

N° 171

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 février 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction,

Par M. Pierre JARLIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Daniel Heffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : **402,405** et TA **81**

Sénat : **160** et **175** (2002-2003).

Urbanisme.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	6
EXPOSÉ GÉNÉRAL	8
I. LA LOI DU 13 DÉCEMBRE 2000 : UNE RÉFORME IMPORTANTE DU DROIT DE L'URBANISME QUI N'A PAS SUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE LES ATTENTES DES ÉLUS LOCAUX	9
A. UNE REFORME NÉCESSAIRE DES DOCUMENTS D'URBANISME	9
1. <i>Une réforme attendue</i>	10
2. <i>Des instruments de planification rénovés</i>	10
3. <i>Une démocratisation des procédures</i>	13
B. DE NOMBREUX POINTS DE BLOCAGE	14
1. <i>De nombreuses ambiguïtés</i>	14
2. <i>Une prise en compte insuffisante des attentes des élus locaux</i>	15
3. <i>Le maintien de contraintes excessives dans les zones de montagne</i>	15
C. UNE NÉCESSAIRE MISE EN COHÉRENCE AVEC LES LOIS RELATIVES À L'AMÉNAGEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE ET À L'INTERCOMMUNALITÉ	17
1. <i>Une pierre angulaire : l'intercommunalité</i>	17
2. <i>Des incohérences</i>	18
II. LE PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : SUPPRIMER LES PRINCIPAUX POINTS DE BLOCAGE CRÉÉS PAR LA LOI « SRU »	19
A. LE PROJET DE LOI INITIAL	19
1. <i>Des mesures de simplification</i>	19
2. <i>Des mesures de clarification</i>	20
B. LES APPORTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	21
1. <i>Un assouplissement des dispositions du projet de loi initial</i>	21
2. <i>Des ajouts destinés à donner des moyens supplémentaires aux élus locaux</i>	22
3. <i>La simplification des dispositions relatives aux pays</i>	23
C. LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR LE SÉNAT LE 12 NOVEMBRE 2002	24
III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS : FAIRE CONFIANCE AUX ÉLUS LOCAUX	25
A. POURSUIVRE LA DÉCENTRALISATION EN MATIÈRE D'URBANISME	25
1. <i>Apporter un soutien financier à l'élaboration des documents d'urbanisme</i>	25
2. <i>Renforcer le rôle des collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre des documents d'urbanisme</i>	26
B. ADAPTER LES RÈGLES D'URBANISME EN ZONE DE MONTAGNE AFIN D'ASSURER UN JUSTE ÉQUILIBRE ENTRE PROTECTION ET DÉVELOPPEMENT	27

C. SÉCURISER LE FONCTIONNEMENT DES PAYS	28
EXAMEN DES ARTICLES	30
TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES À L'URBANISME.....	30
• <i>Article additionnel avant l'article premier</i> (art. L. 111-3 du code de l'urbanisme) Définition des ruines	30
• <i>Article additionnel avant l'article premier</i> (art. L. 121-7 du code de l'urbanisme) Éligibilité au FCTVA des dépenses exposées par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pour la réalisation de leurs documents d'urbanisme	30
• <i>Article premier</i> (art. L. 122-2 du code de l'urbanisme) Assouplissement de la règle de la constructibilité limitée en l'absence de schéma de cohérence territoriale	31
• <i>Article additionnel après l'article premier</i> (art. L. 122-3 du code de l'urbanisme) Cohérence entre les périmètres des schémas de cohérence territoriale	42
• <i>Article additionnel après l'article premier</i> (art. L. 122-3 du code de l'urbanisme) Délimitation du périmètre des schémas de cohérence territoriale	43
• <i>Article premier bis (nouveau)</i> (art. L. 122-4 du code de l'urbanisme) Composition des établissements publics chargés des schémas de cohérence territoriale	44
• <i>Article premier ter (nouveau)</i> (art. L. 122-6 du code de l'urbanisme) Association du département et de la région à l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale	46
• <i>Article premier quater (nouveau)</i> (art. L. 122-13 et L. 122-18 du code de l'urbanisme) Modification des schémas de cohérence territoriale et des schémas directeurs	47
• <i>Article premier quinquies (nouveau)</i> (art. L. 122-18 du code de l'urbanisme) Dispositions transitoires concernant les syndicats mixtes ouverts chargés d'un schéma de cohérence territoriale.....	50
• <i>Article 2</i> (art. L. 123-1 du code de l'urbanisme) Contenu du projet d'aménagement et de développement durable des plans locaux d'urbanisme	50
• <i>Article 2 bis (nouveau)</i> (art. L. 123-1 du code de l'urbanisme) Fixation d'une superficie minimale de terrains constructibles dans le plan local d'urbanisme	54
• <i>Article 2 ter (nouveau)</i> (art. L. 123-1-1 nouveau du code de l'urbanisme) Modalités de calcul des droits à construire en cas de division de terrain.....	55
• <i>Article 3</i> (art. L. 123-5 du code de l'urbanisme) Définition des éléments du plan local d'urbanisme opposables	59
• <i>Article additionnel après l'article 3</i> (art. L. 123-6 du code de l'urbanisme) Information de l'établissement public chargé d'un schéma de cohérence territoriale sur le contenu des plans locaux d'urbanisme des communes situées à sa périphérie	61
• <i>Article additionnel après l'article 3</i> (art. L. 123-8 du code de l'urbanisme) Coordination.....	62
• <i>Article additionnel après l'article 3</i> (art. L. 123-9 du code de l'urbanisme) Coordination.....	62
• <i>Article 4</i> (art. L. 123-13 du code de l'urbanisme) Modification et révision des plans locaux d'urbanisme	63
• <i>Article additionnel après l'article 4</i> (art. L. 123-18 du code de l'urbanisme) Association des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme à l'élaboration, à la modification et à la révision de ce document.....	68

• Article 5 (art. L. 123-19 du code de l'urbanisme) Dispositions transitoires relatives à la transformation des plans d'occupation des sols en plans locaux d'urbanisme	70
• Article additionnel après l'article 5 Dispositions transitoires relatives aux révisions d'urgence des plans locaux d'urbanisme et des plans d'occupation des sols	72
• Article additionnel après l'article 5 (art. L. 145-3 du code de l'urbanisme) Extension aux bâtiments d'estive du bénéfice des dispositions relatives aux chalets d'alpage	72
• Article additionnel après l'article 5 (art. L. 145-3 du code de l'urbanisme) Travaux sur les chalets d'alpage et les bâtiments d'estive	73
• Article additionnel après l'article 5 (art. L. 145-3 du code de l'urbanisme) Possibilité de construire en dehors des parties urbanisées des communes de montagne	74
• Article 5 bis (nouveau) (art. L. 147-5 du code de l'urbanisme) Opérations de réhabilitation dans les zones C des plans d'exposition au bruit	76
• Article additionnel après l'article 5 bis (art. L. 211-1 du code de l'urbanisme) Institution d'un droit de préemption en faveur des communes dotées d'une carte communale	78
• Article 5 ter (nouveau) (art. L. 300-2 du code de l'urbanisme) Procédure de concertation en cas d'opération d'aménagement	78
• Article 5 quater (nouveau) (art. L. 311-7 du code de l'urbanisme) Dispositions transitoires relatives aux plans d'aménagement de zone	80
• Article 5 quinquies (nouveau) (art. L. 313-1 du code de l'urbanisme) Plan de sauvegarde et de mise en valeur et projet d'aménagement et de développement durable	81
• Article 5 sexies (nouveau) (art. L. 313-2-1 nouveau du code de l'urbanisme) Articulation entre les règles des plans de sauvegarde et de mise en valeur et les servitudes résultant de dispositions législatives particulières	83
• Article 6 (art. L. 332-11-1 du code de l'urbanisme) Remplacement de la participation pour voies nouvelles et réseaux par une participation pour voirie et réseaux	85
• Article additionnel après l'article 6 (art. 50 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains) Coordination	90
• Article additionnel après l'article 6 Sécurité juridique des délibérations, conventions et actes relatifs à la participation pour le financement des voies nouvelles et réseaux	90
• Article 6 bis (nouveau) (art. L. 332-6-1 du code de l'urbanisme) Coordination	91
• Article additionnel après l'article 6 bis (art. L. 430-1 du code de l'urbanisme) Permis de démolir dans les communes dépourvues de document d'urbanisme	91
• Article 6 ter (nouveau) (art. L. 442-1 et L. 442-2 du code de l'urbanisme) Possibilité pour les communes dépourvues de plan local d'urbanisme de soumettre à autorisation préalable des travaux pouvant détruire un élément de paysage à protéger et à mettre en valeur	92
TITRE V DISPOSITIONS RELATIVES AUX PAYS	94
• Article 20 (nouveau) (art. 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) Simplification de la création et du fonctionnement des pays	94
• Article 21 (nouveau) Sort des pays existants	102
• Article 22 (nouveau) Coordination	103

ANNEXE AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS 104

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 12 février 2003 sous la présidence de M. René Garrec, président, la commission des lois a examiné, sur le rapport pour avis de M. Pierre Jarlier, le projet de loi n° 160 (2002-2003), adopté par l'Assemblée nationale, portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction.

Après avoir rappelé que ce projet de loi avait été renvoyé au fond à la commission des affaires économiques et du plan, M. Pierre Jarlier, rapporteur, a indiqué que la commission des lois avait décidé de se saisir pour avis des dispositions relatives à l'urbanisme (articles premier à 6 *ter* du titre premier) et aux pays (articles 20 à 22 du titre V).

Après un large débat, la commission a adopté **40 amendements** visant à poursuivre la décentralisation en matière d'urbanisme, à adapter les règles d'urbanisme en zone de montagne afin d'assurer un juste équilibre entre protection et développement, et à sécuriser le fonctionnement des pays. Ces amendements consistent à :

1. Poursuivre la décentralisation en matière d'urbanisme

- permettre aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale d'inscrire en **section d'investissement** de leur budget les **dépenses** entraînées par les études, l'élaboration, la modification et la révision de leurs **documents d'urbanisme**, ces dépenses ouvrant droit aux attributions du **Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (article additionnel avant l'article premier)** ;

- spécifier que la **délimitation du périmètre des schémas de cohérence territoriale** relève de la compétence des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, et non des préfets (**articles additionnels après l'article premier**) ;

- clarifier le **contenu des plans locaux d'urbanisme** en distinguant les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme de l'ensemble de la commune, définies dans le projet d'aménagement et de développement durable, et les orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou secteurs de la commune, qui pourront prendre la forme de schémas d'aménagement (**article 2**) ;

- prévoir l'**information de l'établissement public chargé d'un schéma de cohérence territoriale** lors de l'élaboration et de la révision du plan local d'urbanisme des communes situées à sa périphérie et non couvertes par un tel schéma (**articles additionnels après l'article 3**) ;

- associer davantage les communes membres d'un **établissement public de coopération intercommunale** compétent en matière de **plan local d'urbanisme** à l'élaboration, à la modification et à la révision de ce document (**article additionnel après l'article 4**) ;

- supprimer l'obligation d'avoir prescrit une révision générale d'un plan d'occupation des sols pour pouvoir procéder à sa **révision simplifiée (article 5)** ;

- permettre de mener à leur terme les **révisions d'urgence** des plans locaux d'urbanisme et des plans d'occupation des sols prescrites avant l'entrée en vigueur de la présente loi (**article additionnel après l'article 5**) ;

- **supprimer l'article 5 bis**, selon lequel les opérations de réhabilitation et de réaménagement urbains peuvent être autorisées lorsqu'elles n'entraînent pas une augmentation de la capacité totale d'accueil d'habitants d'une **zone C d'un plan d'exposition aux bruits** ;

- étendre le bénéfice du **droit de préemption** aux communes dotées d'une carte communale approuvée afin de leur permettre de réaliser des équipements ou des opérations d'aménagement (**article additionnel après l'article 5 bis**) ;

- **sécuriser** les délibérations, conventions et actes relatifs à la **participation pour le financement des voies nouvelles et réseaux** adoptés avant l'entrée en vigueur de la présente loi (**article additionnel après l'article 6**) ;

2. Adapter les règles d'urbanisme en zone de montagne afin d'assurer un juste équilibre entre protection et développement

- préciser la notion de ruines afin de permettre la reconstruction des bâtiments (**article additionnel avant l'article premier**) ;

- étendre aux **bâtiments d'estive** le bénéfice des dispositions relatives aux chalets d'alpage (**article additionnel après l'article 5**) ;

- permettre la réalisation de **travaux** sur des **chalets d'alpage** ou des **bâtiments d'estive**, même en l'absence de raccordement à la voirie ou aux réseaux d'eau et d'électricité, moyennant l'instauration d'une servitude administrative, publiée au bureau des hypothèques, interdisant l'utilisation du bâtiment l'hiver ou limitant son usage pour tenir compte de l'absence de réseau (**article additionnel après l'article 5**) ;

- prévoir que, dans les **communes de montagne** où la pression urbanistique est faible, cette pression étant évaluée par référence à des critères relatifs à la démographie et aux constructions secondaires, le conseil municipal et le préfet peuvent exceptionnellement autoriser des **constructions ou installations en dehors des parties actuellement urbanisées** de la commune (**article additionnel après l'article 5**) ;

- autoriser la mise en place, par délibération du conseil municipal, d'un **permis de démolir** dans les communes dépourvues de document d'urbanisme (**article additionnel après l'article 6 bis**) ;

3. Sécuriser le fonctionnement des pays

- rétablir l'avis **des conseils généraux** concernés sur le projet de pays et son périmètre (**article 20**) ;

- encadrer la procédure de désignation d'une **collectivité chef de file** pour la mise en œuvre de projets communs (**article 20**).

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle a adoptés, la commission des lois a donné un **avis favorable** à l'adoption des dispositions du projet de loi dont elle était saisie.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi en première lecture du projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 29 janvier dernier.

Composé initialement de 15 articles, ce projet de loi en compte désormais 36, l'Assemblée nationale en ayant ajouté 22 et supprimé un.

Il comporte un important volet consacré à l'urbanisme, ayant pour objet d'aménager certaines dispositions de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, sans attendre la mise en harmonie de ce texte avec les lois du 25 juin 1999 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, annoncée par le Premier ministre dans son discours de politique générale le 3 juillet dernier.

Il comprend, par ailleurs, des dispositions relatives à la sécurité des ascenseurs, rendant obligatoires la mise aux normes du parc ancien, l'entretien des ascenseurs par un prestataire qualifié et leur contrôle technique périodique.

Enfin, le projet de loi comporte diverses dispositions relatives, d'une part, à la participation des employeurs à l'effort de construction, d'autre part, aux organismes d'habitations à loyer modéré.

L'Assemblée nationale a ajouté un titre V portant dispositions relatives aux pays, afin d'en simplifier la création et le fonctionnement.

Le projet de loi a été renvoyé au fond à la commission des Affaires économiques qui désigné comme rapporteur notre excellent collègue Dominique Braye.

Votre commission des Lois a souhaité, quant à elle, se saisir pour avis des dispositions relatives à l'urbanisme (articles premier à 6 *ter* du titre premier) et aux pays (articles 20 à 22 du titre V) qui ont trait à des domaines relevant traditionnellement de sa compétence de fond.

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a opéré une réforme importante du droit de l'urbanisme qui n'a pas répondu suffisamment aux attentes des élus locaux. Le présent projet de loi, sensiblement enrichi par l'Assemblée nationale, vise à lever les principaux points de blocage créés par ce texte. Les propositions de votre commission des Lois tendent à poursuivre la décentralisation en matière d'urbanisme, à adapter les règles d'urbanisme en zone de montagne afin d'assurer un équilibre entre développement et protection, et à sécuriser le fonctionnement des pays.

I. LA LOI DU 13 DÉCEMBRE 2000 : UNE RÉFORME IMPORTANTE DU DROIT DE L'URBANISME QUI N'A PAS SUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE LES ATTENTES DES ÉLUS LOCAUX

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et aux renouvellement urbains a procédé à une réforme attendue du droit de l'urbanisme, qui s'est toutefois traduite par de nombreux blocages et quelques incohérences.

Centrée sur une logique de densification urbaine, elle n'a sans doute pas suffisamment pris en compte la diversité des territoires et les attentes des élus locaux.

Ces derniers se sentent parfois désemparés et démunis devant des règles nombreuses, complexes et parfois ambiguës, auxquelles il leur a été imposé de s'adapter dans des délais très brefs.

A. UNE REFORTE NÉCESSAIRE DES DOCUMENTS D'URBANISME

Très attendue, la réforme du droit de l'urbanisme opérée par la loi du 13 décembre 2000 a permis de rénover les instruments de planification à la disposition des élus locaux en faisant prévaloir une **logique d'aménagement et de projet** sur une logique strictement foncière.

1. Une réforme attendue

Dans une étude réalisée en 1992 (« *L'urbanisme, pour un droit plus efficace* »), le Conseil d'Etat avait souligné la triple **crise** dont souffrait le droit de l'urbanisme : crise de confiance dans une réglementation qui n'assurait plus de façon satisfaisante le respect des principaux équilibres dont elle avait la charge ; crise de légitimité de règles pesantes qui ne remplissaient plus l'objet pour lequel elles avaient été élaborées ; crise, enfin, de l'image de l'urbanisme.

Le rapport de notre ancien collègue Louis Althapé (« *Simplifier et décentraliser, deux défis pour l'urbanisme*¹ »), au nom du groupe de travail de la commission des Affaires économiques et du Plan présidé par notre collègue Pierre Hérisson, avait parfaitement situé les enjeux du droit de l'urbanisme pour les prochaines années.

Pour jouer efficacement son rôle dans **l'aménagement de l'espace et le développement des territoires**, le droit de l'urbanisme doit en effet faire l'objet d'une simplification et s'inscrire dans une **logique territoriale** pleinement assumée par les acteurs décentralisés. Une telle perspective peut parfaitement se conjuguer avec les missions de l'Etat qui, recentré sur sa vocation principale, doit veiller au respect du droit et à la prise en compte des objectifs d'intérêt national dans les décisions locales.

Cette logique territoriale doit, en substituant une démarche dynamique d'aménagement à une démarche trop exclusivement foncière qui imprégnait le droit de l'urbanisme, répondre au défi d'une **urbanisation mal maîtrisée** dans des agglomérations qui concentrent trop souvent les maux de notre société. Elle doit aussi assurer les **indispensables complémentarités entre les espaces urbains, périurbains et ruraux**. C'est donc une **dynamique des territoires qu'il importe de promouvoir**.

Tout au long de l'examen de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, le Sénat et votre commission des Lois se sont efforcés de faire prévaloir cette dynamique, en particulier dans la rénovation des instruments de planification des politiques d'aménagement et d'urbanisme.

2. Des instruments de planification rénovés

Pour assurer la cohérence des politiques urbaines et d'aménagement, la loi du 13 décembre 2000 a profondément rénové l'architecture des documents d'urbanisme et leur a imposé de respecter de grands principes, d'une part, d'être compatibles les uns avec les autres, d'autre part.

¹ Rapport n° 265 (Sénat, 1999-2000).

Les grands **principes** qui régissent le droit de l'urbanisme ont été redéfinis et regroupés autour de trois axes : le respect des équilibres entre le « développement » urbain et la préservation des espaces agricoles, forestiers, naturels et des paysages, auquel a été ajouté le respect des principes du développement durable introduits par la loi du 25 juin 1999 ; les objectifs de mixité urbaine et sociale et de non discrimination ; l'utilisation économe des espaces tant urbains que naturels.

Les **directives territoriales d'aménagement** ont été conservées. Approuvées par décret en Conseil d'Etat, elles fixent, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement. Si elles doivent prendre en compte les orientations générales du schéma national d'aménagement du territoire, leurs dispositions s'imposent aux documents d'urbanisme des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. La plupart des **sept directives** prévues entre 1996 et 1999 devraient être soumises à enquête publique cette année.

Les **schémas de cohérence territoriale** ont remplacé les schémas directeurs. Contrairement à ces derniers, qui portaient essentiellement sur la destination générale des sols, ils doivent déterminer les objectifs d'aménagement et d'urbanisme, à partir d'un diagnostic de la situation et d'un « projet d'aménagement et de développement durable ».

Elaborés par un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave dont le périmètre est arrêté par le préfet sur proposition des communes et des groupements qui en sont membres, les schémas définissent les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers. Ils apprécient les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement.

A ce titre, ils définissent notamment les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques. Ils déterminent les espaces et sites naturels ou urbains à protéger et peuvent en définir la localisation ou la délimitation.

Les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les schémas de développement commercial, les plans locaux d'urbanisme, les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les cartes communales, les opérations foncières et les opérations d'aménagement doivent être compatibles avec eux.

169 schémas directeurs ou schémas de cohérence territoriale étaient approuvés au 30 janvier 2003 ; 2 projets de schéma de cohérence territoriale étaient arrêtés ; 47 projets étaient en cours d'élaboration ; 76 périmètres venaient d'être délimités et 102 schémas étaient à l'étude.

Les **plans locaux d'urbanisme**, conçus comme les documents stratégiques et opérationnels des communes, ont remplacé les plans d'occupation des sols. Au 1^{er} juillet 2002, le nombre de communes couvertes par un plan d'occupation des sols ou un plan local d'urbanisme approuvé était estimé à **15.900** et le nombre d'habitants concernés à **54,3 millions**, soit 88,7 % de la population.

Les plans locaux d'urbanisme sont élaborés, après une phase de diagnostic, sur la base d'un projet d'aménagement et de développement durable. Celui-ci fixe les orientations générales de la commune en matière d'aménagement et d'urbanisme. Il peut, en outre : caractériser les îlots, quartiers ou secteurs à restructurer ; identifier les espaces ayant une fonction de centralité ; prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre (notamment, en matière d'espaces et de voies publiques, d'entrées de ville, de paysages, d'environnement, de lutte contre l'insalubrité, de sauvegarde de la diversité commerciale et de renouvellement urbain).

Les plans locaux d'urbanisme fixent les règles générales d'utilisation du sol, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser ainsi que les zones naturelles ou agricoles et forestières, et définissent les règles d'implantation des constructions. Les autres règles sont définies en tant que de besoin.

Le contenu potentiel des plans locaux d'urbanisme en termes de réglementation du droit des sols est sensiblement identique à celui des plans d'occupation des sols. Toutefois, ils ne peuvent plus fixer des tailles minimales de terrain en deçà desquelles il est interdit de construire, sauf dans les zones à assainissement individuel, et n'ont plus la possibilité de prévoir de dépassement du coefficient d'occupation des sols. Ils peuvent, en revanche, décider de projets d'actions et d'opérations d'aménagement, notamment sur l'espace public.

Les plans locaux d'urbanisme peuvent prévoir des servitudes spécifiques dans les zones urbaines, notamment : le gel de la constructibilité pendant au maximum cinq ans, dans l'attente de l'approbation d'un projet d'aménagement global sur un périmètre déterminé ; des emplacements réservés pour la réalisation de programmes de logements ; des emplacements réservés pour les voies et ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts.

La procédure de zone d'aménagement concerté (ZAC) est maintenue ; le plan d'aménagement de zone est supprimé en tant que tel et intégré au règlement du plan local d'urbanisme. Dans les ZAC, le plan local d'urbanisme

peut préciser la localisation et les caractéristiques des principales voies de circulation et des espaces publics, la localisation des principaux ouvrages publics, des installations d'intérêt général et des espaces verts, ainsi que la surface hors œuvre nette (SHON) autorisée par îlot.

Les **cartes communales**, qui correspondent aux anciennes modalités d'application du règlement national d'urbanisme (MARNU), ont acquis le statut de document d'urbanisme à part entière.

Les petites communes, rurales pour la plupart, souhaitent en effet généralement établir une simple cartographie délimitant les zones constructibles et les zones naturelles, mais n'ont pas besoin de se doter d'un plan local d'urbanisme, qui reste assez complexe à élaborer puis à gérer.

Les cartes communales sont constituées d'un rapport de présentation et d'un ou plusieurs documents graphiques opposables aux tiers, mais les autorisations de construire sont instruites et délivrées sur le fondement des règles générales d'urbanisme. Elles sont élaborées à l'initiative et sous la responsabilité des collectivités locales, qui peuvent demander une mise à disposition des services de l'Etat. Le projet de carte communale est soumis à enquête publique, puis est approuvé conjointement par le conseil municipal et par le préfet.

Les communes dotées d'une carte communale deviennent compétentes pour délivrer les permis de construire dans les mêmes conditions que les communes dotées d'un plan local d'urbanisme. Elles peuvent cependant décider expressément que les permis resteront délivrés au nom de l'Etat.

Les communes dotées d'un plan local d'urbanisme peuvent décider de l'abroger, après enquête publique, notamment pour lui substituer une carte communale, si ce document plus simple et plus souple, leur paraît mieux adapté aux enjeux locaux. Au 1^{er} janvier 2002, environ **1.300 cartes** étaient en cours d'élaboration dans le cadre fixé par la loi du 13 décembre 2000.

3. Une démocratisation des procédures

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains a généralisé les procédures habituelles que sont les **enquêtes publiques** et les modes de **concertation** des habitants.

La population doit désormais être systématiquement consultée par voie d'enquête publique lors de l'élaboration ou de la modification des documents d'urbanisme.

La démocratisation des procédures se traduit également par l'instauration d'un **débat au sein du conseil municipal** ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération locale sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable des plans locaux d'urbanisme et des schémas de cohérence territoriale.

L'information des collectivités territoriales est également enrichie, la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme étant notifiée au préfet, aux présidents des conseils régionaux et généraux, aux organismes consulaires ainsi qu'aux établissements publics chargés des schémas de cohérence territoriale.

B. DE NOMBREUX POINTS DE BLOCAGE

Pour autant, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains a fait l'objet de critiques en raison de ses nombreuses ambiguïtés, d'une prise en compte insuffisante des attentes des élus locaux et du maintien de contraintes excessives dans les zones de montagne.

1. De nombreuses ambiguïtés

De nombreuses dispositions de la loi du 13 décembre 2000 souffrent d'une certaine imprécision et donnent lieu, sur le terrain, à des interprétations divergentes et souvent restrictives de la part des services de l'Etat.

Les élus locaux se sentent parfois désemparés et démunis pour s'adapter, dans des délais qu'ils jugent trop brefs, à des règles complexes.

Ainsi, l'élaboration du **projet d'aménagement et de développement durable** des plans locaux d'urbanisme, qui en constitue la principale innovation par rapport aux plans d'occupation des sols, fait-elle l'objet de fortes appréhensions. Les élus locaux redoutent en effet de devoir élaborer des documents longs et compliqués.

De même, les **dispositions transitoires** destinées à permettre le passage des anciens aux nouveaux documents d'urbanisme, pourtant sensiblement améliorées par le Sénat, sont-elles jugées peu claires.

Enfin, les dispositions relatives aux taxes d'urbanisme font l'objet de nombreuses interrogations. Alors même que les débats parlementaires, en particulier au Sénat, avaient clairement établi que la **participation pour voies nouvelles et réseaux** pourrait être utilisée pour financer l'aménagement des voies existantes et des réseaux associés, les élus locaux doivent faire face, sur le terrain, à des interprétations restrictives des services de l'Etat.

2. Une prise en compte insuffisante des attentes des élus locaux

Au-delà de ses ambiguïtés, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains a insuffisamment pris en compte la diversité des territoires et les attentes des élus locaux.

Sous-tendue par une volonté de lutte contre l'étalement urbain et de densification des constructions, elle a négligé le souhait des **communes rurales** de pouvoir conserver les formes d'urbanisation traditionnelles.

La suppression de la possibilité de fixer des superficies minimales de parcelles constructibles et de limiter les droits à construire en cas de division de terrains a privé les élus de ces communes d'instruments indispensables à la maîtrise de l'urbanisation.

Par ailleurs, la loi a mis en place, contre la volonté du Sénat, de nombreux **mécanismes contraignants**, traduisant la persistance d'une défiance injustifiée envers les élus locaux.

Conçue comme une incitation à l'élaboration de schémas de cohérence territoriale, la **règle dite « des quinze kilomètres »** a provoqué une véritable **crise foncière** en interdisant, dans les communes qui ne sont pas couvertes par un tel schéma et sont situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15.000 habitants ou à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer, l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones, sauf accord de l'établissement public compétent pour élaborer le schéma lorsqu'un périmètre a été défini ou, à défaut, du préfet.

Dans le même temps, les communes et établissements publics de coopération intercommunale désireux de créer des schémas de cohérence territoriale éprouvent parfois les plus grandes difficultés à délimiter le **périmètre** de leur choix. Or, si l'existence d'un contrôle de légalité est pleinement justifiée, son exercice ne doit pas conduire les représentants de l'Etat à substituer leur appréciation à celle des élus locaux.

3. Le maintien de contraintes excessives dans les zones de montagne

La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative à la protection et au développement de la montagne tendait légitimement à maîtriser l'urbanisation pour empêcher le bétonnage sauvage des stations. Cependant, son application uniforme et extrêmement restrictive provoque de nombreux blocages, notamment dans les massifs qui ne sont soumis à aucune pression foncière.

La notion de **continuité des constructions** ainsi que les **distances à respecter par rapport aux rivages et aux lacs**, qui sont appliquées parfois de façon arbitraire, ne correspondent pas à la réalité du terrain et méritent d'être appréciées de façon beaucoup plus qualitative lors de la préparation des documents d'urbanisme.

La mise en oeuvre des **prescriptions de massif** pourrait également contribuer à fixer des règles mieux adaptées à l'identité de chaque massif et à donner une définition juridique sûre des hameaux, dans lesquels, souvent, il n'est pas possible de construire du fait de l'impossibilité de trouver une formule juridique fiable.

Dans les **communes qui ne sont pas dotées de documents d'urbanisme** - et ce sont les plus nombreuses en montagne -, la situation est encore plus caricaturale, car les **possibilités de construction** y sont **extrêmement restreintes**. Elles se trouvent confrontées au paradoxe de voir leur population baisser et mais de ne pouvoir accueillir de nouvelles familles en raison de l'interdiction de construire.

La loi du 13 décembre 2000 a réglé cette question en zone rurale : dans les communes dont la population diminue, après délibération du conseil municipal et lorsque l'intérêt de la commune le justifie, une autorisation de construire peut être délivrée en dehors des zones urbanisées.

Toutefois, cette disposition, qui suscitait de réels espoirs, ne s'applique pas en montagne parce que l'administration oppose la loi « montagne », plus restrictive, aux règles générales d'urbanisme.

Les **chalets d'alpage** et les **bâtiments d'estive** font partie de notre patrimoine culturel et méritent, à ce titre, une attention particulière, d'autant qu'ils sont bien souvent en ruine. Malheureusement, leur restauration est très difficile, car les impératifs de viabilité, inadaptés au terrain, empêchent souvent l'obtention d'un permis de construire.

Enfin, les **unités touristiques nouvelles**, indispensables à la qualité des aménagements en montagne, sont soumises à des règles uniformes trop strictes : est-il normal que les dossiers à constituer et les modalités d'instruction soient les mêmes pour la création d'une nouvelle station, pour la modification d'une remontée mécanique ou pour l'aménagement d'un petit centre d'accueil ?

Le rapport de notre collègue Jean-Paul Amoudry au nom de la **mission commune d'information** du Sénat chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne et en particulier de l'application de la loi du 9 janvier 1985, présidée par notre collègue Jacques Blanc, a mis en lumière les difficultés rencontrées par les zones de montagne, les enjeux qu'elles

représentent et les solutions qui pourraient être apportées afin de leur venir en aide¹. Ces propositions ne doivent pas rester lettre morte.

C. UNE NÉCESSAIRE MISE EN COHÉRENCE AVEC LES LOIS RELATIVES À L'AMÉNAGEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE ET À L'INTERCOMMUNALITÉ

Dans sa déclaration de politique générale, le Premier ministre, M. Jean Pierre Raffarin, a souligné la nécessité d'harmoniser les dispositions des lois du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, du 25 juin 1999 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

A cette fin, un **groupe de travail**, composé de hauts fonctionnaires et présidé par M. Dominique Schmitt, a remis des propositions de mise en cohérence à la fin du mois de décembre 2002.

Si ces lois ont pour point de commun de favoriser l'exercice des compétences dévolues aux communes dans le cadre de structures de coopération intercommunales, leurs dispositions ne se recoupent pas toujours.

1. Une pierre angulaire : l'intercommunalité

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, guidée par une vision institutionnelle et fiscale du territoire, tendait à **donner aux collectivités territoriales et à leurs groupements les compétences, les moyens et les ressources leur permettant de mener à bien un projet d'aménagement et de développement**. La logique de l'intégration fiscale, notamment par la mise en place de la taxe professionnelle unique, a eu pour effet de restreindre le périmètre des structures intercommunales.

La loi n° 99-533 du 25 juin 1999 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire visait, quant à elle, à **fédérer les établissements publics de coopération intercommunale** au sein de structures souples, les pays et les agglomérations, destinées à leur permettre de coordonner leurs actions. Elle a cependant autorisé les communes à participer directement à ces nouvelles structures sans pour autant adhérer à un établissement public de coopération intercommunale.

¹ *Rapport n° 15 (Sénat, 2002-2003), de M. Jean-Paul Amoudry au nom de la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne et en particulier de l'application de la loi du 9 janvier 1985, présidée par M. Jacques Blanc.*

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains s'est essentiellement efforcée de **promouvoir la planification des politiques urbaines**, autour des projets d'aménagement et de développement durable destinés à mettre en cohérence les politiques sectorielles relatives aux transports, à l'habitat, à l'urbanisme... Elle a favorisé, elle aussi, l'exercice de ces compétences **par les établissements publics de coopération intercommunale** en leur confiant l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et en encourageant les communes à leur confier la gestion des plans locaux d'urbanisme.

Enfin, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a notamment permis, souvent à l'initiative du Sénat, d'**aménager les dispositions de ces différents textes**. S'agissant de l'intercommunalité, elle a clarifié la répartition des compétences et des moyens entre les communes et leurs groupements et simplifié le fonctionnement des syndicats mixtes. S'agissant de l'urbanisme, outre la réforme de la procédure d'enquête publique, la loi du 27 février 2002 a repoussé au 1^{er} juillet 2002 la date d'entrée en vigueur de la règle de la constructibilité limitée en l'absence de schéma de cohérence territoriale.

2. Des incohérences

Les nombreux termes identiques figurant dans ces différentes lois ne recouvrent pas forcément les mêmes notions ni les mêmes instruments.

Ainsi, l'**agglomération** de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire ne coïncide-t-elle, le plus souvent, ni avec l'agglomération définie par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), ni avec la communauté d'agglomération créée par la loi « Chevènement ». Rien n'est précisé sur la cohérence entre le périmètre de cette agglomération et celui des schémas de cohérence territoriale.

Tout aussi ambiguë est l'articulation entre les **projets d'aménagement et de développement** durable des documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale et plans locaux d'urbanisme), le projet commun de développement durable des pays et le projet commun d'aménagement et de développement des établissements publics de coopération intercommunale.

Alors que la loi du 12 juillet 1999 a confié des compétences étendues aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en particulier aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération, la loi du 13 décembre 2000 privilégie une échelle bien plus large pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale ; mais ce **périmètre** ne recoupe pas pour autant celui des pays...

Il est sans doute vain d'espérer faire coïncider les périmètres d'action avec les périmètres administratifs. Pour autant, une clarification et une simplification de notre organisation administrative semblent nécessaires.

Tel n'est cependant pas l'objet du présent projet de loi qui vise simplement - mais ces mesures sont essentielles - à lever les principales difficultés rencontrées par les élus locaux dans la mise en œuvre de la loi du 13 décembre 2000.

II. LE PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : SUPPRIMER LES PRINCIPAUX POINTS DE BLOCAGE CRÉÉS PAR LA LOI « SRU »

Les réformes du droit l'urbanisme contenues dans le projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction adopté par l'Assemblée nationale rejoignent les préoccupations exprimées par le Sénat avec l'adoption, au mois de novembre 2002, d'une proposition de loi portant modification de la loi du 13 décembre 2000.

A. LE PROJET DE LOI INITIAL

Regroupées en six articles et inscrites au titre premier du projet de loi, les dispositions relatives à l'urbanisme comportent des mesures de simplification et de clarification des règles issues de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

1. Des mesures de simplification

L'**article premier** du projet de loi assouplit la règle de la **constructibilité limitée** en l'absence de schéma de cohérence territoriale :

- les zones d'urbanisation future et les zones à urbaniser délimitées avant le 1^{er} juillet 2002 pourront librement être ouvertes à l'urbanisation, sous réserve de l'interdiction d'y implanter des grandes surfaces commerciales ou des complexes cinématographiques ;

- les dérogations susceptibles d'être accordées par le préfet ne seront plus restreintes à une extension « limitée » de l'urbanisation.

L'**article 4** du projet de loi érige la procédure de **modification des plans locaux d'urbanisme** en règle de droit commun.

La procédure de **révision** ne deviendra obligatoire qu'en cas de remise en cause des orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable, de réduction des espaces naturels ou des espaces boisés classés ou de risques pour l'environnement.

Certains projets pourront par ailleurs faire l'objet d'une **révision simplifiée**, substituée à la procédure de révision d'urgence.

2. Des mesures de clarification

L'**article 2** du projet de loi distingue plus clairement, dans le **projet d'aménagement et de développement durable** des plans locaux d'urbanisme :

- les orientations générales, obligatoires, qui portent sur la politique d'aménagement et d'urbanisme de l'ensemble de la commune ;

- les dispositions particulières, facultatives, qui précisent les conditions d'aménagement d'un quartier ou d'une zone.

Il souligne que le règlement du plan local d'urbanisme doit être en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable.

L'**article 3** dispose que les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme ne sont pas **opposables** mais que les projets de travaux et d'opérations soumis à autorisation doivent être **compatibles** avec les dispositions particulières de ce document.

L'**article 5** clarifie les dispositions portant sur la **transition entre plans d'occupation des sols et plans locaux d'urbanisme**. Il reporte du 1^{er} janvier 2004 au 1^{er} janvier 2006 la date jusqu'à laquelle les communes dotées d'un plan d'occupation des sols peuvent utiliser la procédure de révision simplifiée sans devoir préalablement mettre ce document en forme de plan local d'urbanisme.

L'**article 6** lève les ambiguïtés des dispositions relatives à la participation pour voies nouvelles et réseaux, renommée **participation pour voirie et réseaux**, en précisant notamment qu'elle peut servir à financer les voies existantes et les réseaux qui leur sont associés.

B. LES APPORTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a non seulement assoupli les dispositions du projet de loi initial mais introduit de nombreux articles additionnels destinés à donner davantage de moyens aux collectivités territoriales ; enfin, elle a ajouté un titre V portant dispositions relatives aux pays.

1. Un assouplissement des dispositions du projet de loi initial

A l'**article premier**, l'Assemblée nationale a limité l'application de la règle de la constructibilité limitée en l'absence de schéma de cohérence territoriale aux communes dotées d'un plan local d'urbanisme et situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de **50.000 habitants** (et non plus de 15.000 habitants), au sens du recensement général de la population, ou à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer. Cette règle ne concernerait plus que 13.824 communes contre 21.397 actuellement.

L'Assemblée nationale a également précisé que les **dérogations** à la règle des quinze kilomètres ne pourraient désormais être refusées, selon les cas par le préfet ou l'établissement public chargé du schéma de cohérence territoriale, que si les **inconvenients** éventuels de l'urbanisation envisagée sur l'urbanisation des communes voisines, sur l'environnement ou sur les activités agricoles sont **excessifs** au regard de l'intérêt que représente, pour la commune, la modification ou la révision du plan.

A l'**article 6**, relatif à la **participation pour voirie et réseaux**, l'Assemblée nationale a exclu du champ de la participation les réseaux de gaz et prévu qu'en matière de communications, la participation ne pourrait financer que les fourreaux.

Elle a précisé qu'en accord avec les établissements publics compétents pour les réseaux, la participation pourrait être versée directement à ces derniers.

Enfin, elle a permis aux communes de tenir compte des circonstances locales dans la définition géographique des terrains assujettis à la participation en modulant la limite actuelle de 80 mètres, sans que la distance à la voie de la nouvelle limite puisse excéder 100 mètres ni être inférieure à 60 mètres.

2. Des ajouts destinés à donner des moyens supplémentaires aux élus locaux

L'Assemblée nationale a réservé l'élaboration, l'approbation, le suivi et la révision d'un schéma de cohérence territoriale aux établissements publics de coopération intercommunale et aux **syndicats mixtes** constitués exclusivement des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma (**article premier bis**).

En contrepartie, elle a prévu que la **région** et le **département** seraient **associés**, à la demande de leur président, à l'élaboration et à la révision du **schéma de cohérence territoriale** (**article premier ter**).

Des dispositions transitoires ont par ailleurs été adoptées pour permettre la transformation des syndicats mixtes « ouverts » actuellement chargés de schémas de cohérence territoriale en syndicats mixtes « fermés » (**article premier quinquies**).

L'Assemblée nationale a institué une procédure de **modification des schémas de cohérence territoriale** et des schémas directeurs auxquels ils doivent se substituer (**article premier quater**).

Elle a élargi les possibilités de fixer une **superficie minimale de terrains constructibles** dans le plan local d'urbanisme (**article 2 bis**).

Elle a également autorisé les plans locaux d'urbanisme à prévoir que, dans les zones soumises à un coefficient d'occupation des sols et lorsqu'une partie a été détachée depuis moins de dix ans d'un terrain dont les **droits à construire** ont été utilisés partiellement ou en totalité, il ne peut plus être construit que dans la limite des droits qui n'ont pas déjà été utilisés (**article 2 ter**).

Les **opérations de réhabilitation dans les zones classées C** des plans d'exposition au bruit ont été facilitées (**article 5 bis**).

L'Assemblée nationale a autorisé explicitement l'organisation d'une **concertation unique** sur une **opération d'aménagement** et la révision du document d'urbanisme qu'elle implique (**article 5 ter**).

Le régime des **plans d'aménagement de zone** approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a été précisé (**article 5 quater**).

L'Assemblée nationale a également précisé que les **plans de sauvegarde et de mise en valeur**, approuvés par l'Etat, ne comportent pas de projet d'aménagement et de développement durable (**article 5 quinquies**).

Elle a exempté les immeubles situés dans le périmètre d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé des **servitudes d'utilité publique** résultant de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et de la loi du 2 mai 1930 sur les sites (**article 5 *sexies***).

L'**article 6 *bis*** comporte des mesures de coordination.

Enfin, les communes dépourvues de plan local d'urbanisme ont été autorisées à soumettre à autorisation préalable des travaux pouvant détruire un élément de paysage à protéger et à mettre en valeur (**article 6 *ter***).

3. La simplification des dispositions relatives aux pays

Sur proposition de M. Patrick Ollier, président de sa commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, et avec l'accord du Gouvernement, l'Assemblée nationale a ajouté un titre V portant dispositions relatives aux pays.

L'**article 20** du projet de loi simplifie la **procédure de création** des pays en fusionnant les deux phases que constituaient la définition d'un périmètre d'étude puis le choix d'un périmètre définitif, et en supprimant l'exigence d'un avis conforme des conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire. L'Assemblée nationale a également supprimé l'exigence d'un avis simple des départements concernés. L'obligation d'associer les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs à l'élaboration du projet de pays - terme préféré à celui de charte de pays - au sein d'un conseil de développement a en revanche été maintenue.

Les **périmètres** des pays devront tenir compte de ceux des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, des parcs naturels régionaux et des schémas de cohérence territoriale.

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre définiront librement les modalités d'**organisation** des pays qu'ils souhaitent constituer. Toutefois, ils ne pourront plus recourir à la formule du groupement d'intérêt public de développement local. Enfin, ils auront la possibilité de désigner un **chef de file** pour assurer la mise en œuvre de leurs projets.

Pour mettre en œuvre le projet de pays, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pourront, chacun, conclure un contrat avec l'Etat, la région ou les départements concernés, cette possibilité n'étant plus prévue pour la structure chargée du pays.

Les **articles 21 et 22** du projet de loi comportent des mesures de **coordination**.

C. LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR LE SÉNAT LE 12 NOVEMBRE 2002

Attentif aux difficultés rencontrées par les élus locaux dans la mise en œuvre de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, le Sénat a adopté le 12 novembre 2002, sur le rapport de notre collègue Dominique Braye présenté au nom de la commission des Affaires économiques, une proposition de loi portant modification de ce texte. Cette proposition de loi, en instance à l'Assemblée nationale, comprend douze articles tendant à :

- **renforcer l'effectivité du principe de mixité sociale** en substituant un « contrat de confiance » avec les élus locaux à une logique de contrainte financière, et **en remplaçant des impératifs de « stocks » de 20 % de logements sociaux** dans les communes **par des obligations portant, chaque année, sur l'affectation au logement social de 33 % des constructions nouvelles (articles premier à 6) ;**

- rendre éligibles au **Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée** les dépenses exposées par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pour l'étude et l'établissement de leurs documents d'urbanisme (**article 7 A**) ;

- rétablir la possibilité, pour les communes, d'instituer des **surfaces minimales de terrains constructibles** dans les plans locaux d'urbanisme (**article 7**) ;

- instituer un dispositif permettant de **lutter contre la spéculation foncière** qui résulte de la multiplication des **divisions de parcelles** (**article 8**) ;

- **supprimer la « règle des quinze kilomètres » (article 10) ;**

- revenir à une **participation** contractuellement négociée des aménageurs **au financement des opérations d'archéologie préventive** (**article 11**).

Les dispositions du projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction rejoignent ainsi les préoccupations exprimées par le Sénat.

Le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer a par ailleurs annoncé que les conditions de mise en œuvre du principe de mixité sociale seraient réexaminées dans le cadre d'un prochain projet de loi.

III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS : FAIRE CONFIANCE AUX ÉLUS LOCAUX

Votre commission des Lois souscrit pleinement aux mesures de clarification et de simplification prévues par le présent projet de loi. Elles permettront de lever nombre de blocages qui s'étaient fait jour depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Pour clarifier et compléter ces dispositions, votre commission vous soumet **40 amendements** visant à poursuivre la décentralisation en matière d'urbanisme, à adapter les règles d'urbanisme en zone de montagne afin d'assurer un juste équilibre entre protection et développement, enfin à sécuriser le fonctionnement des pays.

A. POURSUIVRE LA DÉCENTRALISATION EN MATIÈRE D'URBANISME

L'urbanisme ne peut rester à l'écart de la nouvelle étape de la décentralisation engagée avec l'adoption en termes identiques, par l'Assemblée nationale et le Sénat, du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République.

1. Apporter un soutien financier à l'élaboration des documents d'urbanisme

En premier lieu, votre commission des Lois juge nécessaire de donner aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale les **moyens financiers** pour élaborer des documents d'urbanisme de qualité.

Elle se félicite de la réforme de l'article R. 1614-41 du code général des collectivités territoriales, annoncée par M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, afin de rendre éligibles à la **dotations générale de décentralisation** les dépenses exposées par les communes et leurs groupements pour l'élaboration des **cartes communales**. Celles-ci constituent en effet un document d'urbanisme à part entière, auquel la plupart des petites communes préfèrent avoir recours en l'absence d'importants projets d'aménagement.

Elle salue également la promesse d'une **aide financière de l'Etat à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale** faite par le ministre lors de l'examen du présent projet de loi en première lecture par l'Assemblée nationale¹.

¹ Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale du 28 janvier 2003, page 609.

Toutefois, afin de donner à toutes les communes les moyens de se doter de documents d'urbanisme, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à leur permettre, ainsi qu'aux établissements publics de coopération intercommunale, d'**inscrire en section d'investissement** de leur budget **les dépenses entraînées** par les études, l'élaboration, la modification et la révision de leurs **documents d'urbanisme**, ces dépenses ouvrant droit aux attributions du **Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (article additionnel avant l'article premier)**.

Il s'agit de la reprise de l'article 7 A de la proposition de loi portant modification de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, adoptée par le Sénat le 12 novembre 2002.

2. Renforcer le rôle des collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre des documents d'urbanisme

Votre commission des Lois vous propose de renforcer le rôle des collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre des documents d'urbanisme. Les amendements qu'elle vous soumet à cet effet tendent à :

- spécifier que la **délimitation du périmètre des schémas de cohérence territoriale** relève de la compétence des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, et non des préfets (**articles additionnels après l'article premier**) ;

- clarifier le **contenu des plans locaux d'urbanisme** en distinguant les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme de l'ensemble de la commune, définies dans le projet d'aménagement et de développement durable, et les orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou secteurs de la commune, qui pourront prendre la forme de schémas d'aménagement (**article 2**) ;

- prévoir l'**information de l'établissement public chargé d'un schéma de cohérence territoriale** lors de l'élaboration et de la révision du plan local d'urbanisme des communes situées à sa périphérie et non couvertes par un autre schéma (**articles additionnels après l'article 3**) ;

- associer davantage les communes membres d'un **établissement public de coopération intercommunale** compétent en matière de **plan local d'urbanisme** à l'élaboration, à la modification et à la révision de ce document (**article additionnel après l'article 4**) ;

- supprimer l'obligation d'avoir prescrit une révision générale d'un plan d'occupation des sols pour pouvoir procéder à sa **révision simplifiée** (**article 5**) ;

- permettre de mener à leur terme les **révisions d'urgence** des plans locaux d'urbanisme et des plans d'occupation des sols prescrites avant l'entrée en vigueur de la présente loi (**article additionnel après l'article 5**) ;

- **supprimer l'article 5 bis**, selon lequel les opérations de réhabilitation et de réaménagement urbains peuvent être autorisées lorsqu'elles n'entraînent pas une augmentation de la capacité totale d'accueil d'habitants d'une **zone C d'un plan d'exposition aux bruits** ;

- étendre le bénéfice du **droit de préemption** aux communes dotées d'une carte communale approuvée, afin de leur permettre de réaliser des équipements ou des opérations d'aménagement (**article additionnel après l'article 5 bis**) ;

- **sécuriser** les délibérations, conventions et actes relatifs à la **participation pour le financement des voies nouvelles et réseaux** adoptés avant l'entrée en vigueur de la présente loi (**article additionnel après l'article 6**).

B. ADAPTER LES RÈGLES D'URBANISME EN ZONE DE MONTAGNE AFIN D'ASSURER UN JUSTE ÉQUILIBRE ENTRE PROTECTION ET DÉVELOPPEMENT

Afin d'adapter les règles d'urbanisme en zone de montagne et d'assurer un juste équilibre entre protection et développement, votre commission des Lois vous propose de reprendre les propositions les plus simples de la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne¹. Elle vous soumet ainsi **cinq amendements** visant à :

- préciser la notion de ruines afin de permettre la reconstruction des bâtiments (**article additionnel avant l'article premier**) ;

- étendre aux **bâtiments d'estive** le bénéfice des dispositions relatives aux chalets d'alpage (**article additionnel après l'article 5**) ;

- permettre la réalisation de **travaux sur des chalets d'alpage** ou des **bâtiments d'estive**, même en l'absence de raccordement à la voirie ou aux réseaux d'eau et d'électricité, moyennant l'instauration d'une servitude administrative, publiée au bureau des hypothèques, interdisant l'utilisation du bâtiment l'hiver ou limitant son usage pour tenir compte de l'absence de réseau (**article additionnel après l'article 5**) ;

¹ Il s'agit des propositions n° 59, 62, 63 et 65.

- prévoir que, dans les **communes de montagne** où la pression urbanistique est faible, cette pression étant évaluée par référence à des critères relatifs à la démographie et aux constructions secondaires, le conseil municipal et le préfet peuvent exceptionnellement autoriser des **constructions ou installations en dehors des parties actuellement urbanisées** de la commune (**article additionnel après l'article 5**) ;

- autoriser la mise en place, par délibération du conseil municipal, d'un **permis de démolir** dans les communes dépourvues de document d'urbanisme (**article additionnel après l'article 6 bis**).

Les autres propositions, concernant en particulier la **continuité de l'urbanisme**, les **lacs de montagne** et les **unités touristiques nouvelles**, nécessitent encore une large concertation. Elles font actuellement l'objet d'une réflexion approfondie au sein du Conseil national de la montagne. Leur adoption serait sans doute prématurée mais, au regard des nombreux blocages que suscitent les règles actuelles, il est impératif que de nouvelles dispositions, adaptées à la réalité du terrain, soient rapidement adoptées.

C. SÉCURISER LE FONCTIONNEMENT DES PAYS

Enfin votre commission des Lois souscrit pleinement à l'objectif de simplification des règles relatives à la création et au fonctionnement des pays. Il importe en effet de rendre à ces derniers leur vocation d'espaces de projet et d'éviter qu'en constituant une structure de gestion des politiques publiques, ils ne deviennent un nouvel échelon de collectivité territoriale.

Elle vous soumet toutefois un **amendement** tendant à **rétablir l'avis des conseils généraux** concernés sur le projet de pays et son périmètre. Les départements apportent en effet une contribution essentielle au développement des bassins de vie et d'emploi que constituent les pays. Il n'est donc pas souhaitable de les écarter de la procédure. Celle-ci ne sera pas rallongée puisque cet avis, simple, devra être rendu dans le même délai que ceux des commissions départementales de la coopération intercommunale et des conseils régionaux concernés (**article 20**).

Par ailleurs votre commission des Lois vous soumet **deux amendements** tendant à encadrer la procédure de désignation d'une collectivité chef de file pour la mise en œuvre de projets communs (**article 20**).

En effet, dans sa décision n° 94-358 du 26 janvier 1995 relative à la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, **le Conseil constitutionnel** avait indiqué que « *le législateur ne saurait renvoyer à une convention conclue entre des collectivités territoriales le soin de désigner l'une d'entre elles comme chef de*

file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant des autres sans définir les pouvoirs et les responsabilités afférents à cette fonction. »

Le **projet de loi constitutionnelle** relatif à l'organisation décentralisée de la République, qui devrait être prochainement soumis au Congrès, inscrit dans la Constitution le principe de l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, tout en permettant à la loi d'autoriser une collectivité, en cas de compétences croisées, à organiser les modalités de l'action commune. Dans le cadre des travaux préparatoires, votre commission des Lois avait souligné que cette disposition n'exclurait pas la possibilité de désigner la collectivité chef de file par voie de convention.

La révision constitutionnelle n'étant pas devenue définitive, il convient d'encadrer strictement les possibilités de désignation d'une collectivité chef de file, sous peine de s'exposer au risque d'inconstitutionnalité.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle a adoptés, votre commission des Lois a donné un avis favorable à l'adoption des dispositions du projet de loi dont elle était saisie.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES À L'URBANISME

Les dispositions relatives à l'urbanisme contenues dans le présent projet de loi visent à lever les principaux points de blocage créés par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. L'Assemblée nationale les a complétées en adoptant quatorze article additionnels qui tendent à opérer d'autres simplifications, clarifications et assouplissements.

Article additionnel avant l'article premier
(art. L. 111-3 du code de l'urbanisme)

Définition des ruines

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** visant à compléter l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, afin de préciser la définition des ruines, qui fait actuellement l'objet de jurisprudences divergentes et empêche la reconstruction de bâtiments endommagés à la suite de sinistres.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission des Lois vous propose d'insérer avant l'article premier.

Article additionnel avant l'article premier
(art. L. 121-7 du code de l'urbanisme)

Eligibilité au FCTVA des dépenses exposées par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pour la réalisation de leurs documents d'urbanisme

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** visant à compléter l'article L. 121-7 du code de l'urbanisme, afin de permettre aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale d'inscrire en section d'investissement de leur budget les **dépenses entraînées par les études, l'élaboration, la modification et la révision de leurs documents d'urbanisme**. Ces dépenses ouvriraient **droit aux attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée**.

Il s'agit de la reprise de l'article 7 A de la proposition de loi portant modification de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, adopté par le Sénat le 12 novembre dernier à l'initiative de notre collègue Daniel Goulet.

Cette disposition semble d'autant plus justifiée que l'élaboration de ces documents constitue bien une phase préalable à la réalisation de travaux d'aménagement et de construction.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission des Lois vous propose d'insérer avant l'article premier.

Article premier

(art. L. 122-2 du code de l'urbanisme)

Assouplissement de la règle de la constructibilité limitée en l'absence de schéma de cohérence territoriale

Cet article vise à modifier l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme afin d'assouplir la règle de la constructibilité limitée en l'absence de schéma de cohérence territoriale.

1. Le droit en vigueur

- *L'objectif recherché*

L'article L. 122-2 du code de l'urbanisme, issu de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, pose la règle selon laquelle, en l'absence de schéma de cohérence territoriale (SCOT) applicable, les zones naturelles et les zones d'urbanisation future délimitées par les plans locaux d'urbanisme ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation.

Cette règle, dont l'**entrée en vigueur** a été repoussée du 1^{er} janvier au **1^{er} juillet 2002** par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, vise à inciter les communes qui subissent une forte pression foncière à s'entendre pour planifier de façon cohérente leur développement en élaborant un schéma de cohérence territoriale.

Il s'agit d'éviter que certaines communes puissent prendre seules des décisions qui auraient des conséquences sur l'ensemble de l'agglomération dont elles font partie ou dont elles sont voisines, par exemple en créant sur leur territoire une vaste zone commerciale qui aurait des effets sur les déplacements, l'économie, l'implantation de l'habitat dans toutes les communes.

L'article L. 122-2 dispose que les schémas d'aménagement régionaux de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France et le plan d'aménagement et de

développement durable de Corse ont valeur de schéma de cohérence territoriale. Leur existence permet donc de lever la règle d'urbanisation limitée, même s'il n'existe pas de schéma de cohérence territoriale.

De même, il est précisé que les schémas directeurs approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000 demeurent applicables jusqu'à leur prochaine révision et ont les mêmes effets que les schémas de cohérence territoriale.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, il existerait actuellement **169 schémas** de cohérence territoriale ou schémas de secteur **approuvés** ; **2 projets** de schéma de cohérence territoriale auraient été **arrêtés** et **47 schémas** seraient **en cours d'élaboration**.

- *Les communes concernées*

La règle dite des « quinze kilomètres » ne s'applique pas à toutes les communes.

En premier lieu et en dépit de la rédaction quelque peu ambiguë du deuxième alinéa de l'article L. 122-2, seules sont concernées les communes qui sont dotées d'un **plan local d'urbanisme** ou d'un **plan d'occupation des sols** :

- le premier alinéa de l'article L. 122-2 ne vise en effet que les zones naturelles et les zones d'urbanisation future délimitées par les plans locaux d'urbanisme ;

- l'article L. 123-19 dispose, quant à lui, que les plans d'occupation des sols approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 sont soumis au régime juridique des plans locaux d'urbanisme, sauf pour ce qui concerne leur contenu.

Ni les communes dotées d'une carte communale, ni les communes dépourvues d'un document d'urbanisme local ne sont concernées. En réponse aux nombreuses questions de parlementaires qui s'inquiétaient de ses conséquences sur les communes rurales, le ministère de l'équipement, des transports et du logement a estimé que *« la règle d'urbanisation limitée ne concerne pas certains espaces ruraux où l'objectif prioritaire est de lutter contre la stagnation, voire le déclin de communes situées à l'écart de toute pression urbaine ou touristique. »*

Il est vrai également que ces communes ne disposent pas de la même liberté en matière d'urbanisme que celles qui sont dotées d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme.

Certes, les **cartes communales** constituent désormais de véritables documents d'urbanisme. A cet égard, votre rapporteur pour avis se félicite de l'engagement pris par M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, lors de son audition devant votre commission des Affaires économiques le mardi 4 février 2003, de faire inscrire à l'ordre du jour de la prochaine réunion du Comité des finances locales un projet de décret visant à modifier l'article R. 1614-41 du code général des collectivités territoriales, afin de rendre leur élaboration éligible à la **dotations générale de décentralisation**.

Pour autant, l'article L. 124-2 du code de l'urbanisme dispose, d'une part, que les cartes communales doivent être approuvées conjointement par le conseil municipal et le préfet, d'autre part, qu'elles délimitent simplement les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises¹. L'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est donc soumise à l'accord du préfet.

Quant aux communes dépourvues de plan local d'urbanisme ou de carte communale, elles sont soumises à la règle de la constructibilité limitée édictée à l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme, aux termes de laquelle seules sont autorisées, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune :

- l'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes ;

- les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, à l'exploitation agricole, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ;

- les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes ;

- les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal si celui-ci considère que l'intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale, le justifie. Ces installations et constructions ne doivent pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publique ; elles ne doivent pas non plus entraîner un surcroît important de dépenses publiques ; enfin, le projet ne doit pas être contraire aux principes généraux de l'urbanisme ni aux directives territoriales d'aménagement.

¹ A l'exception de l'adaptation, de la réfection ou de l'extension des constructions existantes ou des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles.

Selon les informations recueillies par notre collègue Bernard Piras rapporteur pour avis des crédits de l'urbanisme au nom de la commission des Affaires économiques¹, **15.900 communes** environ étaient couvertes, au 1^{er} juillet 2002, soit par un plan d'occupation des sols soit par un plan local d'urbanisme approuvé ; 54,3 millions d'habitants étaient concernés, soit 88,7 % de la population. Au 1^{er} janvier 2002, environ **1.300 cartes communales** étaient en cours d'élaboration.

En second lieu, ne sont concernées par la « règle des quinze kilomètres » que les **communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15.000 habitants**, au sens du recensement général, ou à moins de **quinze kilomètres du rivage de la mer**.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains prévoyait que l'interdiction s'appliquerait à l'ensemble du territoire national mais il fut amendé par l'Assemblée nationale afin de ne pas bloquer toute urbanisation pendant les années d'élaboration des schémas de cohérence territoriale.

Selon les explications données par le rapporteur, M. Patrick Rimbart, la distance de quinze kilomètres devait permettre d'éviter que les communes périphériques d'une agglomération n'optent pour une stratégie d'urbanisation contraire à celle de l'agglomération. Appliquée à la proximité des rivages, elle devait répondre au souci de maîtriser l'urbanisation dans un environnement sensible.

Précisons que l'**agglomération** au sens du recensement général de la population est définie comme « *un ensemble d'habitations tel qu'aucune ne soit séparée de la plus proche de 200 mètres*² ». Les quinze kilomètres sont calculés à partir de la limite extérieure de la partie agglomérée de l'unité urbaine de plus de 15.000 habitants, et non à partir de la limite extérieure des communes sur lesquelles se trouve l'agglomération. En revanche, la limitation de l'urbanisation s'applique à la totalité du territoire des communes dont une partie, même réduite, se trouve située dans la bande de quinze kilomètres. La jurisprudence du Conseil d'Etat précise, quant à elle, que ce sont « les plus hautes eaux qui marquent la limite du rivage de la mer³ » .

Les résultats du recensement général de la population de 1999 ont mis en évidence l'existence de **332 agglomérations de plus de 15.000 habitants**.

Au total, selon les chiffres communiqués par le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, la règle actuelle des quinze kilomètres concernerait **21.397 communes et 41 millions d'habitants**.

¹ Avis n°70, tome XV (Sénat, 2002-2003).

² INSEE Première, avril 2000, n° 707, forte extension des villes entre 1990 et 1999.

³ Conseil d'Etat, 22 octobre 1999, commune de Penestin-sur-mer.

- *La portée de la règle des quinze kilomètres*

La « règle des quinze kilomètres » s'applique uniquement :

- aux zones agricoles (A) et aux zones naturelles et forestières (N) des plans locaux d'urbanisme ainsi qu'aux anciennes zones NB, NC et ND des plans d'occupation des sols ;

- aux zones à urbaniser (AU) dont l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme ainsi qu'aux anciennes zones d'urbanisation future (NA) « strictes » des plans d'occupation des sols.

Elle n'affecte pas les terrains déjà constructibles. Ainsi, les zones à urbaniser dont les règlements autorisent l'urbanisation sans qu'il soit besoin de modifier ou de réviser le document d'urbanisme peuvent poursuivre leur urbanisation, dans la mesure où les dispositions réglementaires qui les gouvernent ne sont pas illégales.

Des **dérogations** sont par ailleurs possibles.

En premier lieu, le **préfet** peut autoriser les plans locaux d'urbanisme à prévoir une « **extension limitée** » de l'urbanisation, après avis de la commission départementale des sites et de la chambre d'agriculture, auxquelles il revient d'apprécier l'impact de l'urbanisation sur l'environnement et les activités agricoles.

La notion d'extension limitée de l'urbanisation, qui figure également à l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, a été précisée par la jurisprudence administrative dans le cadre de la mise en œuvre de la loi « littoral ». Elle est appréciée, en fonction du contexte, à l'aune de deux critères principaux : la superficie des terrains concernés et la densité de construction pouvant être réalisée. La jurisprudence semble admettre uniquement la réalisation de petites opérations. A titre d'exemple, le Conseil d'Etat a estimé que ne constituait pas une extension limitée de l'urbanisation la construction d'hôtels, résidences de tourisme et bâtiments d'habitations¹.

En deuxième lieu, dès lors que le **périmètre d'un schéma de cohérence territoriale** a été arrêté, les demandes de dérogation doivent être adressées à l'**établissement public chargé de ce schéma**. A la différence du préfet, il n'est tenu ni par la règle de « l'extension limitée », ni par l'obligation de consulter la commission départementale des sites et la chambre d'agriculture, pour accorder ou refuser la dérogation.

Enfin, une ou plusieurs communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15.000 habitants peuvent bénéficier d'une **dérogation générale, accordée par arrêté motivé**

¹ Conseil d'Etat, 12 février 1993, Commune de Gassin.

du préfet après avis de la commission de conciliation, en cas de rupture géographique due à des circonstance naturelles, notamment au relief.

Cette disposition a été adoptée pour prendre en compte la spécificité de certains territoires. La notion de rupture géographique doit être analysée essentiellement en fonction de son impact sur les déplacements urbains. Sont susceptibles d'en bénéficier des communes qui, bien que situées à moins de quinze kilomètres d'une agglomération de plus de 15.000 habitants, s'en trouvent cependant anormalement éloignées si l'on ne raisonne pas à vol d'oiseau mais en distance réelle ou en temps. Cette possibilité d'exemption n'a pas été ouverte aux communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer.

Par ailleurs, les communes ont eu la possibilité, jusqu'au 1^{er} juillet 2002, de transformer des zones d'urbanisation future non constructibles figurant dans leur plan d'occupation des sols en zones constructibles, une simple modification du plan étant suffisante dès lors que la destination principale de la zone n'était pas modifiée.

- *Une règle contestée*

Dans une lettre adressée le 21 janvier 2003 aux préfets et aux directeurs régionaux et départementaux de l'équipement, M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, a souligné que la règle des quinze kilomètres avait fait l'objet, dans certains cas, d'une **application trop rigide**.

Il a ainsi rappelé que :

- l'élaboration des schémas de cohérence territoriale était facultative, la loi ne prévoyant aucun délai pour la délimitation de leur périmètre ;

- l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme n'imposait aucune restriction à la délivrance des permis de construire ;

- cet article ne s'appliquait ni à l'élaboration initiale d'un plan local d'urbanisme, ni à celle d'une carte communale ;

- dès lors que les limites des zones urbaines ou des zones à urbaniser constructibles n'étaient pas étendues, l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme n'imposait aucune restriction aux modifications ou révisions des anciens plans d'occupation des sols ou des plans locaux d'urbanisme, y compris si elles avaient pour objet d'accroître la constructibilité de ces secteurs ou de changer leur destination principale.

Le ministre a également indiqué que les extensions nouvelles d'urbanisation n'étaient pas non plus interdites, mais supposaient un traitement différencié selon les cas.

Il a souligné :

- d'une part, que *« tout projet d'extension de portée essentiellement communale et qui ne porte pas atteinte aux objectifs généraux de préservation des espaces naturels et agricoles avait vocation à être autorisé »* ;

- d'autre part, *« qu'un refus de dérogation ne pourrait valablement être opposé du seul fait que les communes ne souhaitent pas élaborer un schéma ou ne sont pas d'accord entre elles sur le futur périmètre du schéma »*.

Indépendamment de l'application trop stricte qui en a certainement été faite, la « règle des quinze kilomètres » n'est pas sans soulever des **difficultés** qui ont justifié la volonté du Sénat de l'abroger.

En premier lieu, et comme l'a fort justement souligné notre collègue Dominique Braye dans son rapport au nom de la commission des Affaires économiques sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat le 12 novembre 2002, portant modification de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, la limite de 15.000 habitants est beaucoup trop basse et s'applique au pourtour d'agglomérations de très petite taille. Elle n'obéit donc à aucun principe de proportionnalité, puisque le périmètre de quinze kilomètres est le même autour d'une ville de 300.000 habitants, qui constitue une métropole régionale ou même nationale, dotée le cas échéant d'infrastructures telles qu'un aéroport, et autour du chef lieu d'un département rural dont la population a diminué. Cette règle est donc inappropriée du fait de son uniformité, en inadéquation totale avec l'extrême densité des agglomérations de plus de 15.000 habitants de notre pays, et de son absence de proportionnalité.

La limite des quinze kilomètres aboutit, en outre, à « geler » des territoires virtuellement urbanisables dans des zones dépourvues de pression foncière et dans celles où cette pression est très modérée. Elle stérilise l'activité autour de villes qui pourraient profiter du mouvement croissant qui conduit de plus en plus de citadins à souhaiter profiter de la qualité de vie qui règne dans les secteurs périurbains des agglomérations de taille moyenne.

Enfin, la règle des quinze kilomètres a parfois pour effet pervers de provoquer la création d'un établissement public de coopération intercommunale chargé de la réalisation d'un schéma de cohérence territoriale exclusivement pour échapper au « gel » de l'urbanisation, sans lien avec les autres structures intercommunales existantes.

2. Le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale

C'est pour remédier à ces difficultés que le projet de loi tend à assouplir les conditions d'application de la règle des « quinze kilomètres » en réécrivant les trois premiers alinéas de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme.

- *Le projet de loi initial*

Le texte proposé par le projet de loi initial pour le *premier alinéa* de l'article L. 122-2 tendait à :

- préciser que la règle des quinze kilomètres ne concerne que les modifications ou les révisions des plans locaux d'urbanisme, et non leur élaboration ;

- **autoriser l'ouverture à l'urbanisation des zones d'urbanisation future délimitées avant le 1^{er} juillet 2002**, date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article L. 122-2.

Cette disposition ayant été approuvée par l'Assemblée nationale, seules seront interdites, en l'absence de schéma de cohérence territoriale et sauf dérogation, les modifications ou les révisions des plans locaux d'urbanisme et des plans d'occupation des sols destinées à ouvrir à l'urbanisation les zones naturelles et les zones à urbaniser délimitées après le 1^{er} juillet 2002.

Le texte proposé pour le *deuxième alinéa* de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme tendait toutefois à atténuer la portée de cet assouplissement en **interdisant**, sous réserve des dérogations susceptibles d'être accordées, l'implantation des **grandes surfaces** commerciales et des **multiplexes** cinématographiques dans les zones d'urbanisation future délimitées avant le 1^{er} juillet 2002 et ouvertes à l'urbanisation après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Il disposait ainsi que, dans ces zones, ne pourraient être délivrées ni les autorisations d'exploitation commerciale visées au 1^o à 6^o et au 8^o du I de l'article L. 720-5 du code de commerce, ni les autorisations « de création ou d'extension » des salles de spectacles cinématographiques en application du I de l'article 36-1 de la loi n^o 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, dite « loi Royer ».

Les autorisations d'exploitation commerciale¹ ainsi interdites concernent les projets ayant pour objet :

1^o la création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 300 mètres carrés ;

¹ Les autorisations d'exploitation commerciale sont délivrées par une commission départementale d'équipement commercial, présidée par le préfet qui ne prend pas part au vote, et composée de trois élus, du président de la chambre de commerce et d'industrie, du président de la chambre des métiers et d'un représentant des associations de consommateurs du département (article L. 720-8 du code de commerce).

2° l'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ayant déjà atteint le seuil des 300 mètres carrés ou devant le dépasser par la réalisation du projet ;

3° la création ou l'extension d'un ensemble commercial d'une surface de vente totale supérieure à 300 mètres carrés ou devant dépasser ce seuil par la réalisation du projet ;

4° la création ou l'extension de toute installation de distribution au détail de carburants, quelle qu'en soit la surface de vente, annexée à un magasin de commerce de détail ou à un ensemble commercial et située hors du domaine public des autoroutes et routes express ;

5° la réutilisation à usage de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 300 mètres carrés libérée à la suite d'une autorisation de création de magasin par transfert d'activités existantes, quelle que soit la date à laquelle a été autorisé ce transfert ;

6° la réouverture au public, sur le même emplacement, d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 300 mètres carrés dont les locaux ont cessé d'être exploités pendant deux ans ;

8° tout changement de secteur d'activité d'un commerce d'une surface de vente supérieure à 2 000 mètres carrés ; ce seuil étant ramené à 300 mètres carrés lorsque l'activité nouvelle du magasin est à prédominance alimentaire.

Ne serait en revanche pas interdite la délivrance des autorisations commerciales visées au 7° du I de l'article L. 720-5, c'est-à-dire concernant les constructions nouvelles, les extensions ou les transformations d'immeubles existants entraînant la constitution d'établissements hôteliers d'une capacité supérieure à trente chambres hors de la région d'Ile-de-France, et à cinquante chambres dans cette dernière.

Ne pourraient par ailleurs être délivrées les autorisations, visées au I de l'article 36-1 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat¹, et concernant les projets ayant pour objet :

- la création d'un ensemble de salles de spectacles cinématographiques comportant plus de 800 places ;

- l'extension d'un ensemble de salles de spectacles cinématographiques en exploitation depuis moins de cinq ans ayant déjà atteint le seuil de 800 places ou devant le dépasser par la réalisation du projet ;

¹ Ces autorisations sont délivrées par une commission départementale d'équipement cinématographique, présidée par le préfet qui ne prend pas part au vote, et composée de sept membres, dont trois élus (article 36-2 de la loi du 27 décembre 1973).

- l'extension d'un ensemble de salles de spectacles cinématographiques en exploitation depuis plus de cinq ans ayant déjà atteint le seuil de 1.500 places ou devant le dépasser par la réalisation du projet.

Enfin, le texte proposé pour le *troisième alinéa* de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme assouplissait les **possibilités de dérogation** à la règle des quinze kilomètres : les dérogations pouvant être accordées par le préfet, en l'absence de définition d'un périmètre de schéma de cohérence territoriale incluant la commune, n'étaient plus tenues de n'autoriser qu'une « extension limitée » de l'urbanisation.

Il précisait par ailleurs que le préfet et l'établissement public chargé du schéma de cohérence territoriale devaient se prononcer en fonction des effets de l'urbanisation envisagée sur les communes et agglomérations situées, comme la commune concernée, à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15.000 habitants ou à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer, sur l'environnement et sur les activités agricoles.

M. Jean Proriol, rapporteur de la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale, en a déduit que les **décisions** d'octroi ou de refus de dérogation devaient être **motivées**.

- *Les apports de l'Assemblée nationale*

Sur proposition de sa commission des Affaires économiques et avec l'accord du Gouvernement, l'Assemblée nationale a modifié le texte proposé pour le *deuxième alinéa* de l'article L. 122-2 afin :

- d'une part, de préciser dès le début de l'article, et non plus au quatrième alinéa, quelles sont les communes concernées par la règle de la constructibilité limitée en l'absence de schéma de cohérence territoriale ;

- d'autre part, de limiter l'application de cette règle aux communes dotées d'un plan local d'urbanisme et situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de **50.000 habitants** (et non plus de 15.000 habitants) au sens du recensement général de la population, ou à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer.

En conséquence, elle a supprimé le *quatrième alinéa* de l'actuel article L. 122-2.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, **ne seraient plus désormais concernées par la règle des quinze kilomètres que 13.824 communes**, contre 21.397, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ayant recensé **119 agglomérations de plus de 50.000 habitants**.

M. Gilles de Robien ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer s'est déclaré favorable au relèvement de ce seuil, et a annoncé que l'Etat accorderait dès 2004 une **aide financière à la mise en place des schémas de cohérence territoriale**¹.

Toujours sur proposition de sa commission des Affaires économiques et avec l'accord du Gouvernement, l'Assemblée nationale a également supprimé l'interdiction de l'« extension » de salles de spectacles cinématographiques existantes, inutile dans la mesure où les zones que l'on ouvre à l'urbanisation ne peuvent, par définition, déjà comporter de tels équipements.

Enfin, les députés ont adopté un amendement présenté par leur commission des Affaires économiques et accepté par le Gouvernement, aux termes duquel les **dérogations** à la règle des quinze kilomètres ne pourront désormais être refusées, selon les cas par le préfet ou l'établissement public chargé du schéma de cohérence territoriale, que si les **inconvenients** éventuels de l'urbanisation envisagée sur l'urbanisation des communes voisines, sur l'environnement ou sur les activités agricoles sont **excessifs** au regard de l'intérêt que représente, pour la commune, la modification ou la révision du plan.

Cette rédaction met tout d'abord en lumière le fait que l'octroi des dérogations demandées devra constituer la règle, contrairement aux pratiques actuelles. Elle se réfère par ailleurs à la jurisprudence du Conseil d'Etat et à la « **théorie du bilan** », selon laquelle « *une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvenients d'ordre social (ou l'atteinte à d'autres intérêts publics) qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente*² ».

3. La position de la commission des Lois

Votre commission des Lois se félicite des assouplissements apportés à la règle des « quinze kilomètres », dont votre rapporteur pour avis avait déjà souligné les limites lors de l'examen en première lecture au Sénat du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains.

Compte tenu de l'état d'avancement des schémas de cohérence territoriale, l'abrogation pure et simple de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme n'apparaît pas souhaitable car elle donnerait le sentiment d'avoir travaillé en vain aux collectivités territoriales qui se sont engagées, depuis près de deux ans, dans l'élaboration de ces documents.

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale, mercredi 29 janvier 2003, page 609.*

² *Conseil d'Etat, 28 mai 1971, Ville nouvelle Est.*

Les schémas de cohérence territoriale constituent un instrument utile au service de la planification du développement urbain à l'échelle d'un bassin de vie. A cet égard, il est essentiel, d'une part, que les collectivités territoriales y aient recours, d'autre part, que les projets d'aménagement et de développement durable qu'ils définissent ne soient pas remis en cause par des communes ayant refusé d'en faire partie.

La suppression des contraintes pour les communes situées à la périphérie des agglomérations de moins de 50.000 habitants semble opportune dans la mesure où, dans ces territoires à dominante rurale, la tradition de planification est la plupart du temps assez faible, les besoins moins urgents et les moyens limités.

Par ailleurs, le seuil retenu par l'Assemblée nationale contribue à la mise en cohérence des lois n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. En effet, aux termes de l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales, les communautés d'agglomération créées par la « loi Chevènement » doivent former un ensemble de plus de 50.000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou de plusieurs communes centres de plus de 15.000 habitants.

Jugeant l'incitation préférable à la contrainte, votre commission des Lois se réjouit de l'annonce faite par le ministre d'une aide financière de l'Etat en faveur de la réalisation des schémas de cohérence territoriale.

Dans l'attente d'un dispositif plus satisfaisant, votre commission vous soumet **quatre amendements**, dont un d'ordre rédactionnel, visant à :

- remplacer l'expression « zone d'urbanisation future » par celle de « zone à urbaniser », conformément à la nouvelle terminologie du code de l'urbanisme ;

- opérer une coordination avec le relèvement de 15.000 à 50.000 habitants du seuil d'application de la « règle des quinze kilomètres ».

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article premier **ainsi modifié**.

Article additionnel après l'article premier
(art. L. 122-3 du code de l'urbanisme)

Cohérence entre les périmètres des schémas de cohérence territoriale

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à modifier le deuxième paragraphe de l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme afin de préciser que le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale doit être délimité en tenant compte de celui des autres schémas.

Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement suivant qui tend à renforcer le rôle des collectivités territoriales dans la définition des périmètres des schémas de cohérence territoriale. Il appartiendra au préfet, en contrepartie, de vérifier que les différents projets de périmètres sont cohérents.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** après l'article premier que votre commission des Lois vous propose d'insérer.

Article additionnel après l'article premier

(art. L. 122-3 du code de l'urbanisme)

Délimitation du périmètre des schémas de cohérence territoriale

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à modifier l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme afin de renforcer le rôle des communes et des établissements publics de coopération intercommunale dans la procédure de définition du périmètre des schémas de cohérence territoriale.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme dispose que le schéma de cohérence territoriale est élaboré à l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents.

La définition du **périmètre** du schéma est soumise à des conditions de fond :

- le périmètre doit délimiter un territoire d'un seul tenant et sans enclave ;
- il doit recouvrir la totalité du périmètre d'établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schémas de cohérence territoriale ;
- il doit tenir compte, notamment, des périmètres des groupements de communes, des agglomérations nouvelles, des pays et des parcs naturels, ainsi que des périmètres déjà définis des plans de déplacements urbains, des schémas de développement commercial, des programmes locaux de l'habitat et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement ;
- il doit également prendre en compte les déplacements urbains, notamment les déplacements entre le domicile et le lieu de travail et de la zone de chalandise des commerces, ainsi que les déplacements vers les équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisirs.

S'agissant de la procédure, le **III** de l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme dispose que le périmètre est **arrêté par le préfet sur proposition**, selon les cas, **des conseils municipaux** ou **de l'organe délibérant** du ou des **établissements publics de coopération intercommunale** compétents.

Cette proposition doit obtenir la majorité des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la majorité de la moitié au moins des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale.

Si des communes ne sont pas membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de schéma de cohérence territoriale, la majorité dans chaque cas doit comprendre au moins un tiers d'entre elles.

Pour le calcul de la majorité, les établissements publics de coopération intercommunale comptent pour autant de communes qu'ils comprennent de communes membres.

Par ailleurs, le préfet doit recueillir l'**avis** des **conseils généraux** concernés avant d'arrêter le périmètre du schéma de cohérence territoriale, cet avis étant réputé positif s'il n'a pas été formulé dans un délai de deux mois.

Ainsi, le préfet est-il, en théorie, tenu de vérifier simplement que le projet de périmètre remplit les conditions pour pouvoir être arrêté, sans exercer un **contrôle d'opportunité** sur les choix effectués par les collectivités territoriales. Dans la pratique, pourtant, les exemples ne sont pas rares où le représentant de l'Etat a entendu faire prévaloir sa conception du périmètre pertinent d'un schéma de cohérence territoriale.

Aussi votre commission des Lois vous propose-t-elle de préciser :

- d'une part, que le préfet n'a pas à se substituer aux collectivités territoriales dans la définition du périmètre des schémas de cohérence territoriale ;

- d'autre part, qu'il ne peut refuser d'arrêter le projet de périmètre dont il est saisi qu'en cas de non respect des conditions posées par l'article L. 122-3.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** après l'article premier que votre commission des Lois vous propose d'adopter.

Article premier bis (nouveau)

(art. L. 122-4 du code de l'urbanisme)

**Composition des établissements publics
chargés des schémas de cohérence territoriale**

Cet article tend à compléter l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme afin de réserver l'élaboration, l'approbation, le suivi et la révision d'un schéma de cohérence territoriale à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte constitués exclusivement des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma.

Il a été inséré par l'Assemblée nationale sur proposition de MM. Jean Proriol et Patrick Ollier, respectivement rapporteur et président de sa commission des Affaires économiques, avec les avis favorables de la commission et du Gouvernement.

La rédaction actuelle de l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme prévoit simplement que le schéma de cohérence territoriale est élaboré par un **établissement public de coopération intercommunale** ou un **syndicat mixte**.

Or, le code général des collectivités territoriales distingue les **syndicats mixtes** dits « **fermés** », composés exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale¹, et les **syndicats mixtes** dits « **ouverts** », qui ont une composition plus large puisqu'ils peuvent associer des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public².

Ainsi, des **départements** et des **régions** sont-ils devenus membres de syndicats mixtes chargés de schémas de cohérence territoriale.

Cette situation est source d'ambiguïté et d'**insécurité juridique** dans la mesure où le code de l'urbanisme prévoit que :

- les conseils généraux, les conseils régionaux et les établissements publics doivent être simplement associés à l'élaboration des schémas (article L. 121-4) ;

- le département donne un avis sur le projet de périmètre du schéma (article L. 122-3) ;

- les présidents de conseil général et de conseil régional sont consultés, à leur demande, par l'établissement public au cours de l'élaboration du schéma (article L. 122-7) ;

- le projet de schéma arrêté par l'établissement public est transmis pour avis à la région et au département (article L. 122-8), leurs avis étant annexés au document lors de sa soumission à enquête publique (article L. 122-10) ;

- le département et la région sont destinataires du schéma approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public à l'issue de l'enquête publique (article L. 122-11) ;

- la déclaration d'utilité publique d'une opération qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ne peut intervenir qu'après examen conjoint, par l'Etat, l'établissement public chargé du schéma, le département, la région et les divers organismes associés à l'élaboration de ce schéma, des dispositions proposées pour assurer sa mise en compatibilité (article L. 122-15).

¹ Article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 5721-2 du même code.

Afin de clarifier les compétences respectives, cet article tend donc à réserver l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte constitués exclusivement des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article premier **bis sans modification**.

Article premier ter (nouveau)

(art. L. 122-6 du code de l'urbanisme)

Association du département et de la région à l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale

Cet article tend à compléter l'article L. 122-6 du code de l'urbanisme afin de prévoir que la région et le département sont associés, à la demande de leur président, à l'élaboration du projet de schéma de cohérence territoriale.

Il a été inséré par l'Assemblée nationale sur proposition de MM. Jean Proriol et Patrick Ollier, respectivement rapporteur et président de sa commission des Affaires économiques, avec les avis favorables de la commission et du Gouvernement.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 122-6 du code de l'urbanisme dispose que les services de l'Etat sont associés à l'élaboration du projet de schéma, à l'initiative du président de l'établissement ou à la demande du préfet. Cette association ne revêt donc aucun caractère d'automaticité.

L'article L. 121-4 pose simplement le principe de l'association des départements et des régions à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme, sans en préciser les modalités.

Enfin, l'article L. 122-7 dispose que les présidents de conseil général et de conseil régional sont simplement **consultés**, à leur demande, par l'établissement public au cours de l'élaboration du schéma.

Ils pourront désormais, à leur demande mais non à l'initiative du président de l'établissement public chargé du schéma, obtenir que le département ou la région soient **associés** à l'élaboration du projet de schéma.

L'établissement public sera tenu d'accéder à cette demande. En revanche, contrairement aux services de l'Etat, le département et la région ne seront pas tenus de répondre favorablement à une demande informelle d'association émanant de l'établissement public.

La notion d'association s'avère au demeurant imprécise et l'implication des services de l'Etat dans l'élaboration des documents d'urbanisme des communes reste inégale. Faute de moyens suffisants, la procédure de mise à disposition gratuite, prévue par l'article L. 121-7 du code de l'urbanisme, n'est guère mise en œuvre.

Les régions et les départements pourront cependant davantage s'impliquer dans une procédure qui restera informelle. En tout état de cause, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents, membres de l'établissement public chargé du schéma, conserveront la maîtrise de l'élaboration et de la révision de ce document.

Votre commission des Lois se félicite de cette mesure qui reprend l'une des propositions qu'elle avait formulées lors de l'examen en première lecture par le Sénat de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Elle vous propose d'adopter l'article premier *ter* **sans modification**.

Article premier quater (nouveau)

(art. L. 122-13 et L. 122-18 du code de l'urbanisme)

**Modification des schémas de cohérence territoriale
et des schémas directeurs**

Cet article vise à compléter les articles L. 122-13 et L. 122-18 afin d'instituer une procédure de modification des schémas de cohérence territoriale et des schémas directeurs auxquels ils doivent se substituer.

Il a été inséré par l'Assemblée nationale sur proposition de M. Michel Sordi, avec l'accord de la commission des Affaires économiques et du Gouvernement.

1. Le droit en vigueur

En l'état actuel du droit, les schémas de cohérence territoriale ne peuvent faire l'objet que d'une **révision**, à la différence des plans locaux d'urbanisme, pour lesquels une procédure de modification a été prévue par l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, que l'article 4 du présent projet de loi tend d'ailleurs à modifier.

Aux termes de l'article L. 122-13 du code de l'urbanisme, le schéma de cohérence territoriale est révisé par l'établissement public qui l'a établi, selon la **procédure** prévue pour son **élaboration** mais sans qu'il soit besoin de délibérer à nouveau sur son périmètre :

- les services de l'Etat sont associés à la révision, à la demande du préfet ou du président de l'établissement (l'article premier *ter* du projet de loi tend à ouvrir cette faculté au département et à la région, à la demande de leur président) ;

- des consultations doivent être organisées au cours de la révision, en particulier celle du président du conseil régional et du président du conseil général ;

- les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable doivent faire l'objet d'un débat au sein de l'organe délibérant de l'établissement public, ce débat pouvant avoir lieu lors de la mise en révision du schéma ;

- le projet de schéma est arrêté par délibération de l'établissement public puis transmis pour avis à divers organismes ;

- un établissement public de coopération intercommunale ou une commune membre de l'établissement public, s'il estime que l'un de ses intérêts essentiels est compromis par les dispositions du projet de révision, peut saisir le préfet dans un délai de trois mois, par une délibération motivée, afin de lui demander des modifications ; le préfet dispose d'un délai de trois mois pour donner son avis, délai au cours duquel il doit consulter la commission de conciliation ;

- le projet, auquel sont annexés les avis des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ainsi que des personnes publiques consultées, est soumis à enquête publique par le président de l'établissement public ;

- à l'issue de l'enquête publique, le schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis et des observations du public, est approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public, puis transmis au préfet, aux personnes publiques et aux organismes ayant participé à la procédure ;

- la délibération publiée approuvant le schéma devient exécutoire deux mois après sa transmission au préfet, celui-ci ayant la possibilité, dans ce délai, de demander les modifications qu'il juge nécessaires pour assurer la compatibilité du schéma avec les directives territoriales d'aménagement, à défaut avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, ou pour éviter que ses dispositions ne compromettent gravement les principes généraux du développement durable énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme.

Le schéma devient exécutoire dès publication et transmission au préfet de la délibération apportant les modifications demandées.

Pour éviter l'obsolescence des schémas de cohérence territoriale, l'article L. 122-14 du code de l'urbanisme a prévu un **réexamen périodique** de leur contenu. Au plus tard **dix ans** après la délibération portant approbation ou révision du schéma, l'établissement public doit procéder à une analyse des résultats de son application et délibérer sur son maintien en vigueur ou sur sa mise en révision totale ou partielle. En l'absence de cette délibération dans le délai imparti, le schéma devient caduc.

Enfin, une **procédure de mise en compatibilité** du schéma avec une opération d'aménagement faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique est prévue.

2. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le **premier paragraphe (I)** du présent article tend à compléter l'article L. 122-13 du code de l'urbanisme, afin de donner à l'établissement public chargé du schéma de cohérence territoriale la possibilité de le modifier, par délibération de son organe délibérant et après **enquête publique**, à condition que la **modification** ne porte pas atteinte à l'économie générale des orientations du projet d'aménagement et de développement durable.

Le projet de modification devra être notifié, avant l'ouverture de l'enquête publique, aux communes et aux groupements de communes membres de l'établissement public, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents en matière d'urbanisme, au préfet, à la région, au département, aux autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, aux organismes de gestion des parcs naturels régionaux, aux chambres consulaires, le cas échéant, à la section régionale de la conchyliculture et à la commission spécialisée du comité de massif.

La procédure de modification instituée par le premier paragraphe permettra d'adapter plus rapidement un schéma de cohérence territoriale : elle fait en effet l'économie des consultations et du débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable, puisque ces orientations ne sont pas remises en cause.

Votre commission des lois vous soumet un **amendement rédactionnel** visant à préciser qu'une modification du schéma de cohérence territoriale ne doit pas porter atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable, et non pas à l'économie générale de ses orientations.

Le **second paragraphe (II)** du présent article tend à compléter l'article L. 122-18 du code de l'urbanisme afin de permettre aux **schémas directeurs** d'être modifiés sans devoir prendre la forme d'un schéma de cohérence territoriale.

La modification ne sera autorisée que si elle ne porte pas atteinte à l'économie générale du schéma directeur. La procédure est celle prévue par le premier paragraphe pour la modification des schémas de cohérence territoriale.

Une telle disposition permettra d'opérer une modification ponctuelle d'un schéma directeur dans l'attente de l'entrée en vigueur du schéma de cohérence territoriale appelé à lui succéder.

Souscrivant à ces mesures d'assouplissement et de simplification des obligations imposées aux collectivités territoriales, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article premier *quater* **ainsi modifié**.

Article premier quinquies (nouveau)
(art. L. 122-18 du code de l'urbanisme)

Dispositions transitoires concernant les syndicats mixtes ouverts chargés d'un schéma de cohérence territoriale

Cet article tend à compléter l'article L. 122-18 du code de l'urbanisme, afin d'instituer un dispositif transitoire permettant la transformation des syndicats mixtes ouverts actuellement chargés de schémas de cohérence territoriale en syndicats mixtes fermés.

Il s'agit d'une mesure de coordination avec l'article premier *bis*, adoptée par l'Assemblée nationale sur proposition de MM. Jean Proriol et Patrick Ollier, respectivement rapporteur et président de sa commission des Affaires économiques, avec les avis favorables de la commission et du Gouvernement.

Les syndicats mixtes ouverts resteront compétents jusqu'à l'approbation du schéma de cohérence territoriale ou jusqu'à l'approbation de la révision du schéma directeur.

Les personnes publiques autres que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma devront se retirer du syndicat mixte dans un délai de six mois à compter de l'approbation du schéma ou de sa révision. A l'issue de ce délai, le retrait sera prononcé par arrêté préfectoral.

Ce dispositif leur permettra de mener à bien leur action en faveur de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale, après quoi elles devront quitter l'établissement public chargé de son suivi.

Jugeant ce dispositif équilibré, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article premier *quinquies* **sans modification**.

Article 2
(art. L. 123-1 du code de l'urbanisme)

Contenu du projet d'aménagement et de développement durable des plans locaux d'urbanisme

Cet article tend à modifier l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme afin de clarifier le contenu du projet d'aménagement et de développement durable des plans locaux d'urbanisme.

1. Le droit en vigueur

Créés par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains en remplacement des plans d'occupation des sols, les plans locaux d'urbanisme tendent à faire prévaloir une **logique d'aménagement et de projet** sur la logique foncière. S'ils définissent la réglementation des sols à l'instar de leurs prédécesseurs, ils doivent de surcroît exprimer le projet urbain de la commune, afin de constituer le cadre assurant la cohérence des différentes actions d'aménagement.

L'article L. 123-1 du code de l'urbanisme précise ainsi que les plans locaux d'urbanisme, après avoir établi un **diagnostic** de la situation de la commune, doivent présenter son **projet d'aménagement et de développement durable** et fixer les **règles générales** et les **servitudes d'utilisation des sols**.

La cohérence de cette démarche, à laquelle le Sénat et votre commission des Lois avaient fortement contribué lors de la discussion en première lecture de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, est renforcée par l'obligation faite aux plans locaux d'urbanisme, contrairement aux plans d'occupation des sols, de couvrir l'**intégralité du territoire communal** (à la seule exception des parties couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur) et d'**intégrer les plans d'aménagement de zone**.

Par ailleurs, les plans locaux d'urbanisme doivent eux mêmes être **compatibles** avec les dispositions des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteur, des schémas de mise en valeur de la mer et des chartes des parcs naturels régionaux, ainsi que des plans de déplacement urbains et des programmes locaux de l'habitat. Le dernier alinéa de l'article L. 123-1 dispose qu'en cas d'approbation de l'un de ces documents après celle d'un plan local d'urbanisme, ce dernier doit être révisé dans un délai de trois ans.

Formellement, un plan local d'urbanisme comprend, après un **rapport de présentation**, le **projet d'aménagement et de développement durable** et le **règlement** de la commune, ainsi que leurs **documents graphiques**. Il est accompagné d'**annexes** fournissant, à titre d'information, les périmètres et dispositions particulières résultant d'autres législations, notamment les servitudes d'utilité publique¹.

Le **projet d'aménagement et de développement durable** constitue le document qui suscite incontestablement les plus vives **appréhensions** de la part des élus locaux, inquiets, en particulier dans les petites communes, de devoir élaborer un document long et complexe dont la portée juridique leur semble incertaine.

¹ Article R. 123-1 du code de l'urbanisme.

Expression du **projet politique** de la collectivité territoriale, le projet d'aménagement et de développement durable ne doit nullement être détaillé à l'excès. Il a pour objet de présenter au conseil municipal les **orientations de la commune en matière d'aménagement et d'urbanisme**, au cours d'un **débat spécifique comparable au débat d'orientation budgétaire**, comme l'a encore rappelé M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer dans sa lettre du 21 janvier 2003 précitée.

2. Le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale

Néanmoins, pour **dissiper les ambiguïtés** entourant ce document, les articles 2 et 3 du présent projet de loi visent à clarifier le contenu des plans locaux d'urbanisme et à en préciser la valeur juridique.

Le **premier paragraphe (I)** du présent article tend ainsi à remplacer le deuxième alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme par deux alinéas afin de mieux distinguer, au sein du projet d'aménagement et de développement durable :

- une **partie obligatoire**, définissant les **orientations générales** d'aménagement et d'urbanisme retenues par la commune ;

- une **partie facultative**, permettant à la commune de prévoir des **dispositions particulières** relatives aux îlots, quartiers ou secteurs à restructurer ou à réhabiliter et aux centres urbains existants, à créer ou à développer, ces dispositions pouvant également prévoir les actions ou opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne le traitement des espaces et voies publics, les entrées de ville, les paysages, l'environnement, la lutte contre l'insalubrité, la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers et, le cas échéant, le renouvellement urbain.

Ces dispositions particulières du projet d'aménagement et de développement durable, communément appelées les « **loupes** », permettent de **faire figurer** et de **mettre en exergue dans le plan local d'urbanisme de la commune ses différents projets d'aménagement**. Cantonnés dans une logique exclusivement foncière, les plans d'occupation des sols ne pouvaient recourir à un tel instrument.

Ces prescriptions foncières figurent dans le règlement et ses documents graphiques : ils délimitent les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières, et fixent les règles applicables à l'intérieur de chacun de ces zones¹.

¹ Articles R. 123-4 à R. 123-12 du code de l'urbanisme.

La principale différence entre la rédaction du présent article et celle de l'article L. 123-1 actuel tient à la substitution de l'expression « centres urbains » à celle « d'espaces ayant une fonction de centralité ». La liste non exhaustive des actions et opérations d'aménagement susceptibles d'être envisagées mérite d'être maintenue dans la loi en dépit de sa faible portée juridique car elle permet de prévenir toute interprétation restrictive des possibilités offertes aux communes.

L'**article 3** du projet de loi tend quant à lui à spécifier que les projets de travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan local d'urbanisme doivent être **compatibles** avec les dispositions particulières du projet d'aménagement et de développement durable, celui-ci cessant toutefois d'être **opposable**.

Le **second paragraphe (II)** du présent article tend à modifier le quatrième alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme afin de préciser que les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols fixées par le plan local d'urbanisme, qui figurent dans le règlement, doivent être « en cohérence » avec le projet d'aménagement et de développement durable.

Sur proposition de sa commission des Affaires économiques et avec l'accord du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a adopté un amendement corrigeant une erreur de décompte d'alinéas, le second paragraphe du projet de loi initial tendant en effet à modifier le cinquième au lieu du quatrième alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme.

3. La position de la commission des Lois

Constatant que les dispositions relatives à la nature et au contenu du projet d'aménagement et de développement durable suscitent de vives inquiétudes et de fortes appréhensions de la part des élus locaux, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à distinguer le projet d'aménagement et de développement durable et les « loupes » :

- le projet d'aménagement et de développement durable aura pour seul objet de fixer les orientations générales de la commune en matière d'aménagement et d'urbanisme ;

- le plan local d'urbanisme pourra, à titre facultatif, préciser les orientations d'aménagement de la commune concernant certains quartiers ou secteurs, sous la forme de schémas d'aménagement.

Il est en effet essentiel que la logique d'aménagement puisse continuer de prévaloir sur la logique foncière et que les projets des collectivités territoriales trouvent leur place dans un document, le plan local d'urbanisme, qui gouverne l'évolution du territoire communal.

Votre commission des Lois vous soumet un second **amendement**, de clarification, visant à préciser que les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols sont fixées par le règlement des plans locaux d'urbanisme.

Cette précision du contenu des plans opère, par ailleurs, une coordination avec les dispositions de l'article 3 du projet de loi visant à ne rendre opposables que le règlement et ses documents graphiques. Or, actuellement, le règlement n'est mentionné que dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 2 bis (nouveau)

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

**Fixation d'une superficie minimale de terrains constructibles
dans le plan local d'urbanisme**

Cet article tend à compléter le 12° de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme afin d'élargir les possibilités de fixer une superficie minimale de terrains constructibles dans le plan local d'urbanisme.

Il a été inséré par l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission des Affaires économiques, avec l'accord du Gouvernement.

Sous-tendue par une volonté de densifier le territoire urbain, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a interdit aux plans locaux d'urbanisme d'imposer aux terrains constructibles des superficies minimales, sauf pour prendre en compte des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif.

Il s'agissait en outre de prévenir « *certaines formes de ségrégation sociale* », selon l'expression de M. Maxime Bono¹, député, consistant à fixer des superficies minimales très élevées dans le seul but d'empêcher toute autre construction dans les zones urbanisées.

Cette **restriction** s'est toutefois avérée **excessive**. Nombre d'élus locaux souhaitent en effet légitimement pouvoir fixer une surface minimale de terrains afin de préserver le caractère architectural et paysager de leur commune.

¹ Rapport n°450 (Assemblée nationale – douzième législature) de M. Jean Proriot au nom de la commission des Affaires économique, de l'environnement et du territoire, page 38.

Telle est la raison pour laquelle l'article 7 de la **proposition de loi** portant modification de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, **adoptée par le Sénat** le 12 novembre 2002 et en instance à l'Assemblée nationale, tend à réécrire le 12° de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme afin d'autoriser les plans locaux d'urbanisme à fixer une **superficie minimale** des terrains constructibles dès lors que celle-ci est **justifiée par des objectifs d'urbanisme** ou des **objectifs techniques**.

Cette rédaction est issue d'un amendement présenté par notre collègue Jean-Paul Alduy ayant reçu, après avoir été rectifié en séance, un avis favorable de la commission des Affaires économiques et un avis de sagesse du Gouvernement.

La rédaction initiale proposée par la commission des Affaires économiques tendait à autoriser la fixation d'une superficie minimale des terrains constructibles à la condition que cette superficie n'excède pas deux fois la superficie moyenne par bâtiment de la zone considérée lorsque celle-ci se trouve en site urbain constitué.

Le présent article propose quant à lui d'autoriser la fixation d'une superficie minimale des terrains constructibles lorsqu'il s'agit de préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée.

M. Patrick Ollier, président de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, a déclaré en séance publique que la question de la taille des terrains ne se posait pas dans les mêmes termes dans les communes rurales et dans les communes urbaines, soulignant la nécessité de tenir compte de la diversité des situations et de respecter le choix des petites communes en faveur d'un habitat peu dense.

M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, a estimé que la rédaction retenue par l'Assemblée nationale, plus précise que celle du Sénat, permettrait d'offrir une liberté de décision aux élus locaux, tout en offrant suffisamment de garanties pour que l'urbanisation ne soit pas bloquée.

Jugeant satisfaisant l'équilibre ainsi obtenu, votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article **sans modification**.

Article 2 ter (nouveau)

(art. L. 123-1-1 nouveau du code de l'urbanisme)

Modalités de calcul des droits à construire en cas de division de terrain

Cet article tend à insérer un article L. 123-1-1 dans le code de l'urbanisme, afin de modifier les modalités de calcul des droits à construire en cas de division de terrain.

1. Le droit en vigueur

Afin de favoriser la densification urbaine, l'article 13 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a supprimé les dispositions de l'article L. 111-5 du code de l'urbanisme, suivant lesquelles :

- en cas de division d'un terrain, les droits à construire sur la parcelle détachée étaient minorés des droits à construire déjà utilisés sur l'autre parcelle ;

- tout détachement opéré dans une zone soumise à un coefficient d'occupation des sols¹ devait, à peine de nullité, être précédé de la délivrance d'un certificat d'urbanisme précisant l'étendue des droits à construire restants.

Il est vrai, comme l'a souligné notre collègue Dominique Braye dans son rapport précité, que ces dispositions avaient fait l'objet de nombreuses critiques : « *le certificat attestait un droit à construire incertain puisque sa légalité pouvait être contestée en cas d'annulation des dispositions du plan d'occupation des sols relatives au coefficient d'occupation des sols, ou de modification de celles-ci par la commune*². »

Pour autant, la possibilité de densifier les constructions par des divisions successives ne prenant pas en compte les droits à construire déjà utilisés est source de difficultés pour les communes : conflits de voisinage, insuffisance des équipements collectifs...

Telle est la raison pour laquelle, les élus locaux ont légitimement exprimé le souhait de pouvoir disposer des instruments leur permettant de maîtriser l'urbanisation.

2. Le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article vise ainsi à insérer un article L. 123-1-1 dans le code de l'urbanisme, afin d'autoriser le plan local d'urbanisme à prévoir que, dans les zones soumises à un coefficient d'occupation des sols et lorsqu'une partie a été détachée depuis moins de dix ans d'un terrain dont les droits à construire ont été utilisés partiellement ou en totalité, il ne peut plus être construit que dans la limite des droits qui n'ont pas été déjà utilisés.

¹ Aux termes de l'article R. 123-10 du code de l'urbanisme, « le coefficient d'occupation des sols qui détermine la densité de construction admise est le rapport exprimant le nombre de mètres carrés de plancher hors œuvre nette ou le nombre de mètres cubes susceptibles d'être construits par mètre carré de sol. »

² Rapport de M. Dominique Braye n° 46 (Sénat, 2002-2003) au nom de la commission des Affaires économiques du Sénat, page 15.

Les *deuxième* et *troisième* alinéas du texte proposé pour l'article L. 123-1-1 prennent en compte les modifications du coefficient d'occupation des sols qui surviendraient après la division du terrain, en précisant que :

- lorsque le coefficient d'occupation des sols applicable au terrain est augmenté après la division, la minoration des droits à construire est calculée en appliquant le coefficient existant à la date de la délivrance du permis de construire ;

- lorsque le coefficient d'occupation des sols applicable au terrain est diminué après la division, la minoration éventuelle des droits à construire est calculée en appliquant le coefficient existant à la date de la division.

Ainsi, les droits à construire seraient accrus en cas d'augmentation du coefficient d'occupation de sols, mais ne seraient pas diminués en cas de baisse.

Afin de ne pas trop compliquer les calculs, les droits à construire devraient être recalculés tous les dix ans.

Supposons, à titre d'exemple, qu'un terrain de 1.000 m² soumis à un coefficient d'occupation des sols d'une valeur de 1 soit divisé en deux parcelles de 500 m² chacune. Un bâtiment de 700 m² avait été édifié avant la division.

Le coefficient d'occupation des sols étant de 1, les droits à construire du propriétaire du second terrain sont égaux à la superficie de son terrain (500 m²) minorée du dépassement des droits à construire constaté sur le premier terrain (700 m² - 500 m² = 200 m²), soit 300 m² (500 m² - 200 m²).

Par la suite, le coefficient d'occupation des sols est augmenté et atteint la valeur de 1,2. Dans ce cas, les droits à construire du propriétaire du second terrain sont égaux au produit de la superficie de son terrain multipliée par le nouveau coefficient d'occupation des sols, soit désormais 600 m² (1,2 x 500 m² = 600 m²), minoré du dépassement des droits à construire constaté sur le premier terrain (700 m² - 600 m² = 100 m²), soit 500 m² (600 m² - 100 m²).

Si le coefficient d'occupation des sols est fixé à 1,5, les droits à construire auxquels sont soumis les deux terrains s'élèvent à 750 m² (1,5 x 500 m² = 750 m²) et le propriétaire du premier terrain, qui dispose déjà d'un bâtiment de 700 m², retrouve un droit à construire de 50 m² (750 m² - 700 m²).

Si le coefficient d'occupation des sols est diminué à 0,8, le droit à construire de chaque terrain s'élève à 400 m² (0,8 x 500 = 400), le dépassement constaté sur le premier terrain est de 300 m² (700 - 400 = 300). Dans ce cas, les droits à construire du second terrain restent fixés à 300 m² (500 m - 200 m) au lieu de 200 m² (500 m - 300 m), l'article L. 123-1-1 du code de l'urbanisme ayant prévu que les droits à construire de la parcelle détachée seraient minorés en appliquant le coefficient existant à la date de la division (c'est-à-dire un coefficient de 1).

Le *quatrième alinéa* du texte proposé par cet article pour insérer un article L. 123-1-1 dans le code de l'urbanisme dispose qu'en cas de division d'une parcelle bâtie, le vendeur doit fournir à l'acheteur un **certificat** attestant la surface hors œuvre nette des bâtiments existant sur la parcelle concernée, **l'acte de vente devant attester de l'accomplissement de cette formalité.**

Enfin, aux termes du *dernier alinéa*, **les dispositions du présent article ne s'appliqueraient pas aux terrains issus d'une division effectuée à une date ou dans une zone où le plan local d'urbanisme ne prévoyait pas cette règle.** Cette exclusion résulte d'un sous-amendement du Gouvernement, accepté par la commission des Affaires économiques, dont l'amendement initial prévoyait que les dispositions de l'article L. 123-1-1 ne seraient pas applicables aux mutations intervenues avant le 1^{er} janvier 2003.

3. La position de la commission des Lois

Votre commission des Lois constate que les dispositions de cet article rejoignent les préoccupations exprimées par le Sénat dans les articles 8 et 9 de la **proposition de loi qu'il a adoptée le 12 novembre dernier.**

L'**article 8** tend, lui aussi, à insérer un article L. 123-1-1 dans le code de l'urbanisme aux termes duquel, lorsqu'une construction est réalisée dans les secteurs soumis à un coefficient d'occupation des sols, le plan local d'urbanisme peut prévoir la prise en compte de la surface des constructions existant sur le reste du terrain dans le calcul des droits à construire résultant de l'application du coefficient d'occupation des sols. Cette règle ne concernerait que les parties détachées depuis moins de dix ans d'un terrain déjà bâti.

En cas de division d'une parcelle bâtie située dans un secteur soumis à un coefficient d'occupation de sols, le vendeur serait tenu d'indiquer à l'acheteur la surface hors œuvre nette des bâtiments existant sur la ou les parcelles concernées.

Ces dispositions pourraient être mises en œuvre par une simple délibération du conseil municipal pour les plans locaux d'urbanisme approuvés avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

L'**article 9** tend à modifier l'article L. 123-19 du code de l'urbanisme, afin de rendre applicables les dispositions de l'article 8 dans les communes où existe un plan d'occupation des sols. La commune pourrait de surcroît, par délibération du conseil municipal, décider de ne pas appliquer ces dispositions dans tout ou partie des zones du plan d'occupation des sols.

Les dispositions du présent article satisfont ainsi pleinement l'objet des articles 8 et 9 de la proposition de loi votée par le Sénat.

Il ne semble en effet pas utile de modifier l'article L. 123-19 du code de l'urbanisme, dans la mesure où son premier alinéa dispose que les plans d'occupation des sols approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000 sont soumis au régime juridique des plans locaux d'urbanisme. Les dispositions du nouvel article L. 123-1-1 leur seront donc applicables.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 2 *ter* **sans modification.**

Article 3

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

Définition des éléments du plan local d'urbanisme opposables

Cet article tend à réécrire l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme afin de préciser la valeur juridique des documents du plan local d'urbanisme.

Dans sa rédaction actuelle, issue de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme dispose qu'**un plan local d'urbanisme approuvé est opposable** à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan.

Cette rédaction a pour conséquence de rendre opposables tous les éléments du plan, c'est-à-dire le rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durable, le règlement, les documents graphiques et les annexes.

Les demandes d'autorisation de travaux doivent ainsi être instruites à l'aune non seulement des dispositions de nature technique, contenues dans le règlement du plan local d'urbanisme, mais également des orientations générales de la commune en matière d'urbanisme et d'aménagement, exprimées par le projet d'aménagement et de développement durable.

Cette disposition étant considérée comme un « nid à contentieux », selon l'expression de M. Jean Proriol, rapporteur de la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale, le présent article tend à préciser que seuls sont opposables le règlement et les documents graphiques d'un plan local d'urbanisme approuvé, à l'exclusion du rapport de présentation, du projet d'aménagement et de développement durable et des annexes.

Il ajoute cependant que les projets de travaux ou d'« opérations » (la notion d'opérations est employée afin d'éviter de reprendre l'énumération figurant dans la première phrase) devront, en outre, être « compatibles » avec les dispositions particulières du projet d'aménagement et de développement durable.

Cette distinction, qui correspond au degré de précision des documents du plan local d'urbanisme, vise à préciser la nature du contrôle susceptible d'être exercé.

Ainsi, les projets de travaux ou d'opérations seront simplement soumis à une exigence de **compatibilité avec les dispositions particulières du projet d'aménagement et de développement durable**, qui expriment les projets d'aménagement de la commune.

Si elle est bien connue du droit de l'urbanisme, la notion de compatibilité n'en est pas pour autant aisée à cerner. Le Conseil d'Etat a ainsi établi que la différence entre plans d'occupation des sols et schémas directeurs était acceptable si elle ne remettait en cause « *ni les options fondamentales du schéma, ni la destination générale des sols qu'il prévoit¹* ». Le ministère de l'équipement considère quant à lui qu'un document est « *compatible avec un texte ou un document de portée supérieure lorsqu'il n'est pas contraire aux orientations ou principes fondamentaux de ce texte ou de ce document et qu'il contribue, même partiellement, à leur réalisation²*. »

A *contrario*, les projets de travaux ou d'opérations seraient soumis à une exigence plus stricte de **conformité au règlement et à ses documents graphiques**, qui établissent des prescriptions foncières généralement détaillées. L'exigence de conformité implique qu'un document respecte en tout point un texte ou un document de portée supérieure ; sa portée dépend toutefois du degré de complétude et de précision de la norme supérieure.

Enfin, le respect du rapport de présentation et des orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable ne ferait l'objet d'aucun contrôle. Les annexes ne seraient pas opposables en tant que telles mais les prescriptions qu'elles rappellent ont une force obligatoire par elles mêmes.

La rédaction proposée par le présent article tend ainsi, apparemment, à faire dépendre le degré du contrôle de la nature de la norme et non plus de sa teneur. Selon les explications données à votre rapporteur, elle se situerait dans le droit fil de l'évolution de la jurisprudence administrative, le Conseil d'Etat estimant que les dispositions d'un schéma directeur, quelle que soit leur formulation « *ne sauraient avoir légalement pour effet d'imposer une stricte conformité des plans d'occupation des sols³* ». Dans les faits, on observera que le degré de contrôle attendu croît avec la précision des normes de référence.

¹ Conseil d'Etat, 22 février 1974, Adam.

² Le projet d'aménagement et de développement durable – Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction et CERTU – avril 2002 – page 23.

³ Conseil d'Etat, 10 juin 1998, société anonyme Leroy Merlin.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à préciser que ne sont opposables que le règlement et ses documents graphiques, et non pas l'ensemble des documents graphiques du plan local d'urbanisme. Cet amendement opère également une coordination avec la distinction, opérée à l'article 2, entre le projet d'aménagement durable et les orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs particuliers.

Elle vous demande d'adopter l'article 3 **ainsi modifié**.

Article additionnel après l'article 3

(art. L. 123-6 du code de l'urbanisme)

Information de l'établissement public chargé d'un schéma de cohérence territoriale sur le contenu des plans locaux d'urbanisme des communes situées à sa périphérie

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à compléter l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme, afin de prévoir l'information de l'établissement public chargé d'un schéma de cohérence territoriale sur les plans locaux d'urbanisme élaborés par les communes situées à sa périphérie.

La règle des « quinze kilomètres », instituée par l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme, vise à limiter les possibilités d'urbanisation des communes dépourvues de schéma de cohérence territoriale.

Elle ne permet pas, en revanche, à un établissement public chargé d'un tel schéma d'être informé des projets d'urbanisme et d'aménagement des communes situées à sa périphérie.

L'article premier du présent projet de loi tend d'ailleurs à assouplir cette règle. Elle ne sera pas applicable à l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, mais seulement à sa modification et à sa révision ; elle ne concernera pas les communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de moins de 50.000 habitants ; enfin, les zones à urbaniser et les zones d'urbanisation future délimitées avaient le 1^{er} juillet 2002 pourront être ouvertes à l'urbanisation.

Aussi l'amendement que vous propose votre commission des Lois vise-t-il à favoriser la cohérence des orientations d'aménagement et d'urbanisme entre les communes ayant fait le choix de créer un schéma de cohérence territoriale et celles demeurant à sa périphérie.

Il prévoit que la délibération prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme d'une commune limitrophe d'un schéma de cohérence territoriale mais non couverte par un autre schéma sera notifiée à l'établissement public chargé de ce schéma.

Les deux amendements suivants tendent à prévoir, par coordination, l'information de cet établissement aux différentes étapes de la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission des Lois vous propose d'insérer après l'article 3.

Article additionnel après l'article 3
(art. L. 123-8 du code de l'urbanisme)

Coordination

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à compléter l'article L. 123-8 du code de l'urbanisme, afin de prévoir l'information de l'établissement public chargé d'un schéma de cohérence territoriale sur les plans locaux d'urbanisme élaborés par les communes situées à sa périphérie.

Il s'agit d'un amendement de coordination avec le précédent, prévoyant que le président d'un établissement public chargé d'un schéma de cohérence territoriale est consulté, à sa demande, au cours de l'élaboration du plan local d'urbanisme d'une commune située à sa périphérie et non couverte par un autre schéma.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission des Lois vous propose d'insérer après l'article 3.

Article additionnel après l'article 3
(art. L. 123-9 du code de l'urbanisme)

Coordination

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à compléter l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme, afin de prévoir l'information de l'établissement public chargé d'un schéma de cohérence territoriale sur les plans locaux d'urbanisme élaborés par les communes situées à sa périphérie.

L'article L. 123-9 du code de l'urbanisme prévoit que le projet de plan local d'urbanisme arrêté par le conseil municipal est soumis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration ainsi que, à leur demande, aux communes limitrophes et aux établissements publics de coopération intercommunale directement intéressés.

Il vous est proposé de prévoir également la consultation du président de l'établissement public chargé d'un schéma de cohérence territoriale sur les projets de plans locaux d'urbanisme arrêtés par les communes situées à sa périphérie et non couvertes par un autre schéma.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission des Lois vous demande d'insérer après l'article 3.

Article 4

(art. L. 123-13 du code de l'urbanisme)

Modification et révision des plans locaux d'urbanisme

Cet article tend à réécrire l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, afin de préciser le champ d'application des procédures de modification et de révision des plans locaux d'urbanisme.

1. L'assouplissement des conditions de recours à la procédure de modification

Le *premier alinéa* dispose que le plan local d'urbanisme est modifié ou révisé par **délibération du conseil municipal** après **enquête publique**. L'alternative entre les deux procédures apparaît ainsi d'emblée, tout comme l'exigence d'une enquête publique qui était déjà prévue par l'article L. 123-13.

Les *deuxième, troisième et quatrième alinéas* précisent les cas dans lesquels le conseil municipal peut recourir à la procédure de modification. Fondamentalement, ils ne diffèrent guère des cas actuellement prévus, même s'ils font l'objet d'un réel assouplissement. Sur le plan formel, en revanche, la mention de la procédure de modification avant celle de la révision tend à l'ériger en règle de droit commun, alors qu'elle avait pu apparaître, à tort, comme exceptionnelle.

De fait, par prudence mais quelquefois aussi par méconnaissance, les conseils municipaux recourent pratiquement systématiquement à la procédure de révision, même pour apporter des changements mineurs aux plans locaux d'urbanisme.

Ils pourront désormais employer la procédure de modification lorsque trois conditions cumulatives seront remplies.

En premier lieu, **il ne devra pas être porté atteinte à l'économie générale des orientations d'aménagement et d'urbanisme figurant dans le projet d'aménagement et de développement durable**. La rédaction actuelle de l'article L. 123-13 exige qu'il ne soit pas porté atteinte à l'économie générale du plan local d'urbanisme dans son ensemble.

Il s'agit donc d'un **assouplissement notable** et d'une mise en conformité du droit positif avec l'esprit de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, qui a cherché à faire primer une logique d'aménagement sur la logique foncière. Le projet d'aménagement et de développement durable acquiert pleinement, comme l'avait souhaité le Sénat lors de l'examen de ce texte il y a trois ans, son rôle de clé de voûte du plan local d'urbanisme.

L'article 3 du projet de loi souligne que les règles générales d'utilisation des sols contenues dans le règlement et les documents graphiques doivent être établies en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable. De la même façon, le présent article pose le principe selon lequel le changement de ces règles relève de la simple modification, dès lors qu'il n'est pas porté atteinte aux orientations fondamentales de la commune, la procédure de révision devant être mise en œuvre dans le cas contraire.

Comme le fait justement observer M. Jean Proriol dans son rapport au nom de la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale, « *il ne sera pas forcément nécessaire de recourir à la procédure de révision pour changer le règlement applicable à une zone, par exemple pour ouvrir à l'urbanisation une zone d'urbanisation future*¹. »

En deuxième lieu, la modification du plan local d'urbanisme ne devra pas avoir pour effet de **réduire** :

- l'étendue d'un **espace boisé classé** ;
- l'étendue d'une **zone agricole** ou d'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.

La rédaction actuelle de l'article L. 123-13 exige que la modification envisagée n'ait pas pour effet « *de réduire un espace boisé classé ou une protection édictée en raison de la valeur agricole des terres, des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels.* »

En dernier lieu, la modification ne devra pas comporter de **graves risques de nuisance**. L'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission des Affaires économiques et avec l'accord du Gouvernement, a précisé qu'il s'agissait bien d'une condition s'ajoutant aux autres, comme dans le droit actuel.

N'est pas reprise la disposition de l'actuel avant-dernier alinéa de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme selon laquelle une modification du plan local d'urbanisme suffit pour supprimer ou réduire des obligations imposées en matière d'aires de stationnement. Le cas envisagé est en effet pris en compte avec l'assouplissement opéré par le projet de loi².

¹ Rapport n°450 (Assemblée nationale – douzième législature) de M. Jean Proriol au nom de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, page 42.

² La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains n'avait pas repris la disposition dispensant d'enquête publique une modification du plan d'occupation des sols visant à supprimer ou réduire des obligations imposées en matière d'aires de stationnement.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** visant :

- d'une part, à remplacer les deuxième, troisième et quatrième alinéas du texte proposé pour l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme par quatre alinéas afin de bien **distinguer les trois conditions cumulatives** exigées pour pouvoir recourir à la procédure de modification ;

- d'autre part, à préciser que la modification du plan local d'urbanisme ne doit pas porter atteinte à **l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable**, et non pas à l'économie générale des orientations de ce projet.

Le *cinquième alinéa* reprend sans les modifier, les dispositions actuelles prévoyant la **notification du projet de modification** du plan local d'urbanisme, avant l'ouverture de l'enquête publique, au préfet, au président du conseil régional, au président du conseil général et, le cas échéant, au président de l'établissement public chargé du schéma de cohérence territoriale dans le périmètre duquel se trouve la commune, ainsi qu'aux organismes mentionnés à l'article L. 121-4, c'est-à-dire les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, les organismes de gestion des parcs naturels régionaux, les chambres consulaires, le cas échéant, la section régionale de la conchyliculture et la commission spécialisée du comité de massif.

Ainsi les communes pourront-elles plus facilement recourir à la procédure de modification du plan local d'urbanisme, bien plus simple que celle de la révision puisque :

- la modification n'a pas à être prescrite ;
- le projet de modification établi par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale doit faire l'objet d'une simple notification avant l'ouverture de l'enquête publique ;
- il doit être ensuite soumis à enquête publique avant d'être approuvé.

2. Le maintien de la procédure de révision

Aux termes du *sixième alinéa* du texte proposé pour l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, la **procédure de révision**, qui doit être utilisée lorsqu'il n'est pas possible d'opérer une simple modification du plan local d'urbanisme, doit respecter les formes prévues par les articles L. 123-6 à L. 123-12.

La procédure, pratiquement identique à celle de l'élaboration du plan, est **inchangée** mais elle n'apparaît plus comme la règle de droit commun.

La révision est prescrite par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

Cette délibération, qui précise les modalités de concertation, est notifiée au préfet, au président du conseil régional, au président du conseil général et, le cas échéant, au président de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, ainsi qu'aux représentants de l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains et des organismes mentionnés à l'article L. 121-4.

A l'initiative du maire ou à la demande du préfet, les services de l'Etat sont associés à l'élaboration du projet de révision.

Le président du conseil régional, le président du conseil général, et, le cas échéant, le président de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, le président de l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains, le président de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle ainsi que ceux des organismes mentionnés à l'article L. 121-4 ou leurs représentants sont consultés à leur demande au cours de l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme. Il en est de même des présidents des établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents et des maires des communes voisines ou de leurs représentants.

Un **débat** a lieu au sein du conseil municipal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable, au plus tard deux mois avant l'examen du projet de révision. Ce débat peut cependant avoir lieu lors de la mise en révision du plan local d'urbanisme.

Le conseil municipal arrête le **projet de révision**. Celui-ci est alors soumis pour **avis** aux personnes publiques associées à son élaboration ainsi que, à leur demande, aux communes limitrophes et aux établissements publics de coopération intercommunale directement intéressés. Ces personnes donnent un avis dans les limites de leurs compétences propres, au plus tard trois mois après transmission du projet de plan ; à défaut, ces avis sont réputés favorables.

Le projet de révision est soumis à **enquête publique** par le maire. Le dossier soumis à l'enquête comprend, en annexe, les avis des personnes publiques consultées. Après l'enquête publique, le projet de révision, éventuellement modifié, est approuvé par délibération du conseil municipal. La révision approuvée est tenue à la disposition du public.

Dans les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale, l'acte publié approuvant le plan local d'urbanisme devient exécutoire un mois après sa transmission au préfet. Celui-ci peut cependant demander des modifications dans ce délai, auquel cas la révision est exécutoire

dès publication et transmission au préfet de la délibération approuvant les modifications demandées.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** rédactionnel et de coordination.

3. La création d'une procédure de révision simplifiée en remplacement de la procédure de révision d'urgence

Enfin, le *dernier alinéa* du texte proposé pour l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme institue une **procédure de révision simplifiée en remplacement de la procédure de révision d'urgence**.

Cette procédure ne pourra être utilisée, à l'initiative du maire, que si elle a « *pour seul objet la réalisation d'une construction ou d'une opération, à caractère public ou privé, présentant un intérêt général, notamment pour la commune.* »

Elle donnera lieu à un **examen conjoint** des personnes publiques associées ainsi que des communes limitrophes et des établissements publics de coopération intercommunale directement intéressés. Le dossier de l'enquête publique devra être complété par une **notice** présentant la construction ou l'opération d'intérêt général.

La rédaction actuelle du troisième alinéa de l'article L. 123-13 autorise une **révision en urgence** du plan local d'urbanisme lorsqu'elle est nécessitée par un projet présentant un caractère d'intérêt général. A l'initiative du maire, la révision peut faire l'objet d'un examen conjoint des personnes publiques associées à l'élaboration du plan. L'enquête publique porte alors à la fois sur le projet et sur la révision du plan local d'urbanisme.

Le projet de loi supprime ainsi la référence à l'urgence, afin d'améliorer la sécurité juridique du dispositif actuel. En effet, des tiers peuvent contester le caractère urgent de la révision envisagée par la commune, d'où des **risques de contentieux** importants. En contrepartie, le projet de loi prévoit de lier le recours à la procédure de révision simplifiée à un projet particulier de la commune.

Par ailleurs, il est indiqué que le projet donnant lieu à une révision simplifiée peut revêtir un caractère **public ou privé**. La rédaction actuelle de l'article L. 123-13 ne le précisant pas, un doute subsistait quant à la possibilité de recourir à une procédure de révision d'urgence en cas de projet à caractère privé.

Enfin, le projet devra présenter un **intérêt général**. Ce critère existait déjà dans le cadre de la procédure d'urgence, mais il est précisé qu'il peut notamment concerner la commune. Il est ainsi clairement établi que les cas visés ne sont pas les seuls « projets d'intérêt général », visés aux

articles L. 121-2 et R. 121-3 du code de l'urbanisme et reconnus comme tels par arrêté préfectoral. La révision simplifiée n'a pas vocation, en effet, à être utilisée pour les seuls projets dont l'intérêt général serait supra-communal.

Comme dans le cadre actuel de la procédure d'urgence, le projet de loi prévoit que la révision simplifiée donne lieu à un **examen conjoint** des personnes publiques associées.

Enfin, dans le cadre de la procédure de révision simplifiée, le dossier de l'enquête publique sera complété par une **notice** présentant la construction ou l'opération d'intérêt général. Cette disposition diffère donc sensiblement de ce qui est prévu par le troisième alinéa de l'actuel article L. 123-13, selon lequel, dans le cadre de la procédure d'urgence, l'enquête publique doit porter à la fois sur le projet et sur la révision du plan local d'urbanisme.

En effet, cette rédaction permet de soumettre à une enquête publique de type « Bouchardeau » des projets de caractère privé qui, au regard de leur nature ou de leur consistance, n'auraient pourtant pas à être soumis à une telle procédure. On pourrait ainsi éventuellement imposer au maître d'ouvrage de modifier son projet au terme de l'enquête publique, au seul motif que ce projet nécessite une révision simplifiée du plan local d'urbanisme.

Aussi a-t-il été jugé préférable de ne pas soumettre systématiquement les projets envisagés à l'enquête publique portant sur la révision du plan local d'urbanisme. Ce choix ne porte nullement atteinte à l'information des administrés, puisqu'une notice présentant le projet devra compléter le dossier de l'enquête publique. Par ailleurs, si le projet nécessite, en raison de sa nature, une enquête publique de type « Bouchardeau », il sera toujours possible de mener une enquête publique conjointe portant sur la révision simplifiée et sur le projet lui-même, comme le prévoit la réglementation relative à ce type d'enquêtes.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 4 **ainsi modifié**.

Article additionnel après l'article 4
(art. L. 123-18 du code de l'urbanisme)

**Association des communes membres d'un établissement public
de coopération intercommunale compétent en matière
de plan local d'urbanisme à l'élaboration, à la modification
et à la révision de ce document**

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à compléter l'article L. 123-18 du code de l'urbanisme, afin d'associer davantage les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme à l'élaboration, à la modification et à la révision de ce document.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 123-18 dispose simplement que l'établissement public de coopération intercommunale exerce sa compétence en concertation avec chacune des communes concernées.

Il vous est proposé de prévoir :

- l'organisation d'un **débat** sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable, prévu par l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme pour l'élaboration et la révision du plan local d'urbanisme, non seulement au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale mais également **dans chaque conseil municipal concerné** ;

- **l'avis** des conseils municipaux des communes concernées sur le projet de plan ou le projet de révision arrêté par l'établissement public de coopération intercommunale ;

- la participation des maires des communes concernées à **l'examen conjoint** prévu en cas de révision simplifiée ou de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme avec une déclaration d'utilité publique ou une déclaration de projet ;

- en cas de modification, la notification du projet aux communes concernées.

Cet amendement s'inspire d'une disposition adoptée par le Sénat, à l'initiative de notre collègue Jean-Claude Gaudin et de votre commission des Lois, lors de l'examen en première lecture de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Cette disposition n'avait malheureusement pas été retenue par l'Assemblée nationale.

Il semble légitime, sans remettre en cause les principes de l'intercommunalité et les compétences des établissements publics de coopération intercommunale, que les communes soient consultées sur l'élaboration, la modification ou la révision d'un document aussi essentiel pour elles que le plan local d'urbanisme.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission des Lois vous propose d'insérer après l'article 4.

Article 5

(art. L. 123-19 du code de l'urbanisme)

Dispositions transitoires relatives à la transformation des plans d'occupation des sols en plans locaux d'urbanisme

Cet article tend à modifier l'article L. 123-19 du code de l'urbanisme, afin de clarifier les dispositions transitoires relatives à la transformation des plans d'occupation des sols en plans locaux d'urbanisme.

La seule modification apportée au droit actuel, notable, consiste dans le **report du 1^{er} janvier 2004 au 1^{er} janvier 2006 de la date limite à laquelle la révision simplifiée d'un plan d'occupation des sols pourra être approuvée.**

Pour le reste, le remplacement du premier alinéa de l'article L. 123-19 par six nouveaux alinéas vise uniquement à préciser des dispositions dont le caractère elliptique avait été source d'incompréhensions.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** visant à préciser que ce sont les deux premiers alinéas de l'article L. 123-19 qui sont remplacés par six nouveaux alinéas, et pas seulement le premier alinéa. En effet, le deuxième alinéa actuel a trait à la révision d'urgence des plans d'occupation des sols dont le projet de loi prévoit le remplacement par une procédure de révision simplifiée.

Le *premier alinéa* du texte proposé pour l'article L. 123-19 réaffirme que les plans d'occupation des sols approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ont les mêmes effets que les plans locaux d'urbanisme et sont soumis au même régime juridique. Ils n'en diffèrent que par leur contenu, qui reste régi par les dispositions de l'article L. 123-1 dans sa rédaction antérieure à la loi du 13 décembre 2000 précitée, et n'a pas à être modifié.

Sur proposition de M. Patrick Ollier, président de sa commission des Affaires économiques et avec les avis favorables de la commission et du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** leur a étendu le bénéfice des dispositions de l'article L. 123-1-1, que l'article 2 *ter* du présent projet de loi propose d'introduire dans le code de l'urbanisme, relatives aux modalités de calcul des droits à construire en cas de division de terrains.

Rappelons, comme le souligne la lettre du 21 janvier 2003 précitée, que **les plans d'occupation des sols actuellement en vigueur restent applicables sans limitation de temps jusqu'à leur révision.**

Les *deuxième, troisième, quatrième et cinquième* alinéas leur reconnaissent explicitement le bénéfice des procédures applicables aux plans locaux d'urbanisme, modifiées par le présent projet de loi.

Les plans d'occupation des sols pourront ainsi faire l'objet d'une modification, dans les mêmes conditions que les plans locaux d'urbanisme. Il est toutefois précisé qu'il ne devra pas être porté atteinte à l'économie générale, non des orientations du projet d'aménagement et de développement durable puisque ces documents n'en comportent pas, mais du plan lui même.

Sur ce point, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** de coordination avec la clarification des conditions requises pour la modification des plans locaux d'urbanisme qu'elle vous a proposée à l'article 4.

Les plans d'occupation des sols pourront également faire l'objet d'une **révision simplifiée** à condition, d'une part, qu'elle soit approuvée avant le 1^{er} janvier 2006, et non plus le 1^{er} janvier 2004 comme le prévoit le deuxième alinéa de l'actuel article L. 123-19 pour les révisions d'urgence, d'autre part, que la commune ait préalablement prescrit une révision générale.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** afin de supprimer cette seconde condition.

Le délai imposé pour pouvoir recourir à la procédure de révision simplifiée semble suffisamment incitatif, alors que l'obligation de prescrire une révision générale crée une contrainte inutile pour les communes : elle ne garantit en effet nullement que la révision sera menée à bien. En revanche, la prescription de la révision permet au maire de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisations concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan¹.

Enfin, les plans d'occupation des sols pourront faire l'objet d'une mise en compatibilité avec une opération bénéficiant d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet, dans les conditions prévues à l'article L. 123-16.

Le *sixième alinéa* prévoit, comme le droit actuel, que dans les autres cas, les plans d'occupation des sols pourront simplement faire l'objet d'une révision générale, au cours de laquelle ils devront prendre la forme d'un plan local d'urbanisme.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 5 **ainsi modifié**.

¹ Article L. 123-6 du code de l'urbanisme.

Article additionnel après l'article 5

Dispositions transitoires relatives aux révisions d'urgence des plans locaux d'urbanisme et des plans d'occupation des sols

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à permettre de mener à leur terme les révisions d'urgence des plans locaux d'urbanisme et des plans d'occupation des sols prescrites, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, en application des dispositions actuelles des articles L. 123-13 et L. 123-19 du code de l'urbanisme.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** qu'elle vous propose d'insérer après l'article 5.

Article additionnel après l'article 5

(art. L. 145-3 du code de l'urbanisme)

Extension aux bâtiments d'estive du bénéfice des dispositions relatives aux chalets d'alpage

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à modifier l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme afin d'étendre aux bâtiments d'estive le bénéfice des dispositions permettant au préfet d'autoriser, dans un objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard et après avis de la commission départementale des sites, la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage, ainsi que les extensions limitées de chalets d'alpage existants lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière.

Comme l'a souligné le rapport de notre collègue Jean-Paul Amoudry au nom de la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne et en particulier de l'application de la loi du 9 janvier 1985, présidée par notre collègue Jacques Blanc, cette précision serait particulièrement utile dans le Massif central et dans les Pyrénées¹.

Une circulaire serait sans doute suffisante. Elle n'est jamais parue...

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission des Lois vous propose d'insérer après l'article 5.

¹ Rapport n° 15 (Sénat, 2002-2003) de M. Jean-Paul Amoudry au nom de la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne et en particulier de l'application de la loi du 9 janvier 1985, présidée par M. Jacques Blanc, page 258.

Article additionnel après l'article 5
(art. L. 145-3 du code de l'urbanisme)

Travaux sur les chalets d'alpage et les bâtiments d'estive

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à compléter l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme, afin de permettre la réalisation de travaux sur des chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive, existants ou anciens, même en l'absence de raccordement à la voirie ou aux réseaux d'eau et d'électricité, moyennant l'instauration d'une servitude administrative, publiée aux bureaux des hypothèques, interdisant l'utilisation du bâtiment l'hiver ou limitant son usage pour tenir compte de l'absence de réseau.

L'amendement précise par ailleurs que, lorsque le terrain n'est pas carrossable, la servitude rappelle l'interdiction de circulation des véhicules à moteur édictée par l'article L. 362-1 du code de l'environnement.

Comme on l'a vu, le **I** de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme, issu de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, permet au préfet d'autoriser, sous certaines conditions, la **restauration** ou la **reconstruction** d'anciens chalets d'alpage, ainsi que les **extensions limitées** de **chalets d'alpage** existants lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière.

Cette disposition a pu être appliquée en moyenne montagne, comme dans le Cantal (restauration de burons sur l'Aubrac) et la Lozère (restauration de la ferme de Fretma, présentant un intérêt historique, dans le parc national des Cévennes¹).

Le **III** de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme, issu d'un amendement du Sénat lors de l'examen de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, prévoit que la **règle de l'urbanisation en continuité** avec les bourgs, villages et hameaux existants ne s'applique pas dans le cas « *de l'adaptation, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes* ».

Cependant, l'article L. 421-5 du code de l'urbanisme prévoit que la certitude d'un **raccordement aux réseaux** publics de distribution d'eau, d'assainissement ou de distribution d'électricité est **obligatoire** pour que soit délivré le **permis de construire**.

¹ Dans ce dernier cas, le permis de construire a finalement été retiré par le préfet, à la demande des ministres concernés. En effet, le projet avait suscité de fortes polémiques, du fait en particulier de l'opposition du parc national des Cévennes. Le projet n'est cependant pas abandonné, mais doit être rendu compatible avec les objectifs du parc national.

Cette disposition ne semble **pas adaptée au cas des chalets utilisés seulement l'été** : pour ces chalets, seul l'assainissement autonome, au moyen de toilettes chimiques, semble devoir être imposé, l'absence d'eau et d'électricité ne constituant pas une nuisance pour un tiers. Un problème analogue se pose en cas d'absence de raccordement à la voirie.

De même, s'il ne semble pas acceptable que la restauration de chalets d'alpage oblige la commune à effectuer l'hiver de coûteux travaux de déneigement, ce problème pourrait être évité si le chalet était occupé seulement l'été.

Ainsi, certains maires accordent le permis de construire en y prévoyant que le chalet ne sera pas utilisé l'hiver, mais ce document n'est ni légal, ni opposable aux utilisateurs ultérieurs.

Une solution consisterait à instaurer, pour les utilisateurs du bâtiment, des **servitudes administratives**, publiées aux hypothèques, interdisant l'utilisation du bâtiment l'hiver ou limitant son usage pour tenir compte de l'absence de réseau.

Le présent amendement vise donc à mettre en œuvre la solution préconisée par la proposition n° 62 du rapport de notre collègue Jean-Paul Amoudry au nom de la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne présidée par notre collègue Jacques Blanc.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission des Lois vous propose d'insérer après l'article 5.

Article additionnel après l'article 5

(art. L. 145-3 du code de l'urbanisme)

**Possibilité de construire en dehors des parties urbanisées
des communes de montagne**

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à compléter le III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme, afin d'étendre aux communes de montagne dépourvues d'un document d'urbanisme les possibilités de constructions ou d'installations en dehors de leurs parties urbanisées.

Issu d'un amendement adopté par le Sénat sur proposition de votre commission des Lois lors de l'examen de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, le 4° de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme prévoit qu'en l'absence de documents d'urbanisme, sont autorisées, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune, les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la

commune le justifie, dès lors que cette construction ne porte pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. Il est précisé que cet intérêt peut consister à éviter une diminution de la population communale.

Cependant, cette disposition ne concerne pas les zones de montagne, qui sont soumises aux dispositions plus restrictives de la loi « montagne ».

Comme l'a souligné le rapport de la mission commune d'information du Sénat : *« On peut s'interroger sur la pertinence d'une telle restriction. Le dernier recensement a en effet malheureusement permis de constater que, dans certains départements - dont le Cantal -, la baisse démographique avait pu représenter, en dix ans, jusqu'à 20 % de la population totale. Cette situation extrêmement préoccupante, si elle perdure, risque de conduire rapidement à une véritable « fracture territoriale ».*

« C'est pourquoi il est vital de ne pas amplifier cette désertification en interdisant trop systématiquement la construction dans ces secteurs, même si les constructions qui seraient ainsi autorisées doivent s'insérer dans leur environnement de façon maîtrisée et faire l'objet d'une attention particulière sur le plan de la qualité tant architecturale que paysagère¹. »

Le présent amendement tend donc à prévoir que, dans les communes de montagne où la pression urbanistique est faible, cette pression étant évaluée par référence à des critères relatifs à la démographie et aux constructions secondaires, le conseil municipal et le préfet peuvent autoriser des constructions ou installations en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune, s'ils considèrent, conformément au 4° de l'article L. 111-1-2, que l'intérêt de la commune le justifie.

Il rappelle que la dérogation envisagée doit être compatible avec la protection des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard.

Il constitue la reprise de la proposition n° 65 du rapport de notre collègue Jean-Paul Amoudry au nom de la mission présidée par notre collègue Jacques Blanc.

Tel est l'objet du présent **article additionnel** que votre commission des Lois vous propose d'insérer après l'article 5.

¹ Rapport n° 15 (Sénat, 2002-2003), de M. Jean-Paul Amoudry au nom de la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne et en particulier de l'application de la loi du 9 janvier 1985, présidée par M. Jacques Blanc, page 266.

Article 5 bis (nouveau)
(art. L. 147-5 du code de l'urbanisme)
**Opérations de réhabilitation dans les zones C
des plans d'exposition au bruit**

Cet article vise à modifier l'article L. 147-5 du code de l'urbanisme afin de faciliter les opérations de réhabilitation dans les zones classées C des plans d'exposition au bruit.

Il a été adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de M. François Scellier, avec l'accord de la commission des Affaires économiques mais contre l'avis du Gouvernement. Un amendement ayant le même objet avait été présenté par M. Jean-Pierre Blazy.

Etabli au voisinage des aérodromes, le plan d'exposition au bruit est défini à partir des prévisions de développement de l'activité aérienne, de l'extension prévisible des infrastructures et des procédures de circulation aérienne. Il délimite des **zones de bruit fort** (dites « A » et « B ») et des **zones de bruit modéré** (dites « C »), en fonction d'indices qui mesurent la gêne occasionnée par le bruit des avions¹.

L'article L. 147-5 du code de l'urbanisme pose le principe de l'**interdiction**, dans ces zones, de l'extension de l'**urbanisation** et de la création ou de l'extension d'**équipements publics** lorsqu'elles conduisent à exposer, immédiatement ou à terme, de nouvelles populations aux nuisances du bruit. Un certain nombre d'**exceptions** sont toutefois prévues.

Le 2° autorise ainsi les opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi que l'amélioration, l'extension mesurée ou la reconstruction des constructions existantes :

- lorsqu'elles n'entraînent pas un accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances ;

- ou, dans les secteurs déjà urbanisés et desservis par des équipements publics de la zone C, lorsqu'elles n'entraînent pas d'accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances.

Le 5° dispose, quant à lui, qu'à l'intérieur des zones C, les plans d'exposition au bruit peuvent délimiter des secteurs où, pour permettre le renouvellement urbain des quartiers ou villages existants, des opérations de réhabilitation et de réaménagement urbain peuvent être autorisées, à condition qu'elles n'entraînent pas d'augmentation de la population soumise aux nuisances sonores.

¹ Article L. 147-3 du code de l'urbanisme.

L'article 36 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de M. Jean-Pierre Blazy contre l'avis du Sénat, avait assoupli les possibilités de construction aux abords des aéroports.

Ces assouplissements ont toutefois été supprimés, à l'initiative de notre Haute assemblée, par l'article 10 de la loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002, relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre ou aérien et au stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures et de produits chimiques. Notre collègue Jean-François Legrand, rapporteur de la commission des Affaires économiques, indiquait dans son rapport que « *L'accident du Concorde à Gonesse, quelques semaines après le vote de cette disposition [l'article 36 de la loi du 13 décembre 2000], à laquelle le Sénat s'était opposée, a montré combien funestes pouvaient être ses conséquences.* »

Le présent article vise à réécrire le 2° et à supprimer le 5° de l'article L. 147-5 du code de l'urbanisme, afin de préciser que les opérations de réhabilitation et de réaménagement urbains peuvent être autorisées lorsqu'elles n'entraînent pas une **augmentation de la capacité totale d'accueil d'habitants de la zone C, et non pas du secteur concerné.**

Serait ainsi autorisée une opération consistant à détruire un immeuble vétuste dans l'un des secteurs de la zone et à en construire un nouveau dans un autre secteur afin de reloger ses occupants, sans que le nombre total d'habitants de la zone C soit augmenté.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, les dispositions actuelles de l'article L. 147-5 du code de l'urbanisme feraient l'objet d'**interprétations divergentes**, d'aucuns jugeant que l'interdiction d'accroître la population doit être appréciée secteur par secteur, et non pas dans l'ensemble de la zone C.

La rédaction proposée par le présent article tend ainsi à :

- faire figurer dans le 2°, avec une rédaction plus concise, la possibilité ouverte par le 5° d'autoriser des opérations de réhabilitation et de réaménagement urbains lorsqu'elles n'entraînent pas un accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances ;

- permettre aux plans locaux d'urbanisme de prévoir des opérations d'aménagement, de réhabilitation et de rénovation urbaine dans les secteurs déjà urbanisés de la zone C, ainsi que des opérations d'aménagement dans les mêmes secteurs des zones C, à condition que ces opérations n'entraînent pas d'accroissement de la **capacité totale** d'accueil d'habitants dans la partie du territoire communal comprise **dans cette zone.**

Considérant, compte tenu des nuisances subies au voisinage des aéroports, qu'il est préférable de favoriser l'installation des habitants hors des zones d'exposition au bruit plutôt que de leur permettre de se reloger dans ces zones, votre commission des Lois vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 5 *bis*.

Article additionnel après l'article 5 bis

(art. L. 211-1 du code de l'urbanisme)

Institution d'un droit de préemption en faveur des communes dotées d'une carte communale

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à compléter l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme, afin d'étendre le bénéfice du droit de préemption aux communes dotées d'une carte communale approuvée.

La carte communale est en effet devenue, depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, un document d'urbanisme à part entière.

Les petites communes qui s'en sont dotées éprouvent naturellement le besoin de disposer, avec le droit de préemption, d'un instrument de maîtrise du foncier leur permettant de réaliser les opérations d'aménagement planifiées.

Aussi les conditions de mise en œuvre de cette faculté sont-elles encadrées : le droit de préemption devra être institué par délibération du conseil municipal, en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement, dans un ou plusieurs périmètres délimités par la carte communale, celle-ci étant soumise à enquête publique ; la délibération devra préciser, pour chaque périmètre, l'équipement ou l'opération envisagée.

Le droit de préemption deviendra donc un instrument au service exclusif des projets de la commune et non un moyen de régler, par exemple, des conflits de voisinage.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission des Lois vous propose d'insérer après l'article 5 *bis*.

Article 5 ter (nouveau)

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

Procédure de concertation en cas d'opération d'aménagement

Cet article vise à compléter l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme afin de permettre l'organisation d'une concertation unique sur une opération d'aménagement et la révision du document d'urbanisme qu'elle implique.

Il a été inséré par l'Assemblée nationale sur proposition de M. Marc Laffineur, avec les avis favorables de la commission des Affaires économiques et du Gouvernement.

Dans sa rédaction actuelle, le I de l'article L. 300-2 précise que le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale doit délibérer sur les objectifs d'une opération d'aménagement et les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, dont les représentants de la profession agricole.

Une concertation doit être organisée avant :

- toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;

- toute création, à l'initiative du conseil municipal ou de l'établissement public de coopération intercommunale, d'une zone d'aménagement concerté ;

- toute opération qui modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune ; les caractéristiques de ces opérations étant définies par décret en Conseil d'Etat¹.

A l'issue de la concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère. Le dossier définitif est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public.

Le II du même article dispose que les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenues aux mêmes obligations et fixent les modalités de la concertation après avis de la commune.

Dans un souci de simplification, le présent article vise à compléter le premier paragraphe (I) de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, afin de préciser que le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut organiser une **concertation unique** sur une opération d'aménagement impliquant la révision d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un plan local d'urbanisme.

Il précise que les délibérations organisant la concertation et dressant le bilan de ses résultats sont prises, quelle que soit la personne ayant pris l'initiative de l'opération d'aménagement, par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

¹ Elles sont actuellement précisées à l'article R. 300-1 du code de l'urbanisme.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** de précision et corrigeant une erreur de décompte d'alinéas et vous propose d'adopter l'article 5 *ter* **ainsi modifié**.

Article 5 quater (nouveau)
(art. L. 311-7 du code de l'urbanisme)

Dispositions transitoires relatives aux plans d'aménagement de zone

Cet article vise à modifier l'article L. 311-7 du code de l'urbanisme afin de préciser le régime des plans d'aménagement de zone approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Il a été adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des Affaires économiques.

M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer a rendu hommage au travail de notre collègue Jean-Paul Alduy lors de l'examen par le Sénat de la proposition de loi portant modification de ce texte.

Rappelons que la loi du 13 décembre 2000 a profondément réformé le régime des **zones d'aménagement concerté** en prévoyant leur **intégration dans les plans locaux d'urbanisme**. En conséquence, les **plans d'aménagement de zone** ont été **supprimés**.

L'article L. 311-7 du code de l'urbanisme indique que les plans d'aménagement de zone approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000 sont, à compter de cette date, soumis au régime juridique des plans locaux d'urbanisme.

Il prévoit que les projets de plan d'aménagement de zone arrêtés avant l'entrée en vigueur de la loi seront conduits à leur terme selon l'ancienne procédure, puis intégrés aux plans locaux d'urbanisme dès leur approbation.

Le présent article tend à remplacer le premier alinéa de l'article L. 311-7 par cinq alinéas destinés à **préciser le régime des plans d'aménagement de zone approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000**.

Le *premier alinéa* dispose, d'une part, que ces documents demeurent applicables jusqu'à l'approbation par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent d'un plan local d'urbanisme, d'autre part, qu'ils ont les mêmes effets que les plans locaux d'urbanisme.

Il indique qu'ils sont soumis au même régime juridique qu'eux, défini aux articles L. 123-1 à L. 123-18 du code de l'urbanisme, à l'exception des dispositions relatives au projet d'aménagement et de développement durable. Cette exception est justifiée puisque les plans d'aménagement de zone ne comportent pas un tel document.

Les *deuxième, troisième, quatrième et cinquième* alinéas du texte proposé pour l'article L. 311-7 précisent que les plans d'aménagement de zone approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000 peuvent faire l'objet, à l'instar des plans d'occupation des sols et sous les mêmes conditions, d'une modification, d'une révision simplifiée ou d'une mise en compatibilité avec une opération ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet.

La seule différence tient au fait qu'une modification d'un plan d'aménagement de zone ne doit pas porter atteinte à l'économie générale de l'urbanisme de la commune, alors que l'expression employée pour les plans locaux d'urbanisme est l'économie générale des orientations du projet d'aménagement et de développement durable, et celle retenue pour les plans d'occupation des sols l'économie générale du plan.

Outre un **amendement** de coordination avec la clarification des conditions requises pour la modification d'un plan local d'urbanisme proposée à l'article 4, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** visant à préciser que la modification du plan d'aménagement de zone ne doit pas porter atteinte à l'économie générale du plan d'occupation des sols ou, en l'absence d'un tel document, aux caractéristiques de l'urbanisme de la commune.

Elle vous propose d'adopter l'article 5 *quater* **ainsi modifié**.

Article 5 quinquies (nouveau)

(art. L. 313-1 du code de l'urbanisme)

Plan de sauvegarde et de mise en valeur et projet d'aménagement et de développement durable

Cet article tend à modifier l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme, afin de préciser que les plans de sauvegarde et de mise en valeur, approuvés par l'Etat, ne comportent pas de projet d'aménagement et de développement durable.

Il a été adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement, avec l'accord de sa commission des Affaires économiques.

L'article L. 313-1 du code de l'urbanisme prévoit que des **secteurs sauvegardés** peuvent être institués lorsqu'ils présentent un intérêt historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration ou la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles bâtis ou non.

Le secteur sauvegardé est créé et **délimité par arrêté interministériel** si les communes concernées le proposent ou en sont d'accord. Dans le cas contraire, un **décret en Conseil d'Etat** est nécessaire.

L'arrêté ou le décret portant création et délimitation du secteur sauvegardé vaut prescription de l'établissement d'un **plan de sauvegarde et de mise en valeur**. La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a précisé qu'il mettait également en **révision le plan local d'urbanisme**.

Le **plan de sauvegarde et de mise en valeur** est **approuvé par décret en Conseil d'Etat**, après avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés et enquête publique ; en cas d'avis favorable du conseil municipal, de la commission locale du secteur sauvegardé et du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, il est approuvé par **arrêté interministériel** après avis de la commission nationale.

Le *cinquième alinéa* de l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme précise que les dispositions législatives relatives aux plans d'occupation des sols (en fait, les plans locaux d'urbanisme : il s'agit d'un oubli de la loi du 13 décembre 2000) lui sont applicables, à l'exception de celles des articles L. 123-6 à L. 123-16 et L. 130-2, alinéas 2, 3 et 4.

Les articles L. 123-6 à L. 123-16 ont trait à la procédure d'élaboration, de modification, de révision et de mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme. Il est donc logique que les plans de sauvegarde et de mise en valeur n'y soient pas soumis. Les articles L. 123-1 à L. 123-5, relatifs au contenu des plans locaux d'urbanisme, leur sont en revanche applicables.

Le *premier alinéa* de l'article L. 130-2 prévoit que, pour sauvegarder tous espaces boisés et sites naturels situés dans les agglomérations ou leurs environs et pour en favoriser l'aménagement, l'Etat, les départements, les communes ou les établissements publics ayant pour objet la réalisation d'opérations d'urbanisme peuvent offrir, à titre de compensation, un **terrain à bâtir aux propriétaires qui consentent à leur céder gratuitement un terrain classé** par un plan d'occupation des sols rendu public ou un plan local d'urbanisme approuvé **comme espace boisé à conserver, à protéger ou à créer**. Cette offre ne peut être faite si la dernière acquisition à titre onéreux dont le terrain classé a fait l'objet n'a pas date certaine depuis cinq ans au moins.

Les *deuxième, troisième et quatrième alinéas* ouvrent la possibilité d'accorder au propriétaire une **autorisation de construire** sur une partie du terrain classé n'excédant pas un **dixième de la superficie** dudit terrain, si la dernière acquisition à titre onéreux dont ce terrain a fait l'objet a date certaine depuis cinq ans au moins.

Le présent article vise simplement à préciser que les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 123-1, relatives au projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme, ne sont pas non plus applicables aux plans de sauvegarde et de mise en valeur.

M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer a indiqué que ces documents, approuvés par l'Etat et limités à une partie du territoire communal, ne pouvaient comporter un projet d'aménagement et de développement durable, censé préciser les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues par la commune pour l'ensemble de son territoire.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** de réécriture de cet article visant à remplacer l'expression « plans d'occupation des sols » par celle de « plans locaux d'urbanisme » à l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme et à opérer des modifications formelles.

Elle vous propose d'adopter l'article 5 *quinquies* **ainsi modifié**.

Article 5 sexies (nouveau)

(art. L. 313-2-1 nouveau du code de l'urbanisme)

Articulation entre les règles des plans de sauvegarde et de mise en valeur et les servitudes résultant de dispositions législatives particulières

Cet article tend à insérer un article L. 313-2-1 dans le code de l'urbanisme afin d'exempter les immeubles situés dans le périmètre d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé de certaines servitudes d'utilité publique.

Comme on l'a vu, le plan de sauvegarde et de mise en valeur est soumis, pour ce qui concerne son contenu, au régime juridique des plans locaux d'urbanisme. Il a ainsi vocation à fixer les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs pour lesquels il a été créé : l'article R. 131-11 du code de l'urbanisme dispose ainsi que le plan comporte un rapport de présentation, un règlement et des documents graphiques. L'article 5 *quinquies* du présent projet de loi tend à le dispenser de l'obligation d'un projet d'aménagement et de développement durable.

L'article L. 313-1 du code de l'urbanisme précise que le plan de sauvegarde et de mise en valeur comporte notamment l'indication des immeubles ou parties d'immeubles dont la démolition, l'enlèvement ou l'altération sont interdits et dont la modification est soumise à des conditions spéciales, ainsi que l'indication des immeubles ou parties d'immeubles dont la démolition ou la modification pourra être imposée par l'autorité administrative à l'occasion d'opérations d'aménagement publiques ou privées.

En application de l'article L. 313-2, les travaux ayant pour effet de modifier l'état des immeubles doivent être soumis soit à autorisation dans les conditions et formes prévues pour le permis de construire, soit à autorisation spéciale pour les travaux qui ne ressortissent pas au permis de construire. Cette autorisation ne peut être délivrée que si les travaux sont compatibles avec le plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Les demandes de permis de construire concernant les immeubles compris dans le secteur sauvegardé sont soumises par l'autorité chargée d'instruire la demande à l' **architecte des bâtiments de France**.

En cas de désaccord entre, d'une part, l'architecte des Bâtiments de France et, d'autre part, soit le maire ou l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, soit le pétitionnaire, sur la compatibilité des travaux avec le plan de sauvegarde et de mise en valeur ou sur les prescriptions imposées au propriétaire, le représentant de l'Etat dans la région émet, après consultation de la section de la commission régionale du patrimoine et des sites, un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France.

Rappelons que cette rédaction est issue de l'article 112 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, introduit par le Sénat pour faire suite à la proposition de loi présentée par notre collègue Pierre Fauchon et adoptée sur le rapport de notre collègue Philippe Richert le 14 juin 2001.

L'article R. 313-19-1 précise que le plan de sauvegarde et de mise en valeur rendu public ou approuvé s'applique aux immeubles protégés au titre des lois des 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et 2 mai 1930 sur les sites, et compris dans les limites du secteur sauvegardé.

Le présent article vise à simplifier le droit applicable aux secteurs sauvegardés en disposant que les immeubles situés dans le périmètre d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé ne sont pas soumis aux servitudes d'utilité publique instituées en application de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et des articles L. 341-1 et suivants du code de l'environnement, issus de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

Il transpose aux plans de sauvegarde et de mise en valeur une disposition déjà prévue au bénéfice des **zones de protection du patrimoine architectural et urbain** par l'article 72 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Il s'agit en pratique de permettre aux architectes des Bâtiments de n'avoir qu'un avis à émettre sur les demandes de permis de construire.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** de précision et corrigeant une erreur de référence et vous propose d'adopter l'article 5 *sexies* **ainsi modifié**.

Article 6

(art. L. 332-11-1 du code de l'urbanisme)

Remplacement de la participation pour voies nouvelles et réseaux par une participation pour voirie et réseaux

Cet article tend à modifier l'article L. 332-11-1 du code de l'urbanisme afin de lever les ambiguïtés entourant la participation pour voies nouvelles et réseaux, renommée participation pour voirie et réseaux.

1. Le droit en vigueur

La participation pour voies nouvelles et réseaux a été instituée par l'article 46 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, en remplacement de la **participation pour le financement des équipements des services publics à caractère industriel et commercial**.

Cette dernière présentait l'inconvénient de ne pouvoir être exigée que du premier constructeur dont le projet rendait nécessaire l'extension d'un réseau. Aucun financement ne pouvait ainsi être demandé des bénéficiaires de raccordements ultérieurs sur les équipements concernés. En outre, la participation ne concernait que le financement des réseaux de distribution de l'eau potable, de l'électricité, du gaz et des réseaux d'assainissement. La commune devait donc supporter le coût des travaux de voirie.

Inspirée de la taxe de riveraineté mise en place Alsace et en Lorraine par une loi du 21 mai 1879, la participation pour voie nouvelle et réseaux vise à assurer une péréquation du coût des équipements publics, non plus entre les constructions édifiées, mais entre les propriétés foncières nouvellement desservies. Son régime est fixé aux articles L. 332-11-1 et L. 332-11-2 du code de l'urbanisme.

Il permet à une commune, dès lors qu'elle a décidé de créer un segment de voie urbaine, soit en édifiant une voie entièrement nouvelle soit en aménageant une voie existante, de **mettre à la charge de tous les propriétaires des terrains que l'aménagement rendra constructibles non seulement le coût des réseaux mais également celui de l'aménagement de la voie et de l'éclairage public**. La participation est calculée en tenant compte de la surface des terrains.

La participation est due à compter de la construction d'un bâtiment sur le terrain. Toutefois, la commune et les propriétaires peuvent décider d'un commun accord, par **convention**, un **paiement anticipé** afin de faciliter la réalisation de la voie. Dans ce cas, la convention garantit le maintien de la constructibilité du terrain pendant cinq ans à compter de sa signature.

La nouvelle participation ne s'applique pas de plein droit. Elle doit d'abord être instituée par délibération du conseil municipal. Celui-ci arrêtera ensuite, par une délibération prise pour chaque voie nouvelle et pour chaque réseau réalisé, la part du coût des travaux mise à la charge des propriétaires riverains.

La participation n'est pas due pour les voies et réseaux compris dans le programme d'équipements publics d'une zone d'aménagement concerté ou d'un programme d'aménagement d'ensemble. Les opérations de construction de logements sociaux peuvent par ailleurs en être exemptées.

2. Une mise en œuvre difficile

L'institution de la participation pour voies nouvelles et réseaux a été source de nombreuses difficultés pour les élus locaux. La concision de la loi s'est traduite par des interprétations contradictoires et souvent restrictives de certaines de ses dispositions.

Il ressort clairement des débats parlementaires, en particulier au Sénat, que la participation peut être utilisée pour financer l'aménagement des **voies existantes** et des **réseaux associés**. M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville, avait ainsi déclaré devant notre Haute assemblée, le 4 mai 2000, que « *le texte proposé par le Gouvernement, qui transpose, je le répète, un mécanisme existant en Alsace-Moselle, permet le financement de voies nouvelles ou la viabilisation d'une voie existante non équipée.* »

Cette interprétation a été confirmée récemment par M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, dans la lettre précitée qu'il a adressée aux préfets et aux directeurs de l'équipement le 21 janvier dernier.

Pourtant, comme s'en sont fait l'écho nombre de nombreux parlementaires dans des questions écrites au Gouvernement, les élus locaux sont confrontés sur le terrain à des **interprétations restrictives** et **parfois divergentes** de la loi par les directions départementales de l'équipement. Il est vrai que la circulaire du 27 juillet 2001, relative à la réforme des contributions d'urbanisme issue de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, les y incitait, en disposant que « *des travaux limités au financement d'extension ou de renforcement des seuls réseaux d'infrastructure n'entrent pas dans le champ d'application de la participation* ».

De nombreuses communes ont cru par ailleurs qu'elles devaient non seulement réaliser l'ensemble des travaux prévus avant la délivrance du premier permis de construire mais également en assurer le préfinancement. Tel n'est pourtant pas le cas : l'article L. 332-11-2 du code de l'urbanisme dispose, d'une part, que les propriétaires peuvent conclure avec la commune une convention par laquelle ils offrent de verser la participation

avant la délivrance d'une autorisation de construire, d'autre part, que la convention fixe le délai dans lequel la voie et les réseaux seront réalisés et les modalités de règlement de la participation.

La **lettre aux préfets et aux directions de l'équipement** du 21 janvier dernier précise ainsi que la commune peut échelonner la réalisation des travaux selon le rythme des constructions, et donc des contributions qui lui seront versées au fur et à mesure de la délivrance des permis de construire suivants. Elle souligne qu'« *il est donc de son intérêt de mentionner dans la délibération propre à la voie, l'ensemble des aménagements qu'elle prévoit de réaliser à terme et, au minimum, ceux qui la mettent à l'abri de revendications et donc de dépenses ultérieures* ».

3. Le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article vise donc à clarifier les dispositions de l'article L. 332-11-1 du code de l'urbanisme, afin de mettre un terme aux interprétations divergentes et restrictives qu'elles pouvaient susciter.

Le 1° tend à réécrire le *premier alinéa*, afin de préciser que le conseil municipal peut instituer une participation pour voirie et réseaux en vue de financer en tout ou en partie la construction de voies nouvelles ou l'aménagement des voies existantes ainsi que les réseaux qui leur sont associés, lorsque ces travaux sont réalisés pour permettre l'implantation de nouvelles constructions.

Sur proposition de sa commission des Affaires économiques, acceptée par le Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a précisé que la participation pouvait être instituée en vue de financer l'établissement ou l'adaptation des réseaux associés aux voies nouvelles et aux voies existantes.

Dans sa rédaction actuelle, le premier alinéa de l'article L. 332-11-1 dispose que « *le conseil municipal peut instituer une participation pour le financement de tout ou partie des voies nouvelles et des réseaux réalisés pour permettre l'implantation de nouvelles constructions.* »

Le **changement de la dénomination** de la participation et la **mention explicite selon laquelle elle permettra de financer l'aménagement des voies existantes** semblent donc de nature à dissiper toute ambiguïté.

Le 2° et le 3° tendent respectivement à remplacer le deuxième alinéa de l'article L. 332-11-1 du code de l'urbanisme par *trois alinéas* et à supprimer son dernier alinéa, afin de préciser les **modalités de calcul** de la participation.

Dans sa rédaction actuelle, le deuxième alinéa de l'article L. 332-11-1 du code de l'urbanisme dresse une **liste limitative** des équipements dont la commune peut demander le financement, total ou partiel. Il s'agit de

l'établissement de la voie, du dispositif d'écoulement des eaux pluviales, de l'éclairage public et des infrastructures nécessaires à la réalisation des réseaux d'eau potable, d'électricité, de gaz et d'assainissement.

Il précise que ce **coût** est **réparti au prorata de la superficie des terrains nouvellement desservis**, pondérée des droits à construire lorsqu'un coefficient d'occupation des sols a été institué, **et situés à moins de quatre-vingt mètres de la voie**.

Le dernier alinéa du même article dispose que le conseil municipal arrête par délibération, pour chaque voie nouvelle et pour chaque réseau réalisé, la part du coût des travaux mis à la charge des propriétaires riverains.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi visait uniquement à réécrire ce dernier alinéa pour indiquer que le conseil municipal devrait préciser par délibération les éléments à prendre en compte pour le calcul de la participation en fonction de l'équipement prévu pour chaque voie et des travaux à réaliser. Il précisait que lorsqu'une voie était déjà aménagée pour accueillir de nouvelles constructions, seuls les nouveaux équipements étaient pris en compte. Enfin, il disposait que la délibération du conseil municipal devait arrêter, en outre, la part du coût des travaux mise à la charge des propriétaires riverains.

Sur proposition de sa commission des Affaires économiques et avec l'accord du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a souhaité expliciter davantage les règles applicables.

Le *deuxième alinéa* dispose désormais que, pour chaque voie, le conseil municipal précise, par délibération, les travaux à prendre en compte pour le calcul de la participation, compte tenu de l'équipement de la voie prévu à terme.

Peuvent être financés : les travaux et acquisitions foncières relatifs à la voie, « y compris » l'éclairage public, le dispositif d'écoulement des eaux pluviales et les éléments nécessaires au passage des réseaux souterrains de communication, ainsi que les réseaux d'eau potable, d'électricité et d'assainissement.

La liste des équipements susceptibles d'être mis à la charge des propriétaires est ainsi enrichie des éléments nécessaires au passage des réseaux souterrains de communication, c'est-à-dire les fourreaux, mais amputée des réseaux de gaz. Il a été indiqué à votre rapporteur pour avis que la desserte en gaz n'étant pas une condition nécessaire à la délivrance du permis de construire, prévoir son financement par les propriétaires de terrains pourrait être assimilé à de la vente forcée.

Sur ce point, votre commission des Lois vous soumet, en concertation avec votre commission des Affaires économiques, un **amendement** de clarification.

Aux termes du *troisième* alinéa, seuls les travaux et acquisitions foncières à réaliser définis dans la délibération peuvent être mis à la charge des propriétaires.

Lorsqu'une voie préexiste, si aucun aménagement supplémentaire n'est prévu dans la délibération, ces travaux peuvent ne concerner que les réseaux. Dans ce cas, la délibération peut prévoir, avec l'accord du ou des établissements publics de coopération intercommunale ou syndicats mixtes compétents pour ces réseaux, que la participation leur sera versée directement.

Aux termes de l'article L. 312-13, lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte compétent pour la réalisation des équipements donnant lieu à participation, la participation est instituée, dans les mêmes conditions, par l'établissement public qui exerce la compétence considérée, quel que soit le mode de gestion retenu ; elle est versée à l'établissement public.

Cette précision était sans doute utile dans la mesure où de nombreux élus locaux s'inquiétaient de savoir si la participation pour voies nouvelles et réseaux pouvait être perçue par un syndicat mixte compétent à l'égard des seuls réseaux.

Enfin, le *quatrième alinéa* indique que la délibération du conseil municipal arrête la part du coût mise à la charge des propriétaires riverains.

Cette part devra être répartie entre les propriétaires au prorata de la superficie des terrains nouvellement desservis et situés à moins de quatre-vingt mètres de la voie.

Est donc **supprimée la possibilité de pondérer la superficie par les droits à construire lorsqu'un coefficient d'occupation des sols a été institué**. Cette suppression repose sur une triple motivation : d'une part, le coût des équipements supporté par la commune est indépendant de la superficie du terrain desservi ; d'autre part, une telle modulation risquerait de mettre en cause le principe d'égalité devant le service public ; enfin, la mise en œuvre de cette faculté s'est révélée, dans la pratique, extrêmement complexe.

Afin de laisser **davantage de liberté au conseil municipal**, il est précisé que la délibération pourra, en fonction des circonstances locales, modifier en tout ou en partie cette limite de quatre-vingt mètres, sans que la distance à la voie de la nouvelle limite puisse excéder **cent mètres** ni être inférieure à **soixante mètres**. La délibération pourra également exclure les terrains qui ne sont pas desservis par la voie du fait de **contraintes physiques**.

La complexité apparente du dispositif adopté par l'Assemblée nationale résulte de l'obligation posée par l'article 34 de la Constitution d'encadrer dans la loi les conditions de fixation de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement des impositions de toutes natures.

Sur le fond, votre rapporteur pour avis souscrit pleinement à l'objectif d'extension des responsabilités des élus locaux, qui s'inscrit dans le droit fil de la révision constitutionnelle en cours.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 6 **ainsi modifié**.

Article additionnel après l'article 6
(art. 50 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000
relative à la solidarité et au renouvellement urbains)

Coordination

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à modifier le II de l'article 50 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains afin de tirer la conséquence du changement de la dénomination « participation au financement des voies nouvelles et réseaux » en « participation pour voirie et réseaux ».

Aux termes de cet article, le plafond légal de densité est supprimé de plein droit en cas d'institution de la participation au financement des voies nouvelles et réseaux.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** après l'article 6 que votre commission des Lois vous propose d'insérer.

Article additionnel après l'article 6
**Sécurité juridique des délibérations, conventions et actes
relatifs à la participation pour le financement
des voies nouvelles et réseaux**

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à prévoir que les délibérations ayant institué la participation au financement des voies nouvelles et réseaux valent institution de la participation pour voirie et réseaux.

Une petite commune qui délivre peu de permis de construire se trouverait dans l'illégalité pour réclamer une participation si elle délivrait un permis de construire, après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, sans avoir pris, au préalable, une nouvelle délibération pour instituer la participation pour voirie et réseaux.

Cet amendement vise donc à assurer la sécurité juridique des délibérations, conventions et actes relatifs à la participation pour le financement des voies nouvelles et réseaux adoptés avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** après l'article 6 que votre commission des Lois vous propose d'insérer.

Article 6 bis (nouveau)
(art. L. 332-6-1 du code de l'urbanisme)

Coordination

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission des Affaires économiques avec l'accord du Gouvernement, tend à modifier l'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme afin de tenir compte de la transformation de la participation pour voies nouvelles et réseaux en une participation pour voirie et réseaux.

L'article L. 332-6-1 dresse la liste des contributions aux dépenses d'équipements publics susceptibles d'être exigées des bénéficiaires d'autorisations de construire. La modification proposée constitue une simple mesure de coordination visant à tirer les conséquences du changement de dénomination de la participation pour voies nouvelles et réseaux.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 6 *bis* **sans modification**.

Article additionnel après l'article 6 bis
(art. L. 430-1 du code de l'urbanisme)

Permis de démolir dans les communes dépourvues de document d'urbanisme

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à compléter l'article L. 430-1 du code de l'urbanisme, afin d'autoriser la mise en place, par délibération du conseil municipal, d'un permis de démolir dans les communes dépourvues de document d'urbanisme.

Depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, le permis de démolir peut être exigé dans les communes où un plan local d'urbanisme ou une carte communale a été approuvé¹.

La mission commune d'information du Sénat sur la montagne a mis en lumière les méfaits des pratiques consistant à démonter un chalet d'alpage pour le reconstruire dans une autre commune. Cette pratique conduit à l'appauvrissement du patrimoine architectural des vallées concernées.

¹ Article L. 430-4 du code de l'urbanisme.

Aussi est-il proposé, conformément à la proposition n° 63 de la mission, de rendre les dispositions du code de l'urbanisme relatives aux permis de démolir applicables aux communes qui ne sont pas dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols, dans des périmètres délimités par délibération du conseil municipal.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission des Lois vous propose d'insérer après l'article 6 *bis*.

Article 6 ter (nouveau)

(art. L. 442-1 et L. 442-2 du code de l'urbanisme)

Possibilité pour les communes dépourvues de plan local d'urbanisme de soumettre à autorisation préalable des travaux pouvant détruire un élément de paysage à protéger et à mettre en valeur

Cet article tend à compléter les articles L. 442-1 et L. 442-2 du code de l'urbanisme, afin de permettre aux communes dépourvues de plan local d'urbanisme de soumettre à autorisation préalable des travaux pouvant détruire un élément de paysage à protéger et à mettre en valeur.

Il a été adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de MM. François Sauvadet et Philippe Folliot avec les avis favorables de la commission des Affaires économiques et du Gouvernement.

L'article L. 442-2 du code de l'urbanisme dispose que tous travaux ayant pour effet de détruire un élément de paysage identifié par un plan local d'urbanisme et non soumis à un régime d'autorisation doivent faire l'objet d'une autorisation préalable au titre des installations et travaux divers.

Aux termes de l'article L. 442-1 du même code, l'autorisation au titre des installations et travaux divers est délivrée :

- dans les communes où un plan local d'urbanisme ou une carte communale a été approuvé, au nom de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale ou de l'Etat, selon le choix effectué par la commune ;

- dans les autres communes, au nom de l'Etat.

L'article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme dispose en effet que le permis de construire est délivré par le maire au nom de la commune dans les communes où une carte communale ou un plan local d'urbanisme a été approuvé. Lorsque la compétence est déléguée à un établissement public de coopération intercommunale, elle est exercée par le président de l'établissement public au nom de l'établissement.

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a toutefois donné la possibilité au conseil municipal, lors de sa délibération approuvant la carte communale, de décider que les permis de construire sont délivrés au nom de l'Etat.

Les types d'installations et de travaux divers soumis à autorisation sont précisés à l'article R. 442-2 l'urbanisme. Il s'agit :

- des parcs d'attractions et des aires de jeux et de sports, dès lors qu'ils sont ouverts au public ;

- des aires de stationnement ouvertes au public et des dépôts de véhicules, lorsqu'ils sont susceptibles de contenir au moins dix unités et qu'ils ne sont pas soumis à autorisation à un autre titre, ainsi que des garages collectifs de caravanes ;

- des affouillements et exhaussements du sol, à la condition que leur superficie soit supérieure à 100 mètres carrés et que leur hauteur, s'il s'agit d'un exhaussement, ou leur profondeur dans le cas d'un affouillement, excède deux mètres.

Le **premier paragraphe (I)** du présent article vise à compléter l'article L. 442-2 du code de l'urbanisme, afin de permettre à une commune dépourvue de plan local d'urbanisme de subordonner à une autorisation préalable, au titre des installations et travaux divers, les travaux qui, sans être soumis à un régime d'autorisation préalable, ont pour effet de détruire un élément de paysage à protéger et à mettre en valeur. Cet élément de paysage devra être identifié par une délibération du conseil municipal prise après enquête publique.

Le **second paragraphe (II)** tend à compléter l'article L. 442-1 afin d'ouvrir au conseil municipal d'une commune dépourvue de plan local d'urbanisme ou de carte communale, la possibilité de prévoir que l'autorisation concernant ces travaux sera délivrée au nom de la commune, par dérogation au principe selon lequel ces autorisations sont accordées au nom de l'Etat.

M. Philippe Folliot a indiqué que ces dispositions visaient à permettre aux petites communes dépourvues de plan local d'urbanisme ou de carte communale de protéger « *un certain nombre d'éléments significatifs du paysage de nos campagnes, hameaux et villages, notamment les haies, talus et mares qui contribuent à l'équilibre écologique de notre territoire et à la prévention des risques naturels comme les inondations*¹. »

¹ Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – 29 janvier 2003 – pages 663 et 664.

On notera qu'il s'agit d'une dérogation, certes limitée, au principe selon lequel, en l'absence de plan local d'urbanisme ou de carte communale, les autorisations d'occupation des sols sont délivrées au nom de l'Etat. Les communes qui décideront d'exercer cette compétence devront par ailleurs prendre garde à ses conséquences en termes de responsabilité en cas de contentieux.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 6 *ter* **sans modification**.

.....

TITRE V DISPOSITIONS RELATIVES AUX PAYS

Ce titre V, inséré par l'Assemblée nationale sur proposition du président de sa commission des Affaires économiques avec l'accord du Gouvernement, vise à simplifier les règles de création et de fonctionnement des pays, afin de rendre à ces derniers leur vocation d'espaces de projet et d'éviter qu'en constituant une structure de gestion des politiques publiques, ils ne deviennent un nouvel échelon de collectivité territoriale.

Article 20 (nouveau)

(art. 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour
l'aménagement et le développement du territoire)

Simplification de la création et du fonctionnement des pays

Cet article tend à réécrire l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, afin de simplifier la création et le fonctionnement des pays.

Les pays ont été conçus comme des structures souples destinées à fédérer autour d'un projet de développement commun les communes et les établissements publics de coopération intercommunale situés sur un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale.

Créés par l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, ils ont connu un succès rapide : la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) avait lancé dès 1995 une expérimentation portant sur la définition de 42 pays ; à la fin de 1997, 250 projets étaient recensés.

En compliquant les règles relatives à la création et au fonctionnement des pays, la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire a malheureusement freiné leur développement. A la fin de l'année 2002, près de 60 % des communes, soit environ 25 % de la population faisaient partie d'un pays, même si les disparités régionales étaient fortes. Mais, sur les 300 démarches recensées, seuls 55 périmètres définitifs et 175 périmètres d'étude étaient arrêtés.

Les élus locaux souhaitant s'engager dans une telle démarche sont en effet soumis à un « parcours du combattant » scandé par des phases de délibérations et consultations multiples. Ce souci de large association, qui comporte d'évidentes vertus démocratiques, a pour contrepartie des inerties, des risques de blocage institutionnel et même de contentieux.

Les réunions irrégulières des conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) et la recomposition tardive des commissions départementales de coopération intercommunale après les élections municipales ont, en outre, rallongé les délais. Dans certaines régions, il aura fallu attendre le premier trimestre 2002 pour que la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire se prononce sur des périmètres d'étude proposés depuis deux ans !

Le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, avec l'accord du Gouvernement, sur proposition de M. Patrick Ollier, président de sa commission des Affaires économiques, tend à renouer avec l'esprit de 1995 en simplifiant la création et le fonctionnement des pays.

La rédaction proposée pour l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 est d'une bien plus grande concision que le texte actuel. Cette concision, qui peut s'avérer sources d'interrogations, témoigne de la volonté de rendre aux pays leur vocation d'espaces de projets et de laisser aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale la liberté de coordonner leurs actions.

Les deux premiers paragraphes donnent la **définition du pays**.

Aux termes du **premier paragraphe (I)**, lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui le composent ont vocation à se regrouper en pays.

Les innovations par rapport au droit actuel consistent, d'une part, dans l'indication du territoire pertinent pour l'élaboration d'un projet de développement, soit un bassin de vie ou d'emploi, d'autre part, dans la précision selon laquelle les pays ont vocation à regrouper les communes et les seuls établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Actuellement, tous les groupements de communes peuvent former un pays.

Le **deuxième paragraphe (II)** précise, d'une part, que le pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux de ses membres, d'autre part, qu'il constitue le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.

Le **troisième paragraphe (III)** conserve l'obligation de définir un **projet de pays**, et non plus une « charte de pays », et d'associer les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs à son élaboration, au sein d'un **conseil de développement**.

En revanche, contrairement au texte issu de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, la définition du contenu du projet de pays et l'organisation du conseil de développement sont laissés à l'initiative des élus locaux¹.

Votre commission des Lois salue cette simplification et cet assouplissement des contraintes pesant sur les collectivités territoriales. Que penser en effet de la rédaction actuelle de l'article 22 de la loi du 4 février 1995 issue de la loi du 25 juin 1999 selon laquelle la charte de pays « *exprime le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1^{er} et 15 juin 1992 et les orientations fondamentales de l'organisation spatiale qui en découlent, ainsi que les mesures permettant leur mise en œuvre* » ?

Le maintien de l'obligation de créer un conseil de développement et l'assouplissement notable de ses modalités de fonctionnement offrent une solution équilibrée.

La commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale avait initialement envisagé de supprimer cette obligation. Cependant, force est de constater que l'élaboration d'un projet pertinent de développement à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi implique d'y associer les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs. Le projet de loi ne précise pas si le conseil de développement sera dissout une fois le projet de pays élaboré. Il appartiendra donc aux élus locaux d'en décider.

¹ Dans sa rédaction actuelle, l'article 22 de la loi du 4 février 1995 dispose qu'un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Le conseil de développement s'organise librement. Il est associé à l'élaboration de la charte de pays. Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays. Le conseil de développement est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement du pays et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions.

Le **quatrième paragraphe (IV)** vise à assurer la **cohérence des périmètres** des pays avec ceux des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, des parcs naturels régionaux et des schémas de cohérence territoriale.

Il précise ainsi, dans son *premier alinéa*, que le périmètre du pays doit respecter les **limites des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre**. Cela signifie que le préfet pourra refuser, à l'avenir -l'article 21 du projet de loi tend en effet à valider les périmètres définitifs définis avant l'entrée en vigueur de ses dispositions-, de publier le périmètre du pays en cas de chevauchement. Réciproquement, il devra subordonner la création d'un établissement public de coopération intercommunale à la mise en cohérence de son périmètre avec celui d'un pays préexistant¹.

Aux termes du *deuxième alinéa*, lorsque le périmètre d'un pays inclut des communes situées dans un **parc naturel régional**, le projet de pays doit être compatible avec la charte de ce parc. L'organisme de gestion du parc assure alors la cohérence et la coordination des actions menées au titre du pays sur le territoire commun².

Si l'identité des périmètres n'est donc plus interdite, la primauté du parc naturel régional est consacrée. Aucun pouvoir de coercition, impliquant une quelconque forme de tutelle sur les collectivités territoriales, n'étant toutefois reconnu à son organisme de gestion, cette disposition ne semble pas encourir le risque d'une censure du Conseil constitutionnel.

Rappelons que le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, qui devrait être prochainement soumis au Parlement réuni en Congrès, inscrit dans la Constitution le principe de

¹ Dans sa rédaction actuelle, l'article 22 de la loi du 4 février 1995 dispose que « le pays doit respecter le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre. Une commune membre d'un pays constaté à la date de la publication de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et d'un établissement public de coopération intercommunale peut concilier cette double appartenance si les missions qu'elle partage dans le pays ne recourent pas les compétences de l'établissement public de coopération intercommunale auquel elle appartient. Les modalités de cette double appartenance sont précisées par une convention entre la commune, le pays et l'établissement public de coopération intercommunale et des pays mentionnés au treizième alinéa de l'article 22. »

² Dans sa rédaction actuelle, l'article 22 de la loi du 4 février 1995 indique qu'« il ne peut être reconnu de pays dont le périmètre coïncide exactement avec celui d'un parc naturel régional. Si le territoire du pays recouvre une partie du périmètre d'un parc naturel régional ou si le territoire d'un parc naturel régional recouvre une partie du territoire d'un pays et qu'il ne peut être procédé à l'harmonisation de périmètres, la reconnaissance de la dernière entité constituée nécessite la définition préalable, par convention passée entre les parties concernées, des missions respectives confiées aux organismes de gestion du parc naturel régional et du pays sur les parties communes. La charte du pays et les actions qui en procèdent doivent être, sur les parties communes, compatibles avec les orientations de protection, de mise en valeur et de développement définies par la charte du parc naturel régional en application de l'article L. 244-1 du code rural. »

l'**interdiction de la tutelle** d'une collectivité territoriale sur une autre mais ouvre à la loi, en cas de compétences croisées entre collectivités, la possibilité d'autoriser l'une d'entre elles à organiser les modalités de leur action commune et de jouer ainsi un rôle de **chef de file**.

Enfin, aux termes du *dernier alinéa* du IV, lorsque le périmètre d'un projet de pays recouvre en tout ou en partie celui d'un **schéma de cohérence territoriale** approuvé, le projet de pays tient compte du projet d'aménagement et de développement durable de ce schéma. Réciproquement, lorsque le projet de pays a déjà été arrêté, le projet d'aménagement et de développement durable du schéma de cohérence territoriale doit en tenir compte.

L'article L. 122-3 du code de l'urbanisme précise déjà que le projet de périmètre d'un schéma de cohérence territoriale doit tenir compte des pays.

Dans sa rédaction actuelle l'article 22 de la loi du 4 février 1995 dispose, quant à lui, que : « *lorsqu'un pays comprend des territoires soumis à une forte pression urbaine et n'est pas situé en tout ou partie à l'intérieur d'un périmètre d'un schéma de cohérence territoriale, les communes membres de ce pays peuvent selon les modalités prévues au III de l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme décider que la charte des pays comprendra tout ou partie des dispositions prévues à l'article L. 122-1 du même code en vue de préserver et requalifier le patrimoine naturel, paysager et culturel et de conforter les espaces agricoles et forestiers. Dans ce cas, les dispositions de la charte de pays sont soumises à enquête publique avant leur approbation et les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations fondamentales de la charte.* »

Le présent article opère, une fois encore, une heureuse simplification.

Les **paragraphes V et VI** assouplissent sensiblement la **procédure de création des pays**. Celle-ci est en effet particulièrement complexe actuellement.

Il convient, en premier lieu, de définir un **périmètre d'étude** du pays. Ce périmètre est arrêté par le représentant de l'Etat dans la région lorsque les communes appartiennent à la même région ou conjointement par les représentants de l'Etat dans les régions concernées dans le cas contraire. Ces arrêtés interviennent après **avis conforme** de la ou des conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire intéressées et après **avis** de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale compétentes, ainsi que des préfets des départements concernés et des conseils généraux et régionaux concernés. Ces avis sont réputés favorables s'ils ne sont pas rendus dans un délai de trois mois.

Après que le préfet a arrêté le périmètre d'étude du pays, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale ayant des compétences en matière d'aménagement et de développement économique élaborent, en **association** avec les départements et les régions intéressés et avec le conseil de développement, une **charte de pays**.

Enfin, lorsque la charte de pays a été adoptée, le préfet arrête le **périmètre définitif** du pays selon la même procédure que le périmètre provisoire.

En comparaison, la procédure prévue par les **V** et **VI** du texte proposé par le présent article apparaît d'une grande simplicité.

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés **approuvent à la fois le projet de pays et son périmètre**. Est ainsi **supprimée l'obligation de définir un périmètre d'étude**, qui visait à permettre à d'autres communes et groupements de s'associer au projet au cours de la procédure.

Rappelons qu'aux termes du **IV**, le **conseil de développement** doit être **associé** à l'élaboration du projet de pays.

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés demandent ensuite aux représentants de l'Etat dans les régions concernées de soumettre le projet de pays et son périmètre, pour **avis**, aux commissions départementales de la coopération intercommunale et aux conseils régionaux concernés, qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer.

Sont ainsi **supprimés l'avis conforme de la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire et l'avis simple des départements**.

Enfin, au vu du projet présenté et des avis formulés, les **représentants de l'Etat** dans les régions concernées **vérifient que le pays peut être formé** et en **publient le périmètre** par arrêté.

Votre commission des Lois approuve pleinement cette simplification de la procédure de création des pays. Elle vous soumet un **amendement** tendant à **rétablir l'avis des conseils généraux** concernés sur le projet de pays et son périmètre. Les départements apportent en effet une contribution essentielle au développement des bassins de vie et d'emploi que constituent les pays. Il n'est donc pas souhaitable de les écarter de la procédure. Celle-ci ne sera pas rallongée puisque cet avis, simple, devra être rendu dans le même délai que ceux des commissions départementales de la coopération intercommunale et des conseils régionaux concernés.

Le **VII** du texte proposé par le présent article laisse toute liberté aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour définir les **modalités d'organisation du pays**. Il précise simplement qu'ils peuvent désigner un ou plusieurs « chefs de file » pour la mise en œuvre de leur projet.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 22 de la loi du 4 février 1995 impose aux communes et aux groupements de communes qui constituent le pays, sauf si ce dernier est préalablement organisé sous la forme d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intégrant l'ensemble des communes inscrites dans son périmètre, soit de créer un **groupement d'intérêt public de développement local**, soit se constituer en **syndicat mixte**, pour pouvoir conclure un contrat particulier portant sur les principales politiques qui concourent au développement durable du pays.

Désormais, ils pourront soit recourir à un syndicat mixte, soit fonder une association, soit ne créer aucune structure. Il ne leur sera donc plus possible de créer des groupements d'intérêt public de développement local, puisque ces derniers seront privés de base légale. A titre transitoire, l'**article 21** du présent projet de loi prévoit la prorogation pour une durée de deux ans des groupements d'intérêt public de développement local actuels.

Les pays ont en effet vocation à constituer des espaces de projets et de coordination des initiatives de leurs membres, et non à devenir des structures lourdes de gestion des politiques publiques susceptibles de se transformer en un nouvel échelon de collectivité territoriale.

Il conviendra néanmoins, en cas de recours à une structure associative, de prendre garde aux risques de gestion de fait.

Votre rapporteur pour avis se félicite, enfin, de la possibilité de désigner des collectivités ou des établissements « chefs de file » pour assurer la mise en œuvre des projets de pays. Cette disposition reprend en effet des propositions qui étaient formulées de longue date par le Sénat et seront bientôt consacrées par la Constitution.

Il convient cependant de rappeler que, dans sa décision n° 94-358 du 26 janvier 1995 relative à la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire, le **Conseil constitutionnel** avait indiqué que « *le législateur ne saurait renvoyer à une convention conclue entre des collectivités territoriales le soin de désigner l'une d'entre elles comme chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant des autres sans définir les pouvoirs et les responsabilités afférents à cette fonction.* »

Aussi, lors de l'examen de la **loi n° 99-533 du 25 juin 1999** d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, le **Sénat** avait-il adopté un **article additionnel prévoyant la désignation d'une collectivité « chef de file »** pour des actions communes menées par la voie conventionnelle par les collectivités et leurs groupements en matière d'aménagement du territoire et de développement économique.

La collectivité « chef de file » devait jouer un rôle de coordination de la programmation et de l'exécution de ces actions communes. Garante de la cohérence des objectifs communs aux différentes collectivités, elle n'aurait exercé en aucun cas un pouvoir de contrainte. Mais cet article additionnel fut **écarté par l'Assemblée nationale** lors de la lecture définitive du projet de loi après l'échec de la commission mixte paritaire.

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a récemment confié aux régions un rôle de chef de file en matière d'aides directes aux entreprises mais elle n'a pas été soumise au Conseil constitutionnel.

Aussi votre commission des Lois vous soumet-elle **deux amendements** visant :

- d'une part, à supprimer la disposition, trop imprécise et susceptible d'encourir la censure du Conseil constitutionnel, selon laquelle les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent désigner un chef de file pour mettre en œuvre leurs projets ;

- d'autre part, à compléter le VIII afin de leur permettre de confier à un organisme intermédiaire, au sens du droit communautaire, la gestion et la mise en œuvre de tout ou partie du contrat dont ils sont signataires.

En effet, le **VIII** du texte proposé par cet article pour l'article 22 de la loi du 4 février 1995, dispose que, pour mettre en œuvre le projet qu'ils ont approuvés les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent conclure un **contrat** avec l'Etat, la région ou les départements concernés, par lequel ils s'engagent à coordonner leurs actions et à faire converger leurs moyens en vue de la réalisation du projet de pays.

Il précise également, comme le prévoit déjà le droit actuel, que l'Etat et les collectivités territoriales tiennent compte du projet de pays pour **l'organisation des services publics**.

La possibilité de conclure un « contrat particulier » portant sur les principes qui concourent au développement durable du pays, en application du contrat de plan Etat région, constitue indéniablement l'un des attraits des pays. Ce contrat doit en effet permettre aux élus de mieux défendre leurs projets en vue d'obtenir des soutiens financiers et d'obtenir des aides dans un cadre global et pluriannuel, plutôt qu'au coup par coup.

La contractualisation avec les pays ne devrait toutefois devenir effective que cette année. Seuls trois contrats avaient été signés au 31 mai 2002, mais plusieurs dizaines étaient en cours de négociation.

Contrairement, aux dispositions en vigueur, le présent article ne prévoit pas que la structure chargée du pays pourra conclure elle-même un contrat. La rédaction retenue autorise par ailleurs aussi bien la signature d'un contrat commun à tous les membres du pays que des contrats propres à chacun.

Les pays offrent sans doute une structure souple aux communes qui ne sont pas encore prêtes à s'engager dans l'intercommunalité mais sont désireuses de coordonner leurs actions. Aussi est-il légitime que ces communes isolées puissent, elles aussi, signer un contrat au titre de la mise en œuvre du pays.

Votre rapporteur pour avis rappelle cependant que les pays ont vocation à fédérer les établissements publics de coopération intercommunale, ces derniers constituant à leur tour la structure idoine de regroupement des communes. Dans ces conditions, il faudra veiller à ce que la possibilité offerte à des communes isolées de signer des contrats de pays ne constitue pas un frein au développement de l'intercommunalité.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 20 **ainsi modifié**.

Article 21 (nouveau)
Sort des pays existants

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement et avec l'accord de sa commission des Affaires économiques, vise à assurer la pérennité des pays déjà créés.

Le **I** dispose que les pays dont le périmètre définitif a été reconnu avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont réputés constitués dans les nouvelles conditions qu'elle institue.

Le **II** indique que les groupements d'intérêt public de développement local créés en application de l'article 25 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire sont prorogés pour une durée de deux ans à compter de la publication de la présente loi.

L'article 20 du projet de loi ayant supprimé la possibilité de créer des groupements d'intérêt public de développement local pour fédérer les membres du pays, il convient en effet de prévoir un dispositif transitoire.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 21 **sans modification**.

Article 22 (nouveau)

Coordination

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission des Affaires économiques avec l'accord du Gouvernement, comporte des mesures de coordination avec la réforme du régime juridique des pays.

Le **I** opère une coordination à l'article 2 de la loi du 4 février 1995.

Le **II** vise à changer une référence dans le III du B de l'article premier de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains selon lequel, lorsqu'un pays est inclus dans un schéma de cohérence territoriale, ses dispositions se substituent aux dispositions de l'urbanisme de la charte de pays à compter de l'approbation de ce schéma de cohérence territoriale.

Le **III** opère également une coordination à l'article 54 de la loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000 de finances rectificative pour 2000, aux termes duquel, les comptes des groupements d'intérêt public de développement local sont gérés par un comptable public désigné par arrêté du ministre chargé du budget. Il remplace la référence à l'article 22 de la loi du 4 février 1995 par une référence à l'article 21 de l'actuel projet de loi.

Enfin, le **IV** réécrit l'article L. 333-4 du code de l'environnement, afin de prévoir qu'en cas de coïncidence, partielle ou totale, entre le périmètre d'un pays et celui d'un parc naturel régional, la compatibilité des documents et la cohérence des actions menées sur le territoire commun sont assurées dans les conditions prévues par le IV l'article 22 de la loi du 4 février 1995.

Ce paragraphe ne confie toutefois à l'organisme de gestion du parc naturel régional que la mission d'assurer la cohérence et la coordination des actions menées au titre du pays sur le territoire commun et non pas de veiller à la compatibilité des documents.

Votre commission des Lois vous soumet en conséquence un **amendement** tendant à harmoniser les deux rédactions en alignant celle du code de l'environnement sur celle de l'article 22 de la loi du 4 février 1995.

Elle vous propose d'adopter l'article 22 **ainsi modifié**.

ANNEXE

**AMENDEMENTS PRÉSENTÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS**

~~~

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

Avant l'article premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 111-3 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Peut également être autorisée, sauf dispositions contraires des documents d'urbanisme et sous réserve des dispositions de l'article L. 421-5, la reconstruction d'un bâtiment dont il reste l'essentiel des murs porteurs. »

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

Avant l'article premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. L'article L. 121-7 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dépenses exposées par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pour les études, l'élaboration, la modification et la révision de leurs documents d'urbanisme sont inscrites en section d'investissement de leur budget. Elles ouvrent droit aux attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée. »

II. La perte de recettes résultant pour le budget de l'Etat des dispositions du I ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

### **Article premier**

Au début du premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme, après les mots :

Dans les communes

insérer les mots :

qui sont

### **Article premier**

Dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour le même article, après les mots :

quinze kilomètres du rivage de la mer,

insérer le mot :

et

### **Article premier**

I. Dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme, remplacer les mots :

zone d'urbanisation future

par les mots :

zone à urbaniser

II. Dans le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour le même article, remplacer les mots :

zones d'urbanisation future

par les mots :

zones à urbaniser

### **Article premier**

A. Compléter cet article par un II ainsi rédigé :

II. A la fin du cinquième alinéa du même article, le chiffre : « 15 000 » est remplacé par le chiffre : « 50 000 ».

B. En conséquence, insérer un I au début de cet article.

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

Après l'article premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans le deuxième alinéa du II de l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme, après les mots : « des périmètres déjà définis », sont insérés les mots : « des autres schémas de cohérence territoriale, ».

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

Après l'article premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

A. Le troisième paragraphe (III) de l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

« III. - Un projet de périmètre est déterminé, selon les cas, par les conseils municipaux ou l'organe délibérant du ou des établissements publics de coopération intercommunale compétents, à la majorité des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la majorité de la moitié au moins des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale. Si des communes ne sont pas membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de schéma de cohérence territoriale, la majorité doit comprendre, dans chaque cas, au moins un tiers d'entre elles. Pour le calcul de la majorité, les établissements publics de coopération intercommunale comptent pour autant de communes qu'ils comprennent de communes membres.

B. Le même article est complété par un paragraphe ainsi rédigé :

« IV. - Le projet de périmètre est communiqué au préfet. Ce dernier recueille l'avis du ou des conseils généraux concernés. Cet avis est réputé positif s'il n'a pas été formulé dans un délai de trois mois. Le préfet publie par arrêté le périmètre du schéma de cohérence territoriale après s'être assuré du respect des conditions définies aux II et III ci-dessus. »

#### **Article premier quater**

Dans la première phrase du texte proposé par le I de cet article pour l'article L. 122-13 du code de l'urbanisme, après les mots :

l'économie générale

supprimer les mots :

des orientations

#### **Article 2**

Rédiger comme suit les deux alinéas du texte proposé par le 1° de cet article pour l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme :

« Ils comportent un projet d'aménagement et de développement durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune.

« Ils peuvent en outre comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à aménager, à mettre en valeur, à restructurer ou à réhabiliter. Ces orientations peuvent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en oeuvre, notamment pour permettre le renouvellement urbain, assurer le développement de la commune, lutter contre l'insalubrité ou mettre en valeur l'environnement, les paysages et les entrées de villes. Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics. »

#### **Article 2**

Dans le texte proposé par le 2° de cet article pour le quatrième alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, remplacer les mots :

Ils fixent,

par les mots :

Les plans locaux d'urbanisme comportent un règlement qui fixe,

### **Article 3**

Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme :

« Art. L. 123-5. - Le règlement et ses documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan.

« Ces travaux ou opérations doivent en outre être compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement mentionnées au troisième alinéa de l'article L. 123-1 et avec leurs documents graphiques. »

### **Article additionnel après l'article 3**

Après l'article 3, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le premier alinéa de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme est complété par une phrase ainsi rédigée :

Lorsque la commune est limitrophe d'un schéma de cohérence territoriale sans être couverte par un autre schéma, la délibération est également notifiée à l'établissement public chargé de ce schéma en application de l'article L. 122-4.

### **Article additionnel après l'article 3**

Après l'article 3, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le deuxième alinéa de l'article L. 123-8 est ainsi rédigé :

« Il en est de même des présidents des établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents, des maires des communes voisines, ou de leurs représentants, ainsi que du président de l'établissement public chargé, en application de l'article L. 122-4, d'un schéma de cohérence territoriale dont la commune, lorsqu'elle n'est pas couverte par un tel schéma, est limitrophe. »

### **Article additionnel après l'article 3**

Après l'article 3, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après les mots : « à leur demande, », la fin de la deuxième phrase du second alinéa de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme est ainsi rédigée : « aux communes limitrophes, aux établissements publics de coopération intercommunale directement intéressés, ainsi qu'à l'établissement public chargé d'un schéma de cohérence territoriale dont la commune est limitrophe, lorsqu'elle n'est pas couverte par un tel schéma. »

#### **Article 4**

Remplacer les deuxième, troisième et quatrième alinéas du texte proposé par cet article pour l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme par quatre alinéas ainsi rédigés :

« La procédure de modification peut être utilisée à condition que la modification envisagée :

« a) ne porte pas atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 123-1 ;

« b) ne réduise pas un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, ou une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ;

« c) ne comporte pas de graves risques de nuisance.

#### **Article 4**

Rédiger comme suit le sixième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme :

« Dans les autres cas que ceux visés aux a, b et c, le plan local d'urbanisme peut faire l'objet d'une révision selon les modalités définies aux articles L. 123-6 à L. 123-12.

#### **Article additionnel après l'article 4**

Insérer un article additionnel après l'article 4 ainsi rédigé :

L'article L. 123-18 du code de l'urbanisme est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Le débat prévu au premier alinéa de l'article L. 123-9 est également organisé au sein des conseils municipaux des communes couvertes par le projet de plan local d'urbanisme ou concernées par le projet de révision. Le projet arrêté leur est soumis pour avis. Cet avis est donné dans un délai de trois mois ; à défaut, il est réputé favorable.

« Les maires de ces communes sont invités à participer à l'examen conjoint, prévu au dernier alinéa de l'article L. 123-13 en cas de révision simplifiée du plan local d'urbanisme, et au troisième alinéa de l'article L. 123-16 en cas de mise en compatibilité avec une déclaration d'utilité publique ou une déclaration de projet. En cas de modification, le projet leur est notifié dans les conditions prévues au sixième alinéa de l'article L. 123-13. »

#### **Article 5**

Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Les deux premiers alinéas de l'article L. 123-19 du code de l'urbanisme sont remplacés par six alinéas ainsi rédigés :

### **Article 5**

Dans le troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 123-19 du code de l'urbanisme, remplacer les mots :

au b

par les mots :

aux b et c

### **Article 5**

A la fin du quatrième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 123-19 du code de l'urbanisme, supprimer les mots :

et que la commune ait préalablement prescrit une révision générale

### **Article additionnel après l'article 5**

Insérer un article additionnel après l'article 5 ainsi rédigé :

Les délibérations prescrivant la révision d'urgence d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme, en application des dispositions des articles L. 123-13 et L. 123-19 du code de l'urbanisme dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° ..... du ..... portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction valent prescription d'une révision simplifiée.

### **Article additionnel après l'article 5**

Après l'article 5, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La fin du I de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme est ainsi modifiée:

1° Après les mots : « d'anciens chalets d'alpage », sont insérés les mots : « ou de bâtiments d'estive » ;

2° Après les mots : « les extensions limitées de chalets d'alpage », sont insérés les mots : « ou de bâtiments d'estive ».

### **Article additionnel après l'article 5**

Après l'article 5, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le I de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque d'anciens chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive, existants ou anciens, ne sont pas desservis par les voies et réseaux, ou lorsqu'ils sont desservis par des voies qui ne sont pas utilisables en période hivernale, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut subordonner sa mise en oeuvre à l'institution d'une servitude administrative, publiée au bureau des hypothèques, interdisant l'utilisation du bâtiment en période hivernale ou limitant son usage pour tenir compte de l'absence de réseau. Lorsque le terrain n'est pas desservi par une voie carrossable, la servitude rappelle l'interdiction de circulation des véhicules à moteurs édictée par l'article L. 362-1 du code de l'environnement. »

### **Article additionnel après l'article 5**

Après l'article 5, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les communes qui ne sont pas dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale, des constructions isolées peuvent être exceptionnellement autorisées, dans les conditions définies au 4° de l'article L. 111-1-2, à condition que la commune ne subisse pas de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires et que la dérogation envisagée soit compatible avec la protection des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard. »

### **Article 5 bis**

Supprimer cet article.

### **Article additionnel après l'article 5 bis**

Après l'article 5 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le premier alinéa de l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les conseils municipaux des communes dotées d'une carte communale approuvée peuvent, en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement, instituer un droit de préemption dans un ou plusieurs périmètres délimités par la carte. La délibération précise, pour chaque périmètre, l'équipement ou l'opération projetée.

### **Article 5 ter**

Rédiger comme suit la seconde phrase du texte proposé par cet article pour compléter le I de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme :

Dans ce cas, la délibération prévue aux premier et sixième alinéas est prise par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

### **Article 5 quater**

Dans le troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 311-7 du code de l'urbanisme, remplacer les mots :

l'économie générale de l'urbanisme de la commune

par les mots :

l'économie générale du plan d'occupation des sols ou, en l'absence d'un tel document, aux caractéristiques de l'urbanisme de la commune

### **Article 5 quater**

Dans le troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 311-7 du code de l'urbanisme, remplacer les mots :

au b

par les mots :

aux b et c

### **Article 5 quinquies**

Rédiger comme suit cet article :

La première phrase du cinquième alinéa de l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme est ainsi rédigée :

Dans les secteurs sauvegardés, il est établi un plan de sauvegarde et de mise en valeur auquel est applicable le régime juridique des plans locaux d'urbanisme, à l'exception du deuxième alinéa de l'article L. 123-1, des articles L. 123-6 à L. 123-16 et des deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article L. 130-1.

### **Article 5 sexies**

Rédiger comme suite le texte proposé par cet article pour insérer un article L. 313-2-1 dans le code de l'urbanisme :

« Art. L. 313-2-1. - Les immeubles situés dans le périmètre d'un secteur sauvegardé dont le plan de sauvegarde et de mise en valeur a été approuvé ne sont pas soumis aux servitudes d'utilité publique instituées en application du 3° de l'article premier et des articles 13 bis et 13 ter de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et de l'article L. 341-1 du code de l'environnement. »

### **Article 6**

Rédiger comme suit la seconde phrase du premier alinéa du texte proposé par le 2° de cet article pour l'article L. 332-11-1 du code de l'urbanisme :

Peuvent être financés les études, les travaux et les acquisitions foncières relatifs à la voirie ainsi que les réseaux d'eau potable, d'électricité et d'assainissement. Les travaux et acquisitions foncières relatifs à la voirie comprennent l'éclairage public, le dispositif d'écoulement des eaux pluviales et les éléments nécessaires au passage des réseaux souterrains de communication.

### **Article additionnel après l'article 6**

Après l'article 6, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans la dernière phrase du II de l'article 50 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, les mots : « participation au financement des voies nouvelles et réseaux » sont remplacés par les mots : « participation pour voirie et réseaux ».

### **Article additionnel après l'article 6**

Après l'article 6, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les délibérations, conventions et actes relatifs à la participation pour le financement des voies nouvelles et réseaux visée aux articles L. 332-11-1 et L. 332-11-2 du code de l'urbanisme dans leur rédaction antérieure à la loi n°... du .... portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction, valent délibérations, conventions et actes pour l'instauration et la mise en oeuvre de la participation pour voirie et réseaux, en application des articles L. 332-11-1 et L. 332-11-2 du code de l'urbanisme dans leur rédaction issue de ladite loi.

### **Article additionnel après l'article 6 bis**

Après l'article 6 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le huitième alinéa de l'article L. 430-1 du code de l'urbanisme, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« h) dans les communes qui ne sont pas dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols approuvé, dans des périmètres délimités par délibération du conseil municipal. »

### **Article 20**

Dans la deuxième phrase du V du texte proposé par cet article pour l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, après les mots :

commissions départementales de la coopération intercommunale

insérer les mots :

, aux conseils généraux

### **Article 20**

Supprimer la seconde phrase du VII du texte proposé par cet article pour l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

### **Article 20**

Compléter le premier alinéa du VIII du texte proposé par cet article pour l'article 22 de la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire par la phrase suivante :

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre signataires du contrat peuvent confier à un organisme intermédiaire la gestion et la mise en oeuvre de tout ou partie de celui-ci.

**Article 22**

Dans le texte proposé par le IV de cet article pour l'article L. 333-4 du code de l'environnement, remplacer les mots :

la compatibilité des documents et la cohérence des actions menées sur le territoire commun

par les mots :

la cohérence et la coordination des actions menées au titre du pays sur le territoire commun