

MARDI 25 OCTOBRE 2016

**Maintien des communes associées en cas de création
d'une commune nouvelle (*Deuxième lecture*)**

Stabilisation du droit de l'urbanisme

SOMMAIRE

DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR.....	1
DÉPÔT DE RAPPORTS	1
QUESTIONS PRIORITAIRES DE CONSTITUTIONNALITÉ.....	1
MAINTIEN DES COMMUNES ASSOCIÉES EN CAS DE CRÉATION D'UNE COMMUNE NOUVELLE (<i>Deuxième lecture</i>).....	1
<i>Discussion générale</i>	1
M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire	1
M. François Grosdidier, rapporteur de la commission des lois	2
M. René Vandierendonck	3
Mme Cécile Cukierman	3
M. Pierre-Yves Collombat	3
Mme Jacqueline Gourault	4
M. Ronan Dantec	4
M. Bruno Sido	4
M. Charles Guené	5
M. Jean-Michel Baylet, ministre	5
<i>Discussion des articles</i>	5
ARTICLE PREMIER <i>NONIES</i>	5
ÉCHEC EN CMP	6
STABILISATION DU DROIT DE L'URBANISME.....	6
<i>Discussion générale</i>	6
M. François Calvet, co-auteur de la proposition de loi	6
M. Marc Daunis, co-auteur de la proposition de loi	7
Mme Élisabeth Lamure, rapporteur de la commission des affaires économiques	7
Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable	7
M. David Rachline	8
M. Jean-Pierre Bosino	9
M. Jean-Claude Requier	9
M. Henri Tandonnet	10
M. Joël Labbé	10
M. Marc Daunis	10
M. Rémy Pointereau	11
M. Philippe Mouiller	11
Mme Annie Guillemot	12
M. Jacques Genest	12
M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques	13
<i>Discussion des articles</i>	13
ARTICLE PREMIER	13
M. Georges Labazée	13

ARTICLE 2	13
Mme Annie Guillemot	13
M. Marc Daunis	13
ARTICLE 3	13
M. Georges Labazée	13
ARTICLE 4	14
Mme Annie Guillemot	14
ARTICLES ADDITIONNELS	14
ARTICLE 6	15
ARTICLE 8	15
ARTICLES ADDITIONNELS	16
ARTICLE 12	17
ARTICLES ADDITIONNELS	18
ORDRE DU JOUR DU MERCREDI 26 OCTOBRE 2016	19

SÉANCE du mardi 25 octobre 2016

11^e séance de la session ordinaire 2016-2017

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-CLAUDE GAUDIN,
VICE-PRÉSIDENT

SECRÉTAIRES :
M. SERGE LARCHER, M. PHILIPPE NACHBAR.

La séance est ouverte à 14 h 30.

Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu intégral publié sur le site internet du Sénat, est adopté sous les réserves d'usage.

Décès d'un ancien sénateur

M. le président. – J'ai le regret de vous faire part du décès de notre ancien collègue Pierre Vallon, qui fut sénateur du Rhône de 1974 à 1995.

Dépôt de rapports

M. le président. – M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le rapport sur la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales ; le rapport relatif à la programmation militaire pour les années 2017-2019 ; le rapport relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales ; le rapport sur l'évaluation de l'effet régulateur du fonds de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse.

Ils ont été transmis aux commissions permanentes compétentes.

Questions prioritaires de constitutionnalité

M. le président. – Le Conseil constitutionnel a communiqué au Sénat, par lettres en date du 21 octobre 2016, six décisions relatives à des questions prioritaires de constitutionnalité portant sur le choix de l'EPCI de rattachement pour les communes nouvelles ; la répartition, entre la collectivité territoriale et les communes de Guyane, de la fraction du produit de l'octroi de mer affectée à la dotation globale garantie ; la surveillance et le contrôle des transmissions empruntant la voie hertzienne ; le registre public des trusts ; le recours en récupération des frais d'hébergement et d'entretien des personnes

handicapées ; les règles d'implantation des sites d'un laboratoire de biologie médicale.

En outre, le Conseil constitutionnel a informé le Sénat, le lundi 24 octobre, qu'en application de l'article 61-1 de la Constitution, la Cour de cassation lui a adressé trois arrêts de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 78-2 et l'article 78-2-2 du code de procédure pénale et les articles L. 611-1 et L. 611-1-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Réquisitions de contrôle d'identité et contrôle de la situation des étrangers) et sur l'article 434-35 alinéa premier du code pénal (interdiction de communiquer par tout moyen avec une personne détenue).

Les textes de ces arrêts de renvoi sont disponibles à la direction de la séance.

Maintien des communes associées en cas de création d'une commune nouvelle (*Deuxième lecture*)

M. le président. – L'ordre du jour appelle la discussion de la deuxième lecture de la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.

Discussion générale

M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales. – Notre organisation territoriale a connu ces dernières années des changements considérables. (*On renchérit sur les bancs du groupe Les Républicains*) Ces bouleversements, c'est le mot qui convient, supposent que soient mis en place des mécanismes d'accompagnement et qu'ils soient, au besoin, renforcés. C'est l'ambition première de cette proposition de loi.

La loi de mars 2015 a rendu le régime des communes nouvelles plus attractif tant sur le plan institutionnel que financier. Depuis, 435 communes nouvelles rassemblant 1 471 entités historiques et 1,6 million d'habitants ont vu le jour. La France compte en conséquence 34 849 communes. Pour la première fois, nous voici passés sous la barre des 35 000.

Pour encourager ce mouvement, le président de la République a annoncé, lors du Congrès des maires, la reconduction des incitations financières jusqu'à la fin de l'année. Pour autant, la création des premières communes nouvelles a fait apparaître la nécessité de procéder à quelques ajustements. C'est l'objet de la présente proposition de loi déposée par M. Sido, élu de la Haute-Marne où les communes nouvelles sont particulièrement nombreuses, contrairement à mon

département du Tarn-et-Garonne. Autre contrée, autre mœurs...

Nous avons, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, bien travaillé, pour arriver à un texte de grande qualité qui complète de façon pragmatique la loi de mars 2015.

Un point de désaccord entre le Gouvernement et la représentation nationale subsiste toutefois. Votre commission des lois, essentiellement pour des raisons de calendrier, n'a pas voulu revenir sur l'article premier *nonies* relatif à la représentation des communes historiques au sein des conseils communautaires, introduit par les députés. Il est de ma responsabilité de ministre des collectivités territoriales de vous alerter sur le très fort risque constitutionnel que cette disposition présente. Maintenir le nombre de sièges dont disposait une commune nouvelle dans son conseil communautaire n'est pas possible en cas de fusion ou d'extension d'un EPCI à fiscalité propre. La jurisprudence du Conseil est claire, je vous renvoie à sa décision du 20 juin 2014 dite « commune de Salbris ».

Certes, la loi prévoit que, si une commune nouvelle est créée entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux, il n'est pas procédé à une nouvelle répartition des sièges jusqu'aux prochaines élections. Mais, en l'espèce, les équilibres internes à l'EPCI sont préservés : la situation relative des différentes communes au sein de l'EPCI n'est pas modifiée, le nombre de sièges de l'EPCI demeure le même et, enfin, le nombre de sièges alloués aux autres communes est inchangé.

Il en va tout autrement lors d'une fusion ou d'une extension d'EPCI. D'une part, le nombre des sièges n'est pas constant : il est calculé en fonction de la population du nouvel EPCI. D'autre part, les sièges sont répartis entre les communes selon les équilibres démographiques au sein du nouveau périmètre. Par conséquent, garantir un nombre de sièges à la commune nouvelle ne peut se faire qu'au détriment des autres communes et créer une distorsion.

La rédaction retenue à l'Assemblée nationale confère un caractère transitoire à ces dispositions. Toutefois, cela ne lève pas le risque constitutionnel qui, faute d'être soulevé *a priori*, pourra l'être par une question priorité de constitutionnalité.

Une censure du Conseil constitutionnel aurait des conséquences douloureuses puisqu'il faudrait remettre en cause une répartition des sièges déjà entrée en vigueur. Mieux vaudrait écarter ce risque en votant mon amendement de suppression. Les élus aspirent à la stabilité institutionnelle, une période de renouvellement de la Haute Assemblée approche...

Les mutations de nos territoires appellent une action publique repensée et, sans aucune doute, des rapprochements de communes que ce texte facilitera. Le Gouvernement y apporte son soutien pourvu que soit levé le risque d'inconstitutionnalité.

(*Applaudissements sur les bancs des groupes socialiste et républicain et RDSE ; M. Bruno Sido applaudit également*)

M. François Grosdidier, rapporteur de la commission des lois. – Lorsque des communes fusionnent pour former une commune nouvelle, elles peuvent garder un caractère spécifique, celui de commune déléguée. Si la commune nouvelle compte moins de 20 000 habitants, elles ne peuvent plus compter de sections électorales distinctes mais elles conservent un maire délégué, une mairie annexe et une section du centre communal d'action sociale. Ce mode d'organisation est particulièrement pertinent sur des territoires diffus, *a fortiori* ruraux et plus encore en montagne.

Les communes dites « Marcellin », qui ont adopté la formule de la fusion-association, le pratiquent depuis longtemps. Or la loi sur les communes nouvelles créait, pour elles, une situation paradoxale : leur entrée dans une commune nouvelle signait la disparition des communes associées. La proposition de loi de notre excellent collègue Bruno Sido y met fin : commune centre et communes associées pourront désormais devenir communes déléguées.

En première lecture, le Sénat l'a complétée en prévoyant, entre autres, une dérogation jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal à la règle de la parité pour l'élection des adjoints au maire dès lors que chacune des communes ayant fusionné avait une population inférieure à 1 000 habitants ; la faculté, pour le conseil de la commune nouvelle, de fixer le montant de l'indemnité de fonction des maires des communes déléguées de moins de 1 000 habitants, qui en font la demande, en deçà du barème ou encore les règles de détermination du nombre de délégués sénatoriaux durant les deux phases de la période transitoire de composition du conseil d'une commune nouvelle.

L'Assemblée nationale a travaillé dans le même esprit que le nôtre, faciliter la création de communes nouvelles, en tirant les conséquences de la fusion sur le plan financier. Parmi les neuf articles qu'elle a ajoutés au texte, le ministre s'est appesanti sur la représentation des anciennes communes au sein de la commune nouvelle. Pour ma part, je soulignerai que les députés ont généralisé le principe que nous avons retenu sur les indemnités des maires ; maintenu aux communes nouvelles, jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, les aides au titre du fonds d'amortissement des charges d'électrification ou encore harmonisé les modalités de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

Leur rédaction est perfectible. Néanmoins, la reprise présente un inconvénient majeur : l'adoption de ce texte serait renvoyée après les élections sénatoriales. Cet impératif de calendrier l'emporte sur les inconvénients rédactionnels du texte, qui pourront être corrigés par d'autres véhicules législatifs - le risque d'inconstitutionnalité signalé par le ministre peut

être définitivement écarté dans la proposition de loi tendant à faciliter la recomposition de la carte intercommunale de Mme Gourault, les dispositions financières peuvent être améliorées en loi de finances. La commission des lois, qui donnera un avis défavorable à l'amendement de suppression du Gouvernement,...

M. Bruno Sido. – Très bien !

M. François Grosdidier, rapporteur. – ...invite le Sénat à adopter ce texte conforme.

Je préfère encourir le risque constitutionnel, qui est hypothétique, au risque, qui est certain, d'un texte qui n'aboutirait pas sous cette législature parce que nous l'aurions repris. (*M. Bruno Sido applaudit*)

M. René Vandierendonck. – Nous avons déjà salué l'approche pragmatique, intelligente et consensuelle de M. Sido pour remédier aux problèmes concrets apparus lors de la création des communes nouvelles : préserver les communes associées au sein des communes nouvelles, conserver la qualité de maire à ceux des communes associées et déléguées jusqu'au renouvellement des conseils, déroger transitoirement à la règle de parité, autoriser la fixation d'indemnités inférieures au barème pour les maires des communes de moins de 1 000 habitants, organiser la désignation de délégués sénatoriaux lors des deux phases de la période transitoire de composition du conseil municipal d'une commune nouvelle.

Les députés ont complété utilement le texte en admettant qu'un motif d'intérêt général justifie un traitement dérogatoire. Ils ont, entre autres, permis aux communes souhaitant fusionner au sein d'une commune nouvelle et membre d'un EPCI à fiscalité propre, de délibérer sur le choix de l'EPCI auquel sera rattaché la commune nouvelle. Comme quoi, les parlementaires peuvent avoir un sens inné du contrôle constitutionnel puisque le Conseil a décidé que cette consultation était obligatoire.

Le ministre nous a fait part de ses doutes sur le mécanisme de représentation des communes historiques, la commission des lois a longuement débattu du risque inconstitutionnel qu'il présente pour conclure qu'il était borné, parce que le dispositif est transitoire, et qu'elle pouvait l'assumer.

Le Sénat a beaucoup débattu de la possibilité pour le conseil municipal de fixer une indemnité de fonction inférieure au barème. Le groupe socialiste est très réservé, suivant en cela l'AMF mais elle a entre-temps changé de position. Le risque que des pressions sur le maire s'exercent pour accepter une indemnité minorée est bien connu.

Reste que, dans une logique de compromis et compte tenu du temps législatif qu'il nous reste, le groupe socialiste est favorable à l'adoption intégrale de ce texte en notant que les travaux de M. Manable et de Mme Gatel au sens de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales vont dans le même sens.

(*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain*)

Mme Cécile Cukierman. – Cette proposition de loi émane d'une volonté vieille de 45 ans. La loi Marcellin proposait déjà en 1971 le regroupement de communes, les élus locaux s'en sont emparés de manière très marginale.

M. Bruno Sido. – Exact !

Mme Cécile Cukierman. – Sans être contre le principe, le groupe CRC estime qu'il revient aux citoyens de juger de l'opportunité d'une fusion. Et ce, par voie référendaire. Nous ne pouvons pas accepter que des communes y soient contraintes par la logique majoritaire, parfois contre l'avis de leur population. Trois quart des Français, selon un récent sondage d'Ipsos, sont très attachés aux communes. Ce sont effectivement les cellules de base de la démocratie. Renforçons-les : la démocratie communale, contrairement à ce que l'on entend, est une richesse ; elle n'est pas un coût.

Au-delà des principes républicains, j'invoquerai des motifs plus conjoncturels. Cette année encore, la DGF est diminuée de 2,6 milliards d'euros. L'avantage financier accordé aux communes nouvelles constitue un piège : plus il y aura de communes nouvelles, plus forte sera la baisse de la dotation pour les autres communes. Cela approfondira les inégalités territoriales. Monsieur le ministre, repenser l'action publique comme vous le dites, c'est pour nous renforcer les services publics sur le terrain.

Enfin, le texte modifie le code électoral en bouleversant certains équilibres dans la perspective des élections sénatoriales. Nous ne serons pas complices de cette manipulation.

Au nom de la démocratie communale, pilier de la nation et de la République, et de la défense des services publics, le groupe communiste républicain et citoyen votera contre ce texte.

M. Pierre-Yves Collombat. – Comme je l'ai dit en commission des lois, je suis gêné par ce texte. Non que je nourrisse une haine rentrée à l'égard des communes nouvelles, la formule est parfois de bon sens, mais parce que ce texte clair et sombre a été obombré au fil des lectures et parasité par des dispositions discutables, voire inacceptables.

À l'idée de maintenir des communes associées en cas de création de communes nouvelles, j'adhère. En revanche, faut-il accorder aux communes nouvelles des avantages dont les autres communes ne jouissent pas ? Au nom de quoi pourraient-elles désigner plus de délégués sénatoriaux que la population ne l'exigerait ? Il aurait été sans doute trop simple et trop équitable que le nombre de délégués soit fonction de la démographie de la commune.

La possibilité de minorer les indemnités des maires des petites communes, introduite à l'article premier *quater*, est inacceptable. Nous savons les

pressions qui s'exercent sur ceux qui acceptent de remplir une fonction dont d'autres ne veulent pas tout en lorgnant sur les trois sous de l'indemnité... Nous savons que le statut de l'élu n'a pas plus progressé sous cette législature que sous la précédente. Nous savons aussi que les indemnités ont régressé : cerise sur le gâteau après leur assujettissement à cotisation sociale et la taxe de 1 % pour le droit à la formation, le projet de loi de finances 2017 les inclut dans la base de calcul de l'impôt sur le revenu...

Je ne voterai jamais un texte qui pénalise des collègues dont le dévouement à la chose publique doit être reconnu. Mes collègues du groupe RDSE, eux, s'abstiendront.

Mme Jacqueline Gourault. – Comme en première lecture, je salue le travail de MM. Sido et Grosdidier. Les élus locaux attendent ce texte qui sera également fort utile pour les prochaines élections sénatoriales.

Le rapporteur propose un vote conforme quand le Gouvernement demande au Sénat la suppression de l'article premier *nonies*, une méthode radicale...

M. Henri de Raincourt. – Logique quand le ministre est radical ! (*Sourires*)

Mme Jacqueline Gourault. – Je me suis battue dans cet hémicycle pour l'indemnisation obligatoire des maires des petites communes. C'était une demande très ancienne de l'AMF. Le principe est certes maintenu dans le texte, mais le risque de pressions exercées sur le maire est bien réel. (*On renchérit sur les bancs du groupe Les Républicains*) Je regrette que nous n'ayons pas, avec M. Sueur, rendu cette obligation exécutoire à une date plus lointaine. Cela aurait moins fait de bruit dans Landernau... et nous n'en serions sans doute pas là. Je m'amuse d'ailleurs de voir que ce sont les mêmes qui acceptent cette possibilité de réduire l'indemnité des maires des petites communes et s'offusquent de voir les indemnités de tous grignotées.

Hormis ce bémol, les modifications apportées par les députés vont dans le bon sens.

En ce qui concerne les délégués sénatoriaux, tous les conseillers municipaux le deviennent quand la commune compte 9 000 habitants. Sous ce seuil, nous avons prévu deux phases transitoires, l'une avant 2020, l'autre après, avec pour objectif final de revenir au droit commun. Surtout, il est fait en sorte que ce nombre de délégués ne soit jamais supérieur à ce qu'il était avant la fusion. Toute inflation est donc évitée, on ne le souligne pas assez.

Le groupe UDI-UC votera cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UDI-UC et sur quelques bancs du groupe Les Républicains*)

M. Ronan Dantec. – Favoriser les regroupements volontaires va dans le bon sens car le nombre sans égal de communes dans notre pays et la complexité du millefeuille territorial minent la confiance citoyenne et l'efficacité de l'action publique locale.

Les sénateurs écologistes approuvent globalement ce texte, même si nous regrettons l'entorse à la règle de la parité. Avec M. Collombat, je regrette que cette législature n'ait pas été celle où l'on aura vu progresser le statut de l'élu.

Regrouper les communes est un travail de longue haleine : 266 communes nouvelles créées en 2015 et 950 communes regroupées : le bilan reste maigre, le nombre de communes n'a baissé que de 5 % en cinquante ans. On sent désormais un frémissement, sans doute liée à la carotte financière. Pour la première fois depuis 1532, date du rattachement de la Bretagne à la France, on observe des mouvements de l'Anjou à la Bretagne.

Si les écologistes défendent les communes anciennes et nouvelles, et ce n'est pas tous les jours que nous votons une proposition de loi de M. Sido, nous soutenons le renforcement des intercommunalités. Urbanisme, habitat, transports, de nombreuses activités gagnent à être organisées à l'échelle du bassin de vie. Il est primordial que les citoyens désignent leurs représentants communautaires de manière directe et démocratique (*On le conteste sur certains bancs du groupe Les Républicains*), les dernières élections locales en ont montré l'urgence. Le système de la désignation est peu respectueux des règles de la parité : le conseil du Grand Paris compte 149 hommes pour seulement 60 femmes. Avec plus de 85 % d'hommes, cet exécutif est une anomalie...

Fin septembre, monsieur le ministre, vous avez annoncé que vous renonciez à organiser l'élection au suffrage universel direct dans les métropoles, prévue par la loi Maptam. Quelles sont les raisons profondes de ce revirement ? Où en est le rapport qui devait être rendu au Parlement selon l'article 48 de cette même loi ? Respecter les délais, c'est, me semble-t-il, respecter la loi et le Parlement. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe Les Républicains ; Mme Catherine Troendlé applaudit aussi*)

M. Bruno Sido. – Madame Cukierman, je vous rejoins : les communes sont une richesse. J'ignore s'il faut se réjouir de la baisse du nombre de communes en France mais je suis un homme pragmatique : la loi étant la loi, il faut l'appliquer.

Je ne suis pas un homme pressé, je n'ai pas escaladé, quatre à quatre, les marches de l'escalier qui m'ont conduit au Sénat. Je suis devenu conseiller municipal à mon retour du service militaire puis j'ai gravi les échelons un à un.

La Haute-Marne est le premier département à avoir appliqué la loi Marcellin, devant la Meuse. M. Marcellin, dans le Morbihan, n'a guère contribué à remplir les objectifs de son propre texte...

Ma proposition de loi ne visait qu'à réparer une injustice. Je veux remercier le président du Sénat, le président de la commission des lois, le président Retailleau et le rapporteur d'avoir permis

l'enrichissement de ce texte et son cheminement jusqu'en deuxième lecture. Sans lui, la Haute-Marne, et d'autres, auraient montré l'exemple en vain. Terre d'accueil du Général de Gaulle, elle a toujours répondu présente aux appels de la nation. Cette loyauté républicaine est à l'honneur de nos concitoyens en des temps où l'autorité de l'État est mise à mal dans les commissariats. La centaine de communes ayant montré la voie se seraient vues moins bien traitées que les communes fusionnées dans le cadre de la loi du 16 mars 2015 ? Il y avait là un vrai paradoxe.

Les députés ont utilement complété le dispositif. Devant un problème géographiquement localisé, la représentation nationale a su faire preuve de compréhension.

Au sentiment d'abandon qui fait le succès des populismes, je veux opposer le travail patient du Parlement.

Avec ce texte, Colombey-les-Deux-Églises pourra demander la transformation en communes déléguées de ses six communes associées, dans le cadre d'une commune nouvelle. En Haute-Marne, cette loi lève un frein aux fusions. Le texte voté le 8 mars dernier au Sénat a été complété par l'Assemblée nationale - l'esprit en a été respecté.

Bien sûr, les communes qui s'engagent à fusionner doivent être encouragées financièrement. Les amendements adoptés sont de bon sens, tel celui de M. Guéné sur les indemnités des élus. J'invite mes collègues à la vigilance sur l'introduction des indemnités dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. L'équité a guidé mes travaux. Comme le disait Boileau, « il n'est rien de beau que l'équité ; sans elle, la valeur, la force, la bonté ne sont que faux brillants et morceaux de verre ». (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*)

M. Charles Guéné. – La proposition de loi nous revient enrichie de l'Assemblée nationale. Nos collègues ont complété les mécanismes proposés sans les remettre en cause. Le report de la parité dans les communes de moins de 1 000 habitants est logique, les députés l'ont conservé : le texte s'appliquera ainsi dans toutes ses potentialités dans des départements comme la Haute-Marne où les communes avaient adhéré sans retenue à la loi Marcellin. La rapporteure générale de l'Assemblée nationale a été plus audacieuse que le Sénat au sujet de l'indemnité des maires. Qui peut le plus peut le moins, je ne vois pas d'objection à sa rédaction ! Au prétexte d'harmoniser le régime des élus et d'appliquer dès maintenant le prélèvement à la source, on propose la suppression du régime du prélèvement libérateur. Tous les élus des communes de plus de 500 habitants deviendront lourdement imposables sur leur indemnité de fonction. Jusqu'à 1 000 habitants, l'indemnité des maires n'a rien d'un salaire.

J'espère que la loi de finances pour 2017 rétablira le pacte républicain...

L'Assemblée nationale a aussi adopté plusieurs dispositions utiles, pour adapter le dispositif aux fusions d'EPCI ou maintenir le nombre de représentants des communes historiques durant la période transitoire. Nous pouvons nous féliciter du travail commun de nos deux assemblées.

Les communes disposeront désormais d'un cadre apaisé et d'une période de transition harmonieuse. La commune perdurera comme entité de base de la nation, sans que la commune historique, qui est son ADN, disparaisse. Ce sont les municipalités cantonales de la première République qui sont ainsi reconstituées. Ce que la Constituante n'avait pu imposer, la volonté du peuple le rétablit. Je salue l'ambition du texte, en reconnaissant que le mieux demain est sans doute l'ennemi du bien aujourd'hui.

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – Vous êtes unanimes ou presque à souhaiter l'adoption de cette proposition de loi. M. le rapporteur me demande de remettre dans la proposition de loi Gourault l'amendement de suppression déposé par le Gouvernement. C'est impossible. La proposition de loi de Mme Gourault ne sera pas votée immédiatement.

Mme Jacqueline Gourault. – J'ai peur que vous ne soutenez pas ma proposition de loi.

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – Allons ! Il faut une suppression immédiate ou une validation explicite du Conseil constitutionnel pour garantir la sécurité juridique.

Monsieur Dantec, je n'ai jamais annoncé que le Gouvernement avait décidé de supprimer l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel : j'ai constaté la diversité des opinions et souhaité que les présidents des grandes métropoles soient consultés. Je les ai invités avec Bernard Cazeneuve le 2 novembre pour recueillir leur avis sur l'article de la loi Maptam en question. Aucune décision n'est prise. Il est légitime que le ministre des collectivités tienne compte des élus concernés.

La discussion générale est close.

Discussion des articles

*L'article premier est adopté,
de même que les articles premier bis A, premier bis,
premier quater, premier sexies, premier septies A,
premier septies et premier octies.*

ARTICLE PREMIER NONIES

M. le président. – Amendement n°1, présenté par le Gouvernement.

Supprimer cet article.

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – Il est défendu.

M. François Grosdidier, rapporteur. – « Un tien vaut mieux que deux tu l'auras ». Nous appelons à repousser l'amendement du Gouvernement, en

espérant que nous nous ressaisissions de la question lors de la deuxième lecture de la proposition de loi Gourault, car alors la présente proposition de loi aura été promulguée.

M. Pierre-Yves Collombat. – Malgré les imperfections de la rédaction, le Gouvernement est décidé à aboutir. Quant à la formule : « Le mieux est l'ennemi du bien », je pourrais répondre « le moins bien est l'ennemi du mal ». Que se passera-t-il dans les départements où un petit malin s'amusera à exploiter les problèmes des communes nouvelles à l'occasion des élections sénatoriales ? Votre sollicitude risque de conduire à devoir renouveler le vote. Je n'accepte pas cela et je soutiendrai le Gouvernement. On nous rétorque que le risque est infinitésimal. Oui, comme dans les crises financières. Une chance sur mille que la situation s'effondre. Or c'est arrivé.

Mme Cécile Cukierman. – L'amendement du Gouvernement sécurise les dispositions en vue des prochaines sénatoriales. Nous éviterons les difficultés d'interprétation et les désillusions.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le risque de censure de l'article premier n'est qu'aléatoire. Je souhaite que ce texte soit rapidement adopté conforme à l'Assemblée nationale, pour régler la question de la désignation des délégués sénatoriaux. Mieux vaut repousser l'amendement du Gouvernement et adopter ce texte.

M. Jean-Pierre Sueur. – Les arguments de Pierre-Yves Collombat et Cécile Cukierman portent sur l'article 2 et sont sans effet sur l'amendement du Gouvernement qui porte sur l'article premier.

L'amendement n°1 n'est pas adopté.

L'article premier nonies est adopté.

L'article premier decies est adopté.

L'article premier undecies est adopté.

L'article premier duodecies est adopté.

L'article 2 est adopté.

M. Philippe Mouiller. – Je remercie la Haute Assemblée, la commission des lois et le rapporteur pour cette initiative qui corrige une erreur préjudiciable pour les communes associées. Ce texte était attendu.

M. Pierre-Yves Collombat. – Un certain nombre d'imperfections demeure : nombre de délégués, syndicats, etc. Cela risque de créer des problèmes importants à l'occasion des élections sénatoriales.

La proposition de loi est adoptée.

La séance, suspendue à 15 h 55, reprend à 16 h 30.

Échec en CMP

M. le président. – J'informe le Sénat que la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté n'est pas parvenue à l'adoption d'un texte commun.

Stabilisation du droit de l'urbanisme

M. le président. – L'ordre du jour appelle la proposition de loi portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, présentée par MM. François Calvet, Marc Daunis et plusieurs de leurs collègues (*Demande du groupe Les Républicains et de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation*).

Discussion générale

M. François Calvet, co-auteur de la proposition de loi. – Merci à notre rapporteur Elizabeth Lamure pour la qualité de son rapport. Lorsque nous avons commencé notre travail, nous étions inquiets. L'entreprise de simplification dans un domaine marqué par les modifications législatives incessantes était ardue. Que simplifier ? Et si le Gouvernement a joué le jeu, les groupes politiques également, nous nous sommes heurtés à une force considérable : l'inertie d'une technocratie qui fait la pluie et le beau temps, qui est compétente le plus souvent, brillante parfois, mais toujours conservatrice. Non un conservatisme attaché à la stabilité de la société et de ses valeurs, mais un refus de bouger et de voir la réalité du terrain.

Nous avons failli baisser les bras, accablés par les multiples obstacles que les uns et les autres accumulaient pour nous montrer que rien n'est possible.

Cependant, travaillant ensemble au-delà du clivage partisan, soutenus par nos collègues du groupe de travail et notamment son président Rémy Pointereau, nous n'avons pas renoncé. Le Sénat doit être l'institution au cœur de la simplification.

Nous n'avons pas renoncé car au cours des auditions, nous avons senti des résistances déraisonnables à la création de centaines de ZAC indispensables au développement de nos territoires. Merci à M. le président du Sénat d'avoir dégagé les fonds nécessaires à la réalisation de l'étude d'impact qui nous a grandement aidés.

Nous n'avons pas renoncé car nous avons reçu 11 000 réponses d'élus à notre enquête. Tous nous disaient : « Faites quelque chose ! »

Le fruit de notre action est le texte que nous examinons, certes imparfait, mais dont chaque article doit être pris au sérieux.

Les articles 1 et 2 visent à mettre fin au scandale des délais de jugement en matière d'urbanisme. Ne faisons pas comme si on pouvait exiger que nos concitoyens attendent quatre ans et demi pour que leur affaire soit jugée. Voulons-nous stabiliser nos plans locaux d'urbanisme (PLU) ? Votons les articles 4 et 5 qui aménagent les délais relatifs à la crise en compétitivité des PLU, de trois à six ans. Voulons-nous entendre la voix des élus de terrain sur les avis des Architectes des bâtiments de France (ABF) concernant la protection des abords ? Voulons-nous progresser sans détricoter ce régime ? Votons l'article 9.

L'important n'est pas de savoir si ces prescriptions des ABF doivent être intégrées ou annexées au PLU. Elles doivent être connues à l'avance, stables et non déraisonnables.

Au département de fixer les grandes lignes politiques ; à l'administration de les décliner : affirmons et stabilisons les règles du droit de l'urbanisme. (*Applaudissements à droite et sur plusieurs bancs au centre ; MM. Joël Labbé et François Fortassin applaudissent également*)

M. Marc Daunis, co-auteur de la proposition de loi. – Renoncer, jamais ! Accélérer et sécuriser les procédures du droit du sol de l'urbanisme et de la construction nécessitent une volonté pleine et entière. Je remercie mon collègue d'avoir contribué à la mise en œuvre de cette intelligence collective au service de notre pays. Simplifier est notre devoir.

Je remercie le Sénat, ceux que nous avons auditionnés, le Gouvernement, même si nous ne sommes pas parvenus à un accord plein et entier, nos collègues socialistes également pour l'accord sur la méthode.

Qui n'a pas entendu un élu local s'exclamer d'inquiétude quand on lui annonce une mesure de simplification ?

C'est qu'en dix ans pas moins de 64 lois, 22 ordonnances et 104 décrets ont modifié le régime des PLU... L'instabilité de ces règles perturbe l'ensemble des acteurs. Voilà pourquoi nous voulons y mettre fin. Nous ne sommes pas comme Sisyphe sous la contrainte des dieux. Nous avons seulement l'obligation de faire ce qui est utile pour notre pays. (*Applaudissements sur les bancs des groupes socialiste et républicain, RDSE et écologiste*)

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur de la commission des affaires économiques. – (*Applaudissements à droite*) Je salue l'ambition de ce texte, fruit d'une réflexion de fond menée dans le groupe de travail présidé par Rémy Pointereau au sein de la délégation aux collectivités territoriales.

Il s'agissait de faire quelques propositions de bon sens dans les domaines où les besoins de simplification sont les plus forts. Cette démarche a été impulsée et suivie personnellement par le président du Sénat. Elle est donc l'expression d'une initiative institutionnelle large, dont l'ambition est de positionner le Sénat sur la thématique de la simplification du droit. Cela exige de trouver un accord entre les différents groupes politiques du Sénat, et de trouver un accord institutionnel entre les deux chambres et le Gouvernement. C'est l'ambition, peu commune, de ce texte.

Le travail s'est appuyé sur une grande consultation nationale qui a reçu quelques 11 000 réponses. Les auteurs ont soumis l'ensemble à une étude d'impact pour faire le tri entre bonnes et fausses idées. Les simplifications finalement proposées sont très attendues par les acteurs.

Le premier volet du texte s'inscrit dans le prolongement de l'ordonnance d'octobre 2013. Cristallisation des moyens, redéfinition du recours abusif, sont des propositions consensuelles, reprises dans d'autres textes - si elles étaient adoptées ailleurs, il faudrait les retirer de la présente proposition.

L'article 3 simplifie l'articulation des documents d'urbanisme, en évitant en particulier la mise en compatibilité « perlée ».

Les articles 5 et 6 portent sur l'aménagement et les ZAC. L'article 6 donne aux collectivités la faculté de fusionner la délibération de création de la ZAC et la délibération de réalisation ; et de reporter l'étude d'impact au moment du dossier de réalisation de la ZAC.

L'article 7 vise à endiguer la dégradation des relations entre les services de l'État et les collectivités, répondant à l'espoir des collectivités que les services déconcentrés soient réorientés vers une fonction d'accompagnement de projets, mettant en place certification de projet et permis environnemental, privilégiant un urbanisme de projet, créant une instance de dialogue - la conférence de conciliation - et accélérant les projets par des mécanismes de détection des difficultés sans attendre une décision négative de l'administration.

L'article 9 vise à expérimenter un mécanisme d'association des architectes des bâtiments de France à la définition des règles locales d'urbanisme. La commission a respecté la volonté des auteurs de la proposition, qui ont adopté une approche sectorielle et ont simplifié sans déréglementer ni déstabiliser. Elle a privilégié une démarche de coconstruction entre la majorité et l'opposition, le Gouvernement et le Sénat, afin de parvenir à des propositions robustes et consensuelles, pragmatiques. (*Applaudissements à droite et sur plusieurs bancs au centre ; M. Daunis, rapporteur, applaudit également*)

Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable. – La proposition de loi que nous

examinons a été le fruit d'un long travail parlementaire : consultation des élus locaux lors du Congrès des maires 2014, création d'un groupe de travail à l'initiative de MM. Bockel, Pointereau et Larcher, qui a continué la consultation puis a produit un rapport le 23 juin 2016. C'est en modernisant nos pratiques de fabrication de la loi que nous en faciliterons l'appropriation par les citoyens.

Comme élus de terrain, vous êtes parfaitement à même de travailler à la simplification mais aussi à la lisibilité et l'opérabilité des lois.

En juin 2014, nous avons lancé un plan de cinquante premières mesures de simplification - qui aujourd'hui ont toutes été mises en œuvre. Il s'agissait de renforcer et pérenniser la dynamique de reprise de la construction, rendue possible par l'action du Gouvernement.

Nous partageons donc l'objectif. Encore faut-il effectivement simplifier, car parfois cette bonne volonté se traduit par une complexification... Simplifier n'est jamais simple. Veillons à éviter les dégâts collatéraux.

Je suis très favorable à un certain nombre de mesures de ce texte. D'où leur reprise à l'identique, par exemple dans le projet de loi Égalité et citoyenneté. D'autres propositions méritent d'être discutées. Accélérer les procédures d'instruction et de jugement est tout à fait judicieux. C'est l'objet de l'article premier. La lutte contre les recours abusifs, dont vous complétez utilement le dispositif à l'article 2, est importante.

J'ai souhaité que les dispositions de l'article 4 intègrent le titre II du projet de loi Égalité et citoyenneté pour qu'elles prennent corps plus rapidement et cela malgré l'échec de la commission mixte paritaire.

M. Jean-Claude Lenoir. – Hélas !

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Certaines de vos dispositions relèvent du réglementaire. La loi Création, architecture et patrimoine a été adoptée il y a peu ; certaines de ses dispositions sont remises en cause ici.

Il n'est pas question, chacun l'a compris, de supprimer des règles mais de les appliquer plus rapidement, plus précisément, et d'éviter les difficultés causées par telle ou telle interprétation de la norme.

Deux priorités du Gouvernement sont à rappeler : la lutte contre l'artificialisation des sols et le développement des outils de planification stratégique comme les PLU intercommunaux. Certaines communes tentent en vain de sauvegarder un foncier rural et de pérenniser la viabilité de ces terrains. Une artificialisation trop rapide créerait un risque grave en cas de catastrophe naturelle.

Mon désaccord porte surtout sur l'article 12 qui revient sur des dispositions encadrées dans les lois Alur et Macron.

Je salue le formidable dynamisme des territoires sur les enjeux de planification et de développement.

Un très grand nombre de communautés de communes se dotent d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) ; sur les 568 EPCI concernés, 90 % sont des communautés de communes situées en zone rurale. Je souhaite continuer à soutenir chaque année, par des aides techniques et financières, les projets en ce sens.

À travers les missions du nouveau conseil aux territoires nous menons un travail pédagogique à destination des communes. Des agents de l'État seront désormais au service des collectivités, pour expliquer, stabiliser, rendre les règles applicables.

À l'article 6, vous proposez des dispositions pour simplifier les opérations des zones d'aménagement concerté (ZAC). Le Gouvernement a mis en place le réseau national des aménageurs pour améliorer la maîtrise des ZAC. Je leur ai demandé des propositions concrètes pour favoriser la fusion et la création de ZAC.

Je tiens à vous remercier pour le travail que vous avez accompli. Vous avez nourri un dialogue riche et constant avec les professionnels confrontés chaque jour à l'application des textes. Je vous en félicite. Si je réserve mon point de vue sur certains articles, l'intention est bonne et je la résume ainsi, car je la partage : comment relancer la construction de manière pérenne, sans que les normes soient un obstacle ? La démarche transpartisane qui est la vôtre est également à saluer. (*« Très bien ! » et applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain et sur ceux du groupe écologiste*)

M. David Rachline. – Nous pouvons nous réjouir de ce texte qui veut être le fruit d'un travail transpartisan. La volonté exprimée et je vous cite d'une « démarche de coconstruction unissant la majorité et l'opposition ainsi que le Sénat et le Gouvernement » m'interpelle...

Plusieurs voix au centre et à droite. – Ah !

M. David Rachline. – Attendez ! (*Sourires*) Pourquoi la promouvoir sur ce seul sujet ? Il y en a tant où il faudrait de même faire prévaloir l'intérêt général. S'extasier ainsi c'est l'aveu que la logique d'appareil l'emporte habituellement. Mais voilà trente ans que, manifestement, cela vous échappe...

M. Jean-Claude Lenoir. – Il y a trente ans vous n'étiez pas né !

M. David Rachline. – Pourquoi ne pas l'appliquer à d'autres sujets ? La seule motivation du bien commun ne suffit pas à construire un texte transpartisan. Pourquoi ne pas faire un texte de loi qui s'attaque à l'essentiel, plutôt que de superposer encore une nouvelle couche au millefeuille. Trente ans que les gouvernements successifs - et leurs majorités - procèdent ainsi, rajoutant sans cesse en se gardant bien de supprimer quoi que ce soit !

M. Jean-Claude Lenoir. – Vous n'étiez pas là !

M. David Rachline. – Autre contradiction : le projet de loi Montagne voté en parallèle à l'Assemblée nationale est caricatural de technocratie, les comités en tout genre y prolifèrent...

Je regrette que ne soit pas abordée la nécessaire obligation de renforcer les chambres d'urbanisme des divers tribunaux administratifs tout occupés au contentieux du droit des étrangers qui n'est pas leur seule vocation.

Quant aux ABF, s'il est louable de rendre leur travail plus transparent, donc plus harmonieux avec les maires, il faudrait favoriser le travail en amont, afin que les projets qui leur sont soumis puissent mieux répondre à des normes exigeantes et souvent implicites.

Demeure une ultime contradiction : simplifier d'emblée les procédures quand les sujets sont sur la table vaudrait mieux qu'une simplification théorique de ce que nous avons auparavant complexifié.

M. Jean-Pierre Bosino. – Un travail important et intéressant a été réalisé par nos collègues qui ont reçu plus de 10 000 réponses à leur consultation des élus locaux. Examiné par notre délégation aux collectivités territoriales le 23 juin dernier, le texte nous arrive après un passage consensuel en commission, en dépit des amendements présentés.

Nous partageons les deux principaux objectifs de cette proposition : accélérer la réalisation des projets locaux et stabiliser le droit. Nous saluons aussi le ton moins idéologique de l'exposé des motifs, par rapport à la volonté de libéralisation et de dérégulation proclamée par la proposition de résolution de janvier : elle n'a pas été poursuivie et c'est très bien.

La réduction des normes, n'est plus une fin en soi, mais doit faciliter l'action des collectivités. Nous nous félicitons que le discours démagogique sur la suppression d'une norme à chaque création d'une nouvelle norme soit abandonné. Si vous ne renoncez pas totalement à l'objectif de diminution de l'action publique, vous le présentez de manière plus positive, la réduction des normes étant à chaque fois justifiée par des difficultés réelles.

Cette proposition de loi comporte des dispositions utiles sur les recours abusifs, mais l'accélération de la justice ne doit pas se faire au détriment des justiciables.

Nous sommes réservés sur l'article 2, censé faciliter l'octroi de dommages et intérêts en cas de recours abusif, qui risque, à l'encontre de l'objectif affiché, d'accroître les contentieux.

Deux mesures nous semblent plus particulièrement positives : la consultation des ABF en amont des procédures et leur association au PLU à l'article 9, et la meilleure collaboration des services de l'État avec ceux des collectivités territoriales à l'article 7.

La proposition de loi préconise le report de l'étude d'impact au moment où l'aménageur est connu. Il me semble important que les communes gardent la responsabilité de cette étude d'impact.

Malheureusement, les difficultés des collectivités s'enracinent davantage dans les baisses de dotation encore accentuées dans le projet de loi de finances pour 2017.

Cette proposition de loi contient des mesures positives mais restera de faible portée, même si elle marque une volonté d'aider les collectivités. La recherche du consensus à tout prix n'est pas forcément efficace. Ce texte bien plus technique que politique peut avoir un certain intérêt mais reste en-deçà des décisions qu'il faudrait prendre. Nous attendons les débats avant de nous prononcer et en particulier le sort qui sera réservé à deux amendements, celui sur les ZAC et celui, très préoccupant, sur les fouilles sous-marines. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen)*

M. Jean-Claude Requier. – Accélérer les projets en matière d'urbanisme est une nécessité. La lutte contre les recours abusifs doit être poursuivie. La sécurité juridique passe par la simplification et la stabilisation de la norme. La sécurité juridique est au cœur de la simplification de notre droit. Le contentieux de l'urbanisme engorge les prétoires : représentants des collectivités territoriales, grâce à l'exercice de nos mandats locaux, nous avons été les témoins, sur le terrain, de procédés dilatoires et de marchandages en matière d'autorisations d'urbanisme.

M. Loïc Hervé. – Très bien !

M. Jean-Claude Requier. – L'ordonnance du 18 juillet 2013 et le décret du 1^{er} octobre 2013 inspirés du rapport Labetoulle ont introduit des outils très intéressants dont la jurisprudence s'empare progressivement : c'est le cas de la redéfinition de l'intérêt à agir et des possibilités de régularisation des autorisations en cours d'instance.

Les deux premiers articles du texte créent un mécanisme de caducité de l'instance. La réduction du contentieux ne peut pas se faire au détriment de la qualité des décisions rendues.

Le juge administratif semble très prudent quant au recours à la cristallisation des moyens demandée par les parties et à la sanction des recours abusifs. Je crains que la suppression du caractère excessif du préjudice réparable proposée par le texte ne soit finalement vaine.

La justice doit aussi bénéficier des moyens nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Quant à la stabilisation des normes, le texte facilite l'application des documents d'urbanisme. Les collectivités ont besoin d'une pause. Nous soutenons le dialogue entre porteurs de projets, collectivités territoriales et services de l'État au sein de la nouvelle

conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux, avec la création d'un référent juridique par département.

En procédant par étapes et en évitant les problématiques trop vastes, cette proposition de loi est efficace. Le groupe RDSE le soutiendra. (*« Très bien ! » et applaudissements sur les bancs du groupe RDSE ; on applaudit aussi sur plusieurs bancs du groupe socialiste et républicain, du groupe UDI-UC et du groupe Les Républicains*)

M. Henri Tandonnet. – (*Applaudissements sur les bancs des groupes UDI-UC et Les Républicains*) Cette proposition de loi illustre à nouveau l'engagement du Sénat - tous groupes politiques confondus - pour la simplification administrative et contre l'inflation normative. Or, l'expérience a montré que simplifier n'est pas un exercice aisé.

Les dispositions du texte stabiliseront certaines règles d'urbanisme, répondant ainsi aux besoins des collectivités territoriales. Les consultations nationales ont été larges, associant élus locaux, professionnels de l'urbanisme, de la construction, de l'architecture, du patrimoine, de l'immobilier, fonctionnaires territoriaux et citoyens ; elles ont permis de cibler l'urbanisme et le droit du sol comme des domaines où il fallait agir le plus urgemment. La réalisation d'une étude d'impact a renforcé le consensus et précisé les objectifs.

Le groupe UDI-UC est très attaché aux mesures d'assouplissement qui permettent aux collectivités de gagner en stabilité. La mise en compatibilité entre les documents de planification et les procédures d'évolution des documents d'urbanisme est tout à fait souhaitable.

La sécurisation des opérations d'aménagement est un autre apport de ce texte. Le renforcement du dialogue entre les acteurs évitera les injonctions contradictoires dans un contexte où les relations avec les services de l'État se dégradent.

Nommer un référent juridique pourra soutenir les porteurs de projets dans leurs démarches. Dans ce cadre, le préfet, en rassemblant les parties prenantes, devra veiller à faciliter les échanges, pour promouvoir l'avancement des projets, et harmoniser les positions de ses différents services : DRAC sur les fouilles archéologiques, DREAL sur les mesures environnementales de compensation et bientôt DDT sur celles concernant l'agriculture.

Comme le rapporteur l'a rappelé en commission, ce texte ramassé et concis doit se concentrer sur une approche sectorielle sur le droit des sols. Il peut cependant constituer un véhicule de bon sens pour corriger certaines erreurs, ce que propose Françoise Férat, co-rapporteur de la loi Création, architecture et patrimoine, pour revenir sur une rédaction qui empêche de mener des fouilles sous-marines et raccourcir le délai octroyé à l'État pour évaluer toutes les offres de travaux de fouilles avant que l'aménageur ne choisisse son opérateur.

Ce texte répond à des besoins de simplification concrets attendus par les collectivités. C'est pourquoi le groupe UDI-UC le soutiendra. (*« Très bien ! » et applaudissements sur les bancs du groupe UDI-UC et sur quelques bancs du groupe Les Républicains et du groupe RDSE*)

M. Joël Labbé. – Une proposition de loi, 48 signataires de gauche, de droite, du centre. Pas d'écologistes. J'ai apprécié de participer au groupe de travail. Mais j'ai eu des réserves, j'y reviendrai dans un instant. Nous précisons notre position au cours du débat. S'il évolue dans le bon sens, nous voterons le texte.

Ce texte réunit les propositions les plus emblématiques, et presque consensuelles. Le Sénat sait s'affranchir des clivages, même dans une période non favorable. Cette ouverture, je l'espère, trouvera un écho à l'Assemblée nationale et favorisera l'enrichissement du texte.

J'espère, madame la ministre, que vous saurez expliquer la position du Sénat sans minimiser les désaccords qui pourraient s'y faire jour. Vous partagez l'objectif de simplification mais, vous l'avez dit, il n'est pas simple de simplifier !

En matière de recours abusifs, la rédaction nous semble équilibrée pour atteindre les objectifs ambitieux de réduction des délais d'instruction.

L'article 3 vise à simplifier la mise en compatibilité des PLU afin d'en stabiliser le contenu et de donner de la prévisibilité sur leur calendrier d'évolution en évitant les révisions-modifications en chaîne, ponctuelles et successives : c'est une avancée nécessaire.

La nomination d'un référent juridique unique et la création d'une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux sont aussi de bonne méthode.

Je hais les acronymes, mais le « CDPENAF » - particulièrement horrible - est celui d'un organe important, la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, dont je demeure un fervent défenseur. Elle doit pouvoir émettre un avis au plus tôt. Qu'en pensez-vous, madame la ministre ? Nous avons modifié notre amendement initial, mal rédigé, sur ce point.

Sur l'archéologie préventive, nous soutiendrons l'amendement de Mmes Monier et Robert, équilibré. J'ai aussi hâte de vous entendre à son sujet, madame la ministre.

Notre vision de ce texte est pour l'heure positive, mais nous réservons notre décision définitive. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe socialiste et républicain*)

M. Marc Daunis. – Le groupe socialiste et républicain a abordé cette démarche avec enthousiasme car confrontés au quotidien avec les porteurs de projets, nos collègues savent que derrière

le droit de l'urbanisme, des activités, des entreprises et donc des emplois sont concernés, mais aussi des services publics pour nos concitoyens. Seulement voilà, des intérêts particuliers se dissimulent parfois sous les oripeaux environnementaux ou prétendument d'intérêt général et souvent de telles initiatives, positives, sont bridées en leur nom. Petit à petit, une sorte de droit mou y fait obstacle, au-delà même de la volonté du législateur, dans les domaines des sols, de l'urbanisme, de la construction.

Nous ne saurions nous résigner devant l'intolérable ou l'incompréhensible. C'est ce qui préside à notre démarche.

Simplifier n'est pas déréglementer mais rendre le droit plus efficace. C'est pourquoi nous devons nous garder de redéfinir les objectifs ou le contenu des politiques publiques. Le groupe socialiste apprécie que d'anciennes tentations à cet égard n'aient pas fleuri.

Il s'agit donc de simplifier et de stabiliser. Nous ne pouvons plus nous permettre le luxe d'appliquer des normes sans avoir évalué leur impact. C'est dans cet esprit que nous avons travaillé avec vos services, madame la ministre, pour non pas déstabiliser, mais consolider, en respectant les acteurs de terrain.

Le domaine est complexe à simplifier car le droit de l'urbanisme devient le déversoir des politiques publiques ancrées dans les territoires, mais élaborées sans vision d'ensemble. Aussi avons-nous tenu à laisser s'exprimer l'intelligence des territoires.

Cette proposition de loi est avant tout un hymne de confiance aux élus locaux. D'où nos propositions sur les procédures judiciaires, qui ne font qu'envoyer des signaux aux juges : nulle contrainte, seulement une incitation. D'où notre souhait de fluidifier les relations entre les services de l'État et des collectivités territoriales avec la création du référent juridique.

Le groupe socialiste et républicain votera avec enthousiasme cette proposition de loi utile à nos concitoyens et aux élus locaux. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain, ainsi que sur quelques bancs au centre et à droite ; M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission applaudit également*)

M. Rémy Pointereau. – (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*) À l'initiative du président Larcher, le Bureau du Sénat a confié à notre groupe de travail intercommissions la mission de réfléchir à la simplification des normes en matière d'urbanisme, d'aménagement, de droit des sols.

Le Congrès des maires de 2014 a confirmé l'urgence du chantier et soumis la première base d'un travail ambitieux, que j'ai eu l'honneur de présider. Les rapporteurs Calvet et Daunis témoignent de l'ancrage transpartisan de nos travaux, choix stratégique fait dès le départ.

Je tiens à les féliciter, leur travail n'a pas été simple et cette manifestation d'intelligence collective serait une première raison de voter ce texte...

La complexité de notre droit de l'urbanisme nous coûte 1,5 point de croissance et double, par rapport à nos voisins européens, la durée de réalisation de nos projets. Passons sur les plus de 20 tables rondes et les auditions de plus de 80 personnes. Nos propositions ne sont pas hors-sol, puisqu'elles reposent sur les 10 000 réponses issues de la consultation nationale que nous avons organisée en direction des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des professionnels et des citoyens.

Tout ce travail a abouti à trois productions. Tout d'abord, un rapport d'information contenant 34 recommandations sur « la fabrique de la norme ». Le Conseil d'État, dans son étude de septembre sur la simplification du droit, reprend une partie de nos propositions, dont la structuration d'un réseau interministériel dédié à la simplification, la formation à la simplification des fonctionnaires, notamment à l'ENA et dans les IRA, le recours plus fréquent à l'expérimentation. Il plaide toutefois pour davantage d'ordonnances, où nous voyons une fausse bonne idée...

Notre groupe de travail a ensuite recensé 45 mesures de nature réglementaire. Le ministère a lancé les premières d'entre elles. Un comité de suivi s'est tenu le 30 septembre dernier.

Enfin, notre proposition de loi reprend, en 14 articles, 25 mesures, discutées avec les services compétents du ministère, issues des remontées du terrain, qui ne correspondent pas toujours aux souhaits de la technocratie ministérielle, souvent conservatrice.

La montagne de la simplification ne saurait accoucher d'une souris. D'où cette proposition de loi, que je vous demande d'adopter, améliorée par les amendements de la commission des affaires économiques présentés par Mme Lamure. Faisons du Sénat le moteur de la simplification ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes Les Républicains et UDI-UC*)

M. Philippe Mouiller. – Cette proposition de loi est le fruit d'un long travail de la délégation aux collectivités territoriales, impulsé par le président Larcher.

Dès septembre 2014, les maires de France ont été invités à s'exprimer, fournissant la base du travail du groupe présidé par Rémy Pointereau. Je veux d'abord remercier MM. Calvet et Daunis pour leur travail et la capacité de synthèse dont ils ont fait preuve.

Ce texte ne révolutionne pas tout le droit de l'urbanisme, mais répond pragmatiquement à des questions pratiques posées par les acteurs de terrain.

Le projet de loi ratifiant l'ordonnance du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité

des établissements recevant du public s'est efforcé d'aménager les mesures d'accessibilité contenues dans la loi de 2005 sur le handicap, tout en maintenant l'objectif universel qu'elle fixe. Vous savez qu'elles me tiennent particulièrement à cœur. J'ai co-rapporté ce texte. Nous nous devons d'être réalistes quant aux contraintes budgétaires et financières pesant sur les collectivités territoriales.

Une table ronde a permis, dans le cadre de nos travaux sur la présente proposition de loi, de mesurer à la fois, le chemin parcouru en matière de simplification des normes dans le domaine de l'accessibilité mais, également, d'envisager les évolutions qui seront nécessaires, tout en conservant l'objectif d'une société accessible pour tous.

Je partage l'avis de Mme le rapporteur sur la nécessité de mieux informer les acteurs concernés, sur les assouplissements apportés aux obligations, en matière d'accessibilité à la loi de 2005, avant d'aller plus loin en ce domaine.

Nous nous sommes contentés de proposer une expérimentation, pendant deux ans, de mutualisation des places de stationnement adaptées aux personnes handicapées, pour les ERP des communes de moins de 2 000 habitants dont les entrées principales sont distantes de 50 mètres au plus.

Les associations de personnes handicapées seront bien entendu associées et la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité donnera un avis simple.

D'autres dispositions de cette proposition de loi répondent aux attentes fortes des élus locaux. Ainsi, l'article 3 est un outil de simplification qui entraînera des économies pour les collectivités.

L'article 8 réduit les délais en matière d'archéologie préventive, souvent vus comme des freins à la construction.

La publicité des avis des ABF à l'article 10 est à saluer, de même que l'accélération des procédures de travaux réalisés sur sites classés à l'article 13.

Reste à adopter ce texte le plus rapidement possible... (*Applaudissements à droite et au centre*)

Mme Annie Guillemot. – Cette proposition de loi a été rendue possible par la consultation large des acteurs de terrain, dont les 11 000 réponses ont nourri ses utiles dispositions, qui répondent à deux objectifs : simplifier les procédures et améliorer la stabilité du droit.

La simplification normative fait consensus. Selon l'AMF, 40 000 normes pèsent sur les collectivités territoriales - d'où la priorité dégagée par le président de la République. La circulaire du Premier ministre d'octobre 2014, la loi NOTRe, les 80 mesures prises ou en cours d'adoption en matière d'urbanisme, avaient déjà pour but de la traduire en actes.

Près de 200 projets d'aménagement et plus d'une centaine de ZAC sont aujourd'hui bloqués dans nos territoires. Il y a derrière la simplification des gisements d'emplois, souvent non délocalisables. La culture du cloisonnement et du saucissonnage nuit à la qualité et à l'intérêt général.

L'article premier clarifie les délais de jugement ; l'article 2 simplifie la mise en compatibilité des documents d'urbanisme et de procédure de révision ; l'article 4 améliore la maîtrise des circonstances du passage à un urbanisme intercommunal ; l'article 5 sécurise les opérations d'aménagement d'un PLU ; l'article 6 rend possible la délibération sur les ZAC fusionnées à l'initiative de la collectivité.

Un référent juridique chargé d'informer les élus et les porteurs de projets sera créé dans chaque département.

Cette proposition de loi est très attendue par les acteurs locaux. Je forme le vœu que le consensus qui semble se dégager conduise à l'adoption de ce texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain*)

M. Jacques Genest. – Je veux saluer le travail de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et celui des auteurs de cette proposition de loi. S'atteler à ce chantier de l'urbanisme était aussi impérieux que périlleux. Chaque maire se réjouira de la mise en compatibilité des PLU avec les documents de rang supérieur d'autant que Mme le rapporteur a étendu le dispositif de simplification aux SCOT. Il se réjouira également que l'on attende désormais la révision d'un PLU avant de vérifier sa compatibilité avec le SCOT et que le point de départ du délai à partir duquel commence à courir l'obligation de mise en compatibilité de trois ans ait été clarifié. L'amélioration des conditions dans lesquelles la personne victime d'un recours attaquant un permis de construire peut obtenir réparation de son préjudice tempèrera les ardeurs de ceux qui ont transformé la faculté de défendre leurs intérêts légitimes en méthode de harcèlement contre tout projet et toute construction.

Certes, c'est un texte de compromis. Nous aurions pu cependant aller plus loin en traitant la question des annexes. Elle le sera, je l'espère, dans le projet de loi « Montagne » puisque le Gouvernement considère aujourd'hui d'un bon œil des dispositions auxquelles il était autrefois défavorable. La route vers le bon sens est longue et sinueuse.

Seront frappés de caducité les PLU des communes qui n'ont pas adopté de PLUI avant la fin de l'année 2015 et de plan d'aménagement et de développement durable avant le mois de mars 2017. Ces communes sont-elles fautives, coupables de négligence ? Pas du tout, elles subissent de plein fouet l'élargissement des périmètres intercommunaux et la course effrénée à l'intégration.

Enfin, ce texte ne règle pas la question cruciale de la caducité des plans d'occupation des sols, les POS,

en mars 2017. Les communes, notamment rurales, au sein desquelles ces POS perdurent et qui n'auront pu adopter un PLU, basculeront sous l'autorité du règlement national d'urbanisme qui figurera la moindre tentative de développement. La baisse des effectifs des directions départementales des territoires rendra la situation encore plus difficile à gérer.

Enfin, il faudra s'interroger sur l'harmonisation des positions des architectes des bâtiments de France. Que peut faire un maire quand un architecte rend obligatoire la construction de maisons de plain-pied avant que son successeur ordonne des maisons avec un étage ?

Si beaucoup reste à faire pour déverrouiller le carcan qui entrave les collectivités, je voterai cette proposition de loi pour les améliorations qu'elle apporte. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains)*

M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques. – Je veux d'abord féliciter MM. Pointereau, Calvet, Daunis et Mme Lamure pour leur travail. La coproduction d'un texte entre la majorité et l'opposition est rare au Sénat. Cette journée est d'ailleurs faite de contrastes : nous nous mettons d'accord ici, après l'échec de la CMP sur le projet de loi Égalité et citoyenneté.

Nous avons tout intérêt à faire prospérer ce texte alors qu'un large consensus se dessine. Restera-t-il dans les archives du Sénat ou sera-t-il présenté devant les députés ? J'entends dire que le calendrier parlementaire pourrait faire obstacle à son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. La balle est dans le camp du Gouvernement... *(Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains)*

La discussion générale est close.

Discussion des articles

ARTICLE PREMIER

M. Georges Labazée. – Cet article vise à éviter l'allongement artificiel des délais d'instruction et d'audiencement des affaires en matière d'urbanisme. Le délai de six mois est ambitieux ; il pourrait se heurter à l'insuffisance des moyens de la justice... Sa mise en œuvre exigera une véritable professionnalisation des acteurs. Le caractère suspensif du recours pourrait y être intégré pour éviter de recourir au référé suspension.

L'article premier est adopté.

ARTICLE 2

Mme Annie Guillemot. – Le Sénat a voté conforme cet article, repris dans le projet de loi Égalité et citoyenneté. Avec l'ordonnance du 18 juillet 2013, le Gouvernement avait ouvert la voie : dorénavant, le titulaire d'un permis de construire pouvait demander réparation en cas de recours abusif à condition que le

préjudice soit « excessif ». La suppression de cette condition redonne toute son effectivité à cette mesure qui contribuera à limiter le nombre de recours abusifs contre les permis de construire de logements et, surtout, de logements sociaux. Pas moins de 30 000 logements seraient bloqués. Les auteurs malveillants de recours devront se montrer plus prudents.

M. Marc Daunis. – Soyons clairs : il s'agit de limiter les recours abusifs, non pas la possibilité d'introduire un recours. Le « préjudice excessif », notion subjective, était très difficile à déterminer. Dorénavant, le juge administratif appréciera.

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Nous partageons vos analyses sur cet article. Le même a été introduit dans le projet de loi Égalité et citoyenneté par François Pupponi à l'Assemblée nationale, le Sénat l'a adopté conforme. L'article 24 du projet de décret, qui est en cours d'élaboration et de consultation, porte de 3 000 à 10 000 euros le montant de l'amende prévue pour recours abusif afin de mettre un terme à ce fléau.

L'article 2 est adopté.

ARTICLE 3

M. Georges Labazée. – L'objectif de cet article est d'éviter qu'une mise en compatibilité ne remette en cause le fondement du projet urbain. À nos yeux, mieux vaudrait adopter une procédure sur le modèle de la déclaration de projet qui, elle, permet de faire évoluer le document d'urbanisme dès lors qu'il n'est pas contraire aux orientations du projet d'aménagement et de développement durable figurant dans le PLU.

M. le président. – Amendement n°2 rectifié, présenté par MM. Daunis et Calvet.

I. – Alinéa 1

Après le mot :

urbanisme,

insérer les mots :

les mots : « et 3° » et

II. – Alinéas 7 à 9

Remplacer ces alinéas par quatre alinéas ainsi rédigés :

II. – L'article L. 131-6 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'il s'agit d'un plan local d'urbanisme, les délais prévus aux 1° et 2° du présent article courent à compter de la délibération par laquelle l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou le conseil municipal décide le maintien en vigueur ou engage la modification ou la révision prévue au premier alinéa de l'article L. 153-27-1. »

III. – L'article L. 131-7 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'il s'agit d'un plan local d'urbanisme, les délais prévus au présent article courent à compter de la délibération par laquelle l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou le conseil municipal décide le maintien en vigueur ou engage la modification ou la révision prévue au premier alinéa de l'article L. 153-27-1. »

M. Marc Daunis, co-auteur. – Nous sommes partis du constat que documents et procédures se chevauchent sans que la cohérence soit toujours assurée. Les collectivités territoriales doivent avoir la possibilité de ramasser les différentes procédures existantes. En revanche, il faut sortir les programmes locaux de l'habitat, les PLH, de cette architecture globale. Dans les zones tendues, leur discussion est délicate et le retard pris dans la construction de logements représente une catastrophe majeure pour nos concitoyens et pour notre économie.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Avis favorable puisque le dispositif triennal demeure.

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Même avis : la mise en œuvre du dispositif serait rendue très difficile sans cet amendement.

L'amendement n°2 rectifié est adopté.

M. le président. – Amendement n°14, présenté par Mme Lamure, au nom de la commission.

I. – Alinéa 13

Après la référence :

L. 153-27-1

insérer les mots :

. Dans ce cas

II. – Alinéa 14

Remplacer le mot :

troisième

par le mot :

premier

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Amendement rédactionnel et de correction de référence.

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Avis favorable.

L'amendement n°14 est adopté.

L'article 3, modifié, est adopté.

ARTICLE 4

Mme Annie Guillemot. – Cet article aborde la question du passage d'un PLU à un PLUI. Un changement minime d'un PLU communal ne doit plus devenir un motif de passage automatique à un PLUI. Seule la révision du projet d'aménagement et de développement durables (PADD), MM. Calvet et Daunis ont raison, doit déclencher un tel mécanisme.

L'article 4 est adopté.

ARTICLES ADDITIONNELS

M. le président. – Amendement n°9 rectifié *bis*, présenté par MM. Chasseing, Doligé, Laménie et Cardoux, Mme Deseyne, MM. Rapin et Danesi, Mme Lopez, M. G. Bailly, Mme Canayer, MM. Perrin, Raison, Delcros et Canevet, Mme Imbert, MM. Longeot, Vogel et Bouchet, Mme Troendlé, MM. Fouché, Chaize, Nougéin, Gabouty, B. Fournier, Mayet, Gilles et Huré, Mme Deroche et MM. Lefèvre et D. Laurent.

Après l'article 4

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La section 5 du chapitre III du titre V du livre I^{er} du code de l'urbanisme est ainsi modifiée :

1° Est insérée une sous-section 1 intitulée : « révision de droit commun », qui comprend les articles L. 153-31 à L. 153-33 et l'article L. 153-35 ;

2° L'article L. 153-34 est abrogé ;

3° Est ajoutée une sous-section 2 ainsi rédigée :

« Sous-section 2 :

« Révision simplifiée

« Art. L. 153-35-... – Lorsque la révision a uniquement pour objet :

« - de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou est de nature à induire de graves risques de nuisance, sans qu'il soit porté atteinte aux orientations définies par le plan d'aménagement et de développement durables,

« - ou de réaliser une construction ou une opération, à caractère public ou privé présentant un intérêt général notamment pour la commune ou toute autre collectivité,

« le projet de révision fait l'objet d'une délibération de prescription, d'un examen conjoint de l'État, de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou de la commune, et des personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9. Le maire de la ou des communes intéressées par la révision est invité à participer à cet examen conjoint.

« Le dossier fait l'objet d'une enquête publique dont le dossier est réalisé conformément au code de l'environnement et doit comporter une notice présentant les justifications de l'opération et le caractère d'intérêt général pour le second alinéa.

« À l'issue, le dossier fait l'objet d'une approbation par délibération. »

Mme Chantal Deseyne. – La révision simplifiée du PLU a été abrogée par ordonnance en 2015. Or les communes ou intercommunalités doivent pouvoir

modifier leur PLU sans le refaire intégralement. Prenons en considération les élus.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Cette procédure n'a pas été abrogée par l'ordonnance de 2015. Retrait ?

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – En effet, elle se trouve à l'article L. 153-34 du code de l'urbanisme et aux second et quatrième alinéas de l'article L. 153-31. Retrait ?

L'amendement n°9 rectifié bis est retiré.

L'article 5 est adopté.

M. le président. – Amendement n°13 rectifié *ter*, présenté par M. Gabouty, Mme Billon, MM. Bonnacarrère, Canevet, Capo-Canellas, Cigolotti et Delcros, Mme Doineau, MM. D. Dubois, Guerriau et L. Hervé, Mme Joissains, M. Kern, Mmes Létard et Loïsier et M. Tandonnet.

Après l'article 5

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au 1° de l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme, les mots : « Les zones à urbaniser délimitées après le 1^{er} juillet 2002 ainsi que » sont supprimés.

Mme Anne-Catherine Loïsier. – L'application du principe d'urbanisation limitée dans les zones à urbaniser des PLU constitue un frein à l'aménagement programmé des communes.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Cet amendement modifie une règle structurante. Avis défavorable à ce bouleversement dans un texte de stabilisation du droit.

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Même avis : cette règle date de la loi SRU de 2000. J'ajoute que les communes peuvent déroger à ce principe sous réserve de l'accord du préfet dans certains cas.

*L'amendement n°13 rectifié *ter* est retiré.*

ARTICLE 6

M. le président. – Amendement n°6, présenté par M. Labbé et les membres du groupe écologiste.

Alinéa 3

Supprimer cet alinéa.

M. Joël Labbé. – Il ne faut pas décaler la production de l'étude d'impact au moment de l'approbation de la réalisation de la ZAC. Elle arrivera trop tardivement pour que le projet soit abandonné, même si elle aura démontré ses défauts majeurs ou relevé son manque de pertinence.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Il y a des arguments pour et contre. D'un côté, les études d'impact au stade du dossier de création sont parfois très sommaires et doivent être complétées ultérieurement - ce qui entraîne coûts et délais supplémentaires. Concerté à ce stade, le public se

prononce sur la base d'une information environnementale incomplète.

D'un autre côté, l'article 2 de la directive européenne de 2011 prévoit l'antériorité de l'étude d'impact mais dans le cadre d'une décision unique, alors que le droit français distingue création et réalisation. La simplification apportée à cet article 6 pourrait fragiliser les ZAC. D'où un avis de sagesse.

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Avis favorable : une lecture rigoriste de la directive européenne, transposée par une ordonnance du 3 août 2016, fragiliserait les ZAC. L'information du public serait limitée sur les aspects environnementaux mais aussi sur l'équilibre économique du projet.

M. Jean-Pierre Bosino. – Cette proposition de loi, qui a pour but de stabiliser le droit, crée, avec cet alinéa, une insécurité juridique. Le groupe CRC votera cet amendement.

M. Marc Daunis, co-auteur. – Nous avons voulu prendre en compte les remontées du terrain. Combien de dossiers arrivent sur le bureau du maire après un mois d'enquêtes publiques ? Les procédures se multiplient et sont éclatées. Comment un citoyen ordinaire pourrait-il se tenir informé ? D'où notre proposition. Il est vrai qu'elle crée une insécurité juridique. C'est pourquoi nous soutiendrons l'amendement mais il faudra revenir sur cette question pour faire du débat citoyen un rendez-vous utile.

M. Joël Labbé. – Certains, à droite, seraient hostiles à cet amendement. Je rappelle que la recherche du consensus nous rassemble sur ce texte.

L'amendement n°6 est adopté.

L'article 6, modifié, est adopté.

L'article 6 bis est adopté.

L'article 7 est adopté.

ARTICLE 8

M. le président. – Amendement n°1 rectifié *quater*, présenté par Mmes Monier, S. Robert, Blondin, Lepage, Blandin et Bouchoux et M. Labbé.

Alinéa 2

1° Quatrième phrase

Supprimer le mot :

première

2° Cinquième phrase

Remplacer cette phrase par deux phrases ainsi rédigées :

Un décret fixe le délai dans lequel l'État notifie à l'opérateur la réception du rapport de diagnostic ou, le cas échéant, une demande de compléments. En l'absence de notification de l'État dans ce délai, le rapport de diagnostic est réputé complet.

Mme Marie-Pierre Monier. – Je ne comprends pas que l'on revienne dans l'article 8 sur l'archéologie

préventive qui a fait l'objet d'un débat passionné lors de l'examen de la loi Création, architecture et patrimoine. Un accord a été trouvé en CMP.

C'est pourquoi cet amendement maintient la possibilité pour le préfet de demander, si nécessaire, des éléments complémentaires au rapport de diagnostic afin de décider ou non une prescription de fouilles, dans un délai de trois mois débutant à partir de la réception du rapport complet. Cet amendement est conforme à la jurisprudence du Conseil d'État du 19 février 2014.

Toutefois, afin de réduire les temps administratifs, nous proposons la fixation d'un délai par voie réglementaire, dont j'estime qu'il ne devrait pas dépasser un mois, qui sera accordé au préfet pour valider le rapport ou demander des éléments complémentaires.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Avis défavorable. L'actuel article L. 522-2 du code du patrimoine prévoit que les prescriptions de fouilles sont délivrées dans un délai de trois mois à compter de la réception du rapport de diagnostic. Or la partie réglementaire du code du patrimoine précise que ce délai court à partir de la réception du « rapport de diagnostic complet », ce qui le neutralise. Il suffit, en effet, de compléter le dossier de diagnostic initialement transmis au préfet pour retarder le point de départ des trois mois. La loi fixe donc un délai que la mesure réglementaire d'application rend inopérant. Il fallait corriger cette anomalie.

J'ajoute que les auteurs de la proposition de loi ont prévu une sécurité sous la forme d'un droit d'évocation des dossiers par le ministre de la culture.

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – J'ai dit, lors de la discussion générale, les réserves du Gouvernement sur cet article 8 qui revient sur la récente loi Création. Le problème doit être réglé autrement, par la voie réglementaire. Je donne un avis favorable à l'amendement.

M. Joël Labbé. – Mes collègues spécialistes, Mmes Bouchoux et Blandin, tiennent beaucoup à la notion de rapport complet.

*L'amendement n°1 rectifié quater
n'est pas adopté.*

L'article 8 est adopté.

ARTICLES ADDITIONNELS

M. le président. – Amendement n°3 rectifié, présenté par Mme Férat, MM. Tandonnet, Détraigne, Guerriau, Bonnacarrère et Canevet, Mme Doineau, M. L. Hervé, Mme Billon, M. Capo-Canellas, Mme Gatel et MM. D. Dubois et Gabouty.

Après l'article 8

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 523-8 du code du patrimoine, les mots : « terrestres et subaquatiques » sont supprimés.

M. Henri Tandonnet. – Lors de la discussion du projet de loi Création, le Sénat s'était opposé au monopole de l'Inrap sur les fouilles sous-marines ; il avait obtenu gain de cause en CMP. Ce compromis très tardif a conduit à laisser dans le texte final une coquille qu'il faut corriger.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Avis favorable à cet amendement qui corrige une erreur matérielle manifeste dans la loi Création.

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Même avis.

M. Jean-Pierre Bosino. – Le groupe CRC votera contre : la privatisation des fouilles sous-marines est inacceptable.

M. Joël Labbé. – Encore une fois, Mmes Bouchoux et Blandin sont contre cet amendement. Pour elles, Mme Férat refait le match de la loi Création dont elle était le rapporteur.

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Il ne s'agit que de corriger une coquille dans une rédaction adoptée après un compromis. Le Gouvernement n'a aucune intention de rouvrir des débats qui ont été tranchés.

*L'amendement n°3 rectifié est adopté
et devient article additionnel.*

M. le président. – Amendement n°4 rectifié, présenté par Mme Férat, MM. Tandonnet, Détraigne, Guerriau, Bonnacarrère et Canevet, Mme Doineau, M. L. Hervé, Mme Billon, M. Capo-Canellas, Mme Gatel et MM. D. Dubois, Delcros et Gabouty.

Après l'article 8

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au début de la seconde phrase du dernier alinéa du I de l'article L. 523-9 du code du patrimoine, sont insérés les mots : « Dans un délai d'un mois, ».

M. Henri Tandonnet. – Lors de l'examen du projet de loi Création, le Sénat a accepté avec beaucoup de réticence que les offres de travaux de fouilles soient soumises à l'État afin que celui-ci les vérifie et évalue leur volet scientifique. Il avait voulu un délai pour encadrer cet examen des offres par l'État. Le Gouvernement l'en avait dissuadé, en arguant que la réflexion n'était pas mûre. Or le Gouvernement prépare un projet de décret fixant le délai accordé à l'État pour l'examen des offres et la délivrance de l'autorisation de fouilles à deux mois et demi. Je propose un mois.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Avis défavorable car l'amendement vise à corriger les effets supposés d'un décret qui n'est pas encore paru. Le texte de la loi Création est issu d'un compromis délicat, ne le mettons pas en cause.

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Avis défavorable. Le Gouvernement ne souhaite pas « refaire le match ! ».

Mme Marie-Pierre Monier. – En effet, ne rouvrons pas ce débat. Nous avons trouvé un compromis, non sans mal, permettant de garantir la qualité scientifique des offres. Un délai d'examen par l'État suffisant en est un gage. Je ne voterai pas cet amendement.

L'amendement n°4 rectifié n'est pas adopté.

L'article 9 est adopté ainsi que l'article 10.

M. le président. – Amendement n°8 rectifié, présenté par M. Montaugé.

Après l'article 10

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le quatrième alinéa du II de l'article L. 621-30 du code du patrimoine, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La protection au titre des abords d'un monument historique déjà intégré dans un site patrimonial remarquable n'est pas applicable aux immeubles, bâtis ou non bâtis, situés à l'extérieur du périmètre de ce site. »

M. Franck Montaugé. – Cet amendement poursuit un objectif très précis : supprimer le périmètre des abords autour des monuments historiques situés dans le site patrimonial remarquable.

J'ai dans ma commune un site patrimonial remarquable qui contient 26 monuments classés ou inscrits, je peux vous assurer que cet amendement a du sens et n'affaiblira pas la protection du patrimoine.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Une construction hors du périmètre du site patrimonial remarquable peut avoir un effet négatif sur un monument historique situé dans le périmètre. L'avis des architectes des bâtiments de France au titre des abords est une garantie. Contrairement à ce qu'on peut lire dans le dispositif de l'amendement, le périmètre des abords ne fait pas doublon avec celui du site patrimonial remarquable. Votre amendement n'est donc pas de simplification.

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Le périmètre des sites patrimoniaux remarquable et le périmètre des cinq cents mètres ne sont pas identiques. Un site patrimonial remarquable peut être inséré dans des remparts, qui sont aussi à protéger. Du reste, le périmètre des 500 mètres a vocation à être remplacé par des périmètres définis de manière adaptée pour tenir compte des caractéristiques du site. Retrait ou rejet.

M. Franck Montaugé. – Je ne partage pas tous les arguments développés par la rapporteure et la ministre. Mon amendement apporte une réelle simplification.

M. Georges Labazée. – Il faudrait donner des instructions aux commissions régionales du patrimoine

et des sites pour que leurs avis soient cohérents entre eux : cela faciliterait la vie des collectivités.

M. Marc Laménie. – Beaucoup de communes sont concernées. Cet amendement est intéressant, mais il faut faire confiance aux services de l'État, ils interviennent aussi pour nous aider. Je suivrai la position de notre rapporteur. (« Très bien ! » à droite)

L'amendement n°8 rectifié n'est pas adopté.

L'article 10 bis est adopté, ainsi que l'article 11.

ARTICLE 12

M. le président. – Amendement n°7 rectifié, présenté par M. Labbé et les membres du groupe écologiste.

I. – Alinéa 1

Rédiger ainsi cet alinéa :

Le deuxième alinéa de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

II. – Alinéa 3

Supprimer cet alinéa.

M. Joël Labbé. – Je n'apprécie guère le nom des commissions départementales de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF) mais leur intervention est utile. Je vous rappelle que je représente le Sénat au sein de l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (Oenaf).

Actuellement, les CDPENAF se prononcent pour avis sur le règlement au moment de son élaboration. Notre commission a décalé cet avis au moment où les dispositions du règlement sont intégrées dans le PLU. Cela privera la puissance publique de l'avis éclairé des CDPENAF : car lorsque cet avis sera disponible, il sera sans doute trop tard pour en tenir compte avant l'intégration du règlement dans le PLU.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – La commission a émis un avis défavorable ce matin, mais l'amendement a été rectifié depuis et préserve les compétences des CDPENAF. Dès lors, avis favorable à titre personnel.

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Avis favorable même si je ne suis pas très favorable à l'article 12. Nous avons eu un long débat sur ces commissions à l'occasion de la discussion de la proposition de loi de M. Genest. J'ai néanmoins des retours d'expérience intéressants sur les CDPENAF, même si le nom n'est guère heureux, je l'avoue...

M. Jacques Genest. – Donner trop de pouvoirs à ces commissions, c'est tuer le monde rural...

M. Didier Guillaume. – Les CDPENAF ont été créées par la loi d'avenir sur l'agriculture, de manière consensuelle, pour remplacer d'anciennes commissions qui donnaient trop de place aux fonctionnaires par rapport aux élus. Peut-être ne

fonctionnent-elles pas correctement partout ? Mais elles jouent un rôle important dans l'aménagement du territoire pour tenir la balance entre tous les enjeux : urbanisation, préservation des terres agricoles et des espaces naturels, développement économique et logement.

M. Joël Labbé. – J'ai été maire, j'ai siégé dans de telles commissions, je sais que le débat y est très intéressant. Il ne s'agit pas de leur donner du pouvoir, elles délivrent seulement un avis !

L'amendement n°7 rectifié est adopté.

L'article 12, modifié, est adopté.

ARTICLES ADDITIONNELS

M. le président. – Amendement n°5 rectifié *ter*, présenté par Mmes Morhet-Richaud et Duranton, MM. Magras et Longuet, Mme Deroche, MM. Lefèvre et Chaize, Mme Di Folco, M. B. Fournier, Mme Imbert, M. César, Mme Primas, M. Mandelli, Mme Cayeux, MM. Masclet, Huré, Chasseing, Trillard, P. Leroy et Vaspart, Mme Deromedi, MM. Rapin et Kennel, Mme Loisier et MM. Mayet, Perrin, Raison et Cornu.

Après l'article 12

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au premier alinéa de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme, après les mots : « les objectifs poursuivis », sont insérés les mots : « dans les grandes lignes proportionnées en fonction des enjeux ».

Mme Catherine Deroche. – Certains PLU ont été annulés au motif de l'insuffisance de définition initiale des objectifs poursuivis. Même si le Conseil d'État a infléchi sa position en permettant aux communes de prendre une seconde délibération pour compléter les objectifs énoncés dans la première, l'insuffisance de définition peut conduire à l'annulation totale d'un plan local d'urbanisme ! Reste que cette seconde délibération doit être prise dans des délais courts, et antérieurement à la concertation avec les personnes publiques associées. Il convient de minimiser le risque d'annulation sur ce motif.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – La rédaction de l'amendement n'est pas satisfaisante et je souhaite le retrait de celui-ci, même s'il importe d'attirer l'attention du Gouvernement sur cette question. La cour administrative d'appel de Lyon, en janvier 2015, a annulé la transformation d'un POS en PLU au motif que celle-ci était insuffisamment justifiée. Cette jurisprudence est d'autant plus contestable que le législateur incite depuis quinze ans à passer du POS au PLU, document structuré autour d'un projet communal, prenant en compte des objectifs environnementaux et sociaux qui étaient absents des POS. Il n'est pas nécessaire de justifier une transformation voulue par le législateur...

La loi n'impose pas à la collectivité qui lance une concertation sur un PLU de définir avant les enjeux et orientations. Au contraire, le processus doit être

ouvert, pour faire émerger points de vue et projets. Il importe de revenir sur cette jurisprudence contraire à l'esprit de la loi et qui fragilise beaucoup de PLU.

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – La cour administrative d'appel de Bordeaux a au contraire estimé, en octobre 2016, que les grandes lignes suffisent... La jurisprudence est contradictoire. Avis défavorable néanmoins à cet amendement imprécis et qui complique la situation. Le Gouvernement ne minimise pas le problème, mais préfère aider les collectivités locales à élaborer leur PLUI, grâce au club PLUI ou à travers des aides en ingénierie.

*L'amendement n°5 rectifié *ter* est retiré.*

M. le président. – Amendement n°11 rectifié *ter*, présenté par Mme Morhet-Richaud, MM. Morisset et Danesi, Mme Cayeux, MM. Magras et Doligé, Mme Imbert, MM. Lefèvre, Vogel, Vial, G. Bailly, Dufaut, D. Laurent et Vaspart, Mme Deromedi, MM. Laménie et Rapin, Mme Duranton et M. Cornu.

Après l'article 12

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au premier alinéa de l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime, après les mots : « des notaires », sont insérés les mots : « , des géomètres-experts ».

M. Alain Dufaut. – Cet amendement modifie la composition des CDPENAF actuellement circonscrite aux intérêts agricoles et environnementaux, sans intégrer la stratégie de développement urbain de la collectivité.

Pour éviter les blocages à la libération raisonnée et équilibrée du foncier, nous associons des spécialistes tant du projet urbain que du foncier et de l'aménagement rural en intégrant les géomètres-experts, dont la polyvalence sera précieuse.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Avis défavorable, la liste des membres de ces commissions est déjà longue, votre proposition ne simplifie rien !

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Même si mon ministère a la tutelle sur les géomètres-experts, je demande le retrait de l'amendement ou y serai défavorable. Les CDPENAF peuvent consulter tous les experts qu'elles souhaitent.

M. Alain Dufaut. – Soit, mais les notaires sont membres de droit : qu'apportent-ils de plus ?

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Je n'entrerai pas dans ce débat ! (*Sourires*)

*L'amendement n°11 rectifié *ter* est retiré.*

M. le président. – Amendement n°10 rectifié *bis*, présenté par MM. Chasseing, Doligé, Laménie et Cardoux, Mme Deseyne, M. Danesi, Mme Lopez, M. G. Bailly, Mme Canayer, MM. Perrin, Raison, Delcros et Canevet, Mme Imbert, MM. Longeot, Vogel et Bouchet, Mme Troendlé, MM. Fouché, Chaize,

Nougein, Gabouty, B. Fournier, Mayet et Gilles,
Mme Deroche et MM. Lefèvre et D. Laurent.

Après l'article 12

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – L'article L. 111-5 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° À la première phrase du second alinéa, le mot : « conforme » est remplacé par le mot : « simple » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« La commission convie obligatoirement le maire de la commune concernée pour l'examen de la délibération mentionnée au 4° de l'article L. 111-4 précité. »

II. – La seconde phrase du cinquième alinéa de l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime est supprimée.

Mme Chantal Deseyne. – Depuis l'obligation d'obtenir un avis conforme de la CDPENAF pour les demandes de certificat d'urbanisme, notamment dans les communes dépourvues de PLU, de nombreuses demandes sont refusées malgré un avis favorable des élus et du préfet.

Mieux vaut prévoir un avis simple, et ainsi redonner un pouvoir décisionnel au préfet. En outre, il est indispensable de convier les maires concernés à ces réunions.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Avis défavorable. Ne rouvrons pas ce débat aujourd'hui. D'autres véhicules législatifs fournissent un cadre plus adapté, comme la proposition de loi de M. Genest visant à relancer la construction en milieu agricole.

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Avis défavorable. Cet amendement va au-delà de la simplification.

L'amendement n°10 rectifié bis est retiré.

L'article 13 est adopté, de même que l'article 14.

M. le président. – Les explications de vote auront lieu le 2 novembre à 14 h 30, et seront suivies d'un scrutin public salle des conférences.

Prochaine séance demain, mercredi 26 octobre 2016, à 14 h 30.

La séance est levée à 19 h 25.

Jacques Fradkine

Direction des comptes rendus

Ordre du jour du mercredi 26 octobre 2016

Séance publique

À 14 h 30 à 18 h 30

Présidence :

Mme Jacqueline Gourault, vice-présidente

Secrétaires :

Mme Valérie Létard - Mme Catherine Tasca

Ordre du jour réservé au groupe socialiste et républicain

1. Proposition de loi visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs (n°826, 2015-2016).

Rapport de M. Dominique Bailly, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (n°27, 2016-2017).

Texte de la commission (n°28, 2016-2017).

2. Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional (n°497, 2015-2016).

Rapport de M. Mathieu Darnaud, fait au nom de la commission des lois (n°51, 2016-2017).

Texte de la commission (n°52, 2016-2017).

**De 18 h30 à 20 heures
et de 21 h 30 à minuit**

Présidence :
Mme Françoise Cartron, vice-présidente

Ordre du jour réservé au groupe UDI-UC

3. Proposition de loi tendant à faciliter la recomposition de la carte intercommunale (n°632, 2015-2016).

Rapport de Mme Catherine Di Folco, fait au nom de la commission des lois (n°53, 2016-2017).

Texte de la commission (n°54, 2016-2017).

4. Proposition de loi portant adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système Licence-Master-Doctorat (n°825, 2015-2016).

Rapport de M. Jean-Léonce Dupont, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (n°29, 2016-2017).

Texte de la commission (n°30, 2016-2017).