298 de M. Philippe Tourtelier.*

**M. Philippe Tourtelier.** Il s'agit par cet amendement de redonner du pouvoir aux collectivités locales.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Avis défavorable. On ne va pas saisir plusieurs fois le Conseil d'État du même sujet.

**M. Philippe Tourtelier.** Ne confondons pas la saisine du Conseil d'État *in fine* et au moment de l'élaboration du document, qui doit s'effectuer avec tous les partenaires concernés si l'on veut éviter des contentieux ultérieurs.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CD 1301 de M. Philippe Tourtelier.*

**M. Philippe Tourtelier.** L'amendement propose de rétablir, par souci d'efficacité, le rôle antérieur de l'État dans l'élaboration des directives.

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Avis défavorable. L'amendement est inutile puisqu'il ne change rien aux compétences de l'État.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CD 1283 de M. Michel Piron, rapporteur pour avis.*

**M. Serge Grouard, rapporteur.** L'amendement prévoit d'associer également à l'élaboration des DTADD les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

qui sont compétents pour élaborer un schéma de cohérence territoriale (SCOT). Avis favorable.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CD 1466 des rapporteurs.*

*Elle est ensuite saisie, en discussion commune, des amendements CD 1302 de M. Philippe Tourtelier et CD 1567 de M. Martial Saddier.*

**M. Philippe Tourtelier.** L'amendement CD 1302 vise à rendre la loi crédible au regard de la décentralisation en prévoyant qu'une DTADD peut être repoussée par une majorité de collectivités locales représentant les deux tiers de leurs populations, ce qui préserve l'équilibre dans les négociations.

**M. Martial Saddier.** La question ne se poserait pas si l'ensemble des collectivités locales avait été consulté au moment opportun. Mon amendement propose également un compromis entre l'actuelle DTA et la nouvelle formule proposée.

**M. Jean-Paul Chanteguet.** Le projet de loi tend vers une certaine recentralisation. Nous voulons, pour notre part, redonner un peu de pouvoir aux collectivités locales.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Tantôt on nous accuse d'être des « ultra-libéraux », tantôt d'être des « recentralisateurs ». Nous devons donc nous situer à l'équilibre. Sur le principe, il ne serait pas bon que les collectivités locales puissent s'opposer à l'exercice d'une compétence qui appartient à l'État. Le champ de compétences, déjà largement partagé, de chaque catégorie de collectivités doit être respecté. Si on instituait ainsi une sorte de droit de veto d'une collectivité sur une autre, avec l'exigence d'une majorité qualifiée, on sortirait de la logique de fonctionnement de nos institutions.

**M. Christophe Caresche.** Nous contestons justement qu'une directive de l'État puisse, par les orientations qu'elle contient, empiéter sur les compétences des collectivités locales.

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Il s'agit là d'un débat important. Dans notre droit administratif, ce ne sont pas les compétences exclusives qui prédominent, mais, au contraire, les compétences partagées, comme en matière de transport. Comment alors croiser l'approche de l'État et celle des collectivités territoriales ? La DTADD constitue un outil pour répondre à la question : n'étant pas opposable, elle permet à la collectivité locale de contraindre l'État à faire la preuve de l'existence d'un intérêt général pour en imposer une partie du contenu à travers un PIG.

Dans les autres grands pays d'Europe, souvent plus décentralisés que le nôtre, notamment l'Allemagne, l'Italie ou l'Espagne, on assiste au même type de confrontation entre l'État et les collectivités décentralisées.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Il s'agit d'un faux débat : la carte nationale des directives territoriales d'aménagement ne concerne qu'un petit nombre de territoires très limités. On ne peut donc parler de reprise en mains par l'État de la décentralisation. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement CD 1302.*

*L'amendement CD 1567 de M. Martial Saddier est alors retiré.*

*La Commission adopte ensuite les amendements rédactionnels CD 1467, CD 1468 et CD 1469 des rapporteurs.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD 1288 des mêmes auteurs.*

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Cet amendement, adopté par la Commission des affaires économiques, précise et clarifie la hiérarchie des normes fixées par les différents documents d'urbanisme.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Il est important, en dépit de la complexité apparente de cet amendement, de clarifier la hiérarchie des normes d'urbanisme de façon que le permis de construire, qui doit être conforme à un grand nombre de documents, le soit désormais seulement à celui placé au dessus de lui : le plan local d'urbanisme (PLU), lui-même conforme à celui qui lui est supérieur et ainsi de suite selon un ordre vertical.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CD 1470 et CD 1471 des rapporteurs.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CD 1286 de M. Michel Piron, rapporteur pour avis.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Il s'agit d'un amendement que je qualifierais de « souple » : il s'agit de permettre aux DTA en cours d'élaboration de bénéficier de la souplesse du nouvel outil que sont les DTADD.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CD 1472 et CD 1473 des rapporteurs.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD 1287 de M. Michel Piron, rapporteur pour avis.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** L'amendement prévoit que si une DTA, approuvée avant la publication de la nouvelle loi, est modifiée, le régime des DTADD peut lui être applicable.

*La Commission adopte l'amendement.*

*La Commission est ensuite saisie de l'amendement CD 1356 de M. Yves Cochet.*

**M. Yves Cochet.** La consultation par le public du projet de schéma d'aménagement régional, dont la durée est fixée à deux mois, doit être remplacée par une enquête préalable.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD 1284 de M. Michel Piron, rapporteur pour avis.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Cet amendement, qui concerne les départements et régions d'outre-mer, permet d'adapter le schéma d'aménagement régional aux évolutions du contexte local sans passer par la procédure complète de révision.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Avis favorable à cet « amendement de souplesse » utile !

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

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CD 1285 de M. Michel Piron, rapporteur pour avis.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Cet amendement a le même objet que le précédent, concernant Mayotte.

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

*Puis elle adopte l'article 5 **modifié**.*

**Article 6** (article L. 121-1 du code de l'urbanisme) : *renforcement des objectifs fixés en matière de développement durable dans les documents d'urbanisme*

*La Commission **adopte** les amendements rédactionnels CD 1289, CD 1476 et CD 1477 des rapporteurs.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CD 1357 de M. Yves Cochet.*

**M. Yves Cochet.** À l'alinéa 5 de l'article 6, qui repose sur une notion d'équilibre susceptible de bien des interprétations possibles comme on vient de le voir avec l'adoption d'amendements qui renforcent la centralisation, la valorisation des ressources locales doit faire pleinement partie des politiques territoriales et être mentionnée dans les objectifs des documents d'urbanisme, l'accent devant être mis sur les circuits courts.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Avis défavorable car cette notion de valorisation des ressources locales n'entre pas dans la logique des documents d'urbanisme, quelle que soit, par ailleurs, l'importance de la prise en compte des ressources locales.

**M. Philippe Tourtelier.** C'est un excellent amendement, car il faut protéger l'agriculture périurbaine des extensions urbaines. Les documents d'urbanisme doivent donc prendre en compte la valorisation des ressources locales.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Je suis d'accord avec la nécessité de préserver les zones agricoles en périphérie urbaine ainsi que les zones forestières, mais d'autres dispositions répondent à cette préoccupation. Par ailleurs, la notion de valorisation des ressources locales me paraît trop large ; elle sort de la logique des documents d'urbanisme.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Le SCOT est un instrument de planification du territoire et non un outil d'organisation des circuits de consommation. Je suis donc défavorable à l'amendement.

**M. Philippe Tourtelier.** Le SCOT n'est pas seulement une carte, il comporte aussi des objectifs d'aménagement durable qui ne se limitent pas à préserver des zones. C'est pourquoi la notion de valorisation des ressources me paraît utile pour donner une dynamique au document de planification : développer, à partir des ressources locales, l'activité économique sans détruire l'environnement.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** L'amendement viendrait modifier l'équilibre du SCOT qui, aux termes du décret du 27 mai 2005, comporte trois parties dont les deux premières, le rapport de présentation et le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), sont opposables et intègrent déjà un bilan environnemental. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CD 1290 et CD 1478 des rapporteurs*

*Puis elle adopte l'article 6 ainsi modifié.*

**Article 7** (article L. 121-9 et L. 121-9-1 [nouveau] du code de l'urbanisme) : *Qualification de projet d'intérêt général de certaines mesures de mise en œuvre des directives territoriales d'aménagement*

*La Commission examine l'amendement CD 1303 de M. Philippe Tourtelier.*

**M. Philippe Tourtelier.** Cet amendement de suppression de l'article ne vise pas à supprimer les PIG, mais leur utilisation dans les DTADD.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CD 1479 et CD 1480 rectifié des rapporteurs.*

*Puis elle adopte l'article 7 ainsi modifié.*

**Article 8 :** *Extension de l'obligation de réalisation d'une évaluation environnementale aux directives territoriales d'aménagement et aux plans locaux d'urbanisme intégrant des plans de déplacement urbain*

*La Commission examine l'amendement CD 1291 du rapporteur visant à une réécriture globale de l'article.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Il s'agit d'une mise en conformité de l'article 8 avec la directive européenne de 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

*La Commission adopte l'amendement.*

*L'article 8 est ainsi rédigé, et l'amendement CD 1570 de M. Marcel Saddier n'a plus d'objet.*

**Article 9 : Verdissement et renforcement des SCOT**

*La Commission est saisie de l'amendement CD 1318 des rapporteurs.*

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Cet amendement vise à simplifier la définition du SCOT dans le code de l'urbanisme.

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

*L'amendement CD 1333 de M. Éric Diard **n'a plus d'objet**.*

*La Commission **adopte** ensuite l'amendement CD 1319 rectifié des rapporteurs.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CD 1334 de M. Éric Diard.*

**M. Émile Blessig.** L'amendement propose que les rapports de présentation des SCOT présentent une analyse des émissions de gaz à effet de serre.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Défavorable. La question relève des plans énergie climat et non des SCOT.

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

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CD 1481 3<sup>ème</sup> rectification et CD 1320 des rapporteurs.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CD 1571 de M. Martial Saddier visant à lutter contre l'étalement urbain.*

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Cet amendement est satisfait.

*L'amendement est **retiré**.*

*La Commission **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CD 1482 des rapporteurs.*

*Elle en vient à l'amendement CD 1558 de M. Martial Saddier visant à prévoir une localisation obligatoire des espaces agricoles, forestiers ou urbains à protéger.*

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Avis défavorable.

*L'amendement est **retiré**.*

*La Commission **adopte** ensuite successivement les amendements rédactionnels CD 1321 et CD 1322 des rapporteurs.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CD 1304 de M. Philippe Tourtelier.*

**M. Philippe Tourtelier.** L'amendement fait obligation de déterminer dans les SCOT les secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par des transports en commun.

Nous aurions également souhaité, à l’alinéa 31, imposer une densité minimale aux communes situées en bout de ligne de transport en commun en site propre (TCSP) pour ouvrir de nouvelles zones à l’urbanisation. Nous déposerons un amendement en ce sens en article 88.

**M. Jean-Paul Chanteguet.** L’obligation qu’il est ainsi proposé d’instituer répond aux objectifs du Grenelle de l’environnement.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Avis défavorable. Tel que rédigé, l’amendement pourrait donner lieu à une interprétation inverse de ce qu’il recherche et permettre à certaines zones de s’ouvrir à l’urbanisation sans disposer de service de transports en commun, aggravant ainsi le mitage urbain.

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Il faut aussi faire confiance aux collectivités locales, qui ont le sens des responsabilités et qui n’utilisent un outil que s’il est adapté à leur situation géographique et à leurs besoins. Gardons la « souplesse » de l’article !

**M. Philippe Tourtelier.** Si l’on parie sur l’intelligence des collectivités territoriales, il faut alors adopter la règle de la majorité des deux tiers de la population pour repousser une DTADD !

*La Commission rejette l’amendement.*

*Elle adopte ensuite l’amendement rédactionnel CD 1483 des rapporteurs.*

*Elle est ensuite saisie de l’amendement CD 1569 de M. Martial Saddier visant à supprimer les alinéas 24 et 25.*

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Avis défavorable.

*L’amendement est retiré.*

*Puis la Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CD 1484 rectifié et CD 1485 des rapporteurs.*

*Elle examine ensuite l’amendement CD 1324 des mêmes auteurs.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Nous proposons une meilleure formulation de la notion de valeur plancher de densité maximale de construction.

*La Commission adopte l’amendement.*

*Elle est saisie de l’amendement CD 1325 des rapporteurs.*

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Cet amendement apporte une précision pour distinguer clairement les SCOT des PLU.

*La Commission adopte l’amendement.*

*Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CD 1486, CD 1487 et CD 1488 rectifié des rapporteurs.*

*Elle examine ensuite de l’amendement CD 1400 de M. Michel Piron, rapporteur pour avis.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Cet amendement propose de substituer la notion de zones commerciales à celle de zones d'aménagement commercial afin de mieux affirmer la capacité d'encadrement des SCOT. Nous manquions cependant d'une expertise au moment de sa discussion.

**M. Benoist Apparü, secrétaire d'État.** Je suis défavorable à cet amendement car il pourrait introduire une confusion avec les termes employés par la loi de modernisation de l'économie (LME) et faire courir un risque de contradiction entre deux textes. Or, le Gouvernement mène une réflexion avec la Commission des affaires économiques afin de refondre globalement le droit de l'urbanisme commercial pour l'intégrer dans le droit commun de l'urbanisme et mettre ainsi fin au régime des doubles autorisations. Je suggère donc d'attendre la proposition de loi en préparation.

**M. le président Christian Jacob.** Cette attitude me paraît judicieuse.

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Je m'y range. J'étais également défavorable à cet amendement que j'ai présenté ici car il a été adopté par la commission des affaires économiques.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CD 1332 de M. Éric Diard.*

**M. Émile Blessig.** L'amendement est défendu !

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Evitons les interférences entre les différents documents d'urbanisme, notamment les PLU et les SCOT. Ce que l'amendement propose ne correspond pas à l'objet des SCOT.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CD 1489 des rapporteurs.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CD 1559 de M. Martial Saddier.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** L'amendement impose aux SCOT d'être compatibles avec les schémas régionaux de cohérence écologique, alors que le texte prévoit seulement qu'ils les « prennent en compte ». Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGES) comportant déjà des règles plus contraignantes que les SCOT, cet amendement est d'une certaine manière satisfait. Par conséquent, avis défavorable.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CD 1490 et CD 1491 des rapporteurs.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CD 1568 de M. Martial Saddier.*

**M. Martial Saddier.** Cet amendement a pour objet de mieux adapter le texte aux zones rurales.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Si je comprends bien, l'amendement supprimerait l'obligation de réaliser un SCOT pour toutes les collectivités d'ici à 2017. Avis défavorable.

**M. Martial Saddier.** Il s'agit plutôt d'éviter qu'à cette date le principe de « constructibilité limitée » s'impose à toutes les communes. Dans les zones rurales, la notion, au sens de l'INSEE, de zone agglomérée de 15 000 habitants, est souvent délicate à appliquer dans certains départements ruraux.

**M. le président Christian Jacob.** Je crois comprendre que les rapporteurs sont prêts à ce que nous en rediscutions lors de la réunion en application de l'article 88.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CD 1350 de M. Émile Blessig.*

**M. Émile Blessig.** Conformément à l'objectif d'extension de la planification spatiale qui a été retenu lors du Grenelle de l'environnement, cet amendement vise à simplifier le droit existant en permettant aux communes et aux EPCI compris dans le périmètre de deux SCOT contigus de se regrouper au sein d'un syndicat mixte unique, lequel pourra prendre en charge l'élaboration des deux SCOT, quel que soit le stade auquel il se trouve.

Cette proposition est cohérente avec la disposition du code de l'urbanisme qui fait obligation de prendre en compte les périmètres des SCOT voisins pour la constitution du périmètre de chaque SCOT. Elle respecte également le principe d'unicité du territoire couvert par tout établissement public : le syndicat mixte ne pourra prendre en charge que deux SCOT et son périmètre devra impérativement coïncider avec les périmètres de ces derniers. Cet amendement ne remet pas non plus en cause le principe d'autonomie des collectivités territoriales : les communes et les EPCI compétents prendront part aux délibérations relatives au seul schéma de cohérence territoriale qui les concerne.

La multiplication des SCOT risque de conduire à une forte augmentation du nombre des syndicats mixtes, ce qui entrerait en contradiction avec les objectifs de la réforme des collectivités territoriales. Chacun peut également imaginer les conséquences qui en résulteront en termes d'emplois de direction et de frais de fonctionnement. Cet amendement présente l'intérêt de mutualiser les moyens humains.

**M. Michel Piron, rapporteur.** J'aurais aimé donner un avis favorable à l'amendement, car je partage en partie le diagnostic. Il reste que cette proposition ne simplifiera pas nécessairement la situation, bien au contraire. Je rappelle qu'il existe déjà une possibilité de conventionnement, qui est simple d'application contrairement à la fusion de deux syndicats mixtes, en particulier du point de vue des compétences.

La question est de savoir comment traiter de manière suffisamment souple et différenciée des territoires très vastes où les problèmes ne se posent pas nécessairement dans les mêmes termes. Pour cela, mieux vaudrait en rester à la situation actuelle – deux syndicats mixtes et deux SCOT. Nous avons prévu, à l'article 10, que les PLU pourront comporter des éléments relevant des SCOT, ce qui permettra de ne pas imposer des procédures trop lourdes à des communes où il n'y aurait pas d'enjeu particulier à traiter, notamment en milieu rural. Je suis d'avis que nous devrions laisser aux syndicats le soin de se concerter s'ils le souhaitent, au lieu d'instaurer la procédure très lourde et très compliquée que vous proposez.

**M. Émile Blessig.** L'objectif de l'amendement n'est pas de fusionner des syndicats existants, mais de permettre l'élaboration d'un outil nouveau pour les territoires qui vont élaborer des SCOT. Nous devons promouvoir davantage le recours au syndicat mixte pour l'aménagement en milieu rural. Cela permettra en effet de réaliser économies en matière d'organisation et surtout d'ingénierie humaine, ressource rare dans ces territoires.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Le principe des syndicats mixtes – et des SCOT – est de coïncider avec un bassin de vie. Si l'on autorise un syndicat à élaborer deux SCOT sur un territoire, on risque d'obtenir des SCOT de très petite taille et ne correspondant pas à un bassin de vie. Je vous suggère, par conséquent, de retirer l'amendement.

**M. Serge Poignant, rapporteur pour avis de la Commission des affaires économiques.** Je profite de cette occasion pour rappeler mon attachement aux bassins de vie et aux pays.

**M. le président Christian Jacob.** Comme nous avons eu l'occasion de le rappeler lorsque nous avons auditionné M. Michel Mercier, sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, nous n'avons pas de doctrine préétablie en la matière : là où les pays fonctionnent, pourquoi les remettre en cause ?

**M. André Chassaigne.** Cet amendement tend à répondre à des problèmes réels. Dans ma circonscription, par exemple, un syndicat mixte gère un parc naturel régional tout en correspondant à deux territoires. Ce syndicat éprouve des difficultés pour porter les deux SCOT, alors même que des convergences sont possibles.

Cela étant dit, il me semblerait utile de sous-amender la proposition de notre collègue en supprimant la phrase suivante : « Le périmètre des deux schémas doit coïncider avec le périmètre du syndicat mixte ». Le périmètre des syndicats mixtes peut, en effet, être plus large que celui des SCOT.

**M. Émile Blessig.** Le périmètre du SCOT étant défini par l'autorité préfectorale, le risque de division des territoires peut être écarté. Le représentant de l'État a les moyens d'éviter les dérives éventuelles. Le discours sur le millefeuille territorial a porté. Or, vers quoi tendons-nous sinon vers la création de nouveaux syndicats mixtes pour porter les SCOT ? Cela implique de trouver des présidents et des directeurs, ce qui n'est pas évident en milieu rural. Les moyens humains étant rares dans ces territoires, on a tout intérêt à mutualiser les moyens humains lorsqu'il existe un SCOT en phase finale et un SCOT en création juste à côté.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Je suis sensible à cette question, mais la solution préconisée ne me paraît pas tout à fait adaptée. Je vous propose d'y retravailler avec les services du ministère.

*L'amendement CD 1350 est retiré.*

*La Commission en vient à l'amendement CD 1401 de M. Michel Piron, rapporteur pour avis.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Force est de reconnaître que les syndicats mixtes n'ont pas vocation à se positionner sur la maîtrise d'œuvre ni sur la gestion des politiques sectorielles.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CD 1492, CD 1493, CD 1494, CD 1495 et CD 1496 des rapporteurs.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD 1402 des mêmes auteurs.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Par parallélisme avec les procédures en vigueur pour l'adoption des PLU, cet amendement tend à ce que les organismes de HLM puissent être consultés sur leur demande lors de l'élaboration des SCOT. Ces organismes sont en effet des interlocuteurs particulièrement importants dans ce domaine, même s'ils ne sont pas les seuls.

**M. Benoist Apparü, secrétaire d'État.** Avis favorable.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CD 1497 et CD 1499 des rapporteurs.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CD 1403 des mêmes auteurs.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Il existe aujourd'hui environ 110 schémas directeurs non transformés en SCOT, et l'on compte 57 établissements publics ayant engagé leur révision. En reportant de deux ans la date de caducité des schémas directeurs, nous donnerons aux territoires concernés le temps d'appliquer les mesures du Grenelle, dont certaines peuvent exiger la réalisation d'études lourdes. Ne prenons pas le risque qu'elles soient menées trop vite. De la même façon que nous sommes toujours heureux, au Parlement, d'avoir le temps de travailler sur les textes dont nous débattons, les élus locaux seront heureux d'avoir le temps de réfléchir aux SCOT.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CD 1500 et CD 1501 des rapporteurs.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD 1502 des mêmes auteurs.*

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Il s'agit de supprimer une mention inutile : le conseil municipal n'a pas compétence en ce qui concerne les SCOT.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 9 modifié.*

**Article 9 bis (nouveau) :** Restriction aux dérogations à la règle de l'urbanisation limitée pour la délivrance d'autorisations d'exploitation commerciale

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CD 1503 des rapporteurs.*

*Puis elle adopte l'article 9 bis ainsi modifié.*

### **Après l'article 9 bis**

*La Commission examine l'amendement CD 1605 rectifié de M. Michel Piron, rapporteur pour avis, de M. Serge Grouard et de M. Bertrand Pancher, rapporteurs.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** L'objet de cet amendement est d'inverser les règles actuelles en rendant les PLU intercommunaux de droit, sauf exceptions.

Ce sujet peut aussi bien relever d'une loi relative aux collectivités territoriales, si l'on se place du point de vue des compétences, que du Grenelle de l'environnement, si l'on se place plutôt du point de vue du fond, à savoir la rationalisation de l'utilisation de l'espace et l'amélioration de la planification spatiale – je sais que ce terme a fait bondir certains d'entre nous, mais il n'est pas question de créer un « Gosplan » et il existe déjà des plans d'occupation des sols dans notre pays.

Une première question est de savoir quelle est la bonne échelle pour l'affectation de l'espace. Je rappelle que le SCOT est un document contenant des orientations et non des prescriptions, alors que le PLU permet de fixer des règles à la parcelle près. Le second objectif est de mieux maîtriser l'urbanisme commercial. Comment y parvenir sinon en suivant l'exemple donné par tous les pays voisins ? Afin d'exercer une véritable maîtrise sur les implantations commerciales, nous devons cesser de considérer ce sujet comme une exception et faire rentrer l'urbanisme commercial dans le droit commun de l'urbanisme. Il faut mettre un terme à la course plus ou moins sauvage aux implantations dans les périphéries urbaines. Chacun connaît le niveau de suréquipement auquel elle conduit.

Les maires perdront-ils un pouvoir essentiel dans l'hypothèse où les PLU deviendraient intercommunaux ? Ces documents ne seront pas adoptés sans les maires. Si l'intercommunalité était la négation des communes, cela se saurait depuis longtemps. Il s'agit, certes, de partager un pouvoir, mais cela permet aussi d'exercer un droit de regard sur les communes voisines. L'intercommunalité n'est pas une dépossession, mais un exercice des responsabilités à un autre niveau en matière d'occupation des sols.

Les auditions que nous avons menées, notamment celles de l'Association des maires de France (AMF) et de l'Assemblée des communautés de France (ACDF), nous ont convaincus de la nécessité d'instaurer un certain nombre de verrous. Le PLU sera intercommunal sauf si 30 % des communes représentant 50 % de la population s'y opposent, ce qui tend à protéger les villes-centres et les bourgs-centres, ou bien si 50 % des communes représentant 30 % de la population s'y opposent, critère qui est, cette fois, plutôt favorable aux communes périphériques. Il y aura donc un droit de refus qui permettra d'éviter les passages en force. Le Sénat a, en outre, adopté un amendement prévoyant que l'organe délibérant de la communauté ne pourra adopter un projet qu'à la majorité des deux tiers si la commune concernée émet un avis défavorable. L'ensemble du dispositif permettra d'éviter l'adoption parfois très coûteuse de SCOT dans des territoires ne présentant pas d'enjeux majeurs et de mieux utiliser les sols en raisonnant à l'échelle intercommunale.

Pour ce qui est de l'urbanisme commercial, je mets quiconque au défi de régler le problème grâce aux seuls SCOT. Le système en vigueur en Allemagne consiste à affecter l'espace parcelle par parcelle. La solution ne repose pas seulement sur le jeu de la concurrence, mais aussi sur l'aménagement de l'espace et les déplacements. C'est pourquoi nous avons également prévu, hors milieu rural, que le PLU emporte plan de déplacements

urbains (PDU) voire plan local de l'habitat (PLH), si les périmètres sont identiques – mais ce n'est, dans le cas des PLH, qu'une simple faculté.

Ces mesures permettront de mieux maîtriser l'affectation des sols et de simplifier la situation quand c'est possible – vous savez que nous ne sommes en rien des dogmatiques.

**M. Daniel Fidelin.** Je ne suis pas favorable à l'amendement, car je ne crois pas bon de transférer les compétences en matière d'urbanisme aux intercommunalités. C'est une question de principe. Les maires sont suffisamment responsables pour maîtriser leurs sols.

En application de l'alinéa 71 de l'article 10, l'établissement de coopération intercommunale doit délibérer à nouveau et adopter un projet à la majorité des deux tiers si une commune membre concernée a émis un avis défavorable. Cette règle risque de conduire à une opposition entre les communes et les EPCI si ces derniers restent sur leurs positions. C'est une négation du principe même des EPCI qui consiste à chercher des consensus.

L'exposé sommaire de l'amendement indique, par ailleurs, que le maire continuera à signer les permis de construire. Or, ce sera sur le fondement d'un document qu'il n'aura pas élaboré. Il n'agira donc qu'en tant que simple autorité administrative.

**M. André Chassaing.** Cet amendement correspond à un véritable problème : nous sommes tous conscients des difficultés qui résultent du comportement parfois égoïste de certains élus, qui refusent de s'inscrire dans une dynamique territoriale favorable au maintien de certaines activités économiques. J'ai ainsi eu l'occasion de poser une question écrite sur le cas d'une commune dont le PLU interdit les installations classées, ce qui contraint à la cessation d'activité un agriculteur qui devait construire, pour se mettre en conformité avec la loi, un bâtiment d'élevage.

Si je ne suis pas favorable à l'amendement, c'est parce qu'il a trait à une compétence importante qui ne relève pas de cette loi, mais de la réforme des collectivités territoriales. J'ajoute que l'amendement pourrait remettre en cause la libre administration des collectivités territoriales. Pourquoi faire de la possibilité d'établir des PLU intercommunaux, qui existe déjà, une obligation ? Ajoutons à cela que la proposition pourrait être contradictoire, dans la mesure où elle prévoit des exceptions susceptibles de limiter la portée du dispositif par rapport aux possibilités actuelles.

**M. Bertrand Pancher, rapporteur.** Je suis très favorable à l'amendement, et je serais personnellement prêt à aller plus loin en imposant une généralisation des documents d'urbanisme. Il est certain que nous allons déposséder les communes de certains pouvoirs en transférant des compétences aux intercommunalités. Cela étant, on peut se féliciter de l'effet qu'aura ce dispositif. Dans une circonscription rurale telle que la mienne, les deux tiers des communes n'ont pas de documents d'urbanisme. Cet amendement permettra d'y remédier.

J'observe, par ailleurs, qu'il y a quatre fois plus d'offres de terrains à construire que de véritables demandes dans ma circonscription, et que nous risquons fort de ne jamais sortir de la situation actuelle de mitage des terrains agricoles. Sans documents d'urbanisme, nous ne sortirons pas davantage de la surenchère actuelle en matière d'urbanisme commercial, qui s'explique tant par la recherche de recettes fiscales supplémentaires que par la volonté de créer des emplois. N'oublions pas qu'il existe 36 000 communes dans notre pays !

Nous avons besoin de ce dispositif. Je prends le pari que le texte sur les collectivités territoriales ne nous fera pas avancer d'un pouce sur des sujets aussi importants que le mitage, la récupération des terres agricoles et la protection des espaces. Nous risquons fort de constater dans dix ans que nous nous sommes fixé des objectifs ambitieux qui ne débouchent sur rien de concret.

**M. Philippe Meunier.** Les arguments du rapporteur pour avis sont assez convaincants, mais les EPCI se heurtent à un vrai problème de gouvernance et de respect des territoires. Rien n'empêche aujourd'hui le président d'un EPCI de se doter d'une armée mexicaine de vice-présidents. Les barrières que vous voulez instaurer pour éviter que des villes centres ne basculent sous la tutelle des périphéries – et réciproquement – ne tiennent pas. Les barrières ne sont jamais utilisées.

Nous ferions bien d'attendre la prochaine réforme des collectivités territoriales pour nous prononcer sur ce sujet, car nous pourrions alors veiller à mieux équilibrer les pouvoirs au sein des EPCI. Il faudra notamment qu'une commune puisse sortir d'un EPCI pour en rejoindre un autre. Pour le moment, cet amendement accentuerait les déséquilibres et pourrait susciter de véritables fractures au sein des EPCI.

**Mme Fabienne Labrette-Ménager.** C'est un amendement qui va dans le bon sens. Je suis persuadée que tous les arguments que nous venons d'entendre ont déjà été utilisés en 1995 lorsque les communautés de communes ont été créées. Or, nous ne pourrions pas nous en passer aujourd'hui. Nous sommes même allés plus loin en mettant en place la taxe professionnelle unique dans certaines communautés, ce qui a permis d'harmoniser les ressources et de dialoguer. L'existence d'un document d'urbanisme intercommunal sera une solution pour les toutes petites communes qui n'ont pas les moyens humains et financiers d'élaborer des cartes communales. C'est pourquoi je voterai cet amendement.

**M. Émile Blessig.** Je fais mien ce qui a été dit à propos des problèmes de gouvernance et du déficit démocratique des communautés de communes. C'est dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales que nous devons y remédier.

Les SCOT dépassent le cadre des seules intercommunalités. Je ne suis pas certain que l'on pourrait s'en passer en milieu rural grâce à l'instauration de PLU intercommunaux et à un saupoudrage de SCOT. Ce serait une régression par rapport aux ambitions du Grenelle en matière de planification territoriale. Les deux tiers de nos concitoyens habitent en ville, mais le tiers restant représente les deux tiers de notre territoire, qui est une véritable richesse.

Je ne dis pas que nous ne devons pas donner plus de pouvoirs aux intercommunalités. Mais, de grâce, ne commettons pas l'erreur de croire qu'il s'agit d'un tout homogène. Nous pouvons aller plus loin en ce qui concerne les communautés d'agglomération, de nature urbaine, à condition de bien les distinguer des communautés composées de communes rurales de taille comparable et des communautés où il existe un véritable centre urbain. Du fait des différences de cultures dans ce dernier cas, il me paraît bien difficile d'imposer un PLU à la hussarde.

Cet amendement part d'un bon sentiment, mais il me semble prématuré et insuffisamment abouti.

**M. André Chassaigne.** C'est du centralisme démocratique !

**M. Martial Saddier.** Je félicite les trois rapporteurs d'avoir déposé cet amendement qui est dans le droit fil de ce que toutes les majorités ont entrepris de faire depuis 1992 : favoriser, pas à pas, le développement des intercommunalités en respectant les communes et leurs maires. En votant cet amendement, nous prendrons date avant l'examen du texte sur la réforme des collectivités territoriales.

Nous sommes tous d'accord pour reconnaître que la situation n'était pas satisfaisante lorsque l'urbanisme était entre les mains de l'État, mais aucun responsable ne peut affirmer que tout est parfait au terme de trente années de transfert de compétences aux maires en matière d'urbanisme – et c'est le vice-président de l'association des maires de France qui l'affirme. Nous nous heurtons à un problème de mitage, nous ne savons pas comment limiter la consommation de l'espace agricole, ni comment répondre aux grands enjeux liés à la ressource en eau et à la biodiversité. En outre, nous ne sommes qu'au début de notre réflexion sur les risques naturels – la tempête Xynthia vient de le montrer. Les maires sont souvent injustement montrés du doigt dans ce domaine, mais on peut se poser quelques questions dans certains cas. Nous devons également nous interroger sur la répartition de la production de richesse et des logements sociaux et locatifs.

Avec l'obligation d'adopter des SCOT avant 2017, il y aura des orientations fortes au plan intercommunal, du moins si ce sont de vrais SCOT qui sont adoptés. Les PLU devant être mis en conformité dans un délai de trois ans, les maires des communes rurales devront demander l'assistance des EPCI, faute de disposer des capacités humaines nécessaires. Les maires garderont la compétence en droit, mais ce sont les intercommunalités qui procéderont en réalité à la révision des PLU – c'est déjà le cas. Cet amendement va donc dans le sens de l'histoire : c'est un pas supplémentaire qui préserve les compétences des maires grâce l'existence d'un effet cliquet.

**M. Jean-Paul Chanteguet.** Les communautés de communes ont déjà la possibilité de bénéficier de transferts de compétences, notamment en ce qui concerne les documents d'urbanisme. Il est déjà possible d'adopter des PLU intercommunaux s'il existe une volonté politique en ce sens au plan local. Pourquoi ne pas en rester au droit positif ?

**M. Serge Poignant.** M. Saddier a salué le courage des trois rapporteurs signataires. Si moi-même, qui suis le quatrième rapporteur, n'ai pas cosigné l'amendement – qui d'ailleurs n'a pas été adopté par la Commission des affaires économiques –, c'est par conviction. J'estime en effet qu'il faut laisser du temps au temps afin de permettre l'achèvement de la carte intercommunale et de favoriser la constitution et la fusion d'EPCI. En imposant une obligation qui fait peur, l'amendement pourrait avoir l'effet exactement inverse.

Je ne suis pas opposé au PLU intercommunal, mais les différences sont telles entre les territoires que tout renforcement de l'intercommunalité ne peut se faire qu'au fil du temps, sans être imposée.

**M. Michel Havard.** Je suis favorable, sur le principe, à l'évolution proposée car l'intercommunalité est un bon outil. Cependant, l'amendement soulève le problème du déficit démocratique de cette structure. Si l'on veut qu'une intercommunalité puisse imposer un PLU à une commune, le transfert de pouvoir proposé devrait s'accompagner, lors du débat sur la réforme territoriale, d'un transfert démocratique.

**M. Jacques Kossowski.** Pour ma part, je suis quelque peu partagé, du fait de la situation dans les zones urbaines comme les Hauts-de-Seine : dès lors qu'un PLU pourra être imposé, certaines villes refuseront d'entrer dans une intercommunalité. Certes, le préfet pourra les y contraindre, mais mieux vaudrait dans ce cas qu'un tel amendement soit examiné dans un autre cadre.

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Si nos explications ont manqué de précision, c'est parce que cet amendement, s'il est adopté, sera suivi de nombreux autres qui seront examinés au fur et à mesure.

Je répondrai d'abord, s'agissant du plan local de l'habitat, que ce programme n'est pas communal, mais intercommunal. Pour autant, il a très loin d'avoir le caractère prescriptif du PLU, qui n'est pas de même nature.

Quant à l'affirmation selon laquelle, avec le PLU intercommunal, le maire sera dessaisi de ses pouvoirs en la matière, je rappelle que l'intercommunalité n'est pas la négation des élus communaux, et que le maire co-élaborera donc le PLU intercommunal.

S'agissant de gouvernance, un amendement précisera que le PLU ne deviendra pas intercommunal de droit avant l'achèvement de la carte intercommunale qui elle-même dépendra de la réforme des collectivités territoriales. Nous avons d'ailleurs prévu une entrée en vigueur du présent amendement à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2013, car nous présupposons que la réforme fixera à cette date, dans son chapitre relatif à l'intercommunalité, l'achèvement de la carte.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, on ne comptait que 82 SCOT, couvrant 3 563 communes. Cessons donc de faire croire que ces schémas permettraient de tout résoudre.

Nous avons parfaitement conscience des difficultés et des particularités de l'Ile-de-France, à laquelle le dernier intervenant a fait allusion. Une autre approche y est nécessaire, ce qui explique que nous ayons renvoyé la réflexion sur cette région, qui est, en particulier, la moins intercommunalisée de France, à l'examen du projet de loi sur le Grand Paris et, disons-le, sur la gouvernance de l'Ile-de-France.

Enfin, notre collègue Jérôme Bignon, qui n'a pu être présent aujourd'hui, tient à souligner, s'agissant des zones littorales, que tous les acteurs concernés sont favorables à ce que nous proposons, ne serait-ce que pour enlever un peu de pression aux élus, en faisant remonter au niveau intercommunal la réponse à certaines questions.

**M. Serge Grouard, rapporteur.** Je suis persuadé que, si le législateur ne donne pas des orientations de fond, rien ne se fera jamais. Aussi, plutôt que de m'en tenir à l'aspect technique, j'essaierai de mettre en lumière les enjeux liés à l'amendement – sur l'intérêt duquel, je l'avoue, je me suis, en ma qualité de maire, longuement interrogé au départ comme bien d'autres collègues, ne m'y déclarant finalement favorable qu'après mûre réflexion.

La première raison tient à l'évolution même des SCOT. Comme l'a rappelé Michel Piron, tant qu'ils sont peu nombreux, la nécessaire compatibilité avec les PLU soulève peu de difficultés. Mais demain, lorsque la carte de notre pays sera couverte de SCOT, cette obligation finira par poser problème si l'on en reste à la situation actuelle. En effet, si le SCOT se décline en trois grandes orientations majeures, la troisième doit être compatible avec d'autres éléments dont le PLU. Si ce dernier est élaboré par une autre collectivité que les

EPCI, des incertitudes juridiques apparaîtront de façon presque mécanique entre le PLU – qui demeurerait de forme communale si l’amendement n’était pas adopté –, et le document d’orientation générale réalisé par l’EPCI. Il faut au contraire éviter que des problèmes se posent entre les communes et les intercommunalités.

La seconde raison a trait aux problèmes de cohérence qu’en qualité de maire urbain je vis tous les jours dans les choix faits par des communes participant à une même communauté d’agglomération. Il en va ainsi en matière d’urbanisme commercial, domaine dont le traitement a déjà été renvoyé aux calendes grecques lors de l’examen de la loi sur la modernisation de l’économie (LME). Aujourd’hui, nous avons l’occasion de traiter le problème ; ne le renvoyons pas à son tour à la loi de réforme des collectivités territoriales comme le proposait André Chassaigne.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d’État.** Je suis très favorable à cet amendement dont nous avons déjà discuté à de multiples reprises avec vos commissions et vos rapporteurs ainsi qu’avec vos collègues sénateurs.

Il m’apparaît tout d’abord très équilibré car il prévoit des verrous à l’entrée et à la sortie, sachant que seront ultérieurement proposés des PLU de secteur en milieu rural et, dans les intercommunalités de moins de 30 000 habitants, des PLU qui pourront concerner quelques communes mais pas les autres, c’est-à-dire qui feront par exemple la différence entre une zone très rurale et une zone plus urbanisée.

Je suis convaincu que le PLU intercommunal va dans le sens de l’histoire. Si le pôle ministériel que dirige aujourd’hui Jean-Louis Borloo a une vraie cohérence, c’est parce qu’il réunit en son sein le logement, les transports et l’énergie. Or, l’amendement emprunte une voie similaire puisqu’il est notamment prévu, dès lors bien évidemment que les tailles seront en rapport, de fusionner le PLH ou encore le plan de déplacement avec le PLU intercommunal. Ainsi pourra-t-on organiser le territoire de façon cohérente en prévoyant une répartition spatiale des PLU dans un bassin de vie, dans le cadre plus global de la politique d’urbanisme.

Je comprends par ailleurs que l’on veuille donner du temps au temps, mais nous l’avons tellement fait que, outre que la carte intercommunale devra être achevée avant que le dispositif entre en vigueur, ce qui nous mène en 2013 ou 2014, nous accordons un délai de cinq ans pour se mettre en conformité. Autrement dit, aboutir au PLU intercommunal pourra prendre huit ans.

Enfin, je ne pense pas qu’il soit préférable de repousser ce débat au moment de l’examen de la loi de réforme des collectivités territoriales. Nous avons au contraire deux possibilités d’intervenir : soit en nous appuyant sur les compétences, soit en abordant le problème de la consommation de l’espace. Aujourd’hui, Martial Saddier l’a souligné, le mitage est une réalité de notre territoire. Les communes ont compétence en matière d’urbanisme depuis trente-cinq ans et cela n’a empêché ni la consommation des terres agricoles ni le mitage, bien au contraire. Avec la vue plus globale, plus cohérente que nous proposons, il sera possible de lutter plus facilement, me semble-t-il, contre le mitage.

**M. le président Christian Jacob.** Si j’ai fait partie au départ, comme Serge Grouard, des sceptiques, pour ne pas dire des opposants, ma réflexion a évolué en raison de la situation dans nos intercommunalités.

Ainsi, tous les dossiers qui ont pu avancer dans celle que je préside, qui regroupe 29 communes et 30 000 habitants, sont des projets de territoire, par exemple dans les domaines des services, des transports, de la culture ou encore de l'activité économique. En revanche, il nous manque des outils en matière d'activité commerciale. Or, comment bâtir des projets de territoire si on ne s'en donne pas les moyens avec un plan local d'urbanisme ? Sans PLU, nous n'avons pas l'outil pour aller au bout de notre logique.

Parmi tous ceux qui font partie d'une intercommunalité, personne n'est prêt à la quitter. Les seuls qui sont aujourd'hui très opposés à l'intercommunalité sont ceux qui n'en font pas encore partie... En Ile-de-France, nous devons sans cesse contre la grande agglomération parisienne si nous ne voulons pas être oubliés. L'intercommunalité est à cet égard un outil de résistance. Certes, 30 000 habitants, cela représente quelque chose en zone rurale, mais nous n'existerions plus dans une région de 12 millions d'habitants si nous ne sortions pas de notre logique de chapelle et si nous n'avions pas la capacité d'organiser notre territoire. Il faut parfois savoir étouffer nos velléités identitaires pour se serrer les coudes et pour avancer ensemble, d'autant, le secrétaire d'État l'a rappelé, que nous aurons huit ans pour y parvenir.

*La Commission rejette l'amendement.*



## **Membres présents ou excusés**

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

Réunion du mercredi 7 avril 2010 à 9 h 30

*Présents.* - M. Yves Albarello, Mme Chantal Berthelot, M. Philippe Boënnec, M. Maxime Bono, M. Jean-Claude Bouchet, Mme Françoise Branget, M. Christophe Caresche, M. Jean-Paul Chanteguet, M. André Chassaigne, M. Yves Cochet, M. Frédéric Cuvillier, Mme Claude Darciaux, M. Lucien Degauchy, M. Raymond Durand, M. Daniel Fidelin, Mme Geneviève Gaillard, M. Alain Gest, M. Jean-Pierre Giran, M. Joël Giraud, M. François Grosdidier, M. Serge Grouard, M. Michel Havard, M. Christian Jacob, M. Armand Jung, M. Jacques Kossowski, Mme Fabienne Labrette-Ménager, M. Jean-Marc Lefranc, M. Jacques Le Nay, Mme Annick Lepetit, M. Bernard Lesterlin, M. Gérard Lorgeoux, M. Jean-Pierre Marcon, M. Philippe Martin, M. Philippe Meunier, M. Bertrand Pancher, M. Jean-Luc Pérat, M. Philippe Plisson, M. Christophe Priou, Mme Catherine Quéré, Mme Marie-Line Reynaud, M. Martial Saddier, M. Jean-Marie Sermier, M. Philippe Tourtelier, M. André Vézinhet

*Excusés.* - M. Jérôme Bignon, M. Yannick Favennec, M. Pierre Lang, Mme Christine Marin, M. Yanick Paternotte, Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont

*Assistaient également à la réunion.* - M. Jean-Pierre Abelin, M. Émile Blessig, M. Daniel Fasquelle, M. Jean-Louis Léonard, Mme Marie-Lou Marcel, M. Jean-Marie Morisset, M. Jean-Pierre Nicolas, M. Patrick Ollier, M. Michel Piron, M. Serge Poignant, M. Jean Proriot, M. Franck Reynier, M. Francis Saint-Léger