

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 25 octobre 2016

(11<sup>e</sup> jour de séance de la session)



[www.senat.fr](http://www.senat.fr)



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. JEAN-CLAUDE GAUDIN

### Secrétaires :

MM. Serge Larcher, Philippe Nachbar.

1. Procès-verbal (p. 16178)
2. Décès d'un ancien sénateur (p. 16178)
3. Dépôt de rapports (p. 16178)
4. Décisions du Conseil constitutionnel sur six questions prioritaires de constitutionnalité (p. 16178)
5. Communication du Conseil constitutionnel (p. 16178)
6. **Maintien des communes associées en cas de création d'une commune nouvelle.** – Adoption définitive en deuxième lecture d'une proposition de loi dans le texte de la commission (p. 16179)

Discussion générale :

M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

M. François Grosdidier, rapporteur de la commission des lois

M. René Vandierendonck

Mme Cécile Cukierman

M. Pierre-Yves Collombat

Mme Jacqueline Gourault

M. Ronan Dantec

M. Bruno Sido

M. Charles Guené

M. Jean-Michel Baylet, ministre

Clôture de la discussion générale.

Articles 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> bis A, 1<sup>er</sup> bis, 1<sup>er</sup> quater, 1<sup>er</sup> sexies, 1<sup>er</sup> septies A, 1<sup>er</sup> septies et 1<sup>er</sup> octies – Adoption. (p. 16188)

Article 1<sup>er</sup> nonies (p. 16189)

Amendement n° 1 du Gouvernement. – Rejet.

Adoption de l'article.

Articles 1<sup>er</sup> decies, 1<sup>er</sup> undecies, 1<sup>er</sup> duodecies et 2 – Adoption. (p. 16190)

Vote sur l'ensemble (p. 16191)

M. Philippe Mouiller

M. Pierre-Yves Collombat

Adoption définitive de la proposition de loi dans le texte de la commission.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 16191)

7. **Communication relative à une commission mixte paritaire** (p. 16191)
8. **Stabilisation du droit de l'urbanisme.** – Discussion d'une proposition de loi dans le texte de la commission (p. 16191)

Discussion générale :

M. François Calvet, coauteur de la proposition de loi

M. Marc Daunis, coauteur de la proposition de loi

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur de la commission des affaires économiques

Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable

M. David Rachline

M. Jean-Pierre Bosino

M. Jean-Claude Requier

M. Henri Tandonnet

M. Joël Labbé

M. Marc Daunis

M. Rémy Pointereau

M. Philippe Mouiller

Mme Annie Guillemot

M. Jacques Genest

M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques

Clôture de la discussion générale.

Article 1<sup>er</sup> (p. 16205)

M. Georges Labazée

Adoption de l'article.

Article 2 (p. 16205)

Mme Annie Guillemot

M. Marc Daunis

Mme Emmanuelle Cosse, ministre

Adoption de l'article.

Article 3 (p. 16206)

M. Georges Labazée

Amendement n° 2 rectifié de M. Marc Daunis. – Adoption.

Amendement n° 14 de la commission. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 4 (p. 16208)

Mme Annie Guillemot

Adoption de l'article.

Article additionnel après l'article 4 (p. 16208)

Amendement n° 9 rectifié *bis* de M. Daniel Chasseing. – Retrait.

Article 5 – Adoption. (p. 16209)

Article additionnel après l'article 5 (p. 16209)

Amendement n° 13 rectifié *ter* de M. Jean-Marc Gabouty. – Retrait.

Article 6 (p. 16209)

Amendement n° 6 de M. Joël Labbé. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Articles 6 *bis* (*nouveau*) et 7 – Adoption. (p. 16211)

Article 8 (p. 16212)

Amendement n° 1 rectifié *quater* de Mme Marie-Pierre Monier. – Rejet.

Adoption de l'article.

Articles additionnels après l'article 8 (p. 16213)

Amendement n° 3 rectifié de Mme Françoise Férat. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Amendement n° 4 rectifié de Mme Françoise Férat. – Rejet.

Articles 9 et 10 – Adoption. (p. 16215)

Article additionnel après l'article 10 (p. 16215)

Amendement n° 8 rectifié de M. Franck Montaugé. – Rejet.

Articles 10 *bis* (*nouveau*) et 11 – Adoption. (p. 16216)

Article 12 (p. 16217)

Amendement n° 7 rectifié de M. Joël Labbé. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels après l'article 12 (p. 16218)

Amendement n° 5 rectifié *ter* de Mme Patricia Morhet-Richaud. – Retrait.

Amendement n° 11 rectifié *ter* de Mme Patricia Morhet-Richaud. – Retrait.

Amendement n° 10 rectifié *bis* de M. Daniel Chasseing. – Retrait.

Articles 13 et 14 – Adoption. (p. 16220)

Renvoi de la suite de la discussion.

9. **Ordre du jour** (p. 16220)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. JEAN-CLAUDE GAUDIN

vice-président

Secrétaires :  
M. Serge Larcher,  
M. Philippe Nachbar.

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à quatorze heures trente.)*

1

## PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu intégral de la séance du jeudi 20 octobre 2016 a été publié sur le site internet du Sénat.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté.

2

## DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR

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

3

## DÉPÔT DE RAPPORTS

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre :

- le rapport sur la mise en œuvre de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales ;

- le rapport relatif à la programmation militaire pour les années 2017 à 2019 ;

- le rapport relatif au Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales ;

- le rapport sur l'évaluation de l'effet régulateur du Fonds de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse.

Acte est donné du dépôt de ces rapports.

Ils ont été transmis aux commissions permanentes compétentes.

4

## DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR SIX QUESTIONS PRIORITAIRES DE CONSTITUTIONNALITÉ

**M. le président.** Le Conseil constitutionnel a communiqué au Sénat, par courriers en date du 21 octobre 2016, six décisions relatives à des questions prioritaires de constitutionnalité portant sur :

- le choix de l'EPCI de rattachement pour les communes nouvelles (n° 2016-588 QPC) ;

- la répartition, entre la collectivité territoriale et les communes de Guyane, de la fraction du produit de l'octroi de mer affectée à la dotation globale garantie (n° 2016-589 QPC) ;

- la surveillance et le contrôle des transmissions empruntant la voie hertzienne (n° 2016-590 QPC) ;

- le registre public des trusts (n° 2016-591 QPC) ;

- le recours en récupération des frais d'hébergement et d'entretien des personnes handicapées (n° 2016-592 QPC) ;

- les règles d'implantation des sites d'un laboratoire de biologie médicale (n° 2016-593 QPC).

Acte est donné de ces communications.

5

## COMMUNICATION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

**M. le président.** Le Conseil constitutionnel a informé le Sénat, le lundi 24 octobre dernier, qu'en application de l'article 61-1 de la Constitution la Cour de cassation lui a adressé trois arrêts de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant :

- sur l'article 78-2 et l'article 78-2-2 du code de procédure pénale et les articles L. 611-1 et L. 611-1-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (*Réquisitions de contrôle d'identité et contrôle de la situation des étrangers*) (2016-606 et 2016-607 QPC) ;

- et sur l'article 434-35, alinéa 1<sup>er</sup>, du code pénal (*Interdiction de communiquer par tout moyen avec une personne détenue*) (2016-608 QPC).

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

Acte est donné de cette communication.

## MAINTIEN DES COMMUNES ASSOCIÉES EN CAS DE CRÉATION D'UNE COMMUNE NOUVELLE

### Adoption définitive en deuxième lecture d'une proposition de loi dans le texte de la commission

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle (proposition n° 665 [2015-2016], texte de la commission n° 23, rapport n° 22).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

**M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales.** Monsieur le président, monsieur le rapporteur, madame la vice-présidente de la commission des lois, mesdames, messieurs les sénateurs, notre organisation territoriale a connu ces dernières années des changements considérables, c'est le moins que l'on puisse dire ! L'ampleur de ces bouleversements suppose que des mécanismes d'accompagnement soient mis en place et, en cas de besoin, renforcés. C'est, me semble-t-il, la vocation première de ce texte et c'est l'ambition de ses auteurs.

Le succès des communes nouvelles n'est plus à démontrer. Il est largement dû à la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, qui en a réformé le régime pour le rendre plus attractif du point de vue institutionnel et financier tout en préservant l'identité des communes fusionnées. C'est donc naturellement que le Gouvernement avait soutenu cette initiative des députés Christine Pires Beaune et Jacques Péliissard.

Entre la publication de la loi du 16 mars 2015 et aujourd'hui, 435 communes nouvelles, rassemblant 1 471 entités historiques et regroupant 1,6 million d'habitants, ont été créées. Ainsi, la France compte désormais moins de 35 000 communes, 34 849 pour être précis.

Afin d'accompagner ce mouvement de renforcement du maillage communal, le Président de la République a annoncé, lors du Congrès des maires, la prorogation des dispositifs d'incitation financière jusqu'à la fin de l'année, ce qui devrait permettre d'accroître encore la dynamique engagée.

Pour autant, la création des premières communes nouvelles a fait apparaître la nécessité de procéder à quelques ajustements. C'est précisément l'objet de la proposition de loi que vous examinez aujourd'hui en deuxième lecture. Je salue son auteur, l'excellent sénateur Bruno Sido, qui est élu d'un département, la Haute-Marne, où les communes nouvelles sont particulièrement nombreuses, contrairement au mien, le Tarn-et-Garonne, où il n'y en a pas une seule : autres lieux, autres mœurs... (*Sourires.*)

Depuis le début de la procédure parlementaire, nous avons, je le crois, bien travaillé. Le Sénat comme l'Assemblée nationale ont contribué à améliorer le texte, qui est désormais d'une très grande qualité. Cette proposition de loi pragmatique complète utilement les mesures adoptées en 2015 par le

Parlement et tient compte des difficultés et blocages apparus depuis lors dans le fonctionnement des communes nouvelles créées depuis.

Un point de désaccord important demeure néanmoins entre la représentation nationale et le Gouvernement. En première lecture, les députés ont introduit une disposition relative à la représentation des communes historiques au sein des conseils communautaires. La commission des lois du Sénat n'a pas souhaité revenir sur ce dispositif, notamment pour des questions de calendrier, mais il est de ma responsabilité, en tant que ministre des collectivités territoriales, d'appeler votre attention, comme je l'ai fait pour les députés, sur le très fort risque d'inconstitutionnalité présenté par cette disposition.

En effet, l'article 1<sup>er</sup> *nonies* de la proposition de loi vise à ce que, en cas de fusion ou d'extension d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, le nombre de sièges dont disposait une commune nouvelle dans son conseil communautaire soit maintenu au sein de la nouvelle entité.

Or ce qui est possible lorsque le périmètre reste identique ne l'est pas en cas de fusion ou d'extension, la jurisprudence du Conseil constitutionnel ayant strictement encadré, comme vous le savez, les règles de répartition des sièges au sein des EPCI au travers de la décision *Commune de Salbris* du 20 juin 2014.

Certes, la loi prévoit que, si une commune nouvelle est créée entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux, il n'est procédé à une nouvelle répartition des sièges qu'aux élections suivantes. Durant cette phase transitoire, la commune nouvelle dispose donc du même nombre de sièges que les anciennes communes.

Cette disposition présente, par rapport à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, un caractère dérogatoire évident, mais elle se justifie par au moins trois raisons : premièrement, la situation relative des différentes communes au sein de l'EPCI n'est pas modifiée ; deuxièmement, le nombre de sièges de l'EPCI demeure le même ; troisièmement, le nombre de sièges alloués aux autres communes est inchangé. Les équilibres internes à l'EPCI sont ainsi préservés.

Il en va en revanche tout autrement, mesdames, messieurs les sénateurs, lors des fusions ou des extensions d'EPCI, qui se multiplient actuellement, alors que l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale est en phase terminale. Dans ces cas, en effet, d'une part, le nombre des sièges n'est pas constant, puisqu'il est calculé en fonction de la population du nouvel EPCI : ainsi, en cas de fusion, il n'est pas forcément égal à la somme des sièges des anciennes communautés ; d'autre part, les sièges sont répartis entre les communes sur de nouvelles bases, ce qui est inévitable dès lors que cette répartition s'inscrit dans le contexte d'un nouveau périmètre, et repose donc sur des équilibres démographiques nouveaux.

Par conséquent, garantir un nombre de sièges à la commune nouvelle se ferait au détriment des autres communes et créerait une distorsion dans la répartition.

Certes, la rédaction proposée en séance publique à l'Assemblée nationale par Mme la rapporteur Christine Pires Beaune contribue à diminuer les risques constitutionnels puisqu'elle confère un caractère transitoire à la disposition en question, ...

**M. Bruno Sido.** Voilà !

**M. Jean-Michel Baylet,** *ministre.* ... mais elle ne le fait pas totalement disparaître. Le danger que cette disposition soit déclarée non conforme à la Constitution existe donc toujours.

En outre, si la proposition de loi qui vous est soumise ne fait pas l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel avant sa promulgation, ce point risque d'être soulevé par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Dans une telle éventualité, vous le savez, les délais et les circonstances de la saisine du Conseil constitutionnel sont impossibles à prévoir. Or de nombreuses situations auront été réglées entre-temps et, dans ces conditions, une censure aurait des conséquences douloureuses et très difficiles à gérer puisqu'elle remettrait en cause des répartitions déjà entrées en vigueur.

Une telle insécurité juridique ne me paraît pas souhaitable, dans une période où tous les élus aspirent à la stabilité institutionnelle et alors que la Haute Assemblée va être pour moitié renouvelée. C'est la raison pour laquelle, en cohérence avec la position que j'ai défendue en première lecture à l'Assemblée nationale, je proposerai la suppression de cet article.

Pour le reste, le Gouvernement est favorable à toutes les autres dispositions du texte, telles qu'elles ont été adoptées par la commission des lois du Sénat.

Mesdames, messieurs les sénateurs, les mutations de nos territoires appellent une action publique repensée et, sans aucun doute, des rapprochements entre communes.

Si la procédure de fusion n'offre pas encore toutes les facilités ou tous les leviers qui permettraient aux élus locaux de s'en saisir pleinement, malgré les avancées considérables permises par la loi de 2015, il peut être opportun d'apporter ici ou là les aménagements nécessaires, tout en respectant évidemment le cadre général fixé par les textes récemment votés. C'est exactement le sens de votre action législative, que je salue et que je soutiens.

Sous réserve que soient levés les risques d'inconstitutionnalité que j'ai évoqués, le Gouvernement est donc favorable à cette proposition de loi. (*Applaudissement sur certaines travées du RDSE, du groupe socialiste et républicain et du groupe Les Républicains, ainsi qu'au banc de la commission.*)

**Mme Catherine Troendlé,** *vice-présidente de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. François Grosdidier,** *rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* Monsieur le président, monsieur le ministre, madame la vice-présidente de la commission des lois, mes chers collègues, nous examinons, en deuxième lecture, la proposition de loi de notre excellent collègue Bruno Sido tendant à permettre le maintien des communes associées sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle par fusion de plusieurs communes préexistantes.

Lorsque des communes fusionnent pour former une commune nouvelle, elles peuvent garder un caractère spécifique, celui de commune déléguée. Si la commune nouvelle ainsi créée compte moins de 20 000 habitants, elles ne peuvent plus compter de sections électorales distinctes,

mais elles peuvent conserver un maire délégué, une mairie annexe et une section propre du centre communal d'action sociale, le CCAS.

Ce mode d'organisation peut être particulièrement pertinent sur des territoires diffus, notamment ruraux et *a fortiori* de montagne. C'est un système que connaissent depuis longtemps les communes qui ont choisi la formule de la fusion-association de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite « loi Marcellin ».

La loi sur les communes nouvelles créait une situation paradoxale pour ces communes. Une commune issue de la mise en œuvre de la loi Marcellin adhérait à une commune nouvelle voyait disparaître ses communes associées : c'est la commune fusionnée « Marcellin » tout entière qui pouvait former une commune déléguée dans la commune nouvelle, mais non chacune de ses communes associées.

La proposition de Bruno Sido ouvre aux communes « Marcellin » qui entrent dans une commune nouvelle la possibilité de le faire non seulement comme une seule commune ne formant plus qu'une commune déléguée au sein de la commune nouvelle, mais aussi comme autant de communes qu'en représentent la commune centre et les communes associées résultant de la fusion-association sur le mode de la loi Marcellin.

Cette idée a suscité notre adhésion, celle du Gouvernement et celle de l'Assemblée nationale. Nous l'avons complétée en première lecture pour traiter des difficultés apparues dans le fonctionnement des communes nouvelles ou pour régler les conséquences des dispositions transitoires tendant à faciliter la fusion des communes et le passage des entités préexistantes à la nouvelle commune.

En conséquence, le texte adopté par le Sénat en première lecture prévoyait les modalités d'extension d'une commune nouvelle à une ou plusieurs communes, permettant de préserver les communes déléguées en cas d'élargissement analogue à une ou plusieurs communes « Marcellin » ; l'élargissement, en cas d'extension de la commune nouvelle, aux maires des communes associées ou déléguées du maintien de droit de cette qualité jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal ; une dérogation provisoire, jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal, à la règle de la parité pour l'élection des adjoints au maire dès lors que chacune des communes ayant fusionné avait une population inférieure à 1 000 habitants ; des règles spécifiques de détermination de l'ordre du tableau de la municipalité pour la période s'étendant de la création d'une commune nouvelle au premier renouvellement du conseil ; la faculté, pour le conseil de la commune nouvelle, de fixer en deçà du barème le montant de l'indemnité de fonction des maires des communes déléguées de moins de 1 000 habitants qui en font la demande ; les modalités de remplacement d'un siège de conseiller communautaire devenu vacant jusqu'au premier renouvellement du conseil de la commune nouvelle créée en lieu et place de plusieurs communes membres d'un même EPCI ; les règles de détermination du nombre de délégués sénatoriaux durant les deux phases de la période transitoire de composition du conseil d'une commune nouvelle, comblant ainsi un vide juridique qui aurait rendu difficile, voire impossible, l'élection des délégués sénatoriaux dans certaines communes.

Sur l'initiative du rapporteur de l'Assemblée nationale, Mme Christine Pires Beaune, les députés ont poursuivi, dans le même esprit, le travail entrepris par le Sénat. Neuf

articles ont ainsi été ajoutés au texte adopté par les sénateurs, dont les dispositions visent avant tout à faciliter la mise en place de la commune nouvelle.

Ces dispositions tendent à préciser les modalités de répartition des sièges de conseiller municipal entre les anciennes communes dans le cas où, en l'absence de délibérations concordantes des communes fusionnant, le conseil municipal est composé, jusqu'à son premier renouvellement, des maires, des adjoints, ainsi que de conseillers municipaux des anciennes communes proportionnellement à leurs populations respectives ; à permettre aux communes souhaitant fusionner au sein d'une commune nouvelle et membres d'EPCI distincts de délibérer sur celui des EPCI auquel elles souhaitent rattacher la commune nouvelle ; à mentionner expressément que sont membres du conseil de la commune nouvelle les conseillers municipaux qui étaient en exercice dans les communes ayant fusionné ; à garantir jusqu'au prochain renouvellement du conseil de la commune nouvelle, en cas de fusion d'EPCI ou d'extension du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre à une commune nouvelle, la représentation au sein du conseil communautaire de chacune des communes ayant fusionné ; à introduire des règles transitoires de composition du comité syndical, en cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de plusieurs communes membres d'un même syndicat de communes, pour lui permettre de conserver un nombre de sièges égal à la somme de ceux précédemment détenus par chacune des anciennes communes ; à adapter aux caractéristiques des communes nouvelles l'application des dispositions régissant les mairies d'arrondissement de Paris, de Lyon et de Marseille qui leur sont applicables ; à maintenir pour les communes nouvelles, jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, le bénéfice du régime des aides accordées aux communes rurales au titre du Fonds d'amortissement des charges d'électrification ; à préciser les modalités d'harmonisation de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères pour la création d'une commune nouvelle, sur le modèle du régime de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; enfin, à prévoir un mécanisme d'harmonisation, en cas de création d'une commune nouvelle, de la participation pour le financement de l'assainissement collectif. Par ailleurs, les députés ont généralisé le principe retenu par les sénateurs concernant les indemnités des maires.

Ces compléments ou précisions apportées par l'Assemblée nationale nous ont paru pertinents, même si la rédaction de deux, voire trois, de ces dispositions est perfectible ; pour être clair, elles devront même être réécrites.

Toutefois, procéder à cette réécriture en deuxième lecture présenterait un inconvénient majeur, celui de ne pas permettre l'adoption de ce texte avant la fin de la législature et de rendre difficile, sinon impossible, la désignation des délégués sénatoriaux dans les communes associées concernées avant le prochain renouvellement de la Haute Assemblée. Les inconvénients de la non-adoption du texte sont ainsi largement supérieurs à ceux de l'adoption d'un texte imparfait, qui peut en outre être corrigé par le biais d'autres véhicules législatifs.

Pour ces raisons, la commission a émis un avis défavorable sur l'amendement que présentera le Gouvernement. Elle suggère au ministre de le retirer, pour le redéposer à l'occasion de l'examen d'un autre texte législatif. Il pourrait s'agir,

par exemple, de la proposition de loi de Mme Gourault tendant à faciliter la recomposition de la carte intercommunale.

**M. Bruno Sido.** Très bien !

**M. François Grosdidier, rapporteur.** Quant au problème du régime des aides à l'amortissement des charges d'électrification, il pourrait être traité *via* la loi de finances initiale ou un collectif budgétaire.

En tout état de cause, la commission invite le Sénat à adopter conforme le présent texte. Mieux vaut courir le risque hypothétique du dépôt d'une question prioritaire de constitutionnalité soulevant la question évoquée par le Gouvernement que le risque certain de voir ce texte ne pas aboutir avant la fin de la législature parce que nous l'aurions modifié, d'autant que d'autres véhicules législatifs permettront d'y revenir. (*Mme Catherine Troendlé, vice-présidente de la commission, Mme Catherine Di Folco et M. Bruno Sido applaudissent.*)

**M. Bruno Sido.** Bravo !

**M. le président.** La parole est à M. René Vandierendonck.

**M. René Vandierendonck.** Monsieur le président, monsieur le ministre, madame la vice-présidente de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, le Sénat examine aujourd'hui en deuxième lecture la proposition de loi déposée par Bruno Sido tendant à favoriser le maintien des communes associées, en cas de création d'une commune nouvelle.

L'approche pragmatique, intelligente et consensuelle adoptée par le Sénat sur l'initiative de M. Sido avait permis de relever un certain nombre de problèmes concrets apparus dès la constitution des communes nouvelles : il fut ainsi préconisé de préserver, en cas d'extension d'une commune nouvelle, les communes déléguées préexistantes, même lorsque l'élargissement concerne des communes dites « Marcellin », de permettre le maintien, jusqu'au renouvellement du conseil municipal, de leur qualité pour les maires des communes associées et déléguées, de rendre possible, de manière également transitoire, de déroger à la règle de la parité pour l'élection des adjoints, dès lors que chacune des communes avait une population inférieure à 1 000 habitants, de prévoir l'instauration, pour la période transitoire, de règles spécifiques pour l'ordre du tableau des conseillers municipaux de la commune nouvelle, d'autoriser les maires des communes déléguées de moins de 1 000 habitants qui le demandent de toucher une indemnité de fonction inférieure à ce que prévoit le barème, de fixer les modalités de remplacement d'un siège de conseiller communautaire devenu vacant jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal, enfin de préciser les règles de détermination du nombre des délégués sénatoriaux durant les deux phases de la période transitoire de composition du conseil municipal d'une commune nouvelle.

L'Assemblée nationale, sur l'initiative de son rapporteur, Mme Pires Beaune, a complété ces dispositions en suivant la même logique de dérogation temporaire justifiée par un motif d'intérêt général.

Elle a ainsi adopté un article mentionnant expressément que sont membres du conseil municipal d'une commune nouvelle les conseillers municipaux « en exercice » des communes ayant fusionné et un autre permettant aux communes souhaitant fusionner au sein d'une commune nouvelle et membres d'un EPCI à fiscalité propre de délibérer

sur le choix de l'EPCI auquel sera rattachée la commune nouvelle – cela montre que les parlementaires peuvent avoir un sens inné du contrôle constitutionnel, puisque le Conseil constitutionnel a jugé depuis que cette consultation était obligatoire.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale garantit aussi jusqu'aux prochaines élections la représentation de chacune des communes « historiques » par au moins un siège au sein du conseil communautaire en cas de fusion ou d'extension d'un EPCI. M. le ministre a fait part de ses doutes à cet égard ; la commission des lois du Sénat en a largement débattu et considère, quant à elle, que le risque constitutionnel est borné par le caractère transitoire de cette disposition : elle est disposée à l'assumer.

Par ailleurs, le texte de l'Assemblée nationale accorde une garantie analogue pour la représentation des communes nouvelles au sein du comité syndical d'un syndicat de communes et adapte aux communes nouvelles certaines dispositions de la loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, dite « PLM », notamment en matière de relations financières entre la commune nouvelle et ses communes déléguées et de modalités d'association des communes déléguées aux affaires qui les concernent au moyen d'un règlement spécial adopté par le conseil municipal de la commune nouvelle.

Il permet enfin une harmonisation pour la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et le financement de l'assainissement collectif, ainsi que la possibilité, pour le conseil municipal d'une commune de moins de 1 000 habitants, de fixer l'indemnité de fonction du maire à un montant inférieur à ce que prévoit le barème. Ce dernier point avait été amplement discuté au Sénat lors de l'examen de la proposition de loi de Mme Gourault et de M. Sueur, devenue la loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat : dans l'esprit de la position initialement adoptée par l'Association des maires de France, qui a ensuite évolué, nous nous étions montrés réservés, des pressions pouvant s'exercer sur un maire avant sa désignation pour qu'il accepte une minoration de son indemnité.

Dans une logique de recherche de compromis, le groupe socialiste et républicain est favorable à l'adoption intégrale de cette proposition de loi ainsi complétée. Nous observons que Mme Gatel et M. Manable, auteurs d'un rapport sur les communes nouvelles remis à la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales le 28 avril dernier, avaient préconisé l'adoption de mesures allant dans le sens souhaité par M. Sido.

Pour conclure, je remercie la commission des lois d'avoir permis la tenue de ce débat. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain, ainsi que sur quelques travées de l'UDI-UC et du groupe Les Républicains.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Cukierman.

**Mme Cécile Cukierman.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui émane d'une volonté politique vieille de quarante-cinq ans.

En effet, voilà quarante-cinq ans, la loi Marcellin préconisait déjà la vieille recette du développement des regroupements de communes, regroupements qui, dans les faits, n'ont été opérés que de manière marginale par les élus locaux.

**M. Bruno Sido.** Exact !

**Mme Cécile Cukierman.** Je tiens à rappeler que, sur le principe, nous ne sommes pas opposés à l'ensemble des regroupements de communes. Cependant, nous considérons que c'est d'abord aux citoyens d'en décider, par voie référendaire ; c'est à eux qu'il revient de juger si les regroupements de communes sont propres à répondre à leurs préoccupations quotidiennes et aux besoins des territoires en matière de services publics.

Malheureusement, ce n'est pas la logique de cette proposition de loi. Ce n'était pas non plus celle de la loi du 16 mars 2015, qui assouplissait déjà les dispositions en vigueur en matière de fusions de communes.

Nous ne pouvons accepter que, par application de la règle majoritaire, des communes puissent se voir contraintes à la fusion, y compris, parfois, contre l'avis de leur population.

Nos collègues de l'Assemblée nationale ont relevé que, selon un sondage de l'IPSOS, trois Français sur quatre sont très attachés à leur commune, quelle que soit sa taille. Ce sondage montre bien que l'échelon communal est celui auquel les Français s'identifient encore le plus.

Nous pensons que les communes, cellules de base de la démocratie républicaine, doivent être renforcées. C'est pourquoi nous nous opposons au mouvement de fond dans lequel s'inscrit cette proposition de loi, à cette antienne selon laquelle la démocratie communale serait un coût, et non une richesse, pour notre République. Comment pouvons-nous continuer dans cette voie alors que tant de citoyens se sentent éloignés des lieux de pouvoir et que la Nation est en proie à de telles divisions ? Nous pensons, pour notre part, qu'il faut changer de logique.

Au-delà du rappel des principes républicains, permettez-moi, mes chers collègues, de développer un argument plus conjoncturel. Cette année encore, on prévoit de baisser de 2,6 milliards d'euros la dotation globale de fonctionnement : ce sera un coup de massue supplémentaire asséné à des services publics déjà asphyxiés, pourtant indispensables à nos populations.

Dans ce contexte, l'avantage financier accordé aux communes nouvelles est un puissant facteur d'incitation aux regroupements. D'ailleurs, cet avantage n'est pas étranger au mouvement que nous observons actuellement dans de nombreux territoires.

Il convient de préciser que cet effet d'aubaine est provisoire, puisque la mesure ne vaut que pour deux ans. Surtout, il constitue un véritable piège, au sens où il contribue au renforcement de la diminution des dotations pour toutes les autres collectivités : l'enveloppe des dotations étant fixe, plus il y aura de communes nouvelles, plus la baisse des dotations sera forte pour les autres collectivités.

Nous ne pouvons donc pas accepter un mécanisme qui ne fera que renforcer les inégalités territoriales. Nous pensons au contraire que le contexte actuel invite encore davantage au développement et au financement des services publics de proximité. En tout état de cause, monsieur le ministre, c'est ainsi que nous devons repenser l'action publique !

Enfin, comme nous l'avions déjà souligné en première lecture, cette proposition de loi modifie le code électoral à seule fin de ne pas réduire le nombre des grands électeurs dans la perspective des prochaines élections sénatoriales. En effet, les fusions de communes faisant perdre le statut de



collectivité territoriale à de nombreuses communes préexistantes, le nombre des grands électeurs devrait logiquement diminuer, ce qui bouleversera certains équilibres politiques.

Nous ne serons pas complices de cette manipulation électorale et maintenons notre position en faveur de l'égalité de traitement et de représentation : les communes doivent être représentées par un nombre de grands électeurs correspondant à la strate démographique à laquelle elles appartiennent.

Ainsi, eu égard à l'objectif initial de la proposition de loi, qui n'a été que renforcé à l'Assemblée nationale, le vote de notre groupe ne différera pas de celui que nous avons émis en première lecture. Au nom de la démocratie communale, pilier de la Nation et de la République, au nom de la défense du maintien de services publics de qualité sur tout le territoire, nous voterons contre ce texte.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, comme je l'ai indiqué récemment à M. le rapporteur en commission des lois, je suis gêné par cette proposition de loi, non pas parce que je nourrirais quelque haine rentrée à l'encontre des communes nouvelles en général – il est des cas où la géographie ainsi que les pratiques locales de coopération naturelle en font une formule de bon sens –, mais parce que, de lecture en lecture, le « dispositif initial, clair, simple et limité » – je reprends ses propres termes – auquel j'adhérais totalement non seulement est devenu compliqué, et parfois obscur, mais s'est trouvé parasité par des dispositifs discutables, dont l'un est inacceptable à mes yeux et, d'ailleurs, sans rapport avec le texte initial.

J'adhère à la proposition d'unifier le régime des communes associées de la loi Marcellin et celui des communes déléguées prévues par la loi du 16 mars 2015. Cette simplification, cette « mise à niveau législative » – si vous me permettez l'expression – contenue dans la proposition de loi de notre collègue Bruno Sido est, en effet, tout à fait bienvenue.

Discutables en revanche sont toutes les propositions, dont le nombre est allé grandissant au fil des discussions et de la navette, qui, au lieu de tendre à créer de nouvelles communes parce que cela correspond à la logique des situations, visent à mettre en place des ensembles tellement nouveaux qu'ils présentent des avantages que les communes n'ont pas, par exemple celui de désigner plus de délégués sénatoriaux que n'en aurait une commune de taille identique, de surcroît selon une règle à choix multiples qui ne brille ni par sa simplicité ni par son équité par rapport aux autres communes. La simplicité et l'équité auraient voulu que la nouvelle commune dispose d'un nombre de délégués correspondant à sa taille. Je concède que cela eût été trop simple et trop équitable... C'est donc une autre solution qui a été retenue.

Enfin, proposition pour moi totalement inacceptable et dont je ne vois pas ce qu'elle vient faire dans ce texte, l'article 1<sup>er</sup> *quater* prévoit que « le conseil municipal peut, par délibération, fixer une indemnité de fonction inférieure au barème [...], à la demande du maire ».

Sachant ce qu'est le statut de l'élu, pour lequel nous sommes nombreux à nous battre depuis des dizaines d'années, sachant, notamment, le montant des indemnités dont bénéficient les maires des communes de moins de 1 000 habitants, sachant les pressions que subissent parfois

ceux qui acceptent de prendre les responsabilités que d'autres refusent tout en lorgnant sur les trois sous d'indemnité, je ne comprends pas que le Sénat puisse céder à ce genre de sollicitations, d'autant que, pour la première fois dans l'histoire, durant ce quinquennat, non seulement l'élaboration d'un véritable statut de l'élu n'a pas progressé – cela n'avait pas non plus été le cas sous le quinquennat précédent –, mais, s'agissant des indemnités, elle aura régressé, parce que l'ensemble des indemnités ont été soumises à des cotisations sociales qui n'apporteront aucun droit nouveau à beaucoup des assujettis, parce qu'une taxe de 1 % sera prélevée sur les indemnités pour alimenter un fonds de financement de la formation dont je crains qu'il ne serve pas à grand monde. Enfin, cerise sur le gâteau, le projet de loi de finances pour 2017 prévoit la suppression de l'imposition des indemnités par le biais d'un dispositif spécifique et leur intégration obligatoire dans la base imposable de l'impôt sur le revenu. *(MM. Henri de Raincourt et Bruno Sido acquiescent.)*

Les fonctions d'élu municipal étant « gratuites » selon la loi, intégrer le produit de fonctions gratuites dans l'assiette de l'impôt sur le revenu ne manque pas de sel... pour l'État bien sûr, qui renforce cette « gabelle » sur le dos des collectivités et de leurs élus. *(MM. Henri de Raincourt et Bruno Sido approuvent.)*

Monsieur le rapporteur, mes chers collègues, j'aurais volontiers voté la proposition de loi initiale. Je me serais fait violence en m'abstenant sur les avantages temporaires accordés aux communes nouvelles, mais jamais je ne voterai un texte qui pénalise des collègues élus dont le dévouement à la chose publique mérite d'être reconnu publiquement. En revanche, mes collègues du RDSE s'abstiendront. *(Mme Jacqueline Gourault et M. François Bonhomme applaudissent.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Jacqueline Gourault.

**Mme Jacqueline Gourault.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après presque un an de navette parlementaire, nous examinons aujourd'hui, en deuxième lecture, la proposition de loi tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.

Comme j'avais déjà pu le dire lors de la première lecture, ce texte est tout à fait bienvenu. Je salue à nouveau le travail de qualité accompli par son auteur, Bruno Sido, et son rapporteur, François Grosdidier.

Ce texte, qui a pour objet de compléter le dispositif de la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, est attendu par un certain nombre de communes. Il sera par ailleurs fort utile en vue des prochaines élections sénatoriales.

Le devenir des communes associées en cas de création d'une commune nouvelle nécessitait d'être précisé. En effet, il existe un vide juridique pour les communes fondatrices désireuses de conserver leurs liens de proximité et leur propre identité, au-delà du regroupement. Cette proposition de loi permet de pallier ce manque et vient rassurer toutes les communes qui ont envie de s'engager dans une démarche de regroupement.

Lors de son examen à l'Assemblée nationale, la proposition de loi a fait l'objet de quelques modifications, que nous avons approuvées en commission puisque le rapporteur a proposé l'adoption du texte sans modification, soit par un vote conforme.

J'évoquerai d'abord les modifications introduites à l'article 1<sup>er</sup> *nonies*, sur lequel je souhaite m'arrêter quelques instants. J'ai en effet été interpellée sur la rédaction de cet article tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale. Il vise à permettre aux communes déléguées de conserver le même nombre de représentants au sein du conseil communautaire lorsque les EPCI auxquels elles sont rattachées fusionnent.

Sa rédaction, susceptible de donner lieu à différentes interprétations, aurait mérité d'être précisée. En proposant de supprimer l'article, le Gouvernement a opté pour une position plus radicale.

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

**Mme Jacqueline Gourault.** Nous ne voterons pas son amendement, car nous voulons que le texte soit adopté conforme.

Je ne reviendrai pas sur d'autres dispositions du texte, notamment sur celles qui sont relatives aux modalités d'harmonisation de la redevance pour enlèvement des ordures ménagères lors de la création d'une commune nouvelle.

Je concentrerai mon propos sur la suppression de l'obligation d'indemnisation au taux maximum des maires pour les communes de moins de 1 000 habitants. Introduire une telle mesure me semble une erreur.

**M. Henri de Raincourt.** Oui!

**Mme Jacqueline Gourault.** Je me suis battue, dans cet hémicycle, pour le maintien de cette obligation, que nous avons instaurée à l'unanimité pour répondre à une demande très ancienne de l'Association des maires de France.

Certes, le texte maintient le principe de l'indemnisation au taux maximum, mais instaurer la possibilité d'une dérogation à la demande du maire pourra conduire à ce que des pressions s'exercent sur celui-ci avant même son élection afin qu'il décide une réduction du montant de son indemnité.

**Mme Françoise Gatel et M. Bruno Sido.** Bien sûr!

**M. François Bonhomme.** Il y en aura!

**Mme Jacqueline Gourault.** À ce sujet, je regrette que la proposition de loi que Jean-Pierre Sueur et moi-même avons élaborée ait rendu exécutoire dès la publication de la loi la fixation automatique du montant de l'indemnité pour les communes de moins de 1 000 habitants. Si l'on avait prévu que cette mesure entrerait en vigueur à partir des prochaines élections municipales, en 2020, elle serait passée comme une lettre à la poste, au lieu de faire du bruit dans Landerneau en raison d'engagements qui avaient pu être pris entre maires et adjoints...

À ce bémol près, toutes les modifications qui ont été apportées par nos collègues députés vont dans le bon sens.

Je relève, à la suite de Pierre-Yves Collombat, que la création d'une taxe destinée à alimenter un fonds de financement de la formation et la suppression, en loi de finances, du dispositif d'imposition à la source vont quelque peu rogner les indemnités des élus locaux.

**Mme Françoise Gatel.** Absolument!

**M. Henri de Raincourt.** C'est une honte!

**M. Bruno Sido.** Ce n'est pas encore voté...

**Mme Jacqueline Gourault.** Il est assez piquant de voir ceux-là mêmes qui s'opposent à l'indemnisation au taux maximal protester contre ces deux mesures! Cherchez la logique...

Enfin, toutes les dispositions relatives à la désignation des délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales sont bienvenues. L'article 2 fait bien la distinction entre les communes de moins de 9 000 habitants et celles de plus de 9 000 habitants, seuil de population au-delà duquel, aux termes de la loi actuelle, tous les conseillers municipaux sont délégués de droit.

Nous avons prévu deux phases transitoires, la première courant de la création de la commune nouvelle jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal, en 2020, la seconde débutant ensuite, avant retour au droit commun.

Je tiens à rappeler que, pour les communes de moins de 9 000 habitants, le nombre de délégués ne pourra jamais excéder le nombre total de délégués auxquels les anciennes communes avaient droit avant la fusion. On oublie toujours de le préciser, or il est important de le faire pour contrer l'idée d'une inflation du nombre des délégués.

Le groupe UDI-UC votera évidemment la proposition de loi de M. Sido. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et sur certaines travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Loïc Hervé.** Très bien!

**M. le président.** La parole est à M. Ronan Dantec.

**M. Ronan Dantec.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, cette proposition de loi complète le dispositif de la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, qui a offert des perspectives intéressantes aux communes souhaitant se regrouper.

Il s'agit de favoriser les regroupements volontaires. Les démarches de ce type vont dans le bon sens. En effet, le nombre sans égal de communes que compte notre pays et le millefeuille des collectivités territoriales et des établissements publics locaux contribuent à la perte de lisibilité des institutions et amoindrissent l'efficacité de l'action publique locale.

Le Sénat a maintenu les modifications apportées à ce texte par l'Assemblée nationale. Celui-ci recueille donc un assentiment assez large. Comme en première lecture, le groupe écologiste le soutiendra, compte tenu de sa philosophie générale, même si, sur quelques points, comme le respect de la parité, nous aurions apprécié que l'on se montre plus sourcilieux. Je partage en outre le sentiment de Pierre-Yves Collombat : nous n'aurons pas réussi à avancer suffisamment sur le statut de l'élu durant cette législature.

Réduire le nombre de communes en France est un exercice de long terme, qui a commencé voilà quarante-cinq ans. Seulement 266 communes nouvelles ont été créées en 2015, pour un total de 950 communes regroupées. Cela a tout de même permis de passer sous le seuil symbolique de 36 000 communes, avec 35 885 communes recensées au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Le bilan reste donc maigre, puisque notre pays comptait 37 708 communes en 1968, soit une diminution de moins de 5 % en cinquante ans.

On note néanmoins un frémissement, souvent lié, il faut le dire, à la carotte financière. On l'observe notamment dans l'Ouest, en particulier en Maine-et-Loire et en Loire-Atlantique, où se manifeste un intérêt véritable pour cette démarche de fusion. À ma connaissance, c'est même la première fois, depuis le rattachement du duché de Bretagne à la France en 1532, que des communes quittent l'Anjou pour la Bretagne, et réciproquement !

La commune reste l'institution républicaine de proximité par excellence. C'est un échelon précieux, auquel la démocratie locale peut encore s'exercer au mieux, avec un enjeu très fort : le maintien et le renforcement du lien social entre habitants du territoire. Si les habitants de ce pays sont aussi attachés à leur commune, cela tient certainement à une volonté de maintenir une présence des institutions républicaines au plus près des citoyens.

Les écologistes ne souhaitent évidemment pas la disparition des communes. Nous défendons les communes, anciennes et nouvelles, et c'est dans cet esprit que nous voterons cette proposition de loi : ce n'est pas tous les jours que le groupe écologiste vote un texte déposé par M. Sido ! (*M. Bruno Sido rit.*)

Cela étant, les écologistes reconnaissent le fait intercommunal et soutiennent le renforcement des intercommunalités, l'échelle du bassin de vie étant la plus cohérente pour organiser la plupart des politiques publiques. De toute évidence, l'urbanisme, l'habitat, les transports, les équipements sportifs et culturels relèvent de ces politiques qui gagnent à être exercées à l'échelle des intercommunalités.

Nous devons désormais aller plus loin sur le plan démocratique et passer à une élection des élus des intercommunalités au suffrage universel direct (*Protestations sur les travées du groupe Les Républicains.*), idée dont nous avons déjà longuement débattu dans cette enceinte et qui, je le sais, bénéficie d'un fort soutien au Sénat...

Au fil des ans, les conseils communautaires ont vu leurs missions s'étendre. Les EPCI concentrent désormais un nombre important de compétences, mais le code électoral actuel ne donne pas à cet échelon territorial une légitimité à la mesure de son importance. Il est primordial que les citoyens désignent leurs représentants de manière directe et démocratique. Les dernières élections municipales ont encore montré que le fait communautaire est souvent absent des débats lors de la campagne, en dehors de la commune centre, alors même qu'il constitue l'enjeu principal pour la vie de nos concitoyens. Cette situation devrait nous interpeller davantage : il s'agit là d'une lacune démocratique.

J'ajoute que le système actuel de désignation des représentants des communes dans les conseils communautaires s'exonère souvent des règles relatives à la parité entre femmes et hommes. À titre d'exemple, le conseil de la métropole du Grand Paris est composé aujourd'hui de 149 hommes et de 60 femmes et son exécutif comprend plus de 85 % d'hommes : il y a là une anomalie grave de la démocratie locale !

Outre que l'article 54 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, ou loi MAPTAM, disposait que les conseillers métropolitains seraient élus au suffrage universel direct lors des élections de 2020, son article 48 prévoyait la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur le déroulement de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communaux

en 2014, autrement dit sur le bilan des élections municipales avec fléchage des conseillers communautaires. Ce rapport devait étudier « notamment l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions de conseiller communautaire ».

Or, monsieur le ministre, vous avez annoncé, à la fin du mois de septembre, que le Gouvernement renonçait à la mise en œuvre du suffrage direct pour les conseillers métropolitains en 2020. Vous avez donc décidé de revenir sur le fruit d'un nombre incalculable d'heures de débats, au sein du Parlement et entre le Parlement et le Gouvernement, qui avaient abouti à une décision que nous jugeons insuffisante, mais qui avait au moins le mérite de marquer un progrès en la matière.

Le groupe écologiste aimerait connaître les raisons profondes de ce revirement. Nous souhaitons également connaître la date de remise du rapport prévu à l'article 48 de la loi MAPTAM : nous l'attendons depuis septembre 2014 ! Monsieur le ministre, il nous semble que le respect du Parlement, en particulier du Sénat en tant que chambre représentant les collectivités, passe par le respect de la loi, et donc par la remise de ce rapport.

Cela dit, nous considérons que, globalement, cette proposition de loi va dans le bon sens. Le groupe écologiste la votera. (*Applaudissements sur quelques travées du groupe Les Républicains. – M. René Vandierendonck applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bruno Sido.

**M. Bruno Sido.** Monsieur le ministre, je voudrais tout d'abord vous remercier de la qualité de votre écoute.

Madame Cukierman, je suis d'accord avec vous : les communes sont une richesse. Je ne sais pas s'il faut se réjouir de la baisse de leur nombre grâce à la création de communes nouvelles, mais je suis un homme pragmatique : la loi étant la loi, il faut l'appliquer ; tel est l'objet de cette proposition de loi.

Je ne suis pas un homme pressé. Je n'ai pas monté quatre à quatre les marches de l'escalier qui m'a conduit dans cet hémicycle, étant devenu conseiller municipal à mon retour du service militaire, puis maire délégué, puis premier adjoint, puis maire, puis conseiller général...

**M. Henri de Raincourt.** Bravo !

**M. Bruno Sido.** Je connais donc le sujet, et je sais ce que pensent les maires délégués et les maires des communes associées, la Haute-Marne étant le premier département, devant la Meuse, à avoir appliqué la loi Marcellin. J'observe d'ailleurs que nul n'est prophète en son pays : le Morbihan, terre d'accueil d'e Raymond Marcellin, ne compte aucune commune associée...

En réalité, si j'ai déposé, très modestement, le 20 novembre 2015, cette proposition de loi tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle, c'est parce qu'il me semblait nécessaire de réparer une injustice : je n'avais aucune autre ambition !

À ce titre, je me réjouis, au nom de toutes les communes et de toutes les communes associées, quelque peu abusées par la loi Marcellin, qu'une issue honorable ait pu être trouvée, en plein accord avec nos collègues de l'Assemblée nationale. Je tiens à remercier M. le président du Sénat, M. le président de la commission des lois et M. le rapporteur, qui ont permis à

ce texte de cheminer sans encombre jusqu'à la deuxième lecture, tout en étant enrichi par d'utiles amendements. Je témoigne aussi ma reconnaissance à Bruno Retailleau, président de notre groupe, pour avoir facilité l'inscription de ce texte à l'ordre du jour.

Nous sommes parvenus, me semble-t-il, à un juste équilibre.

À la suite de la loi Marcellin, qui ambitionnait de répondre au défi de l'émiettement communal en organisant des fusions de communes, quelques territoires du Nord-Est, comme la Haute-Marne, ont, avec confiance et application, montré l'exemple; en vain, puisque le texte n'a pas rencontré le succès escompté au plan national. Il faut dire que le département de la Haute-Marne, terre d'accueil du général de Gaulle, a toujours répondu présent aux appels de la République, qu'il s'agisse de défendre la patrie ou d'appliquer loyalement les consignes gouvernementales, et donc préfectorales...

Cette loyauté républicaine est tout à l'honneur de mes concitoyens, à l'heure où l'autorité du Gouvernement est mise à mal jusque dans les commissariats. Elle comporte cependant un risque: lorsque l'État fait fausse route, comme avec la loi Marcellin, nous devons assumer les conséquences de l'avoir suivi de près.

En l'occurrence, la petite centaine de communes – elles étaient 200 à l'origine – qui, depuis le début des années soixante-dix, avaient courageusement montré la voie se trouvaient moins bien traitées par la loi du 16 mars 2015 encourageant la création de communes nouvelles que les dernières ralliées aux bienfaits du regroupement communal: celles-ci restaient des communes déléguées quand celles-là disparaissaient purement et simplement! Il y avait là un véritable paradoxe.

Je voudrais remercier nos collègues des commissions des lois du Sénat et de l'Assemblée nationale de leur écoute. Comme l'a dit notre rapporteur, « le Sénat puis l'Assemblée nationale ont complété le dispositif initial, clair, simple et limité, dans l'esprit de la loi de 2015. [...] Nous avons préservé les communes déléguées en cas d'élargissement analogue à une ou plusieurs communes issues de la loi Marcellin – tel est le cœur de la proposition de loi. » En effet!

Confrontée à un problème géographiquement localisé et numériquement peu significatif, la représentation nationale a su faire preuve de proximité, de compréhension et de volonté de réparer une injustice. À ceux de nos concitoyens qui considèrent que leurs parlementaires sont trop éloignés des réalités du quotidien, notamment dans le monde rural, j'espère, au travers de cet exemple, apporter la démonstration du contraire. Au sentiment d'abandon qui fait le succès des populismes, je voudrais opposer le travail patient, discret et souvent efficace du Parlement.

Demain, si vous l'acceptez aujourd'hui, ce texte deviendra loi et le conseil municipal de Colombey-les-Deux-Églises, par exemple, pourra demander la transformation de ses six communes associées en autant de communes déléguées, à l'occasion d'une fusion au sein d'une commune nouvelle. En Haute-Marne, cela lèvera un frein au développement des communes nouvelles et permettra la diminution du nombre de communes que vous souhaitez, monsieur le ministre.

Le 8 mars dernier, après l'avoir amélioré, le Sénat a adopté ce texte en première lecture. L'Assemblée nationale a fait de même le 1<sup>er</sup> juin, après l'avoir enrichi de neuf articles supplémentaires, tout en respectant l'idée principale qui le sous-tendait.

La représentation transitoire des communes déléguées au sein des intercommunalités, en l'occurrence jusqu'au prochain renouvellement, la détermination du nombre de délégués sénatoriaux, les aspects financiers: sur tous ces points, la proposition de loi a été utilement complétée.

Les communes s'engageant dans la création d'une commune nouvelle doivent bien sûr recevoir un encouragement en termes de représentation et de dotation. Cette « prime au mérite », dont j'insiste sur le caractère temporaire, qui sera peut-être de nature à rassurer le Conseil constitutionnel, sert l'esprit de mutualisation qui est au cœur de la loi du 16 mars 2015, tout en respectant l'identité des communes déléguées.

Respecter les communes, c'est aussi, comme l'a fait l'Assemblée nationale en étendant la portée de l'amendement de notre collègue Charles Guené, permettre aux conseils municipaux de déroger aux dispositions de la loi du 31 mars 2015 qui fixent au niveau maximum l'indemnité des maires. J'en profite pour saluer le désintéressement de ces derniers et de leurs adjoints, nombreux à soutenir cette démarche.

Toutefois, comme M. Collombat, j'invite le Gouvernement à veiller à la neutralité fiscale de l'article 5 du projet de loi de finances pour 2017, qui prévoit la fin de la retenue à la source spécifique aux indemnités de fonction, au profit de l'application des règles de droit commun de l'impôt sur le revenu. Si je comprends la nécessité de simplifier la collecte de l'impôt dans la perspective de la mise en place du prélèvement généralisé à la source en 2018 – si cela se réalise! –, j'estime néanmoins que nous devons garantir la stabilité des ressources déjà modestes attribuées par l'État aux maires des communes, notamment des plus petites d'entre elles.

Le souci de l'équité a guidé nos travaux. Comme le disait Boileau: « Dans le monde, il n'est rien de beau que l'équité: sans elle, la valeur, la force, la bonté [...] ne sont que faux brillants et que morceaux de verre. » (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains, ainsi que sur certaines travées de l'UDI-UC et du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Charles Guené.

**M. Charles Guené.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, cette proposition de loi d'origine haut-marnaise nous revient enrichie par nos collègues de l'Assemblée nationale, qui n'ont pas remis en cause l'esprit de notre travail; ils en ont parfois parfait la lettre et complété les mécanismes.

À cet égard, le report logique, mais très temporaire, de la mise en œuvre de la parité pour les communes de moins de 1 000 habitants que j'avais introduit a été conservé, pour permettre que le texte puisse s'appliquer dans les communes les plus concernées et lui donner toute sa portée, surtout dans les départements qui, comme la Haute-Marne, avaient adhéré sans retenue au dispositif de la loi Marcellin.

Je note que l'Assemblée nationale, sur l'initiative de sa rapporteur générale, s'est montrée plus audacieuse que le Sénat au sujet de la fixation du montant de l'indemnité des maires. Mais, selon l'adage bien connu, « qui peut le

plus peut le moins », et nous ne voyons pas d'objection à ce que le montant de cette indemnité puisse être réduit de manière plus générale, à la seule initiative – j'y insiste – de l'écu.

Toutefois, je voudrais souligner, comme d'autres l'ont fait avant moi, mais de manière peut-être plus technique, que le projet de loi de finances pour 2017 atténue le bénéfice pour les maires de cet élargissement.

En effet, au prétexte de mettre en cohérence le régime d'imposition des élus avec la réforme du prélèvement de l'impôt à la source, il a été décidé de supprimer le régime du prélèvement libératoire. On pourrait en admettre le principe si cela s'inscrivait dans le cadre de la neutralité fiscale. Or le Gouvernement « omet », dans son calcul, le rétablissement de l'équivalent de la tranche « zéro » en sus de l'abattement pour frais d'emploi. De ce fait, tous les élus des communes de plus de 500 habitants seront désormais imposables – souvent lourdement – au titre de ce qui était jusqu'alors considéré comme une indemnité de fonction.

J'espère que la discussion du projet de loi de finances pour 2017 permettra de rétablir, à cet égard, le pacte républicain entre élus et Gouvernement – pour ne pas ajouter au prélèvement pour le redressement des finances publiques, que l'on vient de réduire –, et que l'on voudra bien considérer que l'indemnité des maires de communes de moins de 1 000 habitants constitue non pas un salaire, mais une indemnité pour frais non imposable. Les élus bénévoles de nos territoires le méritent bien.

J'arrête là cette digression quelque peu cavalière, mais j'ai cru utile d'user de cette tribune pour « sonner l'alerte », compte tenu du tollé que la mesure en question provoquera lorsque la grande cohorte des élus de la République en aura pleinement saisi la portée. Ainsi, personne ne pourra dire qu'il en ignorait les conséquences précises.

L'Assemblée nationale a également adopté, grâce à la rapporteur Christine Pires Beaune, plusieurs mesures utiles d'harmonisation, afin d'adapter le dispositif aux fusions d'EPCI et aux compétences, lorsqu'elles étaient distinctes, tout en maintenant le nombre des représentants des communes historiques durant la période transitoire. On peut louer le travail réalisé en commun par les deux assemblées sur un sujet qui appelait le consensus.

Le texte n'est sans doute pas parfait, mais il va permettre aux dernières communes qui souhaiteraient bénéficier des avantages financiers de la fusion de se réunir avant le 31 décembre ; à celles qui seraient moins pressées, il offrira un cadre apaisé, permettant une transition harmonieuse jusqu'à la fin du mandat en cours.

Ce sont là, déjà, des objectifs fort louables. Ce texte permettra aussi à la commune de perdurer en tant qu'entité de base de notre nation, sans faire disparaître la commune historique qui constitue son ADN d'origine et en réhabilitant, avouons-le, les municipalités cantonales de la I<sup>ère</sup> République. Ce qui n'avait pu être imposé par la Constituante s'installe par la seule volonté du peuple. Laissons vivre cette voie originale qui avait besoin d'un cadre assoupli pour prospérer. Nous permettrons ainsi à la démocratie de proximité de trouver ses équilibres, à l'heure où on lui impose la constitution de grands ensembles à vocation stratégique sans qu'elle y trouve toujours son compte.

Telle est l'ambition qui sous-tend ce texte, dont l'élaboration a été engagée par mon excellent collègue Bruno Sido et conduite de main de maître par notre rapporteur, François Grosdidier. Le mieux pour demain est sans doute l'ennemi du bien d'aujourd'hui. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et sur certaines travées de l'UDI-UC.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Jean-Michel Baylet, ministre.** Les orateurs qui se sont exprimés souhaitent à une quasi-unanimité l'adoption de cette proposition de loi, en dépit des quelques imperfections qui perdurent.

Monsieur le rapporteur, vous m'avez demandé de retirer l'amendement de suppression que je présenterai dans quelques instants pour le redéposer lors de la discussion de la proposition de loi de Mme Gourault. Cela n'est pas possible, car le vote de ce texte n'interviendra pas demain.

**Mme Jacqueline Gourault.** J'ai peur que vous ne souteniez pas ma proposition de loi !

**M. Jean-Michel Baylet, ministre.** Voyons, madame la sénatrice, vous savez combien je soutiens votre action remarquable depuis toujours ! (*Exclamations amusées sur les travées de l'UDI-UC et du groupe Les Républicains.*)

De plus, monsieur le rapporteur, la suppression de cette disposition interviendrait trop tard pour être utile, car seules une suppression immédiate ou une validation explicite par le Conseil constitutionnel sont susceptibles de garantir la sécurité juridique de l'ensemble du dispositif. À mon grand regret, je ne puis donc faire droit à votre demande.

Monsieur Dantec, contrairement à ce que vous avez affirmé, je n'ai jamais annoncé que le Gouvernement avait décidé de supprimer l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct. J'ai simplement constaté une grande diversité des opinions parmi les intéressés. Lors d'un colloque organisé par France urbaine à la mairie de Paris, j'ai donc demandé au président de cette association de bien vouloir consulter l'ensemble des présidents de métropole, ce qu'il a fait. Avec Bernard Cazeneuve, j'ai ensuite invité ces derniers – je parle sous le contrôle du président de la métropole d'Aix-Marseille-Provence – à venir me rencontrer au ministère, le 2 novembre prochain, afin qu'ils me donnent leur avis sur l'article de la loi MAPTAM relatif à l'élection au suffrage universel des conseillers métropolitains.

Soyez donc rassuré, monsieur Dantec : aucune décision n'est prise. Il me semble légitime que le ministre chargé des collectivités territoriales tienne compte de l'avis des élus concernés. Nous voulons non pas leur imposer notre volonté, mais créer les conditions d'une mise en œuvre harmonieuse.

**M. Bruno Sido.** Très bien !

**M. le président.** La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion du texte de la commission.

Je rappelle que, en application de l'article 48, alinéa 5, du règlement, à partir de la deuxième lecture au Sénat des projets ou propositions de loi, la discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pas encore adopté un texte identique.

En conséquence, sont irrecevables les amendements ou articles additionnels qui remettraient en cause les articles adoptés conformes, de même que toute modification ou adjonction sans relation directe avec une disposition restant en discussion.

PROPOSITION DE LOI TENDANT À  
PERMETTRE LE MAINTIEN DES  
COMMUNES ASSOCIÉES, SOUS FORME DE  
COMMUNES DÉLÉGUÉES, EN CAS DE  
CRÉATION D'UNE COMMUNE NOUVELLE

**Article 1<sup>er</sup>**  
*(Non modifié)*

- ① La section 2 du chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :
- ② 1° L'article L. 2113-10 est ainsi modifié :
- ③ *aa)* La seconde phrase du premier alinéa est supprimée ;
- ④ *a)* Après le même premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Toutefois, à la demande du conseil municipal d'une commune issue d'une fusion de communes en application de la section 3 du présent chapitre, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, des communes déléguées reprenant le nom et les limites territoriales de l'ancienne commune chef-lieu et des anciennes communes associées sont instituées. Dans ce cas, il n'est pas créé de commune déléguée reprenant le nom et les limites territoriales de la commune issue d'une fusion de communes mentionnée à la première phrase du présent alinéa. » ;
- ⑥ *a bis)* Au deuxième alinéa, la référence : « au premier alinéa » est remplacée par les références : « aux premier et avant-dernier alinéas » ;
- ⑦ *b)* Le même deuxième alinéa est complété par deux phrases ainsi rédigées :
- ⑧ « Il en va de même lors de l'extension d'une commune nouvelle à une ou plusieurs communes régies par le présent chapitre, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 précitée. Dans ce cas, l'ancienne commune chef-lieu et les communes associées sont remplacées par des communes déléguées soumises à la présente section. » ;
- ⑨ *c)* Après le même deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑩ « Le conseil municipal de la commune nouvelle peut décider la suppression des communes déléguées, dans un délai qu'il détermine. Dans les mêmes conditions, il peut décider le remplacement de l'ensemble des communes déléguées mentionnées au deuxième alinéa par une commune déléguée reprenant le nom et les limites territoriales de la commune issue d'une fusion de communes mentionnée à la première phrase du même deuxième alinéa. » ;
- ⑪ 2° Le deuxième alinéa de l'article L. 2113-12-2 est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ⑫ « Il en va de même, dans les cas prévus aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 2113-10, pour le maire de l'ancienne commune chef-lieu, pour les maires des communes associées et pour les maires des communes déléguées en fonction au moment de la création de la commune nouvelle. »

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>.

*(L'article 1<sup>er</sup> est adopté.)*

**Article 1<sup>er bis</sup> A**  
*(Non modifié)*

- ① Le premier alinéa du II de l'article L. 2113-7 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Cette répartition s'opère en prenant pour base de calcul un effectif de soixante-neuf sièges. » – *(Adopté.)*

**Article 1<sup>er bis</sup>**  
*(Non modifié)*

- ① Après l'article L. 2113-8 du même code, il est inséré un article L. 2113-8-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 2113-8-1.* – Jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal suivant la création de la commune nouvelle, lorsque chacune des anciennes communes comptait moins de 1 000 habitants, les adjoints sont élus dans les conditions fixées à l'article L. 2122-7. » – *(Adopté.)*

**Article 1<sup>er quater</sup>**  
*(Non modifié)*

- ① I. – L'article L. 2123-21 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° *(Supprimé)*
- ③ 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Le deuxième alinéa du présent article est applicable aux maires délégués des communes issues d'une fusion de communes en application de la section 3 du chapitre III du titre I<sup>er</sup> du présent livre, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. »
- ⑤ II. – Le dernier alinéa de l'article L. 2123-23 du même code est ainsi rédigé :
- ⑥ « Le conseil municipal peut, par délibération, fixer une indemnité de fonction inférieure au barème ci-dessus, à la demande du maire. » – *(Adopté.)*

**Article 1<sup>er sexies</sup>**  
*(Non modifié)*

- ① I. – Après le 4° de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Dans le cas mentionné au 1°, les délibérations des conseils municipaux des communes, lorsque celles-ci sont membres d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre distincts, précisent de façon concordante l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel elles souhaitent que la commune nouvelle soit rattachée au moment de sa création, dans le respect des obligations, objectifs et orientations mentionnés aux I à III de l'article L. 5210-1-1. »

③ II. – Les trois premiers alinéas du II de l'article L. 2113-5 du même code sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

④ « II. – Lorsque la commune nouvelle est issue de communes contiguës membres d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre distincts, le représentant de l'État dans le département, en cas de désaccord avec le souhait, émis par les conseils municipaux conformément au sixième alinéa de l'article L. 2113-2, de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de rattachement de la commune nouvelle, saisit la commission départementale de la coopération intercommunale, dans un délai d'un mois à compter de la réception de la dernière des délibérations concordantes des conseils municipaux, d'un projet de rattachement de la commune nouvelle à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. La commission dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour se prononcer. À défaut de délibération, celle-ci est réputée favorable à la proposition du représentant de l'État dans le département. La commune nouvelle ne devient membre de l'établissement public en faveur duquel elle a délibéré que si la commission départementale s'est prononcée en ce sens à la majorité des deux tiers de ses membres. En l'absence d'une telle décision, elle devient membre de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre désigné par le représentant de l'État dans le département. » – (Adopté.)

**Article 1<sup>er</sup> septies A**  
(Non modifié)

Jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, les communes nouvelles demeurent éligibles aux aides attribuées aux communes au titre du fonds d'amortissement des charges d'électrification prévu à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, pour la partie ou les parties de leur territoire qui y étaient éligibles la veille de leur création. – (Adopté.)

**Article 1<sup>er</sup> septies**  
(Non modifié)

Au 1° du I de l'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales, après le mot : « membres », sont insérés les mots : « en exercice ». – (Adopté.)

**Article 1<sup>er</sup> octies**  
(Non modifié)

① I. – Après le septième alinéa de l'article L. 2333-76 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

② « En cas de création de commune nouvelle, à défaut de délibération prise avant le 1<sup>er</sup> mars de l'année qui suit celle de la création dans les conditions prévues au I de l'article L. 2113-5-1, le régime applicable en matière de redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur le territoire des communes participant à la création de la commune nouvelle est maintenu pour une durée qui ne peut excéder cinq ans à compter de l'année de sa création. »

③ II. – Au II de l'article L. 2573-46 du même code, le mot : « huitième » est remplacé par le mot : « neuvième ». – (Adopté.)

**Article 1<sup>er</sup> nonies**  
(Non modifié)

① Après le 1° de l'article L. 5211-6-2 du même code, il est inséré un 1° *bis* ainsi rédigé :

② « 1° *bis* En cas de fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou d'extension du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, lorsque le périmètre issu de la fusion ou de l'extension de périmètre comprend une commune nouvelle qui a été créée après le dernier renouvellement général des conseils municipaux et que le nombre de sièges de conseillers communautaires qui lui sont attribués en application de l'article L. 5211-6-1 est inférieur au nombre des anciennes communes qui ont constitué la commune nouvelle, il est procédé, jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal, à l'attribution au bénéfice de la commune nouvelle d'un nombre de sièges supplémentaires lui permettant d'assurer la représentation de chacune des anciennes communes.

③ « Si, par application des modalités prévues au premier alinéa du présent 1° *bis*, la commune nouvelle obtient plus de la moitié des sièges de l'organe délibérant ou obtient un nombre de sièges supérieur à celui de ses conseillers municipaux, les procédures prévues, respectivement, aux 3° et 4° du IV de l'article L. 5211-6-1 s'appliquent ; ».

**M. le président.** L'amendement n° 1, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. le ministre.

**M. Jean-Michel Baylet, ministre.** J'ai déjà longuement défendu cet amendement en intervenant dans la discussion générale.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. François Grosdidier, rapporteur.** Il sera noté, pour la postérité, que le Gouvernement aura prévenu le Parlement. Les députés ne vous ont pas entendu, monsieur le ministre ; nous, si.

« Le mieux est l'ennemi du bien », a rappelé Charles Guené. J'ajouterai qu'un « tiens » vaut mieux que deux « tu l'auras » ! (Sourires.) La commission est défavorable à cet amendement.

Je vous suggère, monsieur le ministre, de le redéposer lors de la deuxième lecture de la proposition de loi de Mme Gourault. Nous pourrions aussi nous ressaisir nous-mêmes de la question à cette occasion. Je pense que le texte que nous examinons aujourd'hui aura alors été promulgué.

**M. Jean-Michel Baylet, ministre.** Mais il sera trop tard !

**M. le président.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, pour explication de vote.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Je soutiens l'amendement du Gouvernement.

Le rapporteur a reconnu que ce texte comportait des imperfections. Toujours est-il que, le Gouvernement étant résolument décidé à le faire aboutir, il fera en sorte que le texte soit inscrit très rapidement à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Je pourrais répondre à la formule selon laquelle « le mieux est l'ennemi du bien » que « le moins bien est l'ami du mal ». On nous parle d'un risque hypothétique, mais que se passera-t-il quand un petit malin, candidat aux élections sénatoriales, aura compris quel parti on peut tirer de la situation dans telle ou telle commune nouvelle ? Des communes nouvelles, on en compte par dizaines dans certains départements ! Que diront ceux dont l'élection aura été invalidée – le risque n'est pas nul, loin de là – quand ils réaliseront que c'est le résultat de votre sollicitude ?

Pour ma part, je ne saurais accepter une telle situation ; c'est la raison pour laquelle je voterai l'amendement du Gouvernement.

J'ajouterai qu'il faut se méfier de l'idée selon laquelle on peut passer outre un risque infinitésimal : il y avait une chance sur 10<sup>10</sup> que la dernière crise financière survienne...

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Cukierman, pour explication de vote.

**Mme Cécile Cukierman.** Nous pensons que l'adoption de l'amendement du Gouvernement permettrait de sécuriser le dispositif et d'écartier les difficultés d'interprétation, en évitant de donner l'impression qu'il ne s'agirait que d'un arrangement en vue des prochaines élections sénatoriales.

Je m'étonne d'ailleurs de votre position, monsieur Sido, vous qui venez de vous présenter comme un élu proche du terrain, ayant gravi les échelons un à un. N'est-ce pas notre cas à tous ? Nous pouvons avoir des convictions, mais rarement des certitudes.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** Le risque de ne pouvoir désigner des délégués sénatoriaux est certain ; celui de voir censurer l'article 1<sup>er</sup> *nonies*, qui n'occupe somme toute qu'une place marginale dans le dispositif d'ensemble du texte, n'est qu'aléatoire, hypothétique. Je crois préférable de repousser l'amendement du Gouvernement et d'adopter cet article.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Nous en reparlerons !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Les arguments de M. Collombat et de Mme Cukierman portent en fait sur l'article 2, et non sur l'article 1<sup>er</sup> *nonies* que l'amendement du Gouvernement vise à supprimer...

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 1.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup> *nonies*.

*(L'article 1<sup>er</sup> nonies est adopté.)*

#### **Article 1<sup>er</sup> decies** **(Non modifié)**

- ① L'article L. 5212-7 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de plusieurs communes membres d'un même syndicat et jusqu'au prochain renouvellement général des

conseils municipaux, il est procédé, au bénéfice de la commune nouvelle, à l'attribution d'un nombre de sièges au sein du comité syndical égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des anciennes communes, sauf si le règlement du syndicat exclut l'application de cette règle. » – *(Adopté.)*

#### **Article 1<sup>er</sup> undecies** **(Non modifié)**

- ① Le chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

- ② 1° L'article L. 2113-17 est ainsi rédigé :

- ③ « *Art. L. 2113-17.* – Les articles L. 2511-9, L. 2511-10-1 à L. 2511-13, L. 2511-15 et L. 2511-17 à L. 2511-23, le quatrième alinéa de l'article L. 2511-25, les articles L. 2511-26, L. 2511-28 à L. 2511-33 du présent code et l'article 36 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale sont applicables aux communes déléguées.

- ④ « Par délibération du conseil municipal de la commune nouvelle, les articles L. 2511-14 et L. 2511-24 peuvent être applicables aux communes déléguées. » ;

- ⑤ 2° Après le même article L. 2113-17, il est inséré un article L. 2113-17-1 ainsi rédigé :

- ⑥ « *Art. L. 2113-17-1.* – Le conseil municipal de la commune nouvelle adopte, dans les six mois qui suivent son installation, un règlement spécial organisant l'information et la consultation des communes déléguées concernant les affaires dont l'exécution est prévue, en tout ou partie, sur leur territoire.

- ⑦ « Les communes déléguées dotées d'un conseil de la commune en application de l'article L. 2113-12 peuvent percevoir des dotations de la commune nouvelle. Le montant des sommes destinées aux dotations des communes déléguées ainsi que leur répartition sont fixés chaque année par le conseil municipal de la commune nouvelle. La commune nouvelle peut aussi confier à une commune déléguée la gestion d'équipements de proximité dans les conditions fixées aux quatre premiers alinéas de l'article L. 2511-16.

- ⑧ « Dans les cas prévus au deuxième alinéa du présent article, les dépenses et les recettes de chaque commune déléguée sont détaillées dans un état spécial. Dans ce cas, les articles L. 2511-36-1, L. 2511-37, L. 2511-41, L. 2511-43 et L. 2511-44 sont applicables aux communes déléguées. Les états spéciaux sont annexés au budget de la commune nouvelle. » – *(Adopté.)*

#### **Article 1<sup>er</sup> duodecies** **(Non modifié)**

- ① L'article L. 1331-7 du code de la santé publique est complété par un alinéa ainsi rédigé :

- ② « En cas de création d'une commune nouvelle, les délibérations concernant les modalités de calcul de cette participation qui étaient en vigueur sur le territoire de chaque ancienne commune sont maintenues au titre de l'année de création de la commune nouvelle. » – *(Adopté.)*



## Article 2 (Non modifié)

- ① Après l'article L. 290-1 du code électoral, il est inséré un article L. 290-2 ainsi rédigé :
- ② « Art. L. 290-2. – I. – Dans les communes de moins de 9 000 habitants, lorsque le conseil municipal est composé selon les modalités fixées à l'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales, il élit parmi ses membres un nombre de délégués déterminé dans les conditions prévues à l'article L. 284 du présent code pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure.
- ③ « Dans les communes de moins de 9 000 habitants, lorsque le conseil municipal est composé selon les modalités fixées à l'article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales, il élit parmi ses membres un nombre de délégués déterminé dans les conditions fixées à l'article L. 284 du présent code.
- ④ « Dans les communes mentionnées aux deux premiers alinéas du présent I, le nombre de délégués ne peut excéder le nombre total de délégués auquel les anciennes communes avaient droit avant la création de la commune nouvelle. Toutefois, ce nombre de délégués ne peut être inférieur à celui auquel aurait droit une commune comptant la même population.
- ⑤ « II. – Dans les communes de moins de 9 000 habitants dont le conseil municipal est composé de plus de 30 membres et dans celles de 9 000 habitants et plus, lorsque le conseil municipal est composé selon les modalités fixées aux articles L. 2113-7 ou L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales, tous les conseillers municipaux sont désignés délégués, dans les conditions fixées à l'article L. 285 du présent code.
- ⑥ « Toutefois, le nombre de délégués ne peut ni excéder le nombre total de délégués auquel les anciennes communes avaient droit avant la création de la commune nouvelle, ni être inférieur à celui auquel aurait droit une commune comptant la même population.
- ⑦ « Si, en application des deux premiers alinéas du présent II, tous les conseillers municipaux ne peuvent être désignés délégués, le conseil municipal élit ses délégués parmi ses membres. » – (Adopté.)

**M. le président.** Les autres dispositions de la proposition de loi ne font pas l'objet de la deuxième lecture.

### Vote sur l'ensemble

**M. le président.** Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi, je donne la parole à M. Philippe Mouiller, pour explication de vote.

**M. Philippe Mouiller.** J'ai eu l'occasion, vendredi dernier, de réunir les élus des communes associées de mon département. En leur nom, je voudrais remercier la Haute Assemblée, la commission des lois et tout particulièrement notre collègue Bruno Sido de cette initiative, qui vient corriger une situation très préjudiciable aux communes associées.

Les départements de l'Ouest sont très impliqués dans la création de communes nouvelles. Ce texte était attendu ; le calendrier très restreint rend nécessaire un vote conforme.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, pour explication de vote.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Un certain nombre d'imperfections demeurent dans ce texte (*M. Bruno Sido opine.*), s'agissant du nombre de délégués ou des syndicats, par exemple. Cela risque, à l'occasion des élections sénatoriales, d'entraîner des problèmes très importants !

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix, dans le texte de la commission, l'ensemble de la proposition de loi tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.

(*La proposition de loi est adoptée définitivement.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à quinze heures cinquante-cinq, est reprise à seize heures trente.*)

**M. le président.** La séance est reprise.

7

## COMMUNICATION RELATIVE À UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

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

8

## STABILISATION DU DROIT DE L'URBANISME

### Discussion d'une proposition de loi dans le texte de la commission

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, à la demande du groupe Les Républicains et de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, de la proposition de loi portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, présentée par MM. François Calvet, Marc Daunis et plusieurs de leurs collègues (proposition n° 770 [2015-2016], texte de la commission n° 21, rapport n° 20).

Dans la discussion générale, la parole est à M. François Calvet, coauteur de la proposition de loi.

**M. François Calvet, coauteur de la proposition de loi.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je tiens tout d'abord à remercier Mme la rapporteur, Elisabeth Lamure, dont la commission des affaires économiques a salué unanimement la qualité du rapport.

Je n'ai pas honte de le dire, mes chers collègues, lorsque nous avons commencé notre travail, qui devait aboutir à la proposition de loi qui vous est aujourd'hui soumise, nous étions inquiets. Qu'allions-nous pouvoir simplifier ? L'entreprise était ardue, s'agissant d'un domaine labouré par des réformes législatives incessantes.

Disons-le, si les membres du Gouvernement ont d'emblée joué le jeu, si les groupes politiques se sont prêtés à un exercice de consensus assez peu habituel, nous avons senti la présence, face à nous, une force considérable, qui tend *grosso modo* à faire la pluie et le beau temps en matière de réglementation : je veux parler de l'inertie de la technocratie. Celle-ci est le plus souvent compétente, parfois brillante, mais elle est surtout toujours conservatrice.

Il ne s'agit pas de ce conservatisme qu'un sénateur comme moi pourrait assumer, tendant à protéger, à garantir, à assurer la stabilité de la société et de ses valeurs. C'est un conservatisme qui est avant tout refus de bouger, mais aussi refus de considérer la réalité du terrain telle que nous, élus, la voyons au quotidien.

À un moment donné, nous avons failli baisser les bras. La simplification, c'est d'abord une première étape pleine d'enthousiasme, où l'on se dit naïvement que l'on va lever les entraves bien connues au dynamisme de nos territoires, puis une deuxième étape, plus morne, où l'on se trouve accablé par les multiples obstacles que les uns et les autres accumulent pour vous démontrer que rien n'est possible et qu'il faut renoncer. Vous devez avoir éprouvé ce sentiment, madame la ministre...

Cependant, nous n'avons pas renoncé, parce que Marc Daunis et moi nous sommes mutuellement soutenus, au-delà du clivage partisan : nous étions deux à vivre les mêmes réalités de terrain.

Nous n'avons pas renoncé parce que nous avons été soutenus par nos collègues du groupe de travail, toutes sensibilités politiques confondues, en particulier par son président, Rémy Pointereau.

Nous n'avons pas renoncé parce que nous étions comptables de notre réussite devant le président du Sénat et le Sénat tout entier, dont j'ai la faiblesse de croire qu'il doit être l'institution nationale au cœur de la simplification.

Nous n'avons pas renoncé parce que les quatre-vingt-dix-neuf personnalités que nous avons auditionnées, représentant le monde professionnel, le monde associatif, les différents services de l'État et les juridictions administratives, ont conforté notre volonté de répondre aux élus de terrain.

Nous n'avons pas renoncé parce que, au cours de ces auditions, nous avons senti des résistances qui retardaient de façon déraisonnable la mise en œuvre, notamment, d'une centaine de zones d'aménagement concerté, ou ZAC, pourtant nécessaires au développement de nos territoires, de leur économie et de l'emploi.

Nous n'avons pas renoncé parce que nous avons été rassurés quant aux thèmes ciblés dans le texte et analysés au travers de l'étude d'impact produite par le Sénat. Je remercie M. le président du Sénat d'avoir dégagé les crédits nécessaires à la réalisation de cette dernière, qui a grandement facilité notre tâche.

Nous n'avons pas renoncé, enfin et surtout, parce que les 11 000 élus nous ayant répondu dans le cadre de la consultation nationale que nous avons organisée nous ont dit, nous ont crié : « Nous n'en pouvons plus ! Aidez-nous ! Faites quelque chose, vous qui prétendez nous représenter ! »

Nous avons donc agi, et le fruit de cette action est la proposition de loi que le Sénat examine cet après-midi. Nous ne prétendons pas qu'elle est parfaite, mais nous

demandons que ses différents articles soient pris au sérieux, car tous ont été inspirés par le désarroi des élus et des situations intolérables.

Voulons-nous en finir avec le scandale des délais de jugement en général, et en matière d'urbanisme en particulier ? Si oui, votons les articles 1<sup>er</sup> et 2 de ce texte, quitte à les améliorer. Mais ne faisons pas comme si de rien n'était, comme si l'on pouvait encore exiger des acteurs économiques et de nos concitoyens qu'ils attendent quatre ans et demi en moyenne pour voir leur affaire jugée !

Si nous n'acceptons pas le délaissement de nos territoires et si nous voulons renouer le dialogue entre l'État et les collectivités, alors votons l'article 7 de ce texte, quitte à l'améliorer !

Voulons-nous stabiliser nos plans locaux d'urbanisme ? Si oui, votons les articles 3, 4 et 5, qui visent à introduire une démarche innovante de nature à permettre aux élus de souffler, d'élaborer avec sérénité leurs projets urbains, en faisant passer le délai de mise en compatibilité de leurs PLU de trois à six ans selon la situation de la collectivité.

Voulons-nous entendre la voix des élus de terrain sur les avis des architectes des bâtiments de France, les ABF, sur leurs griefs à l'égard d'un système de protection des abords dont ils dénoncent, dans d'innombrables réponses, l'imprévisibilité, la variabilité, l'inégalité et le pointillisme ? Voulons-nous progresser, qui plus est sans risque de détricoter le régime de protection des abords, par le biais d'une expérimentation qui nous en apprendra beaucoup ? Alors votons, quitte à l'améliorer, l'article 9 de la proposition de loi.

Pour nous, pour les élus, l'important n'est pas de savoir si les prescriptions des ABF devront être annexées ou intégrées au PLU ! L'important est que ces prescriptions soient stables, qu'elles soient connues au préalable des citoyens et des élus et qu'elles ne soient pas déraisonnables.

Le président du Sénat plaide à juste titre pour la remise en action de l'article 41 de la Constitution. J'approuve totalement sa philosophie : au Parlement de fixer les grandes lignes politiques, à l'administration de les décliner sur le plan technique.

Procédons ainsi aujourd'hui ! Ne nous perdons pas dans des arguties juridiques, mais affirmons haut et fort, en tant qu'assemblée politique représentative des territoires de France, ce que nous voulons pour le droit de l'urbanisme, à savoir l'accélération des procédures et la stabilisation des règles. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et sur certaines travées de l'UDI-UC. – M. Joël Labbé applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Marc Daunis, coauteur de la proposition de loi.

**M. Marc Daunis, coauteur de la proposition de loi.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, renoncer, jamais ! Accélérer et sécuriser les procédures, particulièrement dans les domaines du droit des sols, de l'urbanisme et de la construction, nécessitait de notre part, collectivement et individuellement, une volonté pleine et entière.

Je tiens tout d'abord à remercier mon collègue François Calvet d'avoir contribué à mettre en œuvre une intelligence collective au service des territoires et de notre pays. Nous sommes aujourd'hui confrontés à la nécessité absolue de simplifier : c'est un devoir qui nous incombe.

Je veux également adresser des remerciements, pour leur appui et leurs contributions majeures, à M. le président du Sénat et à la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, ainsi qu'aux personnes que nous avons auditionnées.

Je remercie le Gouvernement de la qualité du travail que nous avons mené conjointement, même si nous n'avons pas pu aboutir sur tous les points à un accord plein et entier. Toutefois, je ne doute pas que, au cours du débat, nous parviendrons au consensus tant souhaité.

Enfin, que l'on me permette de remercier mes collègues socialistes de leur soutien et de leur accord sur la méthode adoptée.

Vouloir simplifier suppose de vaincre le scepticisme. Qui n'a pas entendu un élu local, instruit par l'expérience, exprimer par anticipation son inquiétude quand on lui annonce une simplification, en particulier dans un domaine, l'urbanisme, où les chiffres donnent le vertige? En dix ans, 64 lois, 22 ordonnances et 104 décrets ont modifié le régime des PLU, documents centraux de l'urbanisme communal et intercommunal. Nous nous sommes donc attachés à faire des propositions pour réduire cette instabilité des règles d'urbanisme qui perturbe l'ensemble des acteurs. Telle est la volonté qui a guidé nos travaux. À la différence de Sisyphe, nous ne sommes pas sous la contrainte des dieux! Nous avons simplement l'obligation de faire ce qui est le plus utile pour notre pays. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – MM. Rémy Pointereau et Henri Tandonnet applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à Mme la rapporteur. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur de la commission des affaires économiques.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je veux tout d'abord saluer la qualité et l'ambition du travail réalisé par les deux auteurs de la proposition de loi que le Sénat examine aujourd'hui.

Je confirme que ce texte est le fruit d'une réflexion de fond menée pendant plusieurs mois au sein de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, dans un groupe de travail présidé par notre collègue Rémy Pointereau. Cette démarche originale a été suivie personnellement par le président du Sénat. On s'est également efforcé d'y associer l'ensemble des commissions permanentes concernées et de construire un consensus entre les différentes composantes politiques de notre assemblée autour de quelques propositions de simplification, pragmatiques et de bon sens, dans le domaine de l'urbanisme et du droit des sols, où le besoin de simplification est le plus fort pour les collectivités et les élus de terrain.

Cette proposition de loi est également l'expression d'une initiative institutionnelle plus large, dont l'ambition est d'affirmer la position du Sénat sur la thématique de la simplification du droit, si essentielle pour notre pays, en particulier pour les collectivités territoriales, mais aussi les entreprises et nos concitoyens.

Si ce texte est limité par sa taille – il comporte une quinzaine d'articles – et sa matière, essentiellement urbanistique, il est ambitieux au regard de sa démarche inclusive et rigoureuse. Son élaboration s'est en effet appuyée sur la mise

en place d'une grande consultation nationale visant à faire remonter du terrain des propositions de simplification, qui a suscité près de 11 000 réponses.

Fait plutôt rare s'agissant d'une initiative parlementaire, l'ensemble de ses dispositions ont été soumises à une étude d'impact, afin de faire le tri entre les vraies simplifications et les fausses bonnes idées, si bien que les mesures qui vous sont soumises aujourd'hui visent juste, en traitant notamment du contentieux de l'urbanisme, du dialogue entre l'État et les collectivités ou encore de l'articulation des documents d'urbanisme.

Les quelques auditions que j'ai menées montrent en tout cas que la démarche de nos collègues François Calvet et Marc Daunis a été très appréciée et que les simplifications qu'ils proposent sont attendues par les acteurs. Ce n'est certes pas une révolution, mais c'est une avancée significative dans la bonne direction.

J'évoquerai rapidement les principales dispositions du texte.

Le premier volet porte sur le contentieux de l'urbanisme et s'inscrit dans le prolongement direct de « l'ordonnance Labetoulle » de juillet 2013. Je me félicite que d'autres textes en cours d'examen ou de rédaction en aient déjà repris, à la lettre près, certaines dispositions, comme la cristallisation des moyens sur l'initiative du juge, le mécanisme de caducité de l'instance ou la redéfinition du recours abusif. C'est la preuve de la pertinence et du caractère consensuel de ces propositions structurantes. Il est évident que, si ces dispositions devaient être adoptées définitivement par le biais d'un autre texte, elles devraient être supprimées de la présente proposition de loi. Toutefois, la commission a souhaité les y maintenir pour l'instant.

Les articles 3 et 4 du texte ont trait à la question, très sensible pour les collectivités, de l'articulation des documents d'urbanisme. J'insisterai particulièrement sur l'article 3, qui a pour objet de simplifier ces procédures en évitant les mises en compatibilité que l'on pourrait qualifier de « perlées ». La solution proposée a reçu un excellent accueil de l'ensemble des associations représentant les collectivités. D'ailleurs, la commission en a étendu le bénéfice des PLU aux schémas de cohérence territoriale.

Les articles 5 et 6 concernent l'aménagement.

L'article 6, en particulier, est relatif aux ZAC. Il vise à donner aux collectivités la faculté de fusionner la délibération de création de la ZAC et la délibération de réalisation, ce qui peut s'avérer utile pour des projets d'aménagement de faible dimension, dont les éléments sont connus de manière précoce. Il ouvre également la possibilité de reporter l'étude d'impact au moment de l'établissement du dossier de réalisation de la ZAC. Nous aurons l'occasion d'y revenir lors de l'examen des amendements.

Au travers de l'article 7, il s'agit de remédier à la dégradation des relations entre les services de l'État et les collectivités. La commission a salué les dispositions de cet article pour plusieurs raisons.

D'abord, elles répondent pleinement aux attentes des élus locaux et à leur souhait de voir les services déconcentrés de l'État se repositionner sur une fonction d'accompagnement des projets. La consultation nationale a en effet montré que le besoin de dialogue avec l'État est l'une des demandes principales des collectivités.

Ensuite, elles tendent à accompagner et à conforter les efforts de réorganisation déjà entrepris par les services déconcentrés, notamment avec la mise en place du certificat de projet, puis du permis environnemental.

Elles visent également à soutenir le développement dans notre pays d'un urbanisme de projet.

Par ailleurs, elles ont pour objet de créer une instance de dialogue, sans introduire de nouveaux délais procéduraux ni donner prise aux contentieux, puisque la nouvelle conférence de conciliation n'aura pas de compétence décisionnelle.

Elles constituent enfin un facteur d'accélération des projets, dans la mesure où elles permettront de détecter précocement les difficultés susceptibles d'être rencontrées et d'apporter les modifications nécessaires avant qu'intervienne une décision administrative négative.

L'article 9 prévoit l'expérimentation d'un mécanisme d'association des ABF à la définition des règles locales d'urbanisme, afin de rendre plus intelligible la motivation de leurs décisions. Je le précise, il s'agit ici non pas de toucher aux missions et aux pouvoirs des ABF ou de nier leur rôle essentiel dans la préservation du patrimoine, mais de favoriser le dialogue, afin de faire en sorte que les règles, souvent implicites, qui orientent les décisions des ABF soient davantage objectivées, mieux connues des acteurs, et donc mieux intégrées, dès le départ, dans leurs projets, de façon à éviter des avis négatifs en bout de course.

Je précise également que cette expérimentation ne remet en cause aucune disposition de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, récemment votée.

La commission a souhaité aborder les diverses dispositions de ce texte en s'inscrivant dans le cadre initial voulu par ses auteurs. Il s'agit de conserver une approche sectorielle limitée à l'urbanisme et au droit des sols, pour éviter de se disperser, d'en rester à une démarche rigoureuse de simplification du droit, en vue d'optimiser les procédures en les accélérant et en les sécurisant, sans déréglementer ni déstabiliser – cela implique le respect d'une discipline pour apprécier, au-delà des bonnes intentions, les impacts réels en termes de simplification –, de continuer à s'inscrire dans une démarche de coconstruction entre la majorité et l'opposition, entre le Sénat et le Gouvernement, afin d'aboutir à des propositions techniquement robustes et suffisamment consensuelles pour que l'on puisse espérer qu'elles subsistent au terme de la navette.

Il s'agit ici non pas de rouvrir des débats qui viennent d'être tranchés sur le fond, mais d'examiner quelques propositions de bon sens et pragmatiques de nature à nous rassembler. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et sur certaines travées de l'UDI-UC.*)

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable.** Monsieur le président, madame la rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, la proposition de loi qui nous réunit aujourd'hui est le fruit d'un long travail parlementaire, dont je voudrais en préambule rappeler l'esprit, l'ambition et la qualité.

Une consultation des élus locaux a été organisée par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, à l'occasion du congrès des maires de 2014. Un groupe de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols a été

créé sur l'initiative de Jean-Marie Bockel, de Rémy Pointereau et du président du Sénat, Gérard Larcher. Ce groupe de travail transpartisan a organisé plus de vingt tables rondes et auditions et a poursuivi le travail de consultation des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux et des professionnels. Le rapport qu'il a remis le 23 juin 2016, à l'issue de cette démarche, se fondait ainsi sur plus de 11 000 réponses à la consultation nationale.

Je tenais à saluer ce travail à la fois précis, innovant et transpartisan, car je crois profondément que c'est aussi en modernisant nos pratiques de fabrication de la loi, de la règle et de la norme que nous en améliorerons la qualité et, surtout, en faciliterons l'appropriation par nos concitoyens.

C'est, me semble-t-il, dans cette même perspective que le Sénat a fait de la simplification des normes un axe majeur de sa stratégie d'action. Vous êtes des élus de terrain, vous connaissez la réalité des territoires. Nous devons travailler conjointement non seulement à la simplification des normes, mais également à la lisibilité et à l'opérabilité des textes législatifs que nous examinons ensemble.

Cet objectif, je le partage pleinement. Ainsi, mon ministère a lancé en juin 2014 un plan de cinquante premières mesures de simplification, qui a été mis en œuvre dans sa totalité, afin de rendre plus lisible et plus rapide la mise en œuvre du droit de l'urbanisme. Notre volonté est, très clairement, de renforcer et de pérenniser la dynamique de reprise de la construction que nous observons aujourd'hui, due aux mesures de relance mises en œuvre par le Gouvernement depuis deux ans.

Toutefois, pour que cette démarche de simplification soit pertinente et efficace, il nous faut soigneusement en préciser les nuances et les contours. Bien des exemples passés nous le montrent : la simplification peut parfois mener à une complexification ; simplifier n'est jamais simple ! Il convient donc de veiller à éviter les effets contre-productifs, voire les dégâts collatéraux. Vous y avez été attentifs au cours de vos travaux.

Je suis tout à fait favorable à certaines dispositions de cette proposition de loi. C'est d'ailleurs pourquoi, ne sachant si ce texte pourrait poursuivre son parcours parlementaire, j'ai souhaité les reprendre à l'identique dans le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté.

D'autres mesures proposées appellent de ma part des réserves ou des interrogations. Sans chercher le moins du monde à minimiser la qualité du travail produit, j'évoquerai aussi les sujets sur lesquels nous avons encore des divergences de vues.

Nous partageons votre volonté d'accélérer les procédures d'instruction et de jugement, pour que les projets de construction ne soient plus retardés. C'est l'objet de l'article 1<sup>er</sup>.

Lutter contre les recours abusifs, qui ont déjà fait l'objet de nombreux travaux, est absolument nécessaire. Nous avons d'ailleurs pris ces derniers mois des mesures que vous aviez préconisées par le passé. Vous proposez notamment, au travers de l'article 2 de la proposition de loi, de compléter le dispositif déjà en place.

Enfin, l'article 4 est relatif à la maîtrise des circonstances du passage à un urbanisme intercommunal, source importante de contentieux. Nous partageons là aussi vos préoccupations, c'est pourquoi j'ai souhaité que le dispositif de cet article intègre le titre II du projet de loi relatif à l'égalité et à la

citoyenneté, afin qu'il puisse prendre corps plus rapidement, et ce même si la commission mixte paritaire qui s'est réunie aujourd'hui a échoué...

**M. Jean-Claude Lenoir**, *président de la commission des affaires économiques*. Hélas !

**Mme Emmanuelle Cosse**, *ministre*. Par ailleurs, certaines dispositions que nous approuvons figurant à l'article 1<sup>er</sup> de cette proposition de loi relèvent du domaine réglementaire. Elles seront reprises dans le décret dit « JADE » – justice administrative de demain.

Sur certains sujets, la discussion doit se poursuivre entre nous, les dispositions de la proposition de loi ne me satisfaisant pas pleinement, même si nous nous accordons au fond.

Vous avez évoqué, madame la rapporteur, différents textes qui viennent d'être adoptés. Je pense notamment au projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, qui a fait l'objet d'un travail parlementaire extrêmement important et dont certaines dispositions pourraient être remises en cause par l'adoption de cette proposition de loi. L'avis du Gouvernement ne peut être que réservé.

La simplification ne saurait conduire à supprimer des règles protectrices de l'intérêt général : je crois que nous sommes d'accord sur ce point. Il s'agit de permettre leur application plus rapide, plus précise, de façon conforme à la volonté du législateur.

Aujourd'hui, il est vrai que des projets sont mis en difficulté par des divergences d'interprétation d'une norme ou des procédures abusivement longues.

Je profite de cette occasion pour revenir sur deux priorités du Gouvernement en matière de logement : la lutte contre l'artificialisation des sols et le développement de la planification stratégique, notamment grâce au recours aux PLU intercommunaux.

L'artificialisation des sols continuera de s'amplifier si nous ne la contrôlons pas. L'enjeu est très important. Des communes qui s'efforcent aujourd'hui de sauvegarder leur foncier rural et agricole sont parfois confrontées à une forme de prédation de la construction et rencontrent des difficultés pour pérenniser la viabilité de ces terrains.

Nous avons aussi la volonté d'éviter qu'une artificialisation trop rapide et non contrôlée n'engendre des conséquences très dommageables, voire dramatiques, notamment en cas d'événements météorologiques lourds.

Dans cette perspective, je ne peux être favorable l'article 12 de la proposition de loi, qui vise notamment à modifier des dispositifs encadrés par la loi ALUR et la loi Macron. Il me semble difficile d'y revenir aujourd'hui, même si je comprends que les dispositions proposées tendent à remédier à des difficultés d'interprétation.

À l'occasion de ce débat, je tiens également à souligner le formidable dynamisme des territoires en matière de planification et de stratégie de développement.

La mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2016 du nouveau règlement du PLU a permis de nombreuses simplifications. Aujourd'hui, un très grand nombre de communautés de communes se dotent d'un PLU intercommunal. Ainsi, près de 90 % des 568 établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de PLU sont des communautés de communes, majoritairement situées en zones rurales. J'ai souhaité que le ministère du logement

continue de soutenir, par des aides techniques et financières, les territoires qui s'engagent dans cette démarche, notamment ceux d'entre eux qui ont le moins de moyens. C'est l'objet de l'appel annuel à projets « PLUI ».

J'ai également souhaité que le travail de pédagogie et d'accompagnement technique mené auprès des collectivités territoriales se poursuive, notamment au titre d'une nouvelle mission de « nouveau conseil aux territoires » : des agents des services déconcentrés de l'État seront au service des collectivités territoriales pour expliquer les règles et les rendre applicables.

L'article 5 de la proposition de loi, relatif à l'urbanisme opérationnel et aux dossiers de ZAC, vise à simplifier les procédures. Nous partageons, sur ce sujet, le même objectif. J'ai mis en place le réseau national des aménageurs, réunissant des aménageurs publics et privés, pour améliorer la conduite des projets. J'ai demandé à ces professionnels de me soumettre des propositions concrètes, notamment en matière de fusion des dossiers de création et de réalisation de ZAC. Je sais que ce sujet vous intéresse particulièrement.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens à saluer le travail que vous avez accompli en matière de simplification. Vous avez entretenu un dialogue nourri avec un grand nombre de professionnels qui ont pu vous faire part des difficultés qu'ils rencontrent au quotidien dans l'application des textes, comme ils le font régulièrement auprès de mon ministère.

Comme je l'ai indiqué, j'ai cependant quelques réserves sur certains articles. Je me salue néanmoins votre volonté de simplifier la vie de nos concitoyens. Nous devons nous interroger sur les moyens de relancer la construction de manière pérenne, en faisant en sorte qu'elle ne soit pas entravée par des difficultés d'application de certaines normes.

Enfin, je me félicite que la présente proposition de loi résulte d'une démarche transpartisane et consultative. Votre exemple mérite de faire école, y compris dans l'autre chambre ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain et du groupe écologiste.*)

**M. le président**. La parole est à M. David Rachline.

**M. David Rachline**. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, nous pouvons nous réjouir de l'initiative que représente ce texte, qui se veut le fruit d'un travail transpartisan.

Notre rapporteur évoque une volonté de s'inscrire dans une démarche de coconstruction unissant la majorité et l'opposition, ainsi que le Sénat et le Gouvernement. Cette volonté, aussi louable soit-elle, m'interpelle tout de même. (*Ah ! sur les travées de l'UDI-UC.*)

Pourquoi la question de la simplification des normes nous réunirait-elle, au contraire d'autres grands sujets dont le caractère d'intérêt général est pourtant une évidence ?

Je regrette de devoir le souligner, mais affirmer que produire un texte transpartisan est un exploit devant lequel il convient de s'extasier, c'est faire l'aveu que, sur nombre de sujets, les logiques d'appareil l'emportent sur l'intérêt général. Il est vrai que la seule motivation du bien commun ne vous suffit pas ; cela fait trente ans que cette raison profonde d'agir vous échappe !

**M. Jean-Claude Lenoir**, *président de la commission*. Comment pouvez-vous le savoir ? Vous avez moins de trente ans !

**M. David Rachline.** Je déplore par ailleurs cette méthode qui consiste à légiférer pour défaire ou refaire ce qui vient d'être fait. C'est absurde!

Pourquoi ne pas faire directement des textes de loi qui s'attaquent à l'essentiel, sans toujours ajouter une couche supplémentaire au millefeuille administratif, que chacun dénonce, mais contre lequel personne ne lutte véritablement ?

À l'occasion de l'élaboration de chaque grand projet de loi, on ne remplace pas, on ajoute; on ne supprime pas, on superpose.

Nous en sommes arrivés là parce que, depuis trente ans,...

**M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission.** Vous n'étiez pas né!

**M. David Rachline.** ... les gouvernements successifs n'ont fait qu'élaborer des lois devant tout codifier, sans que le mauvais travail soit jamais effacé.

Permettez-moi de souligner encore une fois vos contradictions, mes chers collègues.

Avec ce texte, vous souhaitez simplifier les normes, en dénonçant implicitement l'inflation législative et le carcan administratif qui rongent notre système. C'est très bien, mais, en parallèle, l'Assemblée nationale votait, voilà une semaine, le projet de loi Montagne, texte caricatural en termes de recours à un langage technocratique, de création de comités en tout genre se superposant!

Sur le fond, il est évident que le contentieux en matière d'urbanisme a explosé, et il est effectivement de bon aloi de chercher à encadrer les délais de jugement, dont la longueur est devenue effrayante.

L'obligation, pour les requérants, de rédiger des conclusions récapitulatives liant les parties, selon une procédure inspirée de la procédure civile, la création de la caducité de l'instance, afin de lutter contre les procédures dilatoires, l'encadrement légal des délais de jugement en matière d'urbanisme, la prorogation pour cinq ans de la suppression de l'appel pour le contentieux de l'urbanisme dans les zones tendues peuvent contribuer à simplifier les procédures.

Je regrette que ne soit pas évoquée la nécessité de renforcer les chambres d'urbanisme des divers tribunaux administratifs, tous occupés principalement par le contentieux du droit des étrangers; ce n'est pas leur vocation.

**M. Joël Labbé.** Il ne faut tout de même pas exagérer!

**M. David Rachline.** Je soutiens la volonté d'instaurer une plus grande transparence dans le travail des architectes des bâtiments de France. Cela doit permettre des relations plus harmonieuses avec les acteurs locaux, notamment les maires, et un meilleur travail en amont, afin que les projets soumis à l'examen des ABF puissent mieux répondre à des normes exigeantes et souvent implicites.

Mais, comme je le disais au début de mon propos, tout cela paraît bien contradictoire. Il faut impérativement s'attacher à simplifier les procédures lorsque les sujets sont posés sur la table, examinés et discutés. Nous n'aurons ainsi plus à examiner des propositions de loi visant à simplifier ce qui a été complexifié...

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Bosino.

**M. Jean-Pierre Bosino.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, nous abordons donc l'examen de la proposition de loi issue du groupe de travail, constitué à

la demande du président du Sénat, sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols.

Force est de le reconnaître, nos collègues ont réalisé un travail substantiel et intéressant. Malheureusement, je n'ai pas pu m'y associer autant que je l'aurais souhaité.

La consultation à destination des élus locaux que François Calvet et Marc Daunis ont lancée a donné lieu à plus de 10 000 réponses, ce qui est assez remarquable.

La présente proposition de loi a été examinée par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation le 23 juin dernier. Elle vient aujourd'hui en discussion en séance publique après un examen en commission assez consensuel – il faut le reconnaître –, malgré le dépôt de quelques amendements.

Cette proposition de loi est sous-tendue par deux objectifs : accélérer la réalisation des projets locaux et stabiliser le droit. Nous partageons ces objectifs.

Nous notons aussi avec satisfaction que le ton de l'exposé des motifs est bien différent de celui de la proposition de résolution présentée au mois de janvier dernier; celle-ci s'inscrivait ouvertement dans une volonté de dérégulation et de libéralisation. De notre point de vue, les arguments employés sont moins idéologiques, ce qui correspond mieux à la commande.

Il s'agit non plus de réduire les normes, mais de faciliter l'action des collectivités. Cela témoigne de l'adoption d'une nouvelle approche, qui nous semble beaucoup plus efficace. Au final, la plupart des pistes présentées dans la proposition de résolution adoptée en janvier ne sont pas poursuivies; c'est très bien.

Ainsi, nous notons l'abandon du discours sur la suppression d'une norme à chaque création d'une nouvelle norme. Ce discours, ignorant le contenu de la norme et son rôle, le plus souvent au service de l'intérêt général et protecteur pour nos concitoyens, nous semblait démagogique. Le problème est de savoir non pas si les normes sont trop nombreuses, mais bien si elles sont utiles, quels en seront les effets et si les moyens de leur mise en œuvre existent ou non.

Nous nous félicitons de l'abandon de l'objectif de soustraire des actes d'urbanisme au contrôle de légalité et de déréguler le droit de l'urbanisme, qui était sous-tendu au fond par la volonté d'alléger les charges pesant sur les collectivités pour mieux satisfaire aux exigences des politiques de réduction de l'action publique.

Si ce dernier objectif n'est, lui, pas totalement abandonné, il trouve une traduction plus positive. Dans la proposition de loi, la réduction ou l'allègement des normes sont toujours justifiés par l'existence de difficultés réelles.

Reste donc la volonté de faciliter les procédures pour les collectivités. Ainsi, l'article 3 facilite la mise en compatibilité des documents d'urbanisme en rationalisant les délais de celle-ci.

Cette proposition de loi comporte également des dispositions visant à lutter contre les recours abusifs. Si nous partageons la volonté de renforcer l'efficacité de la justice, nous ne souhaitons pas que l'accélération des procédures soit au détriment des justiciables. En particulier, nous sommes réservés sur l'article 2, qui facilite l'octroi de dommages et intérêts.

Cette mesure nous semble excessive ; elle risque même, en contradiction avec les objectifs affichés, d'accroître les contentieux.

Pour autant, dans leur grande majorité, ces articles apparaissent de bon sens et se rapportent à des situations pratiques et concrètes.

Deux mesures nous semblent particulièrement positives.

La première est celle qui vise à intégrer l'intervention des architectes des bâtiments de France plus en amont dans le processus de prise de décision, en permettant une continuité dans les prescriptions. Il est intéressant que l'article 9 prévoie leur association à l'élaboration des PLU.

Nous approuvons également la volonté d'améliorer la collaboration entre les collectivités et les services de l'État manifestée au travers de l'article 7.

En revanche, nous souhaitons revenir sur l'article 6, relatif aux ZAC. Nous étions déjà dubitatifs – c'est un euphémisme ! – lors de la présentation de la proposition de résolution. Celle-ci préconisait le regroupement en un dossier unique des dossiers de création et de réalisation d'une ZAC. La présente proposition de loi prévoit le report de la réalisation de l'étude d'impact au moment où l'aménageur est connu. Nous pensons qu'il s'agit en réalité de donner aux aménageurs la responsabilité de la réalisation de l'étude d'impact, alors qu'il nous semble important que les communes gardent la maîtrise de la réalisation de ce document, comme de la globalité de leur politique d'aménagement et d'urbanisme. Mais nous avons vu ce matin en commission qu'un problème juridique se posait, dont nous aurons à débattre.

Les mesures contenues dans cette proposition de loi, globalement plutôt positive, ne suffiront malheureusement pas à résoudre les difficultés des collectivités, qui tiennent bien plus à l'assèchement des ressources dû à la baisse des dotations de l'État et à la diminution des moyens humains de l'État dans les préfectures qu'à la lenteur des procédures. Remarquons d'ailleurs que ces baisses de dotations sont encore accentuées dans le projet de loi de finances pour 2017.

Je pourrais aussi évoquer la disparition des dispositifs d'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, ou ATESAT, qui apportaient une aide précieuse aux petites communes dans le cadre des instructions liées aux autorisations d'urbanisme. Elle pénalise directement les collectivités dans la mise en œuvre de leurs politiques d'urbanisme.

La présente proposition de loi, malgré nombre de dispositions positives, restera à notre sens de faible portée pour répondre aux besoins des collectivités en matière de politique d'aménagement et de construction, même si elle marque, il faut le souligner, une réelle volonté d'aider concrètement les collectivités.

À nos yeux, la recherche d'un consensus par le biais d'un dénominateur commun empêche d'aborder les vraies difficultés auxquelles sont confrontées les communes, et les collectivités en général.

Au final, nous avons un texte bien plus technique que politique. Certes, il peut présenter un certain intérêt, mais il reste en deçà des décisions qu'il faudrait prendre.

La teneur du débat, en particulier le sort qui sera réservé à certains amendements – notamment à celui qui est relatif aux ZAC ou encore à celui, très préoccupant de notre point

de vue, concernant les fouilles sous-marines –, déterminera notre vote sur le texte. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Requier.

**M. Jean-Claude Requier.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, accélérer et sécuriser juridiquement la réalisation des projets en matière d'urbanisme est une nécessité pour répondre rapidement aux besoins de nos concitoyens en termes d'offre de logements et de services publics. La lutte contre les recours abusifs et dilatoires, ainsi que la simplification des normes d'urbanisme doivent être poursuivies, sans pour autant déréglementer et laisser tout faire.

Nous partageons entièrement l'analyse de l'excellent rapport de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation selon lequel la sécurité juridique passe à la fois par la simplification et la stabilité de la norme.

La dégradation de la qualité de loi et la complexité du droit sont une réalité. Nous en sommes au point où il faut enclencher la « lutte du système juridique contre lui-même », comme le disait le Conseil d'État dans son rapport de 2006.

La sécurité juridique doit être au cœur de la conception des règles de droit. Nous devons être capables d'anticiper les difficultés d'application de celles-ci, les sources potentielles de contentieux et les éventuels contournements.

Le contentieux de l'urbanisme engorge les prétoires. En tant que représentants des collectivités territoriales et grâce à l'exercice de mandats locaux – j'insiste sur ce point –,...

**M. Loïc Hervé.** Très bien !

**M. Jean-Claude Requier.** ... nous avons été les témoins, sur le terrain, de procédés dilatoires et de marchandages en matière d'autorisations d'urbanisme.

L'ordonnance du 18 juillet 2013 et le décret du 1<sup>er</sup> octobre 2013 relatifs au contentieux de l'urbanisme, inspirés du rapport Labetoulle, remis à la ministre du logement, ont introduit des outils très intéressants, dont la jurisprudence s'empare progressivement. C'est le cas de la redéfinition de l'intérêt à agir et des possibilités de régularisation des autorisations en cours d'instance.

Les deux premiers articles de la proposition de loi s'inscrivent dans la continuité de ce travail, en permettant au juge de soulever d'office la cristallisation des moyens, actuellement réservée aux parties, en créant un mécanisme de caducité de l'instance, en prorogeant la suppression de l'appel dans les zones tendues ou encore en facilitant l'octroi de dommages et intérêts en cas de recours abusifs freinant les procédures.

Si ces propositions vont dans le bon sens, veillons toutefois à ne pas remettre en cause le droit au recours, car la priorité demeure contrôle de la légalité de l'acte contesté, ainsi que la garantie des droits fondamentaux.

La réduction d'un contentieux, en particulier, ne doit pas être le seul objectif du législateur. Autrement dit, la sécurité juridique ne doit pas être assurée au détriment du principe de légalité et d'une bonne administration de la justice.

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

Enfin, n'éludons pas le fait que la justice doit aussi bénéficier des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions. Ainsi, je m'interroge sur l'encadrement des délais de jugement. Certes, le non-respect du délai de six mois prévu par la proposition de loi n'est pas assorti de sanctions...

En matière de stabilisation des normes, la proposition de loi facilite l'articulation entre les documents d'urbanisme. Les textes qui les régissent ne cessent d'évoluer, ce qui entraîne des lourdeurs dans leur élaboration, leur révision ou leur modification. Conjuguée à la réforme territoriale, cette instabilité du droit est insoutenable pour les collectivités territoriales.

Comme le président de l'Assemblée des communautés de France, nous considérons que les collectivités ont besoin d'une « pause digestive ». Croyez-moi : cela fait le plus grand bien ! (*Rires sur les travées de l'UDI-UC. – Mme Françoise Gatel applaudit.*)

De même, la sécurisation en amont des projets par l'association des architectes des bâtiments de France est une bonne chose.

Enfin, nous soutenons pleinement le renouvellement du dialogue entre les porteurs de projets, les collectivités territoriales et les services de l'État au sein de la nouvelle conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux. Avec l'instauration d'un référent juridique par département, ces dispositions permettront de ressusciter la médiation et d'instituer un véritable accompagnement, en lieu et place d'un simple contrôle des décisions locales.

Nous saluons cette volonté de procéder par étapes et de ne pas aborder des problématiques trop vastes au travers d'une seule et même proposition de loi. Nous connaissons tous ici les inconvénients des lois dites « de simplification ».

Pour toutes ces raisons, le groupe du RDSE soutiendra unanimement la présente proposition de loi, qui illustre une nouvelle fois l'apport essentiel que représente l'expertise de la Haute Assemblée. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RDSE et de l'UDI-UC, ainsi que sur quelques travées du groupe socialiste et républicain et du groupe Les Républicains.*)

**M. le président.** La parole est à M. Henri Tandonnet. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC.*)

**M. Henri Tandonnet.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je souhaite d'abord saluer la réflexion des membres du groupe de travail sur le droit de l'urbanisme et l'initiative que constitue le dépôt de cette proposition de loi, qui nous permet de démontrer une fois encore la mobilisation du Sénat, tous groupes politiques confondus, pour encourager la simplification administrative et lutter contre l'inflation normative.

L'expérience a souvent montré que plus l'on veut simplifier, plus c'est compliqué. L'exercice n'est donc pas aisé.

En raison de l'évolution constante du droit de l'urbanisme, qui affecte beaucoup de textes, les acteurs locaux rencontrent de sérieuses difficultés pour mener à bien leurs projets à moyen terme. Je pense que les dispositions discutées aujourd'hui constituent une avancée pour stabiliser et sécuriser certaines règles d'urbanisme.

La qualité de ce texte repose sur l'élaboration de mesures répondant prioritairement aux besoins des collectivités territoriales, mais aussi sur les démarches effectuées en amont.

Je pense d'abord aux consultations nationales, menées notamment par le Sénat, pour faire émerger les secteurs à problèmes. Élus locaux, professionnels de l'urbanisme, de la construction, de l'architecture, du patrimoine, de l'immobilier, fonctionnaires territoriaux et citoyens ont livré leurs analyses et propositions. Ces remontées du terrain ont permis de cibler l'urbanisme et le droit des sols comme étant les domaines dans lesquels le besoin de simplification est le plus fort pour nos collectivités.

Je pense ensuite à la réalisation d'une étude d'impact. Cette démarche a renforcé le consensus sur des questions de fond, tout en permettant un ciblage précis des objectifs.

Je n'évoquerai pas l'ensemble des propositions contenues dans ce texte. Je me contenterai plutôt de souligner les trois axes principaux d'avancée : l'assouplissement, la sécurisation et le renforcement du dialogue.

Le groupe UDI-UC est très attaché aux mesures d'assouplissement, qui permettent aux collectivités de gagner en stabilité.

C'est pourquoi nous soutenons vivement la révision des mécanismes de mise en compatibilité entre les documents de planification et les procédures d'évolution des documents d'urbanisme.

Le délai de mise en conformité d'un PLU avec les documents supérieurs, tels que le schéma de cohérence territoriale, ou SCOT, sera compris entre trois et six ans, au lieu que s'applique la règle stricte des trois ans. Cela permettra de répondre à la diversité des situations rencontrées sur l'ensemble de notre territoire.

Le deuxième axe est la sécurisation des opérations d'aménagement.

Les permis de construire consécutifs à la délivrance d'un permis d'aménager sur la base d'un PLU annulé pour des motifs d'illégalité externe, comme l'incompétence ou le vice de forme ou de procédure, pourraient désormais être maintenus, afin de sécuriser les opérations d'aménagement.

De même, la régulation de l'instance en annulation des autorisations d'urbanisme, par l'office du juge, sur la stabilisation des moyens, est de nature à interdire les recours dilatoires ou abusifs. Le système des conclusions récapitulatives a fait ses preuves en droit civil et améliore le travail de la juridiction. On espère ainsi améliorer le délai de traitement des affaires, mais je crains que le délai de six mois prévu dans le texte ne reste un vœu pieux.

Le troisième axe est le renforcement du dialogue entre les acteurs. Lors de la réalisation de projets de construction ou d'aménagement complexes, les incompréhensions se multiplient devant les injonctions contradictoires des différentes administrations, qui travaillent séparément.

La dégradation du dialogue entre l'État et les collectivités ne fait que s'accroître. L'idée de transformer la commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme en une véritable instance de conciliation entre État et collectivités est intéressante. Cela pourrait aider à éclaircir et à préciser en amont les règles que les projets des collectivités doivent respecter.

Nommer un référent juridique pourra également permettre de soutenir les porteurs de projets dans leurs démarches.



Dans ce cadre, le préfet, en rassemblant les parties prenantes, devra veiller à être un facilitateur d'échanges, en vue de promouvoir l'avancement des projets, et harmoniser les positions de ses différents services, qui viennent interpréter des contraintes très fortes. Je pense aux directions régionales des affaires culturelles, les DRAC, pour les fouilles archéologiques, aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, les DREAL, pour les mesures environnementales de compensation et aux directions départementales des territoires, les DDT, qui interviendront bientôt au titre des dispositions concernant l'agriculture.

J'ai à l'esprit un cas concret rencontré dans mon territoire. Nous sommes en train de réaliser une zone d'activités, et les études environnementales ont révélé la présence d'un crapaud calamite sur des terres agricoles. Les mesures de compensation environnementale imposent le gel de seize hectares. Par ailleurs, les agriculteurs nous reprochent de consommer des terres agricoles... Qui dit vrai ?

Comme a pu le rappeler en commission notre rapporteur, Élisabeth Lamure, ce texte ramassé et concis doit se cantonner à une approche sectorielle concentrée sur l'urbanisme et le droit des sols. À ce titre, il n'a pas vocation à être enrichi de multiples mesures satellites. Il peut cependant être un véhicule législatif de bon sens pour corriger certaines erreurs.

Je pense notamment aux amendements de ma collègue Françoise Férat, qui visent à revenir sur deux mesures introduites dans le projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, dont elle était corapporteur.

Le premier de ces amendements vise à revenir sur une erreur rédactionnelle qui empêche aujourd'hui tous les opérateurs d'effectuer des fouilles sous-marines.

Le second a pour objet de raccourcir le délai octroyé à l'État pour que celui-ci vérifie et évalue toutes les offres de travaux de fouilles avant que l'aménageur ne choisisse son opérateur.

Pour conclure, ce texte répond à des besoins de simplification concrets et est attendu par les collectivités territoriales. C'est pourquoi le groupe UDI-UC le soutiendra. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et sur certaines travées du groupe Les Républicains.*)

**M. le président.** La parole est à M. Joël Labbé.

**M. Joël Labbé.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, les quarante-huit signataires de la présente proposition de loi viennent de la gauche, de la droite ou du centre, mais aucun écologiste ne figure parmi eux.

J'ai apprécié de travailler dans le groupe de travail créé par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. J'ai simplement émis des réserves sur la question des ZAC, ayant eu l'occasion de travailler sur ce sujet lorsque j'étais maire ; nous y reviendrons. C'est la raison pour laquelle je n'ai pas cosigné le texte.

La suite du débat déterminera la position finale du groupe écologiste sur cette proposition de loi, qui contient des mesures intéressantes et que nous pourrions voter si elle évolue positivement.

Un vaste chantier de réflexion transpartisan a donc été ouvert, en lien avec les élus locaux et les différents professionnels concernés. Le texte réunit les propositions les plus emblématiques, presque consensuelles, issues de cette réflexion.

Le Sénat montre ici qu'il peut produire des textes de qualité au service des territoires et de nos concitoyens, en s'affranchissant des clivages qui parasitent trop souvent nos débats ; la période actuelle n'est pas des plus favorables à cet égard...

Le président du Sénat a voulu accorder une attention particulière à ce texte, en permettant la tenue d'un vote solennel, ce que nous tenons à saluer.

J'espère que l'ouverture dont nous avons su faire preuve au sein de la Haute Assemblée pourra trouver un écho à l'Assemblée nationale et que cette dernière pourra enrichir le texte.

J'espère, madame la ministre, que vous saurez expliquer la position du Sénat avec pédagogie, sans minimiser les désaccords qui pourraient apparaître.

Madame la ministre, nous écouterons attentivement votre avis sur chacun des articles de ce texte dont, me semble-t-il, comme celles qui vous ont précédée à ce poste, vous partagez l'objectif de simplification et de rationalisation, qui ne doit pas conduire à sacrifier quoi que ce soit des garanties juridiques nécessaires et suffisantes de notre droit de l'urbanisme.

Vous l'avez dit : il n'est pas simple de simplifier ! Comment simplifier la loi sans en réduire la portée ? Telle est la problématique à laquelle nous cherchons à répondre.

En matière de recours abusifs ou dilatoires, l'extension de certains mécanismes de procédure ayant fait leurs preuves dans ce domaine semble appropriée. La rédaction du texte du Sénat nous paraît équilibrée et pertinente au regard des objectifs ambitieux de réduction des délais d'instruction annoncés.

L'article 3 vise à simplifier la mise en compatibilité des PLU, l'objectif étant d'en « stabiliser le contenu [...] et de donner de la prévisibilité sur leur calendrier d'évolution en évitant que les PLU soient entraînés dans des révisions et modifications en chaîne, ponctuelles et successives », situation en effet très désagréable pour les élus locaux. Cet article représente donc une avancée en termes de simplification et de stabilisation.

En matière d'études d'impact, la commission, ce matin, a entendu l'une de mes mises en garde concernant la possibilité offerte par le texte de ne produire l'étude d'impact qu'au moment de l'autorisation de la réalisation, et non au moment du dossier de création. J'y reviendrai plus longuement lorsque je défendrai mon amendement sur ce sujet.

L'article 7 prévoit d'améliorer le dialogue entre les collectivités territoriales et les services de l'État en consacrant la nomination d'un référent juridique unique chargé de conseiller et d'informer les porteurs de projets et les élus, ainsi qu'en créant une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux. Tout cela va dans le bon sens.

Concernant les CDPENAF – je déteste les acronymes, et celui-ci est vraiment abominable ! –, les commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, nous estimons que ces organes extrêmement importants à notre sens et dont nous restons de fervents défenseurs doivent pouvoir émettre un avis au plus tôt.

Or, me semble-t-il, la mise en œuvre de la proposition de la commission aurait pour effet de retarder cet avis au moment de la révision du PLU. J'aimerais entendre votre avis sur ce sujet, madame la ministre. Nous avons modifié la rédaction de notre amendement, qui n'était pas satisfaisante.

Enfin, la révision des délais en matière d'archéologie préventive est un autre point qui préoccupe le groupe écologiste. Mes collègues écologistes de la commission de la culture, Corinne Bouchoux et Marie-Christine Blandin, ont fait le choix de soutenir l'amendement de nos collègues Marie-Pierre Monier et Sylvie Robert ; je me suis joint à elles pour le cosigner. Là aussi, la solution proposée nous semble équilibrée, et j'ai hâte de vous entendre sur ce sujet, madame la ministre.

Cette proposition de loi que, par prudence, je n'ai pas signée, semble pouvoir évoluer. Comme je l'ai déjà indiqué, nous déterminerons notre vote en fonction de la suite du débat, mais c'est dans un esprit positif et constructif que nous abordons celui-ci. *(Applaudissements sur quelques travées du groupe socialiste et républicain.)*

**M. le président.** La parole est à M. Marc Daunis.

**M. Marc Daunis.** Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteur, mes chers collègues, le groupe socialiste et républicain a accueilli avec enthousiasme la méthode et la démarche proposées. Élus ancrés dans nos territoires, nous côtoyons au quotidien les porteurs de projets. Derrière les investissements et la création de richesses, il y a le développement de l'emploi, des services publics, au bénéfice de nos concitoyens.

Or, souvent, nous constatons que les initiatives sont bridées non pas pour de bonnes raisons, liées à la préservation du cadre de vie ou de grands équilibres ou à la déclinaison des politiques publiques sur le territoire, mais du fait de l'expression d'intérêts particuliers qui s'habillent des oripeaux de l'intérêt général ou de la défense de l'environnement.

Souvent aussi naissent des incompréhensions entre porteurs de projets et collectivités, d'une part, et administrations déconcentrées, d'autre part. On a parfois le sentiment que, en matière de droit des sols, de l'urbanisme et de la construction, une sorte de droit mou s'est, au fil du temps, érigé, allant bien au-delà de la volonté du législateur.

C'est animé de la volonté de ne pas se résigner devant des situations qui paraissent intolérables, voire incompréhensibles, que le groupe socialiste et républicain, désireux de participer pleinement à une œuvre de simplification, s'est inscrit dans cette démarche pragmatique.

Simplifier, comme l'a rappelé notre collègue Jean-Pierre Bosino, n'est certainement pas déréglémenter. Au contraire, dirais-je, c'est optimiser le droit, faire en sorte qu'il soit mieux applicable, mieux compris, plus utile à la réalisation des objectifs des politiques publiques, auxquels il doit se soumettre.

C'est pourquoi nous devons nous garder de toute redéfinition des contenus ou des objectifs des politiques publiques. De ce point de vue, le groupe socialiste et républicain a particulièrement apprécié qu'aucune tentative ancienne, en la matière, n'ait à nouveau fleuri. Simplifier sans déstabiliser : ce mot d'ordre a été rappelé.

Nous ne pouvons plus nous permettre le luxe d'édicter des normes sans en avoir préalablement étudié l'impact. Madame la ministre, c'est dans cet esprit que nous avons travaillé avec vos services, au fil d'un dialogue serein mais parfois un peu rugueux. Il s'agit non pas de déstabiliser, mais de consolider, dans le respect des acteurs de terrain.

Par ailleurs, dans le domaine qui nous occupe aujourd'hui, il est extrêmement complexe de simplifier, car le droit des sols et de l'urbanisme devient le réceptacle, si ce n'est le déversoir, de toutes les politiques publiques relevant d'un ancrage territorial. Dès lors, chaque acteur est tenté de jouer sa petite musique personnelle et de défendre son intérêt sectoriel, sans prendre en compte les problématiques dans leur ensemble.

Notre droit de l'urbanisme devient donc de plus en plus un jeu d'équilibre entre des intérêts contradictoires. C'est pourquoi mon collègue François Calvet et moi-même avons souhaité, dans un esprit à la fois de fermeté et d'écoute, accompagner l'expression de l'intelligence des territoires dans le cadre républicain, pour créer un espace de respiration et de dialogue.

Cette proposition de loi est avant tout un hymne de confiance aux élus locaux et à nos institutions. Nous en avons consacré la première partie à la sécurisation juridique des projets, tout en veillant bien à ne pas intervenir dans le domaine du judiciaire : il s'agit simplement de donner au juge administratif un outil supplémentaire. Le non-respect du délai de six mois n'est effectivement assorti, monsieur Requier, d'aucune sanction ; il s'agit seulement d'émettre un signal politique et d'inviter les juges à se prononcer dans des délais raisonnables.

C'est dans le même esprit que nous avons travaillé à ce qu'un urbanisme de projets puisse éclore et se renforcer, sur la base de ce dialogue renoué entre les trois parties : porteurs de projets, services de l'État et collectivités territoriales. Cela m'a conduit à proposer à mes collègues de prévoir dans le texte la création d'un référent juridique et d'une commission de conciliation.

Le groupe socialiste et républicain votera avec enthousiasme cette proposition de loi, car nous avons la ferme conviction qu'elle est utile à la fois à notre pays, à nos concitoyens et aux élus locaux. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain, ainsi que sur quelques travées du RDSE et de l'UDI-UC.)*

**M. le président.** La parole est à M. Rémy Pointereau. *(Applaudissements sur certaines travées du groupe Les Républicains.)*

**M. Rémy Pointereau.** Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteur, mes chers collègues, sur l'initiative du président Gérard Larcher, le bureau du Sénat a confié à notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation la mission de simplifier les normes applicables aux dites collectivités.

Notre première action a consisté à consulter les élus locaux, à l'occasion du congrès des maires de novembre 2014, pour savoir de quels secteurs ils jugeaient la simplification prioritaire.

Cette consultation, qui nous a permis de faire connaître notre ambition aux élus, a montré que la préoccupation première de 67 % des 4 200 élus ayant pris la peine de répondre était le droit de l'urbanisme et de la construction.

C'est sur cette base que nous nous sommes lancés dans un travail très ambitieux. À l'instigation du président du Sénat, Gérard Larcher, et de Jean-Marie Bockel, président de la délégation, un groupe de travail intercommissions sur la simplification du droit de l'urbanisme, de l'aménagement et des sols a été créé en février 2016. J'ai eu l'honneur de le présider.

Nous avons fait d'emblée un choix stratégique : celui d'engager une action transpartisane et de mener la démarche en partenariat avec les commissions permanentes. La composition du groupe de travail a donc été conçue de façon à assurer la représentation de l'ensemble du Sénat. La désignation comme rapporteurs de nos deux collègues François Calvet et Marc Daunis, membres de la commission des affaires économiques et appartenant respectivement à la majorité sénatoriale et à la majorité gouvernementale – je les félicite pour leur travail, qui n'était pas simple ! –, a témoigné de l'ancrage transpartisan du groupe. C'est une des raisons pour lesquelles il faut soutenir cette proposition de loi : comme le disait l'un de nos collègues, elle est un exemple de confiance en l'intelligence collective.

Au-delà des clivages partisans, cette proposition de loi positionne le Sénat au cœur de la simplification des normes, sujet qui ne va cesser de préoccuper les élus et nos concitoyens dans les années à venir. En effet, dans un contexte de baisse des dotations, le coût de l'inflation normative est devenu trop important : il représente 1,5 point de croissance en moins, et la réalisation des projets prend deux fois plus de temps chez nous que dans les autres pays européens.

Je passe rapidement sur le travail intense qui a été le nôtre : plus de vingt tables rondes et auditions ont été organisées, au cours desquelles nous avons rencontré plus de quatre-vingts personnes. Je tiens toutefois à insister sur le fait que les propositions du groupe de travail ne sont pas « hors sol ». Elles sont issues de la consultation nationale que nous avons organisée en direction des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des professionnels et des citoyens. À sa clôture, plus de 10 000 réponses avaient été reçues. Ce succès témoigne de la sensibilité des élus à la question de la simplification et de leur attente d'une action forte du Sénat.

L'activité du groupe de travail a débouché sur trois productions importantes.

Tout d'abord, nous avons rédigé un rapport d'information contenant trente-quatre recommandations portant notamment sur la « fabrique de la norme ». J'observe avec plaisir que le Conseil d'État, dans son récent rapport sur la simplification, reprend l'essentiel de nos propositions : je pense à la structuration d'un réseau interministériel de la simplification, à la formation des fonctionnaires à la simplification, notamment à l'ENA et dans les instituts régionaux d'administration, au recours plus fréquent à l'expérimentation, que nous avons d'ailleurs prévu dans notre proposition de loi, à l'obligation de réaliser des études d'impact plus poussées. La convergence est donc très forte, à cette réserve près que le Conseil d'État, qui, peut-être, n'aime pas assez le Parlement, plaide pour davantage d'ordonnances, alors que nous considérons pour notre part qu'il s'agit d'une fausse bonne idée.

Notre groupe de travail a ensuite recensé quarante-cinq mesures de nature réglementaire, ayant donc vocation à être examinées par le Gouvernement. Le Gouvernement a annoncé leur mise à l'instruction par les services des ministres

compétents. Un comité de suivi s'est d'ailleurs tenu le 30 septembre dernier au secrétariat d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification.

Enfin, sous la houlette de MM. Calvet et Daunis, nous avons rédigé une proposition de loi réunissant, au sein de quatorze articles, vingt-cinq mesures de simplification de nature législative concernant le contentieux de l'urbanisme, les documents d'urbanisme, le dialogue entre État et collectivités, la protection du patrimoine et l'accessibilité.

Ces vingt-cinq mesures ont toutes été discutées avec les services compétents des ministères, et nos collègues ont souvent ajusté leur texte pour le rendre le plus efficace possible. Toutes, cependant, ont été inspirées par les remontées du terrain, lesquelles ne correspondent pas toujours aux souhaits des administrations centrales... Très souvent, deux logiques se sont affrontées : l'une, plutôt conservatrice et juridique, est défendue par la technocratie ministérielle ; l'autre est celle des élus, qui manifestent massivement leur désarroi, parfois leur épuisement, et souvent leur colère !

Maintenant que nous avons consulté les élus et qu'ils nous ont fait confiance, nous ne pouvons pas faire semblant de ne pas voir la réalité, nous ne pouvons pas accepter que la montagne de la simplification accouche d'une souris. Il faut avancer ! Tel est l'objet de cette proposition de loi, qui apporte des solutions concrètes, sérieuses et pragmatiques aux problèmes du terrain.

En la votant améliorée par les amendements de Mme la rapporteur de la commission des affaires économiques, Élisabeth Lamure, que je salue, le Sénat fera davantage qu'adopter simplement des articles. Il faut aujourd'hui faire du Sénat le moteur de la simplification ! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et de l'UDI-UC. – M. Jean-Claude Requier applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Mouiller.

**M. Philippe Mouiller.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui est le fruit d'un long travail mené par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sous l'impulsion du président du Sénat, Gérard Larcher.

L'une des préoccupations du président Larcher a été, dès son élection, de faire en sorte de simplifier la vie des élus. Ainsi, grâce à la délégation, dès novembre 2014, les maires de France ont été invités à s'exprimer sur les normes qu'ils souhaiteraient prioritairement voir simplifier.

Au sein de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, présidée par Jean-Marie Bockel, s'est alors constitué un groupe de travail sur la simplification des normes, présidé par notre brillant collègue Remy Pointereau. Patricia Schillinger et moi-même y représentons la commission des affaires sociales.

Je tiens à féliciter les coauteurs de cette proposition de loi, François Calvet et Marc Daunis, pour le travail qu'ils ont accompli, au nom de la délégation, pour les nombreuses auditions et tables rondes qu'ils ont organisées, pour la capacité d'écoute et de synthèse dont ils ont fait preuve.

Né des travaux qu'ils ont pilotés, le texte que nous examinons aujourd'hui est équilibré et répond aux attentes des collectivités. Il faut saluer le quasi-consensus politique qui l'entoure.

Au travers de ce texte, nous avons souhaité répondre de manière très pragmatique à des questions très pratiques que les maires ont fait remonter du terrain, et non révolutionner le droit de l'urbanisme dans son ensemble, ce qui serait un travail titanesque.

Mon intervention portera principalement sur l'article 11, relatif à l'accessibilité, thème qui me tient tout particulièrement à cœur.

En effet, le thème de l'accessibilité figurait au deuxième rang en termes de demandes de simplification des normes exprimées par les élus. J'ai été corapporteur du projet de loi ratifiant l'ordonnance du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public. Lors de l'examen de ce texte, nous nous étions attachés à élaborer de nombreuses mesures de simplification concernant les collectivités territoriales, tout en veillant à ce que soient tenus les engagements pris en matière d'accessibilité universelle au travers de la loi du 11 février 2005.

Toutefois, nous nous devons d'être réalistes quant aux contraintes budgétaires et financières pesant sur les collectivités. La mise en place de la procédure des agendas d'adaptabilité programmée, les Ad'AP, en est à sa première année. Un premier bilan sera effectué au cours du premier semestre 2017. C'est seulement à ce moment que nous pourrions éventuellement proposer des mesures de simplification complémentaires.

Dans le cadre de la préparation de la présente proposition de loi, les coauteurs ont organisé une table ronde spécifique sur la simplification des normes dans le domaine de l'accessibilité. Cette table ronde fort enrichissante nous a permis de mesurer le chemin parcouru en matière de simplification, ainsi que d'envisager les améliorations pouvant être apportées aux textes réglementaires. Pour l'heure, il convient de tirer les premiers enseignements de la mise en place des Ad'AP.

Je partage d'ailleurs l'avis de madame la rapporteur, dont je salue travail, quant à la nécessité de mieux informer les acteurs concernés, notamment les collectivités, sur les assouplissements déjà prévus par la loi de 2005 avant d'aller beaucoup plus loin dans ce domaine.

Compte tenu de tous ces enjeux, nous avons principalement abordé, au travers de cette proposition de loi, la simplification concernant les parkings, en introduisant notamment des mesures qui permettront d'économiser un certain nombre d'investissements, tout en maintenant l'objectif de l'accessibilité pour tous.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'article 3, il est extrêmement important de simplifier la mise en compatibilité des PLU avec les documents de niveau normatif supérieur. Il s'agit d'une demande forte des élus locaux ; je tiens donc à saluer la mesure proposée.

L'article 8, quant à lui, a pour objet de clarifier et de réduire les délais en matière d'archéologie préventive, sans toutefois remettre en cause le dispositif français de protection des vestiges archéologiques.

Les délais de réalisation des opérations d'archéologie préventive sont souvent évoqués comme un frein à la mise en œuvre des projets, publics et privés. Les dispositions de l'article 8 introduisent des garanties de nature à favoriser une réduction des délais ; cela ne peut que satisfaire les élus locaux.

À l'article 10, il est prévu que les autorisations et avis des architectes des bâtiments de France soient rendus publics, ce qui mérite également d'être salué. Par ailleurs, l'article 13 institue, en cas d'urgence, une accélération des procédures de travaux en site classé.

Ce ne sont là que quelques exemples, mais ils témoignent du caractère très concret des propositions contenues dans ce texte, qui sont très attendues par les élus locaux.

Pour conclure, je ne peux qu'insister sur la nécessité d'adopter cette proposition de loi le plus rapidement possible. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et sur certaines travées de l'UDI-UC.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Annie Guillemot.

**Mme Annie Guillemot.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je souhaite remercier Marc Daunis et François Calvet pour l'ensemble des travaux qu'ils ont menés depuis le mois de février dernier, date de mise en place du groupe de travail dédié à la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols constitué au sein de la délégation aux collectivités territoriales.

La proposition de loi qui nous est présentée se veut une suite aux multiples auditions de représentants d'organismes et de personnalités, mais aussi à la consultation nationale des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des professionnels de l'urbanisme, de la construction, du patrimoine et de l'architecture, ainsi que des citoyens.

Au travers de cette démarche inclusive, ce sont près de 11 000 réponses qui ont été reçues, tandis que vingt-deux tables rondes et auditions ont été réalisées. Elles ont permis au groupe de travail de dégager des axes consensuels et de sérier les priorités des élus en la matière.

Je citerai notamment la nécessité d'établir un dialogue constructif et évolutif entre l'administration et les collectivités territoriales, la volonté de voir l'État endosser plus que jamais le rôle de facilitateur de projets, l'impératif de stabiliser les règles et documents d'urbanisme, la promotion de l'adaptabilité et de la souplesse dans le domaine de l'accessibilité, l'amélioration de l'intervention de l'Association nationale des architectes des bâtiments de France dans l'élaboration des règles du PLU, pour une meilleure prise en compte des réalités économiques et urbaines, la volonté, enfin, d'éviter la réalisation d'études redondantes dans le cadre de la création d'une ZAC.

Ces priorités, considérées dans leur ensemble, sont donc de deux ordres : d'une part, simplifier les procédures pour réaliser des projets locaux ; d'autre part, augmenter la stabilité du droit. Ce texte tend donc à apporter des réponses à ces requêtes légitimes. C'est pourquoi l'ensemble des membres du groupe socialiste et républicain sont signataires de cette proposition de loi, au côté de Marc Daunis, coauteur.

Nous pouvons tous, en effet, constater que le principe de la simplification, et notamment de la simplification normative, fait aujourd'hui l'objet d'un consensus. Selon l'Association des maires de France, ce sont près de 40 000 normes qui pèsent sur les collectivités. Dès 2013, le Président de la République et le Gouvernement ont fait de la simplification une priorité. Initialement plutôt axée sur les entreprises, cette exigence a progressivement ciblé les problématiques des collectivités territoriales.

Des actions ont déjà été menées. Je pense notamment à la circulaire prise par le Premier ministre le 9 octobre 2014, qui vise le flux des normes et impose de compenser toute charge induite par une norme nouvelle par la suppression d'une autre. Je pense aussi à la loi NOTRe portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui fut un important vecteur de simplification. Je pense enfin aux quatre-vingts mesures prises ou en cours d'adoption, telles que l'allègement des exigences de déclaration pour les travaux de faible importance dans les petits établissements recevant du public, les ERP, la simplification de la réglementation du PLU, l'accélération des procédures d'autorisation, l'élargissement de la liste des actes non soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité, la réforme du contentieux de l'urbanisme, l'accélération des procédures d'autorisation, les simplifications opérées dans les domaines de l'aménagement, de l'environnement et des documents d'urbanisme, ou encore le meilleur accompagnement des usagers et des porteurs de projets.

Au-delà de ces avancées, si la simplification est un sujet général, le présent texte, au champ limité à l'urbanisme et au droit des sols, est vraiment bienvenu. Comme le rappelle Mme la rapporteur, ce sujet n'est guère clivant et est « propice aux initiatives transpartisanes au service des collectivités ».

La simplification, thème complexe s'il en est, demeure donc plus que jamais un sujet essentiel, notamment pour les représentants des collectivités que nous sommes. En effet – faut-il le rappeler ? –, ce sont près de 200 projets d'aménagement et plus d'une centaine de ZAC qui sont actuellement bloqués. Au-delà de ces chiffres, c'est la capacité d'action et d'innovation des collectivités au service de nos concitoyens, leur capacité d'investissement propre, mais également de soutien aux investissements, qui est en cause. La situation actuelle a aussi une incidence sur le renchérissement des opérations, sur le dynamisme de nos territoires, sur les questions d'aménagement, sur le secteur du logement, sur les entreprises et donc, bien entendu, sur l'emploi, en l'occurrence non délocalisable !

Force est de constater que la volonté d'aménager se heurte bien souvent au fait que chaque prescripteur campe sur ses positions, plus préoccupé de faire appliquer sa part de réglementation que de trouver une solution et un consensus.

Une fois de plus, c'est encore bien souvent la culture de la quantité, et parfois du « saucissonnage », qui prend le pas sur la qualité et l'intérêt général.

Au regard de cette réalité que nous connaissons tous, les deux auteurs de la proposition de loi nous présentent des éléments de réponse structurants et ambitieux.

Ainsi, à l'article 1<sup>er</sup>, il nous est proposé d'aller encore plus loin dans la réforme du contentieux de l'urbanisme, en vue d'accélérer les procédures de jugement, dont la durée moyenne est, rappelons-le, de quatre ans et demi. Il s'agit donc de mettre en place un mécanisme de caducité de l'instance pour éviter des procédures dilatoires, et notamment d'instaurer un délai de six mois pour que le juge statue.

Il s'agit aussi, *via* l'article 2, de simplifier la mise en compatibilité du PLU en prévoyant un temps d'analyse tous les trois ans, sous l'angle exclusif de sa compatibilité, et en instaurant un délai qui serait désormais non plus de trois ans, mais compris entre trois et six ans en fonction de la

situation de la collectivité. Il nous est également proposé d'alléger la procédure de révision pour la mise en compatibilité du PLU.

Dans la même logique de simplification, il nous est proposé, au travers de l'article 4, d'améliorer la maîtrise des circonstances de passage à un urbanisme intercommunal. Ainsi, la révision simplifiée d'un PLU communal n'entraînerait plus automatiquement le passage au PLUI. Seule une révision pleine et entière d'un PLU communal déclencherait l'élaboration d'un PLU intercommunal dans les EPCI compétents.

L'article 5, qui vise à sécuriser les opérations d'aménagement en cas d'annulation d'un PLU, prévoit que l'annulation d'un PLU, si elle est postérieure à la délivrance d'un permis d'aménager mais antérieure à la délivrance des permis de construire, n'entraîne pas le rejet de ces demandes d'autorisation de construire.

L'article 6 prévoit que, pour des projets d'aménagement de faible dimension, les délibérations nécessaires au lancement de la création d'une ZAC pourront être fusionnées, sur l'initiative de la collectivité. Dans le même ordre d'idées, l'étude d'impact pourra être reportée au moment du dossier de réalisation de la ZAC, mais non supprimée – nous y reviendrons lors de la discussion des amendements.

Parce que le dialogue entre les collectivités territoriales et l'État est indispensable, il est proposé de le renforcer par la nomination dans chaque département d'un référent juridique unique chargé de conseiller et d'informer les porteurs de projets ainsi que les élus.

Dans cette même logique de simplification, l'article 8 de la proposition de loi vise, dans le cadre de la protection du patrimoine, à permettre aux communes qui le souhaiteront d'associer davantage les ABF à la définition des règles locales du PLU.

Enfin, les deux auteurs, dans un souci d'efficacité, proposent d'expérimenter la mutualisation des places de stationnement adaptées aux personnes handicapées.

Réduire le contentieux de l'urbanisme et accélérer son traitement en inscrivant cette démarche dans une « approche de bon sens et pragmatique », comme nous l'a dit Mme la rapporteur : tel est l'objectif de cette proposition de loi très attendue par les acteurs locaux.

Nous avons sans aucun doute, tous et toutes, des exemples concrets à évoquer. Je forme le vœu que le consensus trouvé sur ce texte, que nous soutenons pleinement, puisse aboutir à l'adoption de celui-ci. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain. – M. Jean-Claude Requier applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Genest.

**M. Jacques Genest.** Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteur, mes chers collègues, puisqu'il m'appartient de clôturer la discussion générale de cette proposition de loi portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, je n'énumérerai pas les dispositions contenues dans ce texte, plusieurs intervenants l'ayant déjà fait brillamment.

Je veux d'abord saluer le travail accompli par l'ensemble des membres de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sous l'égide de Remy Pointereau, et celui des auteurs de cette proposition de loi : s'atteler à ce chantier

était aussi impérieux que périlleux. L'urbanisme, pour les plus petites communes, devient un véritable fardeau, sans cesse alourdi.

Comme moi, chaque maire, chaque élu local pourra se réjouir de la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme avec les documents de rang supérieur. Nous saluons notamment l'amendement déposé par Mme la rapporteur visant à permettre d'étendre ce dispositif de simplification aux schémas de cohérence territoriale.

De plus, l'amendement de Mme la rapporteur tendant à prévoir que l'on attende la révision d'un PLU avant de vérifier sa compatibilité avec le schéma de cohérence territoriale est fort bienvenu, ainsi que la clarification du point de départ du délai de trois ans concernant l'obligation de mise en compatibilité.

Je salue également l'amélioration des conditions dans lesquelles la personne victime d'un recours contre un permis de construire peut obtenir réparation d'un préjudice « excessif » : cela calmera, je l'espère, les ardeurs de ceux qui ont transformé la faculté de défendre des intérêts légitimes en moyen de harcèlement contre tout projet et toute construction !

Certes, cette proposition de loi est un texte de compromis. Si j'en salue les avancées, je regrette cependant que l'on ne soit pas allé plus loin pour soulager les petites communes qui se trouvent aujourd'hui placées dans des situations très embarrassantes. On aurait pu enrichir ce texte en abordant la question des annexes, mais nous avons quelque espoir de voir celle-ci traitée dans le projet de loi consacré à la montagne que nous examinerons bientôt.

Dans leur principe, ces dispositions figuraient déjà dans la proposition de loi visant à relancer la construction en milieu rural que nous avons, avec un certain nombre de mes collègues du groupe Les Républicains, déposée et fait adopter. Je me réjouis donc, madame la ministre, que le gouvernement que vous représentez ici accueille aujourd'hui de façon positive des dispositions bénéfiques auxquelles vous étiez naguère défavorable... La route vers le bon sens est longue, sinueuse et marquée de fréquentes haltes.

Je veux également évoquer la question de la caducité des PLU, qui interviendra en 2016 pour les municipalités qui n'auront pas adopté de PLU avant la fin de l'année 2015 ni adopté de plan d'aménagement et de développement durable avant mars 2017.

Ces communes sont-elles fautives et coupables de négligence ? Non, point du tout ! Elles subissent de plein fouet le large mouvement d'élargissement des périmètres intercommunaux à l'œuvre dans les territoires et la course effrénée à l'intégration dans un périmètre de plus en plus vaste et à la suppression, de façon insidieuse, des communes, tout au moins de leur influence.

**M. Jean-Pierre Bosino.** Tout à fait !

**Une sénatrice du groupe Les Républicains.** Très bien !

**M. Jacques Genest.** Enfin, j'ai compris que, afin de donner une chance à ce texte de prospérer et aux avancées qu'il comporte d'aboutir, nous ne traiterions pas la question pourtant cruciale d'une autre caducité : celle des plans d'occupation des sols, en mars 2017.

Les communes, notamment rurales, au sein desquelles ces POS perdurent et qui n'auront pu adopter un PLU dans les délais prévus basculeront sous l'empire du règlement national d'urbanisme. Toute tentative de développement se trouvera alors figée.

Or, avec la baisse substantielle des effectifs dans les directions départementales des territoires, ces situations deviendront de plus en plus compliquées à gérer et les décisions tacites se multiplieront.

Enfin, puisque nous ne le faisons pas au travers de ce texte, il faudra à l'avenir s'interroger sur l'harmonisation des positions des architectes des bâtiments de France. Que peut faire un maire quand un architecte des bâtiments de France rend obligatoire la construction de maisons de plain-pied, avant que son successeur ordonne la construction de maisons à étage ? (*Sourires sur les travées du groupe Les Républicains.*)

Si beaucoup reste à faire pour déverrouiller le carcan qui entrave l'action des collectivités, en particulier celles du monde rural, je voterai néanmoins cette proposition de loi, eu égard aux améliorations qu'elle comporte. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et sur certaines travées de l'UDI-UC.*)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques.** Au terme de cette discussion générale, je souhaite exprimer ma très grande satisfaction devant le travail accompli par la Haute Assemblée.

Je tiens tout d'abord à féliciter les deux auteurs de cette proposition de loi, MM. Calvet et Daunis, ainsi que Mme Lamure, qui aura été un rapporteur particulièrement exigeant, au meilleur sens du terme.

Madame la ministre, la coproduction d'un texte entre la majorité et l'opposition est chose rare au Sénat. Cette situation est particulièrement remarquable. Cette journée aura donc été faite de contrastes : nous nous mettons d'accord sur une proposition de loi importante pour les collectivités locales, alors que, en début d'après-midi, la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, que je présidais, n'a pu aboutir à l'adoption d'un texte. Je le regrette fort, mais nous aurons l'occasion d'en rediscuter dans les prochaines semaines, lors d'une nouvelle lecture de ce projet de loi.

Un accord se dessine donc sur la présente proposition de loi. Madame la ministre, il importe bien sûr de faire prospérer ce texte. Sera-t-il soumis aux députés ? Les informations dont nous disposons laissent à penser que tel ne sera pas le cas, non en raison d'un quelconque obstacle politique, ...

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** C'est clair.

**M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission.** ... mais tout simplement du fait de l'encombrement du calendrier des travaux de l'Assemblée nationale. Ce serait tout à fait regrettable, au regard des avancées permises par ce texte, qui répond à des inquiétudes et à des préoccupations exprimées par de nombreux élus. Il serait tout de même dommage que nous manquions l'occasion d'adopter un texte ayant réuni un très large consensus.

La balle est dans le camp du Gouvernement. Je souhaite vivement que cette proposition de loi puisse être inscrite assez rapidement à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, sachant que les mois nous sont maintenant comptés...  
(*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**M. le président.** La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion du texte de la commission.

PROPOSITION DE LOI PORTANT  
ACCÉLÉRATION DES PROCÉDURES  
ET STABILISATION DU DROIT  
DE L'URBANISME, DE LA  
CONSTRUCTION ET  
DE L'AMÉNAGEMENT

Chapitre I<sup>er</sup>

MODERNISER LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME

**Article 1<sup>er</sup>**

***Accélérer les procédures d'instruction  
et de jugement***

- ① I. – (*Non modifié*) L'article L. 600-5 du code de l'urbanisme est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Le juge devant lequel a été formé un recours contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager peut d'office fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués. »
- ③ II. – Après l'article L. 600-12 du même code, sont insérés des articles L. 600-13 à L. 600-15 ainsi rédigés :
- ④ « *Art. L. 600-13.* – Les parties doivent reprendre, dans leurs dernières écritures, les moyens présentés dans leurs conclusions antérieures, avec indication, pour chacune, des pièces produites et de la loi applicable. À défaut, elles sont réputées les avoir abandonnés et le tribunal ou la cour ne statue que sur les dernières conclusions déposées.
- ⑤ « *Art. L. 600-14.* – La requête introductive est caduque lorsque, sans motif légitime, le demandeur ne produit pas les pièces nécessaires au jugement de l'affaire dans le délai de trois mois après le dépôt de la requête ou dans le délai qui lui a été imparti par le juge.
- ⑥ « La déclaration de caducité peut être rapportée si le demandeur fait connaître au greffe, dans un délai de quinze jours, le motif légitime qu'il n'aurait pas été en mesure d'invoquer en temps utile.
- ⑦ « *Art. L. 600-15.* – En matière de contentieux de l'urbanisme, le tribunal administratif prononce sa décision dans un délai de six mois à compter de l'enregistrement de la réclamation au greffe. »
- ⑧ III. – (*Non modifié*) Après l'article L. 311-1 du code de justice administrative, il est inséré un article L. 311-1-1 ainsi rédigé :
- ⑨ « *Art. L. 311-1-1.* – Les tribunaux administratifs statuent en premier et dernier ressort sur les recours contre les permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation ou contre les permis d'aménager un lotissement lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en tout ou partie sur le

territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts et son décret d'application.

- ⑩ « Les dispositions du présent article s'appliquent aux recours introduits entre le 2 décembre 2018 et le 1<sup>er</sup> décembre 2023. »

**M. le président.** La parole est à M. Georges Labazée, sur l'article.

**M. Georges Labazée.** L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi prévoit que le mémoire de saisine du juge comprenne l'ensemble des moyens soulevés par le requérant, afin d'éviter un allongement « artificiel » des délais d'instruction et d'audiencement des affaires par des mémoires complémentaires.

Une telle disposition, si elle était retenue, permettrait effectivement de raccourcir les délais d'audiencement des dossiers.

Donner au juge un délai de six mois est ambitieux. Le respect de ce délai pourrait se heurter à quelques difficultés si les moyens des juridictions concernées sont insuffisants. La bonne mise en œuvre de cette mesure exigera une véritable professionnalisation des différents acteurs, surtout lorsque l'instruction du dossier nécessitera le recours à des expertises techniques. Cependant, le caractère suspensif du recours pourrait être intégré, notamment s'agissant des procédures dirigées contre les autorisations d'urbanisme, sans pour autant devoir recourir à la procédure du référé-suspension.

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>.

(*L'article 1<sup>er</sup> est adopté.*)

**Article 2**

(*Non modifié*)

***Faciliter l'octroi de dommages et  
intérêts en cas de recours abusif***

À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme, le mot : « excessif » est supprimé.

**M. le président.** La parole est à Mme Annie Guillemot, sur l'article.

**Mme Annie Guillemot.** L'article 2 a pour objet de faciliter l'octroi de dommages et intérêts en cas de recours abusif, en supprimant la notion de préjudice excessif pour sanctionner l'auteur d'un recours malveillant.

Nous sommes particulièrement satisfaits que cette mesure, proposée par nos collègues Marc Daunis et François Calvet, ait été reprise dans le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté et ait été adoptée conforme par le Sénat.

Avec l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, le Gouvernement avait ouvert la voie en permettant de demander réparation du préjudice subi en cas de recours abusif, à condition, notamment, que le bénéficiaire du permis ait subi un « préjudice excessif ».

La suppression de la notion de préjudice excessif redonnera toute son effectivité à la lutte contre les recours abusifs. C'est une mesure qui contribuera à limiter le nombre de recours contre les permis de construire de logements, et notamment de logements sociaux. La construction d'environ 30 000 logements serait bloquée par des procédures abusives. Il n'est pas rare, en effet, de voir des procédures s'éterniser durant des années, le seul but de ceux qui les ont engagées étant de retarder le début des travaux.

Grâce à cette mesure, conjuguée aux autres dispositions de cette proposition de loi visant à éviter les abus de procédure, les décisions de justice définitives devraient pouvoir être rendues plus rapidement, tandis que les auteurs de recours malveillants devront se montrer beaucoup plus prudents.

**M. le président.** La parole est à M. Marc Daunis, sur l'article.

**M. Marc Daunis.** Que les choses soient bien claires : il s'agit bien sûr de limiter non pas la possibilité d'introduire un recours, mais les recours abusifs.

Par ailleurs, la notion de « préjudice excessif » est extrêmement complexe à définir. C'est la raison pour laquelle nous l'avons supprimée : elle est par essence subjective, et le juge administratif se trouve dès lors très souvent dans l'impossibilité d'y recourir. Il lui reviendra, à l'avenir, d'apprécier, et une doctrine se construira sur cette base.

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** Sur cet article, nous partageons vos analyses. Nous avons eu un important débat, en particulier avec le garde des sceaux, sur l'interprétation de la notion de « préjudice excessif ». Nous sommes tout à fait favorables à cette mesure. Un dispositif analogue a d'ailleurs été introduit en première lecture dans le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté par le député Pupponi puis adopté conforme par le Sénat : il s'agit de l'article 32 bis C.

Aux termes de l'article 24 du projet de décret « JADE » portant sur la justice administrative de demain, qui est en cours d'élaboration et fera ensuite l'objet d'une concertation, le montant maximal de l'amende pour recours abusif prévue par l'article R. 741-12 du code de justice administrative sera porté de 3 000 à 10 000 euros. Cela renforcera les dispositions déjà inscrites dans le code de justice administrative pour lutter contre les recours abusifs.

J'insiste souvent, au cours de mes déplacements en région, sur la nécessité de ne jamais transiger dans ce domaine et d'utiliser tous les moyens du droit pour lutter contre le fléau des recours abusifs, auquel il faut mettre un terme.

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 2.

*(L'article 2 est adopté.)*

## Chapitre II

### ASSOULIR L'ARTICULATION ENTRE LES DOCUMENTS D'URBANISME

#### Article 3

#### **Simplifier la mise en compatibilité des PLU**

- ① I A (*nouveau*). – À l'article L. 131-3 du code de l'urbanisme, les mots : « dans un délai de trois ans, et pour le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, » sont supprimés.
- ② I. – Après l'article L. 153-27 du même code, il est inséré un article L. 153-27-1 ainsi rédigé :
- ③ « Art. L. 153-27-1. – L'établissement public de coopération intercommunale compétent ou la commune procède à une analyse sur la compatibilité du plan local d'urbanisme avec les documents mentionnés à l'article L. 131-4 et sur la prise en

compte du plan mentionné à l'article L. 131-5 et délibère sur son maintien en vigueur, sur sa révision ou sa modification. En l'absence de schéma de cohérence territoriale, cette analyse et cette délibération portent également sur la compatibilité avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 et sur la prise en compte des documents énumérés à l'article L. 131-2.

- ④ « La délibération prévue au premier alinéa du présent article est prise au plus tard trois ans après l'approbation du plan local d'urbanisme, sa révision en application du 1° de l'article L. 153-31 ou la délibération prévue au premier alinéa du présent article ayant décidé son maintien en vigueur ou son évolution par modification ou par révision en application de l'article L. 153-34.
- ⑤ « L'analyse de compatibilité et de prise en compte prévue au premier alinéa du présent article est transmise au représentant de l'État dans le département au moins un mois avant son examen par son assemblée délibérante. Dans les territoires où un schéma de cohérence territoriale a été approuvé, cette analyse est également transmise dans les mêmes délais à l'établissement mentionné à l'article L. 143-16.
- ⑥ « Le représentant de l'État dans le département, ainsi que les personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-8 chargées de l'élaboration, la gestion et l'approbation des documents avec lesquels le plan local d'urbanisme doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte, sont informés de la délibération prévue au premier alinéa du présent article. »
- ⑦ II. – (*Non modifié*) Les articles L. 131-6 et L. 131-7 du même code sont complétés par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑧ « Lorsqu'il s'agit d'un plan local d'urbanisme, les délais prévus au présent article courent à compter de la délibération par laquelle l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou le conseil municipal décide le maintien en vigueur ou engage la modification, la révision ou la mise en compatibilité prévue au troisième alinéa de l'article L. 153-27-1. »
- ⑨ III. – (*Supprimé*)
- ⑩ IV. – (*Non modifié*) La section 7 du chapitre III du titre V du livre I<sup>er</sup> du même code est complétée par une sous-section 3 ainsi rédigée :
- ⑪ « Sous-section 3
- ⑫ « *Mise en compatibilité ou prise en compte accélérée à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale*
- ⑬ « Art. L. 153-59-1. – L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou le conseil municipal peut engager la procédure de mise en compatibilité en application de l'article L. 153-27-1 :
- ⑭ « - l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou le conseil municipal arrête le projet comportant les changements nécessaires pour que le plan soit mis en compatibilité ou pour qu'il prenne en compte un document supérieur ; le cas échéant, l'arrêt du projet peut être décidé en même



temps que la décision d'engagement de la procédure de mise en compatibilité mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 153-27-1 ;

- 15 « - le projet de mise en compatibilité arrêté fait l'objet d'un examen conjoint de l'État, de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou de la commune, et des personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9. Le maire de la ou des communes intéressées par la mise en compatibilité est invité à participer à cet examen conjoint ;
- 16 « - le projet de mise en compatibilité est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'environnement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire. Si le document avec lequel le plan local d'urbanisme est mis en compatibilité ou qu'il prend en compte a lui-même fait l'objet d'une enquête publique, l'enquête publique sur le plan local d'urbanisme peut, à l'initiative de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou du conseil municipal, être remplacée par une mise à disposition du public du projet arrêté de révision ;
- 17 « - à l'issue de l'enquête ou de la mise à disposition du public, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé. »

**M. le président.** La parole est à M. Georges Labazée, sur l'article.

**M. Georges Labazée.** L'article 3 tend à simplifier la mise en compatibilité des PLU en instituant une cristallisation des règles du PLU pendant au moins trois ans, une prévisibilité du calendrier d'évolution des PLU et un assouplissement du délai de mise en compatibilité. Ce dispositif vise à empêcher qu'une mise en compatibilité ne remette en cause le fondement du projet urbain.

L'avenir des documents d'urbanisme est le PLUI, qui, puisqu'il est élaboré à une échelle plus large, devra être le plus proche possible des orientations du SCOT. Il s'agit toujours de la recherche de cohérence dont nous venons de débattre.

À nos yeux, il est plus opportun de créer une procédure de mise en compatibilité du document, à l'instar de la déclaration de projet, qui, elle, permet de faire évoluer le document d'urbanisme dès lors qu'il n'est pas contraire aux orientations du projet d'aménagement et de développement durable figurant dans le PLU.

**M. le président.** L'amendement n° 2 rectifié, présenté par MM. Daunis et Calvet, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 1

Après le mot :

urbanisme,

insérer les mots :

les mots : « et 3° » et

II. – Alinéas 7 à 9

Remplacer ces alinéas par quatre alinéas ainsi rédigés :

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

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

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

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

La parole est à M. Marc Daunis.

**M. Marc Daunis.** Nous sommes partis du constat que, actuellement, les procédures de mise en compatibilité des PLU avec des documents d'urbanisme supérieurs se chevauchent. Il fallait y remédier. Tantôt la révision du PLU doit s'opérer dans un délai intangible de trois ans, tantôt le PLU doit être révisé pour être mis en conformité avec le SCOT, avec le plan de déplacements urbains ou avec un autre document supérieur : cela manque de cohérence et nuit au débat citoyen.

Les collectivités doivent avoir la possibilité de joindre ces différentes procédures, afin d'assurer une cohérence avec le projet de ville et les politiques publiques inscrites dans les documents d'urbanisme supérieurs. Ce point, me semble-t-il, peut faire consensus.

En revanche, en l'état, le dispositif de l'article 3 s'appliquerait également aux PLH, les programmes locaux de l'habitat. Or ces documents font souvent l'objet de discussions délicates dans les intercommunalités et leur élaboration met en jeu des équilibres complexes. En tant qu'élu d'une zone « tendue » en matière de logement, je suis bien placé pour le savoir... Le retard pris dans certains secteurs constitue un frein majeur à l'économie et est, pour beaucoup de nos concitoyens, lourd de conséquences au quotidien.

Notre proposition est très simple : gardons l'esprit du dispositif, mais excluons le PLH de son architecture globale, pour éviter que son élaboration puisse être retardée de six années, dans le pire des cas, en cas de mauvaise volonté. Il est préférable de limiter le délai à trois ans.

Je remercie Mme la rapporteur d'avoir approuvé cette proposition en commission. Tout au long de nos travaux, elle a fait preuve de beaucoup de pragmatisme et d'intelligence.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** Cet amendement vise à sortir le PLH du dispositif de l'article 3. Le dispositif triennal demeure : c'est le plus important.

L'avis est donc favorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** Le Gouvernement émet également un avis favorable. Il est important de retirer le PLH du dispositif, pour éviter d'importantes difficultés de mise en œuvre.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 2 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 14, présenté par Mme Lamure, au nom de la commission, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 13

Après la référence :

L. 153-27-1

insérer les mots :

. Dans ce cas

II. – Alinéa 14

Remplacer le mot :

troisième

par le mot :

premier

La parole est à Mme la rapporteur.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement rédactionnel et de correction de référence.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** Avis favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 14.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 3, modifié.

*(L'article 3 est adopté.)*

#### Article 4

##### ***Mieux maîtriser les circonstances du passage à un urbanisme intercommunal***

Les articles L. 153-2 et L. 153-4 du code de l'urbanisme sont complétés par les mots : « en application du 1° de l'article L. 153-31 ».

**M. le président.** La parole est à Mme Annie Guillemot, sur l'article.

**Mme Annie Guillemot.** Nous abordons la question du passage d'un PLU communal maintenu en vigueur transitoirement sur le territoire d'un EPCI à un PLU intercommunal.

Actuellement, lorsqu'une commune fait partie d'une intercommunalité qui possède la compétence PLU, le déclenchement d'une révision simplifiée du PLU communal entraîne automatiquement l'élaboration du PLU intercommunal. Ainsi, un changement relativement minime des règles d'urbanisme sur le territoire d'une seule commune a pour conséquence de faire passer toute une intercommunalité au PLU intercommunal.

Nos collègues Marc Daunis et François Calvet ont proposé que la révision simplifiée d'un PLU communal ne soit plus un motif de passage automatique au PLU intercommunal. Seule une révision pleine et entière d'un PLU communal

déclencherait l'élaboration d'un PLU intercommunal, c'est-à-dire une révision touchant aux orientations du projet d'aménagement et de développement durables, le PADD.

Il s'agit d'une disposition très importante de la proposition de loi, que nos collègues ont d'ailleurs pris soin de faire adopter par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité et la citoyenneté. Elle permettra en effet aux élus locaux de mieux maîtriser les circonstances du passage à un PLU intercommunal, qui doit résulter d'une décision forte.

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 4.

*(L'article 4 est adopté.)*

#### Article additionnel après l'article 4

**M. le président.** L'amendement n° 9 rectifié *bis*, présenté par MM. Chasseing, Doligé, Laménie et Cardoux, Mme Deseigne, MM. Rapin et Danesi, Mme Lopez, M. G. Bailly, Mme Canayer, MM. Perrin, Raison, Delcroz et Canevet, Mme Imbert, MM. Longeot, Vogel et Bouchet, Mme Troendlé, MM. Fouché, Chaize, Nougéin, Gabouty, B. Fournier, Mayet, Gilles et Huré, Mme Deroche et MM. Lefèvre et D. Laurent, est ainsi libellé :

Après l'article 4

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La section 5 du chapitre III du titre V du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme est ainsi modifiée :

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

2° L'article L. 153-34 est abrogé ;

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

« Sous-section 2 :

« Révision simplifiée

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

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

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

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

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

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

La parole est à Mme Chantal Deseyne.

**Mme Chantal Deseyne.** L'objet de cet amendement est de réintroduire la procédure de révision simplifiée du PLU, qui a été abrogée en 2015.

Lorsque qu'un projet existe, les communes ou intercommunalités doivent pouvoir modifier leur PLU sans le refaire intégralement, ce qui entraînerait une perte de temps considérable, sans parler des coûts.

Il ne s'agit nullement de porter atteinte aux orientations définies par le PADD, mais il faut absolument simplifier les procédures de révision et permettre aux collectivités qui souhaitent revoir leur PLU de le faire plus facilement.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** Cet amendement vise à restaurer la procédure de révision simplifiée du PLU, prétendument abrogée par ordonnance en 2015. En réalité, la procédure de révision simplifiée du PLU figure toujours dans le code de l'urbanisme. Elle est simplement inscrite à un endroit différent de ce code.

La commission demande donc le retrait de cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** Le Gouvernement partage l'avis de la commission. La procédure simplifiée n'a pas été supprimée : elle figure à l'article L. 153-34 du code de l'urbanisme, ainsi qu'aux 2° à 4° alinéas de l'article L. 153-31 du même code.

**M. le président.** Madame Deseyne, l'amendement n° 9 rectifié *bis* est-il maintenu ?

**Mme Chantal Deseyne.** Non, je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 9 rectifié *bis* est retiré.

### Chapitre III

#### FACILITER LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT

##### Article 5

(Non modifié)

##### Sécuriser les opérations d'aménagement en cas d'annulation du plan local d'urbanisme

① La section 1 du chapitre II du titre IV du livre IV du code de l'urbanisme est complétée par un article L. 442-15 ainsi rédigé :

② « Art. L. 442-15. – Lorsque le plan local d'urbanisme ou le document en tenant lieu est annulé pour un motif de légalité externe postérieurement au permis d'aménager devenu définitif, le permis de construire est, pendant une durée d'un an suivant l'achèvement des travaux d'aménagement, refusé, accordé ou assorti de prescriptions sur le fondement des règles applicables au moment où le permis d'aménager a été accordé. » – (Adopté.)

##### Article additionnel après l'article 5

**M. le président.** L'amendement n° 13 rectifié *ter*, présenté par M. Gabouty, Mme Billon, MM. Bonnacarrère, Canevet, Capo-Canellas, Cigolotti et Delcros, Mme Doineau, MM. D. Dubois, Guerriau et L. Hervé, Mme Joissains, M. Kern, Mmes Létard et Loisier et M. Tandonnet, est ainsi libellé :

Après l'article 5

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

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

La parole est à Mme Anne-Catherine Loisier.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** Cet amendement vise à exclure du champ du principe d'urbanisation limitée en l'absence d'un SCOT les zones à urbaniser qui sont déjà inscrites dans les PLU existants.

En effet, la situation actuelle est vécue comme un frein à l'aménagement programmé des communes, mais surtout elle ne paraît pas justifiée par de réelles considérations urbanistiques.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** Cet amendement tend en fait à modifier profondément la règle dite « d'urbanisation limitée », qui est une des règles les plus structurantes du code de l'urbanisme pour ce qui concerne la planification territoriale.

Il prévoit un bouleversement de cette règle et ne relève aucunement, à nos yeux, d'un texte de clarification, de simplification et de stabilisation du droit.

La commission a donc émis un avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** Le Gouvernement est également défavorable à cet amendement. Il nous semble difficile de modifier, au travers d'un texte de simplification, la règle d'urbanisation limitée, dispositif très stabilisé et relevant de la loi SRU depuis le mois de décembre 2000.

Par ailleurs, je souligne qu'il est possible de déroger à ce principe sous réserve de l'accord du préfet ; il arrive que l'on ait recours à de telles dérogations en cas de difficulté.

**M. le président.** Madame Loisier, l'amendement n° 13 rectifié *ter* est-il maintenu ?

**Mme Anne-Catherine Loisier.** Non, je le retire, monsieur le président.

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

##### Article 6

##### Simplifier les opérations des zones d'aménagement concerté

① L'article L. 311-1 du code de l'urbanisme est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

② « La décision qui approuve le périmètre et le programme de la zone peut également approuver l'aménagement et l'équipement de celle-ci.

③ « L'étude d'impact, lorsqu'elle est nécessaire, peut être produite lors de l'approbation de la création de la zone ou lors de l'approbation de sa réalisation. »

**M. le président.** L'amendement n° 6, présenté par M. Labbé et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Joël Labbé.

**M. Joël Labbé.** L'alinéa 3 de l'article 6 prévoit que l'étude d'impact d'une zone d'aménagement concerté, une ZAC, est produite au moment de la décision de l'approbation de sa réalisation et non lors de l'approbation de sa création. L'argument mobilisé à l'appui de cette disposition est que l'étude d'impact à un stade précoce du projet ne peut être complète et devra nécessairement être mise à jour avant la décision de réalisation.

Si une telle analyse est juste, décaler la production de l'étude d'impact prive l'ensemble des acteurs d'éléments de décision majeurs concernant l'opportunité du projet, en termes aussi bien environnementaux qu'économiques.

Au moment de la décision d'approbation de la réalisation de la ZAC, les acteurs seront déjà très engagés dans le projet. Il sera donc beaucoup plus difficile d'y renoncer, même lorsque l'étude d'impact aura révélé des défauts majeurs ou simplement constaté le manque de pertinence du projet.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** Cet amendement vise à revenir sur la possibilité de reporter l'étude d'impact au stade du dossier de réalisation de la ZAC.

Or il y a des arguments pour et contre le maintien de cette possibilité de report.

Les arguments qui plaident en faveur du report de l'étude d'impact sont connus de tous les acteurs de terrain. Les études d'impact réalisées au moment du dossier de création de la ZAC sont parfois extrêmement sommaires et doivent alors être complétées lors de la confection du dossier de réalisation. Il en résulte des coûts et des délais supplémentaires importants.

De plus, si le public est concerté au stade du dossier de création sur la base d'une information environnementale incomplète, le dialogue citoyen risque de passer à côté des enjeux réels du projet. Au stade du dossier de réalisation, en revanche, davantage d'éléments sont disponibles et la concertation est plus pertinente.

Du côté des arguments contre, la question se pose de la conformité de cette disposition à l'article 2 de la directive de 2011 relative à l'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement, laquelle dispose que les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que ces projets soient évalués avant l'octroi de l'autorisation.

Le droit européen prévoit donc bien l'antériorité de l'étude d'impact par rapport à la décision administrative de créer un projet d'aménagement.

Le droit européen, dans sa généralité, vise certes une décision d'autorisation unique, alors que le droit français des ZAC séquence la création d'une ZAC en deux décisions administratives. La question peut donc se poser de savoir si la décision de création effective d'une ZAC est celle qui approuve le périmètre et le programme de la zone ou celle qui approuve son aménagement et son équipement.

Dès lors qu'il y a un doute sur la conformité au droit européen de cette disposition, on peut craindre que cela fragilise juridiquement les dossiers de ZAC. On peut même être sûr que certaines personnes auront intérêt à saisir ce moyen pour s'opposer à un projet.

La ligne de conduite que s'est fixée le groupe de travail sur la simplification était de simplifier sans déstabiliser. Or je me demande si le report de l'étude d'impact au stade de la réalisation ne comporte pas un risque de déstabilisation de certains projets de ZAC.

Dans ces conditions, la commission émet un avis de sagesse sur cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** Sans rien retirer à l'argumentaire de Mme la rapporteur, notamment son questionnement sur l'interprétation de l'article 2 de la directive de 2011, transposée par une ordonnance du 3 août 2016, le Gouvernement émettra un avis favorable à cet amendement.

Au travers de cet amendement, vous voulez, monsieur le sénateur, que l'étude d'impact soit produite lors du dossier de création et non de réalisation de la ZAC. Dans l'objet de cet amendement, vous expliquez que décaler le moment de production de l'étude d'impact « prive l'ensemble des acteurs d'éléments de décision majeurs concernant l'opportunité du projet, en termes environnementaux aussi bien qu'économiques » ; j'insiste sur ce second adjectif.

Le Gouvernement partage cette analyse des conséquences qu'aurait une lecture trop rigoriste de la directive.

J'émet donc un avis favorable sur cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Bosino, pour explication de vote.

**M. Jean-Pierre Bosino.** Par cet amendement, les membres du groupe écologiste souhaitent en rester au droit existant concernant le dossier de réalisation des ZAC. Nous partageons cette analyse ; nous aurions même pu, je l'ai dit dans mon intervention lors de la discussion générale, déposer un amendement du même type.

Nous sommes pour la suppression de l'alinéa 3, qui prévoit que l'étude d'impact est produite au moment de la décision d'approbation de la réalisation et non pas au moment de la décision d'approbation de la création de la ZAC.

Nous ne partageons pas l'analyse ayant présidé à la rédaction de cet alinéa, selon laquelle l'étude d'impact devra nécessairement être mise à jour avant la décision de réalisation, grâce aux études et travaux de l'aménageur.

Par ailleurs, cela a été rappelé par Mme la rapporteur, un risque juridique pèse sur cette disposition. Or cette proposition de loi a pour objet de stabiliser le droit, non de créer de l'insécurité juridique.

Nous voterons donc cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Marc Daunis, pour explication de vote.

**M. Marc Daunis.** Notre objectif, à François Calvet et à moi-même, était double : entendre les demandes qui émanent du terrain ; tenter de réellement renforcer les procédures du débat citoyen.

Si l'on observe ce qui se passe sur le terrain, on constate que, après un mois d'enquête publique, bon nombre de dossiers de commissaires enquêteurs arrivent vides sur le

bureau du maire. C'est parce que les différentes procédures applicables se sont multipliées et se présentent souvent de façon éparpillée. Comment l'habitant d'un secteur donné peut-il se tenir au courant de toutes les procédures en cours sur le territoire de sa collectivité ?

S'il est motivé, il s'impliquera dans la consultation lancée par les autorités. Il faudrait alors qu'il ait la compétence technique pour comprendre la différence entre une étude d'impact liée à un dossier de création d'une ZAC et une étude d'impact liée à sa réalisation. Dans 90 % des cas, je vous le dis, cet habitant sera perdu ! Au stade du dossier de création, les éléments déterminants ne figurent pas dans l'étude d'impact.

C'est pourquoi nous avons proposé de rédiger ainsi cet alinéa. Il apparaît que cette rédaction s'oppose, hélas, à notre volonté de sécuriser les procédures.

Le Sénat pourrait donc adopter cet amendement, quitte à y revenir par la suite, pour faire du débat citoyen un rendez-vous véritablement utile.

**M. le président.** La parole est à M. Joël Labbé, pour explication de vote.

**M. Joël Labbé.** Je suis quelque peu ennuyé de constater qu'il n'y a pas d'explication de vote de la part des membres de la majorité sénatoriale... Certains collègues avec qui j'en ai discuté me disaient tenir à cette disposition, telle qu'elle est rédigée dans la proposition de loi.

Nous recherchons le consensus. Or, je le dis sans que cela doive être considéré comme du chantage, le vote du groupe écologiste sur ce texte dépend de l'adoption de cet amendement.

Je comprends les arguments de Marc Daunis : il ne suffit pas de prévoir l'étude d'impact au moment de la production du dossier de création de la ZAC. Travaillons à l'avenir à une autre formule, mais, pour l'heure, je ne comprendrais pas que notre assemblée, désireuse de trouver un consensus, n'adopte pas cet amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 6.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 6, modifié.

*(L'article 6 est adopté.)*

#### **Article 6bis (nouveau)**

① L'article L. 213-6 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

② « Lorsqu'un bien fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique sur le fondement d'une déclaration d'utilité publique intervenue à une date à laquelle le bien était soumis, en application de l'article L. 212-2, au droit de préemption applicable dans le périmètre d'une zone d'aménagement différé, la date de référence prévue à l'article L. 322-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est celle prévue au *a* de l'article L. 213-4 du présent code. En cas de prorogation de la déclaration d'utilité publique, cette date est déterminée en application de l'article L. 322-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. » – *(Adopté.)*

#### Chapitre IV

#### RENFORCER LE DIALOGUE ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'ÉTAT

#### **Article 7**

#### ***Instaurer une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux***

① Le livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

② 1° Le titre préliminaire est complété par un chapitre VI ainsi rédigé :

③ « CHAPITRE VI

④ « ***Dialogue entre les collectivités territoriales et l'État***

⑤ « *Art. L. 106-1.* – Les porteurs de projets et les collectivités territoriales disposent d'un référent juridique unique nommé par le représentant de l'État dans le département qui leur apporte conseil et information pour les dossiers dont l'instruction concerne les services de l'État dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'environnement.

⑥ « *Art. L. 106-2.* – Il est institué, dans chaque département, une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux chargée de rechercher un accord entre l'autorité compétente pour élaborer les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme ou les cartes communales et les autres personnes associées à cette élaboration ou de formuler en tant que de besoin des propositions alternatives.

⑦ « Cette conférence peut être également saisie, à l'initiative du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale de la commune d'implantation, de tout projet d'aménagement ou de construction pour lequel une décision ou un avis de l'État est nécessaire jusqu'à cette décision ou cet avis.

⑧ « Cette conférence peut être saisie de toute difficulté de mise en œuvre de dispositions législatives ou réglementaires en matière d'urbanisme, d'aménagement et de construction. Elle peut formuler des propositions de simplification.

⑨ « La composition, les conditions de saisine et les modalités de fonctionnement de cette conférence sont précisées par décret.

⑩ « *Art. L. 106-3.* – Le Gouvernement remet tous les deux ans au Parlement un rapport sur la politique qu'il entend conduire en matière de simplification dans la mise en œuvre des projets locaux d'urbanisme et d'aménagement. » ;

⑪ 2° La section 6 du chapitre II du titre III est abrogée ;

⑫ 3° (*nouveau*) Au deuxième alinéa de l'article L. 143-21, les mots : « commission de conciliation prévue à l'article L. 132-14 » sont remplacés par les mots : « conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux prévue à l'article L. 106-2 ». – *(Adopté.)*

## Chapitre V

## AMÉLIORER LA PROTECTION DU PATRIMOINE

## Article 8

**Clarifier et réduire des délais en matière d'archéologie préventive**

- ① I. – L'article L. 522-2 du code du patrimoine est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 522-2.* – Les prescriptions de l'État concernant les diagnostics et les opérations de fouilles d'archéologie préventive sont motivées. Les prescriptions de diagnostic sont délivrées dans un délai d'un mois à compter de la réception du dossier. Ce délai est porté à deux mois lorsque les aménagements, ouvrages ou travaux projetés sont soumis à une étude d'impact en application du code de l'environnement. Les prescriptions de fouilles sont délivrées dans un délai de trois mois à compter de la première réception du rapport de diagnostic. La demande de complément du rapport n'a pas pour effet d'interrompre ou de suspendre ce délai. En l'absence de prescriptions dans les délais, l'État est réputé avoir renoncé à édicter celles-ci, sauf évocation du dossier par le ministre chargé de la culture. »
- ③ II. – (*Non modifié*) À la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 522-4 du même code, les mots : « , pendant une durée de cinq ans, » sont supprimés.

**M. le président.** L'amendement n° 1 rectifié *quater*, présenté par Mmes Monier, S. Robert, Blondin, Lepage, Blandin et Bouchoux et M. Labbé, est ainsi libellé :

Alinéa 2

1° Quatrième phrase

Supprimer le mot :

première

2° Cinquième phrase

Remplacer cette phrase par deux phrases ainsi rédigées :

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

La parole est à Mme Marie-Pierre Monier.

**Mme Marie-Pierre Monier.** Avant de présenter cet amendement, mes chers collègues, je voudrais vous faire part de ma surprise.

Je puis comprendre que des modifications soient apportées à des mesures mises en œuvre depuis quelques années, et dont on se rend compte qu'il est nécessaire de les ajuster. Ce que je ne comprends pas, en revanche, c'est que l'on revienne aujourd'hui sur des dispositions touchant un domaine dont l'étendue a été entièrement balayée par un texte adopté tout récemment.

Or les dispositions contenues dans l'article 8 concernent l'archéologie préventive, qui a fait l'objet d'un débat passionnant et passionné, il y a quelques semaines, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, ou LCAP. Lors de la commis-

sion mixte paritaire sur ce texte, un accord a été trouvé entre députés et sénateurs. L'équilibre ainsi obtenu rend nécessairement délicat tout retour sur ce sujet.

L'amendement que je défends devant vous est un compromis entre la réduction des délais souhaitée par les aménageurs et la préservation de la qualité des opérations d'archéologie préventive, qui était un des objectifs de la loi LCAP.

Jusqu'alors, en effet, le préfet avait la faculté de demander des compléments au rapport de diagnostic, si nécessaire, afin de décider de l'opportunité d'une prescription de fouilles. Le préfet doit prendre sa décision dans un délai de trois mois, qui ne débute qu'à partir du moment où le rapport de diagnostic est complet.

Telle qu'elle est rédigée, la présente proposition de loi supprimerait cette faculté, avec les risques que cela comporte si le premier rapport rendu ne permet pas au préfet de disposer de l'ensemble des éléments nécessaires pour prendre sa décision.

C'est ce risque que l'arrêté du Conseil d'État du 19 février 2014 a souhaité éviter en précisant que « le délai de trois mois [...] court à compter de la réception d'un rapport comportant l'ensemble des éléments d'information permettant au préfet de prendre, en toute connaissance de cause, sa décision et de déterminer, le cas échéant, les mesures de sauvegarde nécessaires ».

Cette jurisprudence est essentielle, car elle conforte l'esprit et les objectifs de la protection du patrimoine. Je propose donc, par cet amendement, de revenir à la disposition existante.

Afin de prendre en compte les inquiétudes exprimées et de mieux maîtriser les délais, je propose également qu'un délai fixé par voie réglementaire, dont j'estime qu'il ne devrait pas dépasser un mois, soit accordé au préfet pour valider le rapport ou demander des éléments complémentaires. À défaut que le préfet se soit prononcé dans ce délai, le rapport serait réputé complet.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** Le dispositif de cet amendement remet en question la volonté d'encadrer strictement le délai légal de trois mois dont dispose le préfet pour prescrire des fouilles à la suite de la réception du rapport de diagnostic.

L'article L. 522-2 du code du patrimoine, dans sa rédaction actuelle, prévoit que les prescriptions de fouilles sont délivrées dans un délai de trois mois à compter de la réception du rapport de diagnostic.

Cependant, ce délai légal de trois mois devient, dans la partie réglementaire du code du patrimoine, « un délai de trois mois à compter de la réception du rapport de diagnostic complet ». Avec cette précision réglementaire, le délai légal de trois mois fixé par la loi est tout simplement neutralisé. Il suffit en effet de compléter le dossier de diagnostic initialement transmis au préfet pour retarder le point de départ des trois mois. La loi fixe donc un délai que la mesure réglementaire d'application rend inopérant.

C'est pourquoi l'article 8 de la proposition de loi prévoit que le délai de trois mois court à partir du moment où le rapport de diagnostic, qu'il soit complet ou non, est transmis au préfet. Cette précision n'affaiblit aucunement la préservation et la mise en valeur des sites archéologiques.

Je rappelle que, en application de l'article R. 523-30 du code du patrimoine, l'opérateur chargé de réaliser le diagnostic et l'aménageur signent une convention précisant les conditions de réalisation du diagnostic. Cette convention définit notamment les délais de réalisation du diagnostic et de remise du rapport. C'est donc non pas un délai immuable ou impraticable qui s'impose à lui, mais un délai négocié, adapté aux réalités du terrain.

Par ailleurs, l'article R. 523-38 du même code prévoit que, si le diagnostic ne peut être réalisé dans les délais, l'opérateur en informe le préfet de région.

Dès lors, la réglementation actuelle tient déjà pleinement compte des aléas propres à l'activité archéologique en permettant de dépasser les délais pour réaliser le diagnostic si les premiers sondages révèlent un site archéologique digne d'intérêt.

Enfin, je rappelle que les auteurs de la proposition de loi ont prévu une mesure de sécurité supplémentaire sous la forme d'un droit d'évocation des dossiers par le ministre chargé de la culture.

**M. Marc Daunis.** Voilà !

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** Pour toutes ces raisons, la commission émet un avis défavorable sur cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** Je l'ai dit lors de mon intervention liminaire, le Gouvernement a des réserves sur l'article 8 de la proposition de loi, notamment parce qu'il revient sur des dispositions de la loi LCAP.

La question de l'encadrement du temps imparti au préfet pour établir la complétude du rapport de diagnostic a été bien identifiée. Le Gouvernement a prévu de fixer, au moyen d'un décret d'application de la loi LCAP, un délai d'un mois au préfet pour ce faire.

Ce délai est court, car il en ouvre un autre, absolument nécessaire, de trois mois pour la prescription des fouilles. La première réception du rapport, comme l'a proposé la commission, ne peut en effet suffire à déclencher le délai de trois mois de prescription. Il faut parfois vérifier ou compléter le rapport.

Le décret que je viens d'évoquer apportera une réponse au problème que vous avez identifié de manière très claire, madame la sénatrice.

Le Gouvernement est donc favorable à cet amendement, dont les dispositions vont dans le bon sens.

**Mme Marie-Pierre Monier.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Joël Labbé, pour explication de vote.

**M. Joël Labbé.** Marie-Christine Blandin et Corinne Bouchoux, qui siègent à la commission de la culture, sont très fermes sur la nécessité de disposer d'un rapport complet. J'apprécie donc, de ce point de vue, les explications données à l'instant par Mme la ministre.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 1 rectifié *quater*.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 8.

*(L'article 8 est adopté.)*

### Articles additionnels après l'article 8

**M. le président.** L'amendement n° 3 rectifié, présenté par Mme Férat, MM. Tandonnet, Détraigne, Guerriau, Bonne-carrère et Canevet, Mme Doineau, M. L. Hervé, Mme Billon, M. Capo-Canellas, Mme Gatel et MM. D. Dubois et Gabouty, est ainsi libellé :

Après l'article 8

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

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

La parole est à M. Henri Tandonnet.

**M. Henri Tandonnet.** Lors de la discussion du projet de loi LCAP, le Sénat s'était opposé à l'instauration d'un monopole de l'Institut national de recherches archéologiques préventives, l'INRAP, sur les fouilles sous-marines.

Cette question constituait un sujet de désaccord persistant entre l'Assemblée nationale et le Sénat et n'a été résolue qu'en commission mixte paritaire et au profit du Sénat, puisque ce monopole a été supprimé.

Toutefois, ce compromis très tardif a contribué à laisser dans le texte final une coquille. Ainsi, l'article L. 523-8 du code du patrimoine énumère les différents acteurs susceptibles d'entreprendre des fouilles. Comme le texte prévoyait initialement un monopole de l'INRAP sur les fouilles sous-marines, seules les fouilles terrestres et subaquatiques sont mentionnées. Or la combinaison de la suppression dudit monopole et de la rédaction actuelle de l'article L. 523-8 conduit à ce qu'aucun opérateur n'est autorisé à réaliser des fouilles sous-marines.

Cet amendement a donc objet d'y remédier et d'autoriser tous les opérateurs à effectuer des fouilles sous-marines.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** Le dispositif de cet amendement comble un vide juridique, qui résulte d'une erreur manifeste dans la rédaction de la loi LCAP, en appliquant le régime des fouilles à toutes les sortes de fouilles archéologiques, qu'elles soient terrestres, subaquatiques ou sous-marines.

La commission est donc favorable à cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** Cet amendement tend à corriger une erreur matérielle qui s'est glissée dans la loi LCAP. Le Gouvernement est heureux qu'elle n'ait pas échappé à la vigilance d'Henri Tandonnet ; cela nous permet d'avancer dans sa mise en œuvre.

Le Gouvernement émet donc un avis favorable.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Bosino, pour explication de vote.

**M. Jean-Pierre Bosino.** Notre groupe est opposé à cet amendement. Nous avons eu ces discussions lors de l'examen du projet de loi LCAP : de notre point de vue, cette disposition, si elle était adoptée, aboutirait à privatiser les fouilles sous-marines, en permettant à d'autres opérateurs que l'INRAP de les faire.

Ce n'est pas acceptable. Nous ne voterons donc pas cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Joël Labbé, pour explication de vote.

**M. Joël Labbé.** Mes collègues Marie-Christine Blandin et Corinne Bouchoux sont également farouchement hostiles à cet amendement. Françoise Férat, qui en est la première signataire, veut refaire le match qui nous a opposés au moment de l'examen du projet de loi LCAP, dont elle était la rapporteur.

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** Il ne s'agit pas de « refaire le match », monsieur le sénateur, quoiqu'on l'ait déjà refait ici même ou à l'Assemblée nationale sur le PLUI, le SCOT ou encore les minorités de blocage.

Le compromis trouvé en commission mixte paritaire comporte une coquille, c'est tout. Il ne faut pas voir dans cet amendement une volonté de privatiser les fouilles sous-marines. Il s'agit seulement de préciser que les fouilles terrestres et subaquatiques, mais aussi les fouilles sous-marines, peuvent être réalisées par tous les opérateurs.

Ne rouvrons pas de débat inutile, mais corrigeons, dès que nous le pouvons, les erreurs que nous avons faites, en l'espèce de manière collective.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 3 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi, après l'article 8.

L'amendement n° 4 rectifié, présenté par Mme Férat, MM. Tandonnet, Détraigne, Guerriau, Bonnacarrère et Canevet, Mme Doineau, M. L. Hervé, Mme Billon, M. Capo-Canellas, Mme Gatel et MM. D. Dubois, Delcros et Gabouty, est ainsi libellé :

Après l'article 8

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

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

La parole est à M. Henri Tandonnet.

**M. Henri Tandonnet.** Lors de l'examen du projet de loi LCAP, le Sénat a accepté avec beaucoup de réticence d'imposer de nouvelles contraintes aux aménageurs, contraintes qui consistent à soumettre à l'État toutes les offres de travaux de fouilles, afin qu'il puisse les vérifier et évaluer leur volet scientifique avant que l'aménageur ne choisisse son opérateur.

Le Sénat avait souhaité encadrer cet examen des offres par un délai, mais, à l'époque, le ministère de la culture nous en avait dissuadés, estimant que la réflexion sur la durée dudit délai n'était pas encore mûre dans ses services.

Or le Gouvernement a préparé un projet de décret qui fixe ce délai à deux mois. Une telle durée est inacceptable. En effet, avant le vote de la loi LCAP, l'État avait deux mois pour délivrer l'autorisation de fouille. Ce délai a été réduit à 15 jours dans la loi. En ajoutant un délai d'examen des offres de deux mois, le délai total imposé par l'État se retrouve désormais plus long qu'avant. En outre, il intervient au milieu de la procédure de consultation.

Je vous propose donc de fixer par voie législative un délai d'un mois, durée retenue par la loi LCAP, pour décider, ou non, de la prescription d'un diagnostic par l'État.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** Je comprends l'esprit ayant présidé au dépôt de cet amendement. Avant la loi LCAP, l'État avait deux mois pour autoriser les fouilles. Après la loi LCAP, il pourrait avoir deux mois pour valider le choix par l'aménageur de l'opérateur chargé des fouilles, plus quinze jours pour autoriser les fouilles proprement dites. Après la loi LCAP, les délais se sont donc allongés !

Cependant, cet amendement vise à neutraliser les effets supposés d'un décret qui n'est pas encore paru. Il revient par ailleurs sur une rédaction issue d'un compromis difficilement trouvé avec l'Assemblée nationale. Avec cet amendement, nous sortons donc du cadre politique dans lequel nous souhaitons inscrire l'examen de ce texte, à savoir la mise en place de mesures de simplification pragmatiques, susceptibles de recueillir un assentiment large.

La commission est donc défavorable à cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** Là encore, ne jouons pas le match ! Je ne souhaite pas remettre en cause le compromis trouvé en commission mixte paritaire.

Le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement.

**M. le président.** La parole est à Mme Marie-Pierre Monier, pour explication de vote.

**Mme Marie-Pierre Monier.** Je suis ravie d'entendre vos propos, madame la ministre. En effet, depuis ma première prise de parole, nous avons commencé à rejouer le match de l'examen du projet de loi LCAP. Or il est important de ne pas rouvrir les discussions sur des sujets sur lesquels un consensus a été trouvé.

Nous avons lâché sur certaines dispositions ; on nous en a accordé d'autres. C'est le principe d'un compromis !

Le texte de la loi LCAP a permis de bien insister sur la qualité scientifique des fouilles, qui est un enjeu fondamental de l'archéologie préventive. Le délai pour analyser les offres est donc nécessairement important pour s'assurer que les opérateurs feront correctement les choses.

Je voterai donc contre cet amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 4 rectifié.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

## Article 9

*(Non modifié)*

### **Expérimenter le renforcement de l'association des architectes des bâtiments de France à la définition des règles locales d'urbanisme et la motivation de leurs actes**

- ① I. – À titre expérimental et pour une durée de trois ans à compter du sixième mois de l'entrée en vigueur du présent article, les autorités compétentes en matière de plan local d'urbanisme peuvent se porter candidates auprès du représentant de l'État dans le département pour bénéficier des conditions du présent article.



- ② Au plus tard six mois après la fin de l'expérimentation, le Gouvernement présente au Parlement un rapport d'évaluation proposant les suites à lui donner.
- ③ II. – Dans le cadre de l'association de l'État mentionnée à l'article L. 132-7 du code de l'urbanisme, l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme a la faculté de demander à l'architecte des bâtiments de France de proposer ses prescriptions pour la protection au titre des abords prévue aux articles L. 621-30, L. 621-31 et L. 621-32 du code du patrimoine. Le cas échéant, l'architecte des bâtiments de France motive son refus de proposer les prescriptions demandées.
- ④ III. – Lorsque l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, conformément au I du présent article, décide d'annexer au plan local d'urbanisme les prescriptions de l'architecte des bâtiments de France, l'autorisation préalable requise conformément à l'article L. 621-32 du code du patrimoine est motivée sur le fondement de ces prescriptions.
- ⑤ En l'absence de propositions de prescriptions de l'architecte des bâtiments de France, la motivation de l'avis de l'architecte des bâtiments de France est fondée sur les atteintes que la construction projetée est susceptible de porter à l'immeuble protégé au titre des abords.
- ⑥ IV. – À l'occasion de l'instruction du projet de périmètre dont la délimitation est prévue à l'article L. 621-31 du code du patrimoine, l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme a la faculté de demander à l'architecte des bâtiments de France de proposer ses prescriptions pour la protection au titre des abords conformément au I du présent article. Ces propositions sont soumises à l'enquête publique prévue pour la délimitation du périmètre de protection.
- ⑦ L'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme peut annexer ces prescriptions au plan local d'urbanisme par une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Dans ce cas, l'autorisation préalable requise conformément à l'article L. 621-32 du code du patrimoine est motivée sur le fondement de ces prescriptions.
- ⑧ En l'absence de propositions de prescriptions de l'architecte des bâtiments de France, la motivation de l'avis de l'architecte des bâtiments de France est fondée sur les atteintes que la construction projetée est susceptible de porter à l'immeuble protégé au titre des abords. – *(Adopté.)*

### Article 10

#### **Garantir la publicité des actes des architectes des bâtiments de France**

- ① L'article L. 621-32 du code du patrimoine est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les autorisations et avis de l'architecte des bâtiments de France au titre du présent article font l'objet d'une publication au bulletin mentionné à l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale en diffuse un, ainsi que sur le site internet du ministère chargé de la culture. » – *(Adopté.)*

### Article additionnel après l'article 10

**M. le président.** L'amendement n° 8 rectifié, présenté par M. Montaügé, est ainsi libellé :

Après l'article 10

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

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

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

La parole est à M. Franck Montaügé.

**M. Franck Montaügé.** Cet amendement tend à simplifier l'instruction des projets situés à la fois hors d'un site patrimonial remarquable et à l'intérieur de la zone des 500 mètres autour d'un monument classé ou inscrit, lui-même sis à l'intérieur d'un site patrimonial remarquable.

En effet, la LCAP a réintroduit, sans réel débat, le périmètre des 500 mètres pour les monuments des sites patrimoniaux remarquables, alors qu'il n'existait pas dans la législation antérieure, qui régissait par exemple les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, les ZPPAUP.

Avec cet amendement, je propose de revenir à l'ancien dispositif pour les sites patrimoniaux remarquables : les projets situés dans le périmètre des 500 mètres, mais hors de celui du site patrimonial remarquable, ne seraient pas soumis à la protection au titre des abords.

J'ai, comme maire, à gérer un site patrimonial remarquable, précédemment une ZPPAUP, qui contient 26 monuments classés ou inscrits. Je peux vous assurer que cette disposition, si elle était adoptée, aurait tout son sens, sans réduire le niveau de protection garanti à l'époque – pas si ancienne – des ZPPAUP.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** Premièrement, une construction située en dehors d'une ZPPAUP, c'est-à-dire d'un site patrimonial remarquable, peut très bien avoir un impact négatif sur un monument historique situé dans cette zone. Il importe donc de le vérifier à l'occasion d'une demande d'autorisation de travaux.

Contrairement à ce qui est affirmé dans l'exposé des motifs de cet amendement, mon cher collègue, les deux dispositifs ne font pas doublon, et supprimer l'avis de l'architecte des bâtiments de France au titre des abords pourrait avoir un impact négatif sur la protection du patrimoine.

Deuxièmement, à partir du moment où les deux périmètres ne font pas doublon, mais sont complémentaires, la suppression de l'un d'entre eux ne relève pas d'une démarche de simplification du droit, c'est-à-dire de suppression des redondances inutiles. Il s'agit bel et bien d'une réforme des règles de fond de protection du patrimoine. À ce titre, cette proposition n'a pas sa place dans le présent texte.

La commission a donc émis un avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** Votre proposition vise à remettre en cause le périmètre de protection des abords de 500 mètres pour les monuments historiques situés dans un site patrimonial remarquable.

Or le périmètre des abords de monuments historiques ne peut se confondre systématiquement avec le périmètre des sites patrimoniaux remarquable. Par exemple, certains de ces sites couvrent un périmètre urbain enserré dans des remparts eux-mêmes protégés au titre des monuments historiques, et il faut bien assurer la protection des abords de ces remparts, y compris à l'extérieur du site patrimonial remarquable.

Le périmètre des 500 mètres a donc vocation à être progressivement remplacé par des périmètres spécifiques délimités, qui seront, dans de nombreux cas, identiques au périmètre des sites patrimoniaux remarquables, comme vous le souhaitez, mais chaque périmètre spécifique délimité devra faire l'objet d'une proposition adaptée à chaque territoire et à chaque monument.

Il n'est donc pas souhaitable de supprimer le périmètre des 500 mètres de façon systématique, comme vous le proposez. Je vous rappelle également que la règle des abords n'est pas applicable dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables, ce qui répond déjà à un objectif de simplification.

C'est pourquoi je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement, faute de quoi j'y serai défavorable.

**M. le président.** Monsieur Montaugé, l'amendement n° 8 rectifié est-il maintenu ?

**M. Franck Montaugé.** Je ne souscris pas à tous les arguments développés tant par Mme la rapporteur que par Mme la ministre. J'y insiste, il s'agit vraiment d'une simplification de l'état du droit, qui n'est pas si ancien en l'espèce, puisqu'il résulte de la loi sur l'architecture et le patrimoine.

Aussi, je maintiens mon amendement, monsieur le président.

**M. le président.** La parole est à M. Georges Labazée, pour explication de vote.

**M. Georges Labazée.** Madame la ministre, j'ai apprécié votre réponse, mais, à mon sens, il importe de donner des indications aux commissions régionales du patrimoine et des sites, qui ont remplacé les fameuses COREPHAE, sur la façon dont elles peuvent utiliser l'arsenal dont elles disposent en termes de protection, c'est-à-dire les ZPPAUP, de sorte qu'elles soient cohérentes dans leurs avis. Ainsi, la tâche des collectivités territoriales en serait simplifiée.

**M. le président.** La parole est à M. Marc Laménie, pour explication de vote.

**M. Marc Laménie.** Cet amendement n'est pas dénué d'intérêt, mais, ayant été convaincu par les explications de Mme la rapporteur et de Mme la ministre, je ne le voterai pas.

Ce périmètre de 500 mètres, qui concerne bien des communes, a aussi sa légitimité. Nous sommes bien évidemment tous sensibles à la protection du patrimoine, et nous devons faire confiance aux différents services de l'État, à savoir les préfets, les sous-préfets, les directeurs régionaux de l'action culturelle, les architectes des bâtiments de France, qui sont là pour aider les collectivités territoriales, dans une relation de totale confiance.

Certes, nous sommes tous favorables à la simplification, à tous les niveaux, mais je me rallierai à la position de Mme la rapporteur. *(Très bien ! sur les travées du groupe Les Républicains.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 8 rectifié.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

#### Article 10 bis (nouveau)

Aux premier, deuxième et dernier alinéas du I de l'article 112 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, les mots : « le 1° du I de l'article L. 581-8 du même code, dans sa rédaction résultant de l'article 100 de la présente loi, entre en vigueur » sont remplacés par les mots : « les 1° et 5° du I de l'article L. 581-8 du même code, dans leur rédaction résultant de l'article 100 de la présente loi, entrent en vigueur ». – *(Adopté.)*

#### Chapitre VI

#### EXPÉRIMENTER LA MUTUALISATION DES PLACES DE STATIONNEMENT ADAPTÉES AUX PERSONNES HANDICAPÉES

#### Article 11

*(Non modifié)*

#### Expérimenter la mutualisation des places de stationnement adaptées aux personnes handicapées

- ① I. – À titre expérimental et pour une durée de deux ans, sont soumis aux dispositions du présent article les établissements recevant du public :
  - ② 1° Qui sont implantés dans une commune de moins de 2 000 habitants ;
  - ③ 2° Et dont les entrées principales sont distantes de cinquante mètres au plus.
- ④ II. – L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un établissement recevant du public, prévue à l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation, peut, après avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, autoriser les propriétaires ou exploitants d'établissements recevant du public, tels que définis au I, à répartir entre leurs parcs de stationnement automobile respectifs les places qui doivent être adaptées aux personnes handicapées et réservées à leur usage. Le nombre de ces places est calculé sur la base du nombre de places prévues pour le public dans l'établissement ayant l'effectif maximal du public le plus important.
- ⑤ III. – Le Gouvernement dresse le bilan de l'ensemble des expérimentations mises en œuvre au titre du présent article, dans le cadre du rapport mentionné au I de l'article 10 de la loi n° 2015-988 du 5 août 2015 ratifiant l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées. – *(Adopté.)*

## Chapitre VII

## DISPOSITIONS DIVERSES

**Article 12****Clarifier les conditions de construction d'extensions ou d'annexes en zones agricoles**

- ① Les deuxième et dernier alinéas de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme sont ainsi rédigés :
- ② « Le règlement précise les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Dans le cas des annexes, il précise également leur zone d'implantation.
- ③ « Lorsque le plan local d'urbanisme est modifié ou révisé pour comporter les dispositions mentionnées au deuxième alinéa, ces dernières sont soumises à l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. »

**M. le président.** L'amendement n° 7 rectifié, présenté par M. Labbé et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 1

Rédiger ainsi cet alinéa :

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

II. – Alinéa 3

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Joël Labbé.

**M. Joël Labbé.** Je reviens sur le sujet des CDPENAF – un sigle que je déteste, alors que l'intitulé entier est si intéressant : commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Étant le représentant du Sénat à l'Observatoire des espaces naturels agricoles et forestiers, je connais plutôt bien ce sujet.

Je tiens à préciser que nous avons rectifié la rédaction de cet amendement pour être plus précis.

L'alinéa 3 de l'article 12, tel qu'il est rédigé par notre commission, tend à modifier le périmètre de compétence des CDPENAF. Aujourd'hui, ces commissions se prononcent pour avis sur le règlement en lui-même, au moment de son élaboration. Ainsi, aux termes de l'alinéa 3 de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme, « les dispositions du règlement prévues au présent article sont soumises à l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. »

Pour notre part, nous proposons de décaler cet avis au moment où les dispositions du règlement sont intégrées dans le PLU. En effet, la rédaction actuelle a pour effet de priver la puissance publique de l'avis éclairé et de qualité des CDPENAF pendant une période assez longue. Et une fois

cet avis disponible, il sera sans doute trop tard pour le modifier, afin d'en tenir compte avant son intégration dans le PLU.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** Ce matin, la commission avait émis un avis défavorable sur cet amendement. Depuis lors, celui-ci a été assez substantiellement modifié, donc l'avis antérieur est caduc.

À titre personnel, je suis favorable à cet amendement, tel qu'il a été rectifié, puisque son adoption permettrait de maintenir le cœur du dispositif de l'article 12, tout en préservant les compétences de la CDPENAF.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** Le Gouvernement était lui aussi défavorable, mais l'amendement a été rectifié.

Même si je ne suis pas très favorable à l'article 12 en tant que tel, j'émet cependant un avis favorable sur cet amendement rectifié, qui a vocation à renforcer le rôle des CDPENAF. Ce nom n'est peut-être pas très heureux, mais je puis vous dire que le fonctionnement de ces instances est très intéressant.

Il est utile de rappeler ce qui se joue pour les territoires dans ces commissions. Nous avons eu un long débat avec M. Genest, dans le cadre de l'examen de sa proposition de loi, et je sais que nous n'avons pas le même regard sur ce sujet, mais, je le répète, j'ai des retours très intéressants sur ce qui se passe dans ces commissions.

Le Gouvernement émet donc un avis favorable.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Genest, pour explication de vote.

**M. Jacques Genest.** À la différence de mon ami Joël Labbé, c'est la commission tout court qui me gêne, et pas seulement son nom. En effet, dans nombre de départements, elle bloque tous les projets, quels qu'ils soient. Pourtant, tous les élus du milieu rural militent pour défendre la nature, puisqu'ils y vivent toute l'année. Donner trop de pouvoirs à cette commission revient à tuer le monde rural, et j'ai malheureusement l'impression que c'est ce que beaucoup veulent faire ici.

Je voterai contre cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Didier Guillaume, pour explication de vote.

**M. Didier Guillaume.** Peu importe l'acronyme ! Il faut avoir à l'esprit que les CDPENAF ont été créées par la loi d'avenir pour l'agriculture, dans un large consensus, pour remplacer tout un tas de commissions, qui étaient composées de nombreux fonctionnaires et de représentants d'associations, mais de très peu d'élus. Nous avons donc très peu voix au chapitre. La loi d'avenir pour l'agriculture s'est donc efforcée de trouver un équilibre entre les uns et les autres.

Je ne suis pas certain que ces commissions marchent très bien dans tous les départements, car elles sont encore trop récentes, mais j'ai la conviction, comme Joël Labbé, qu'elles sont très importantes. (*M. Joël Labbé acquiesce.*) On ne peut pas faire tout et n'importe quoi sur les territoires. Il faut préserver les espaces naturels, les zones agricoles, et, en même temps, pouvoir faire du développement économique et du logement à certains endroits.

Tel est l'objet de ces commissions, qui ne doivent pas prêter à sourire en raison de leur nom barbare. Si chacun y prend bien sa place, elles pourront jouer un rôle important dans l'aménagement du territoire.

**M. le président.** La parole est à M. Joël Labbé, pour explication de vote.

**M. Joël Labbé.** Je voudrais juste apporter une nuance à ce qu'a dit notre collègue Jacques Genest, qui parle de pouvoirs donnés à la CDPENAF, alors qu'il s'agit juste de donner un avis. Pour y avoir siégé dans le passé, lorsque j'étais conseiller général, selon la terminologie de l'époque, et, maire, déjà écologiste, je puis vous dire que les débats étaient intéressants et riches.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 7 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 12, modifié.

*(L'article 12 est adopté.)*

### Articles additionnels après l'article 12

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

Après l'article 12

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

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

La parole est à Mme Catherine Deroche.

**Mme Catherine Deroche.** Je tiens à souligner que notre collègue Patricia Morhet-Richaud est à l'origine de cet amendement.

Des PLU sont souvent annulés au motif de l'insuffisance de définition des objectifs desdits plans. Il est vrai que le Conseil d'État a légèrement infléchi cette position, en permettant aux communes de prendre une seconde délibération. Néanmoins, il a prévu que ce deuxième vote doit avoir lieu dans de courts délais et antérieurement à la concertation avec les personnes publiques associées.

L'amendement vise donc à minimiser le risque grandissant d'annulation des PLU pour ce seul motif.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** Je le dis d'emblée, je ne pense pas que la rédaction proposée par cet amendement soit satisfaisante, et j'en demanderai donc le retrait. Néanmoins, le sujet qu'il vise à aborder est important, et je souhaite en dire un mot pour attirer l'attention du Gouvernement.

Un arrêt de la cour administrative d'appel, la CAA, de Lyon du 27 janvier 2015 a en effet annulé le PLU de la commune de Saint-Bon-Tarentaise en considérant que la décision de transformer en PLU le POS de cette commune n'avait pas été suffisamment justifiée. Dans la délibération

prescrivant l'élaboration du PLU, le conseil municipal s'était contenté d'indiquer que le passage au PLU était l'occasion d'engager une réflexion générale sur le développement communal et ses enjeux, et de doter la commune d'un document d'urbanisme susceptible de permettre un développement harmonieux de l'ensemble du territoire communal.

La cour a estimé qu'avec ces indications très générales et sans réelle consistance, la population, dans le cadre de la concertation, n'avait pu être mise à même de participer utilement à l'élaboration du projet.

Cette jurisprudence est très contestable à plus d'un titre.

En premier lieu, le législateur exprime de façon constante depuis quinze ans qu'il est souhaitable que les communes passent des anciens POS aux PLU. Ces derniers sont en effet des documents structurés autour d'un projet communal ou intercommunal partagé, ce qui n'est pas le cas des POS.

Par ailleurs, les PLU permettent de prendre en compte de nombreux objectifs d'intérêt général qui échappent complètement aux POS, tels que les objectifs environnementaux ou de mixité sociale. Je dirais donc volontiers que la décision de passer d'un POS à un PLU, qui correspond à l'orientation que le législateur entend donner aux politiques d'urbanisme, se justifie par elle-même, sans qu'il soit nécessaire de la motiver de façon très précise.

En second lieu, l'élaboration ou la révision d'un PLU est un processus qui doit être le plus ouvert possible. La démarche PLU ne nécessite absolument pas que la collectivité prescriptrice définisse dès le début de façon précise les enjeux et orientations du parti d'aménagement recherché. Au contraire, cette démarche est l'occasion de « mettre à plat » le projet urbain, de faire émerger des points de vue et des projets.

En pointant l'insuffisance de la motivation de la délibération communale, la CAA a donc fait, à mon sens, une interprétation contraire à l'esprit de la loi.

Par ailleurs, j'ai du mal à comprendre comment la CAA de Lyon a pu conclure qu'une définition trop générale des objectifs par l'élaboration du PLU pouvait faire obstacle à une participation effective du public. En effet, pour que le public participe, il est essentiel que les modalités de concertation soient précisément définies, comme le prévoit l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme. Quant à la définition du projet urbain, elle n'est pas le préalable de la concertation, mais plutôt son résultat. Il me semble donc qu'il y a là un contresens de la cour.

J'approuve l'esprit de cette disposition, car j'estime nécessaire de mettre fin à cette jurisprudence pour le moins surprenante, qui risque de fragiliser de très nombreux PLU. Cependant, je le répète, la rédaction proposée n'est pas vraiment satisfaisante.

C'est pourquoi je demande le retrait de cet amendement, tout en souhaitant connaître la position exacte du Gouvernement sur ce sujet.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** Comme vient de le rappeler Mme la rapporteur, une jurisprudence très restrictive d'une cour administrative d'appel pose des difficultés. Néanmoins, je m'empresse de préciser qu'une autre cour administrative d'appel, celle de Bordeaux, dans un arrêt en date du 13 octobre 2016, estime que les « grandes lignes » suffisent.

Pour vous dire les choses très sincèrement, au-delà de mon jugement, qui est identique au vôtre, sur la rédaction de l'amendement, je pense que ce n'est pas ainsi que nous pourrions changer le pouvoir d'appréciation du juge et harmoniser les jurisprudences. Pour autant, nous ne minimisons pas le sujet que soulèvent les auteurs de cet amendement.

Pour notre part, nous préférons aujourd'hui accompagner les collectivités pour améliorer les délibérations de prescription de leur PLU. C'est ce que nous faisons notamment dans le cadre de l'animation de réseaux comme le club PLUI, mais également au travers d'aides en ingénierie.

Je ne vous cache pas que nous continuons d'avoir un débat constant avec la juridiction administrative non seulement sur ce sujet, mais également sur d'autres, lorsque nos propres préconisations ont pu être invalidées, alors même que nous suivions des jurisprudences antérieures.

En tout état de cause, il me semble que l'adoption de cet amendement rendrait les choses difficiles, même si, je le répète, je ne minimise absolument pas le sujet en tant que tel.

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable.

**M. le président.** Madame Deroche, l'amendement n° 5 rectifié *ter* est-il maintenu ?

**Mme Catherine Deroche.** J'ai bien entendu les explications données tant par Mme la ministre que par Mme la rapporteur. Cependant, j'y insiste, il s'agit d'un sujet essentiel, l'annulation d'un PLU représentant une perte de temps et d'argent considérable pour une collectivité. Il faudrait vraiment trouver une solution pour éviter cette inflation d'annulations.

Mais je retire cet amendement, monsieur le président.

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

L'amendement n° 11 rectifié *ter*, présenté par Mme Morhet-Richaud, MM. Morisset et Danesi, Mme Cayeux, MM. Magras et Doligé, Mme Imbert, MM. Lefèvre, Vogel, Vial, G. Bailly, Dufaut, D. Laurent et Vaspart, Mme Deromedi, MM. Laménie et Rapin, Mme Duranton et M. Cornu, est ainsi libellé :

Après l'article 12

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

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

La parole est à M. Alain Dufaut.

**M. Alain Dufaut.** Cet amendement vise à modifier la composition des CDPENAF, qui sont essentiellement assujetties aux intérêts agricoles et environnementaux, mais qui n'intègrent pas les stratégies de développement urbain des collectivités.

Aussi, pour éviter les obstacles à la libération raisonnée et équilibrée du foncier – je pèse mes mots – et dans le souci de mieux appréhender l'évolution harmonieuse du territoire, nous proposons d'associer systématiquement des spécialistes tant du projet urbain que du foncier et de l'aménagement rural, c'est-à-dire les géomètres-experts. Je suis persuadé que la polyvalence de ces professionnels serait très utile pour éclairer les travaux de ces commissions.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** La liste des membres des CDPENAF est déjà particulièrement longue... Malgré toute la compétence professionnelle des géomètres-experts, leur intégration à ces commissions n'irait pas dans le sens de la simplification du droit.

C'est pourquoi la commission a émis un avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** Monsieur le sénateur, même si j'ai la tutelle sur cette profession, je ne souhaite pas que nous élargissions la composition des CDPENAF. L'expertise de ces professionnels n'est pas en cause. Toutefois, je rappelle que les CDPENAF peuvent déjà faire appel à tous les experts dont elles ont besoin en cas de difficulté.

Le Gouvernement demande donc le retrait de cet amendement, faute de quoi il émettrait un avis défavorable.

**M. le président.** Monsieur Dufaut, l'amendement n° 11 rectifié *ter* est-il maintenu ?

**M. Alain Dufaut.** J'ai été convaincu par le dernier argument de Mme la ministre. Néanmoins, les notaires sont membres de droit de ces commissions, et je ne vois pas ce qu'ils apportent de plus que les géomètres-experts...

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

**M. Alain Dufaut.** Quoi qu'il en soit, je retire mon amendement, monsieur le président.

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

L'amendement n° 10 rectifié *bis*, présenté par MM. Chasseing, Doligé, Laménie et Cardoux, Mme Deseyne, M. Danesi, Mme Lopez, M. G. Bailly, Mme Canayer, MM. Perrin, Raison, Delcros et Canevet, Mme Imbert, MM. Longeot, Vogel et Bouchet, Mme Troendlé, MM. Fouché, Chaize, Nougéin, Gabouty, B. Fournier, Mayet et Gilles, Mme Deroche et MM. Lefèvre et D. Laurent, est ainsi libellé :

Après l'article 12

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

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

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

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

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

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

La parole est à Mme Chantal Deseyne.

**Mme Chantal Deseyne.** Nous proposons de modifier l'article L. 111-5 du code de l'urbanisme pour transformer en avis simple l'avis conforme de la CDPENAF pour les demandes de certificat d'urbanisme, notamment dans les communes dépourvues de PLU. En effet, cette condition bloque de nombreuses demandes de CU, malgré les avis favorables des élus, et même des préfets. Par ailleurs, il nous paraît nécessaire d'insérer l'obligation de convier les maires concernés à ces commissions.

Cet amendement, s'il est adopté, redonnera un pouvoir décisionnel aux préfets, comme c'était le cas auparavant.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** La commission ne souhaite pas rouvrir sur le fond la question des constructions en zones agricoles.

En fait, l'article 12 de la proposition de loi que nous examinons vient simplement corriger ce que nous considérons comme une erreur manifeste dans la rédaction actuelle de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme. Nous estimons qu'il existe d'autres vecteurs législatifs pour rouvrir sur le fond cette thématique, notamment la proposition de loi visant à relancer la construction en milieu rural, présentée par notre collègue Jacques Genest et qui a été adoptée par le Sénat le 1<sup>er</sup> juin 2016.

C'est pour cette raison que nous émettons un avis défavorable sur cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** Le Gouvernement émet également un avis défavorable. Nous ne souhaitons pas rouvrir ce débat déjà abordé à l'occasion de la discussion d'une autre proposition de loi. Surtout, il nous semble que cette disposition irait au-delà de la question de la simplification, sur laquelle porte ce texte.

**M. le président.** Madame Deseyne, l'amendement n° 10 rectifié *bis* est-il maintenu ?

**Mme Chantal Deseyne.** Non, je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 10 rectifié *bis* est retiré.

### **Article 13** **Accélérer les procédures de travaux en site** **classé en cas d'urgence**

- ① Le code de l'environnement est ainsi modifié :
- ② 1° Le dernier alinéa de l'article L. 341-1 est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ③ « En cas d'urgence justifiée par la sécurité, la continuité du service public ou la sauvegarde des personnes ou des biens, ou en cas de force majeure, ce délai est réduit à un mois. » ;
- ④ 2° Le premier alinéa de l'article L. 341-7 est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ⑤ « Toutefois, les travaux urgents indispensables à la sécurité des biens ou des personnes ou à la continuité du service public peuvent être réalisés après information de l'autorité compétente, sans préjudice de leur régularisation ultérieure. » ;
- ⑥ 3° L'article L. 341-10 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑦ « Toutefois, les travaux urgents indispensables à la sécurité des biens ou des personnes ou à la continuité du service public peuvent être réalisés après information de l'autorité compétente, sans préjudice de leur régularisation ultérieure. » – *(Adopté.)*

### **Article 14**

#### **Modalités d'entrée en vigueur**

- ① I. – *(Non modifié)* Les I et II de l'article 1<sup>er</sup> et l'article 2 entrent en vigueur le premier jour du quatrième mois suivant la promulgation de la présente loi et ne s'appliquent qu'aux recours déposés à compter de cette entrée en vigueur.
- ② II. – L'article 7 entre en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le premier jour du sixième mois suivant la promulgation de la présente loi.
- ③ II *bis (nouveau)*. – Le II de l'article 8 et l'article 10 entrent en vigueur le premier jour du quatrième mois suivant la promulgation de la présente loi.
- ④ III. – *(Non modifié)* Le I de l'article 8 entre en vigueur le premier jour du quatrième mois suivant la promulgation de la présente loi et ne s'applique qu'aux dossiers déposés à compter de cette entrée en vigueur. – *(Adopté.)*

**M. le président.** Mes chers collègues, nous avons achevé l'examen des articles de la proposition de loi dans le texte de la commission, modifié.

Je vous rappelle que les explications de vote sur l'ensemble se dérouleront mercredi 2 novembre prochain, à quatorze heures trente.

Le vote par scrutin public aura lieu le même jour, de quinze heures quinze à quinze heures quarante-cinq, en salle des conférences.

La suite de la discussion est renvoyée à cette prochaine séance.

9

### **ORDRE DU JOUR**

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 26 octobre 2016 :

De quatorze heures trente à dix-huit heures trente :

*(Ordre du jour réservé au groupe socialiste et républicain)*

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

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

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

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

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

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

De dix-huit heures trente à vingt heures et de vingt et une heures trente à minuit :

*(Ordre du jour réservé au groupe UDI UC)*

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

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

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

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

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

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

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

*(La séance est levée à dix-neuf heures vingt-cinq.)*

*Direction des comptes rendus*

GISÈLE GODARD

## **AMENDEMENTS**



**PROPOSITION DE LOI**

**TENDANT À PERMETTRE LE MAINTIEN DES COMMUNES ASSOCIÉES, SOUS FORME DE  
COMMUNES DÉLÉGUÉES, EN CAS DE CRÉATION D'UNE COMMUNE NOUVELLE**



## PROPOSITION DE LOI

MAINTIEN DES COMMUNES ASSOCIÉES EN CAS DE  
CRÉATION D'UNE COMMUNE NOUVELLE  
(2ème lecture)

N°	1
----	---

DIRECTION  
DE LA SÉANCE

(n°s 23, 22)

25 OCTOBRE  
2016

**A M E N D E M E N T**

présenté par

Le Gouvernement

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Favorable
Rejeté	

ARTICLE 1ER NONIES

Supprimer cet article.

**OBJET**

Le présent article vise à garantir aux communes nouvelles, en cas de recomposition du conseil communautaire de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres, un nombre minimal de sièges au moins égal à celui de ses communes déléguées.

Ce dispositif est motivé par la volonté d'assurer, jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, une représentation des communes nouvelles au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre permettant d'assurer la représentation de l'ensemble des anciennes communes qui ont fusionné.

La représentation des communes nouvelles qui découlerait de ce dispositif présente toutefois un risque constitutionnel : en effet, en assurant à la commune nouvelle un nombre minimal de sièges au moins égal à celui de ses anciennes communes, il fait courir le risque qu'une commune nouvelle dispose de davantage de sièges qu'une autre commune plus peuplée. Or, une telle situation serait contraire à la réserve d'interprétation émise par le Conseil constitutionnel dans le cadre de l'examen de la loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire du 9 mars 2015, par laquelle il avait estimé qu'une commune moins peuplée ne pouvait disposer de davantage de sièges qu'une commune plus peuplée.

Par ailleurs, quand bien même la commune nouvelle ne disposerait pas de davantage de sièges que d'autres communes plus peuplées, le mode de répartition des sièges proposé par le présent article n'est pas compatible avec le principe d'une représentation selon des critères essentiellement démographiques posé par le Conseil constitutionnel dans sa décision « Commune de Salbris » du 20 juin 2014.

---

Le fait que ce dispositif soit transitoire ne suffit pas à lever les craintes du Gouvernement sur le risque constitutionnel et il convient de prendre toutes les garanties pour ne pas reproduire le traumatisme né de la décision « Commune de Salbris ».