

N° 770

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juillet 2016

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, Rémy POINTEREAU, Robert LAUFOAULU, Mme Agnès CANAYER, MM. Joël GUERRIAU, Jean-Jacques LASSERRE, Charles GUENÉ, Philippe MOUILLER, René DANESI, Mathieu DARNAUD, Jérôme BIGNON, Claude KERN, Cyril PELLEVAL, Bernard FOURNIER, Jean-Marie MORISSET, Patrick CHAIZE, Antoine LEFÈVRE, Daniel RAOUL, Gérard CÉSAR, Mme Françoise GATEL, MM. Jacques GENEST, Hervé MARSEILLE, Alain MARC, Benoît HURÉ, Mme Catherine DEROCHE, M. Philippe DALLIER, Mmes Brigitte MICOULEAU, Dominique ESTROSI SASSONE, M. Philippe DOMINATI, Mme Nelly TOCQUEVILLE, MM. Alain FOUCHÉ, Michel FORISSIER, Jean-Claude BOULARD, Jean-Pierre GRAND, Bruno RETAILLEAU, Alain JOYANDET, Jean-Claude CARLE, Jean-Claude LENOIR, Mme Vivette LOPEZ, MM. Charles REVET, Daniel LAURENT, Gérard BAILLY, Louis-Jean de NICOLAY, Jean-Paul FOURNIER, Jean-François RAPIN, Philippe ADNOT, Luc CARVOUNAS, Michel DELEBARRE, Vincent EBLÉ, Mme Éliane GIRAUD, MM. Georges LABAZÉE, Christian MANABLE, Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, M. Alain RICHARD, Mmes Patricia SCHILLINGER, Nelly TOCQUEVILLE, M. René VANDIERENDONCK, les autres membres du groupe socialiste et républicain et les autres membres du groupe Les Républicains, apparentés et rattachés,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Que le stock des normes et son gonflement incessant soient un handicap pour l'ensemble des acteurs locaux et des porteurs de projets dans notre pays, nul ne le conteste. En dépit des efforts de simplification consentis ces dernières années, l'impression demeure vive que le dynamisme local et national se trouve entravé par un excès de dispositions elles-mêmes excessivement lourdes et complexes.

Mais, au-delà des constats généraux, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a souhaité connaître les sentiments des élus locaux en la matière. Il est apparu sans fard au travers d'une première consultation nationale lancée à l'occasion du congrès des maires 2014. Près de 4 200 réponses ont été reçues démontrant que les préoccupations essentielles des élus portent d'abord sur un bloc de dispositions qui ralentissent, renchérissent, voire bloquent leurs projets de construction ou d'aménagement. La délégation en a tiré les conséquences en obtenant l'adoption par le Sénat, le 13 janvier dernier, d'une résolution invitant le Gouvernement à prendre treize mesures de maîtrise des normes réglementaires relatives à l'urbanisme et à la construction.

Cette étape franchie, la volonté du Sénat a été de passer du constat des difficultés, des recommandations au Gouvernement à la pratique et à un texte de loi précis, engageant, innovant et transpartisan. Dans ce cadre, à l'initiative du président du Sénat, Gérard LARCHER, avec Jean-Marie BOCKEL, président de la délégation aux collectivités territoriales, et Rémy POINTEREAU, premier vice-président chargé de la simplification, a été créé le groupe de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols.

Présidé par Rémy POINTEREAU, sa composition a été conçue de façon à assurer la représentation de l'ensemble du Sénat, qu'il s'agisse des groupes politiques ou des commissions permanentes, ainsi que de la délégation aux entreprises, qui comportaient chacune deux représentants. La désignation de ses deux rapporteurs MM. François CALVET (Les Républicains, Pyrénées-Orientales) et Marc DAUNIS (Soc, Alpes-Maritimes), appartenant respectivement à la majorité sénatoriale et à

la majorité gouvernementale a témoigné fortement de l'ancrage transpartisan du groupe.

À partir de sa réunion inaugurale présidée par le président Gérard LARCHER, le 3 février, le groupe de travail a organisé 22 tables-rondes et auditions, au cours desquelles 99 personnalités issues de 55 organismes ont été reçues. Il a par ailleurs lancé une consultation nationale à destination des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des professionnels de l'urbanisme, de la construction, du patrimoine et de l'architecture et des citoyens. À sa clôture, elle avait reçu 10 478 réponses. Ce succès a témoigné de la sensibilité des élus à la saturation des normes et d'une attente d'une action forte du Sénat. Il a permis au groupe de travail d'être en prise directe avec les réalités du terrain.

Sur la base des tables-rondes et auditions, mais aussi des très nombreuses réponses à la consultation nationale, une feuille de route commune a été proposée au groupe de travail par les rapporteurs. Elle a été définitivement validée par le groupe de travail lors de sa séance plénière présidée par le président du Sénat, Gérard LARCHER, le 12 mai 2016. Cette feuille de route a dégagé des axes de travail consensuels, présentant le triple intérêt de respecter les convictions de chacun, d'apporter des solutions concrètes pour faciliter la mise en œuvre des projets des collectivités territoriales, et de conforter le positionnement du Sénat sur le sujet de la simplification. Le rapport sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols et la proposition de loi ont été examinés et approuvés par la délégation aux collectivités territoriales lors de sa réunion du 23 juin 2016.

Le choix a été fait ne pas embrasser trop de domaines à la fois, pour approfondir les sujets, et de veiller à éviter les simplifications de façade ou celles qui pèsent sur les collectivités. Par ailleurs, souhaitant s'appliquer à lui-même ses préconisations relatives à la nécessaire amélioration de l'évaluation des mesures proposées par l'exécutif, le groupe de travail a sollicité le concours d'un cabinet d'avocats afin de conforter une approche pragmatique et de terrain, en s'adressant à des praticiens régulièrement confrontés aux nœuds de complexité du droit de l'urbanisme et de la construction et de son contentieux. La présente proposition de loi fait l'objet d'une étude d'impact complète par un cabinet d'avocats indépendants¹. Cette étude a permis d'évaluer la portée pratique des dispositions proposées en termes de simplification des procédures ou de diminution du risque contentieux. Il s'agissait tout à la fois de sécuriser la

¹ Cabinet Sartorio Lonqueue Sagalovitsch & associés.

proposition de loi, de permettre un regard extérieur sur son contenu et de s'assurer que les mesures projetées ne comportaient pas de risques de complexification des textes mais constituaient bien des simplifications. La méthode suivie par le groupe de travail est détaillée dans son rapport d'information sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols¹ auquel est par ailleurs annexée l'étude d'impact.

Les remontées issues de la consultation nationale insistaient sur une demande forte de procédures plus rapides et de davantage de stabilité juridique. C'est donc autour de ces deux volets essentiels, **accélérer la réalisation des projets locaux et stabiliser le droit**, que la proposition de loi est bâtie. Comprenant sept chapitres, 13 articles et 25 mesures de simplification dans le domaine de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, elle dessine, articulée avec les projets en cours de permis environnemental unique et de certificat de projet, les contours d'un rescrit pour les projets locaux, outil que les acteurs de terrain appellent de leurs vœux².

Le chapitre premier vise à moderniser le contentieux de l'urbanisme. Il comporte deux articles.

L'article 1^{er} de la proposition de loi a pour objet d'accélérer les procédures d'instruction et de jugement grâce à une série de cinq mesures.

En matière de contentieux de l'urbanisme, les délais de jugement restent longs, beaucoup trop longs : 1 an et 11 mois en moyenne pour les tribunaux administratifs, 1 an et 6 mois pour les cours administratives d'appel et 10 mois pour le Conseil d'État. Un projet de construction peut ainsi potentiellement connaître un retard de plus de quatre ans pour des raisons uniquement liées à une procédure contentieuse ! Encore ne s'agit-il que d'une moyenne ! La tendance est certes plutôt à la baisse avec, entre 2010 et 2015, une réduction des délais moyens de jugement de quatre mois en matière environnementale, et de deux mois en matière d'urbanisme pour les tribunaux administratifs. Mais ce mouvement reste encore insuffisant et doit être accompagné et renforcé, comme en témoignent les auditions auxquelles a procédé le groupe de travail.

¹ Rapport d'information n° 720 (2015-2016) fait au nom du groupe sénatorial de travail *sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols*, constitué par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, par MM. François CALVET et Marc DAUNIS, juin 2016.

² Le groupe de travail s'est efforcé d'adopter la rédaction la plus intelligible possible du dispositif de la proposition. Il est néanmoins conscient que, tributaire du « style » des textes normatifs, qui mérite probablement d'évoluer à terme, ce dispositif reste complexe pour les non-juristes. C'est la raison pour laquelle il a choisi de présenter un exposé des motifs aussi complet et descriptif que possible.

L'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 (dite « Labetoulle ») et le décret du 1^{er} octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme ont engagé une série d'améliorations (définition de l'intérêt à agir, possibilité pour les parties de demander la cristallisation des moyens, suppression de l'échelon d'appel pour les zones tendues jusqu'au 1^{er} décembre 2018). Le groupe de travail a voulu prolonger et renforcer ces mesures.

Le premier paragraphe de l'article donne au juge la possibilité de soulever d'office la cristallisation des moyens. Jusqu'à présent, il ne pouvait le faire qu'à la demande d'une des parties. Or, en matière d'urbanisme, c'est souvent l'échange même des mémoires entre les parties qui ralentit les procédures. Cette cristallisation soulevée d'office, élevée au niveau législatif, permettrait de mettre un terme définitif à certaines procédures dilatoires tout en réduisant significativement les délais de jugement. Cette procédure, dont les magistrats sont les premiers à reconnaître l'efficacité, est par ailleurs respectueuse du droit légitime des requérants à évoquer l'ensemble des moyens qu'ils souhaitent soulever. L'objectif n'est nullement de limiter ce droit mais bien de lutter contre les procédures dilatoires qui distillent les moyens tout au long de la procédure pour la rallonger.

Le deuxième paragraphe insère dans le livre VI du code de l'urbanisme trois nouveaux articles. **Le premier article** impose aux requérants en matière d'urbanisme la rédaction de conclusions récapitulatives qui lieraient les parties, à l'image de la procédure civile : en conjonction avec la cristallisation des moyens, cela permettrait à la fois de réduire les délais de jugement et de faciliter le travail tant des juges que des parties, en sécurisant notamment juridiquement les dispositifs de jugement pour les cas d'appel. L'intérêt est de rendre obligatoire la production de ces conclusions récapitulatives en matière d'urbanisme, de façon à ce que le juge ne soit pas obligé de les demander par échanges de courriers. En effet, le nombre important d'échanges de mémoires dans les dossiers d'urbanisme – souvent complexes à analyser – justifie l'inscription de cette simplification dans la partie législative du code de l'urbanisme. La généralisation des conclusions récapitulatives en contentieux de l'urbanisme permettra également au juge comme aux différentes parties d'avoir une vision claire et précise des moyens soulevés par la partie adverse, offrant à tous une meilleure transparence et une simplification de la procédure.

Le deuxième article créé par ce paragraphe instaure en procédure administrative un mécanisme de caducité de l'instance sur le modèle de la procédure civile : tout requérant qui ne produirait pas dans un certain délai un élément demandé par le juge serait réputé s'être désisté, rendant

caduque l'instance avec impossibilité de réintroduire une nouvelle requête sur la même affaire. Le requérant pourra toutefois s'opposer valablement à la procédure de caducité s'il justifie de l'impossibilité ou de difficultés particulières qu'il rencontre pour produire les documents sollicités. L'objectif n'est pas ici de permettre au juge de demander une pièce complémentaire, le code de justice administrative le prévoyant déjà, mais de lutter contre les procédures dilatoires propres au contentieux de l'urbanisme où certaines parties ont intérêt à ne pas produire certaines pièces. Le système proposé rendrait caduque d'office la requête déposée par un requérant qui ne présenterait pas la pièce demandée, dans un délai de 3 mois à partir du dépôt s'il s'agit d'une pièce nécessaire au dépôt du dossier (rappel du greffe), ou de 3 mois à compter de la date où le juge le demande en cours d'instruction (rappel du juge).

Le troisième article du paragraphe complète l'ensemble du dispositif en proposant l'instauration de délais légaux pour statuer en matière d'urbanisme. L'objectif est de s'assurer que l'ensemble du dispositif prévu par l'ordonnance « Labetoulle » et la présente proposition conduise à une réduction de plusieurs mois des délais contentieux. En fixant un délai, le pouvoir législatif entend donner un signal pour que les procédures au fond soient désormais être traitées dans des délais plus raisonnables.

Enfin, **le troisième paragraphe** proroge de cinq nouvelles années le dispositif de suppression de l'appel qui a été initialement restreint dans l'espace (zones tendues uniquement) et dans le temps (dispositif prévu pour cinq ans jusqu'au 1^{er} décembre 2018 initialement). Il reconduit donc ce dispositif jusqu'au 1^{er} décembre 2023, compte tenu de la persistance de manque de logements en zones tendues.

L'article 2 de la proposition de loi tend à faciliter l'octroi de dommages et intérêts en cas de recours abusif.

En matière de contentieux de l'urbanisme, se sont développés de trop nombreux recours abusifs ces dernières années, dont l'objectif n'est autre que de ralentir les procédures, voire de monnayer un désistement. Pour lutter contre ces méthodes, l'ordonnance du 18 juillet 2013 précitée a ouvert la possibilité, pour un justiciable dont le permis était attaqué, de demander, par un mémoire distinct, réparation du préjudice « excessif » causé par ce contentieux s'il s'avérait que celui-ci excède la défense des intérêts légitimes du requérant. Dans les faits, ce dispositif a pour l'instant été très peu utilisé et pour des sommes relativement modestes (mis à part un jugement du Tribunal administratif de Lyon du 15 novembre 2015 ayant retenu un préjudice de 82 700 euros). En effet, le « préjudice excessif » doit

être prouvé. Or, cette notion est floue, particulièrement complexe à appréhender et difficilement justifiable, ce qui ôte sa portée à cette innovation.

Le droit au recours n'est nullement en jeu ici puisque l'octroi de dommages et intérêts n'est possible qu'en cas de procédure « *excédant la défense des intérêts légitimes du requérant* ». Le terme « excessif » apparaît donc comme un frein inutile à l'effectivité de la mesure et introduit un biais interprétatif. La mesure de l'ordonnance de 2013 perd tout son sens si les entreprises et leurs conseils renoncent à constituer un dossier d'indemnisation, en raison du caractère aléatoire de l'interprétation par le juge de la notion d'excessivité du préjudice.

Supprimer le terme « excessif » permettrait aux juges, aux requérants et aux avocats d'utiliser pleinement ce dispositif qui aurait alors un double avantage : permettre aux entreprises de mieux maîtriser les surcoûts liés au contentieux et réduire ce même contentieux en donnant à la disposition un réel pouvoir dissuasif.

Le chapitre 2 de la proposition de loi a pour objet d'assouplir l'articulation entre les documents d'urbanisme et comprend deux articles.

Son article 3 a pour objet de simplifier la mise en compatibilité des PLU.

Le code de l'urbanisme prévoit une articulation des documents d'urbanisme sous la forme d'une obligation de compatibilité ou de prise en compte devant intervenir dans des délais stricts (un an ou trois ans en cas de révision). Si elle est indispensable pour assurer la cohérence des documents de planification, cette obligation de compatibilité ou de prise en compte des documents supérieurs est cependant, sous sa forme actuelle :

1°) un facteur d'alourdissement et de renchérissement considérables de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme inférieurs et singulièrement des plans locaux d'urbanisme (PLU) ;

2°) une cause d'instabilité chronique pour les documents inférieurs (qui doivent être modifiés ou révisés à intervalles rapprochés pour « suivre » l'évolution, souvent désynchronisée, des documents supérieurs). Actuellement, chaque changement d'un document supérieur peut potentiellement contraindre à la révision du PLU en cas d'incompatibilité. Ainsi, en cas de changement en série des documents supérieurs, par exemple changement du schéma de cohérence territoriale (SCOT) l'année N, du plan de déplacements urbains (PDU) l'année N+1, du

programme local de l'habitat (PLH) l'année N+2, les communes peuvent être amenées à procéder à des modifications ou des révisions en chaîne de leur PLU.

L'objectif de cet article est donc de stabiliser le contenu des PLU et de donner de la prévisibilité sur leur calendrier d'évolution en évitant que les PLU soient entraînés dans des révisions/modifications en chaîne, ponctuelles et successives, pour coller à l'objectif de compatibilité avec les documents supérieurs ou, qu'à l'occasion d'une mise en compatibilité imposée par l'évolution du SCOT, PLH ou du PDU, on ouvre la boîte de Pandore de la révision et qu'on remette en question les fondements du projet urbain. La révision rendue nécessaire pour une mise en compatibilité avec les documents supérieurs devrait en effet se limiter aux seuls changements nécessaires à cette mise en compatibilité.

La solution proposée comprend quatre aspects :

- **Le I de l'article** vise à établir, tous les trois ans, une phase d'analyse par la collectivité de son PLU afin de déterminer s'il doit être rendu compatible avec les documents supérieurs (il ne s'agirait pas d'une évaluation globale de l'application du PLU telle que prévue à l'article L. 153-27 mais d'une analyse conduite sous l'angle exclusif de la compatibilité du PLU). C'est le constat d'une incompatibilité éventuelle du PLU, à l'occasion de cette analyse triennale, qui marquerait le point de départ de l'obligation de mise en comptabilité. Ainsi, toutes les évolutions du PLU liées à la hiérarchie des documents d'urbanisme interviendraient selon un calendrier triennal connu d'avance, car propre au PLU, au lieu de dépendre des calendriers d'évolution, souvent désynchronisés, des documents supérieurs sur lesquels la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent n'ont aucune maîtrise. Évidemment, cela n'empêcherait pas que, pour une raison d'intérêt général, on puisse réaliser une mise en compatibilité *via* un projet d'intérêt général (PIG) ou une procédure intégrée pour le logement (PIL) en dehors de ce calendrier triennal. Cela n'empêche pas non plus la commune ou l'EPCI de procéder, s'ils le souhaitent, à une mise en compatibilité avant le délai des trois ans.

Le II indique que les délais visant à mettre le PLU en compatibilité avec les documents supérieurs courent à compter à partir du moment où, suite à l'analyse prévue à l'article L. 153-27-1 [nouveau], la décision d'engager une évolution du PLU est prise par l'EPCI ou la commune.

Le III articule la nouvelle procédure de mise en compatibilité avec le mécanisme d'information et de mise en compatibilité d'office à l'initiative de l'État, prévu aux articles L. 153-49 à 52 du code de l'urbanisme.

Enfin, le IV vise à créer une procédure de mise en compatibilité du PLU plus légère que la procédure de révision actuellement utilisée pour mettre en compatibilité un PLU avec un document supérieur, de manière à éviter qu'elle ne prenne trop de temps et ne conduise incidemment à une refonte complète du PLU.

Au total, la nouvelle procédure assouplit le délai de mise en compatibilité puisque l'on passe d'un délai de 3 ans actuellement à un délai adapté à la situation de la collectivité, qui sera compris entre 3 et 6 ans.

L'article 4 de la proposition de loi doit permettre de mieux maîtriser les circonstances du passage à un urbanisme intercommunal.

Cet article vise à corriger la rédaction de l'article L. 153-2 du code de l'urbanisme. Ce dernier prévoit que, lorsqu'une commune fait partie d'une intercommunalité qui possède la compétence PLU, le déclenchement d'une révision simplifiée du PLU communal déclenche automatiquement l'élaboration du PLU intercommunal. Ainsi, un changement même minime des règles d'urbanisme sur le territoire d'une commune a pour conséquence de faire passer toute une intercommunalité au PLU intercommunal. Par exemple, dans le droit actuel, une révision simplifiée est nécessaire en cas d'installation d'un équipement collectif en zone A ou N lorsque cet équipement compromet l'activité agricole, pastorale ou forestière exercée sur le terrain d'assiette. Pour réduire une zone agricole de quelques centaines de mètres carrés, les règles actuelles obligent donc une intercommunalité entière à engager l'élaboration d'un PLU intercommunal. Il y a donc une disproportion manifeste entre le fait générateur et la conséquence.

Le passage à un PLU intercommunal doit résulter d'une décision forte et non pas dépendre d'un événement incident et minime. Conséquence supplémentaire du droit actuel dans notre exemple : le projet d'installation de l'équipement collectif serait bloqué pour plusieurs années, le temps d'élaborer le PLU intercommunal... Il est donc proposé que la révision simplifiée d'un PLU communal ne constitue plus un motif de passage obligatoire au PLU intercommunal. Seule une révision pleine et entière d'un PLU communal, c'est-à-dire une révision touchant aux orientations du PADD, déclencherait l'élaboration d'un PLU intercommunal dans les EPCI

compétents. Cela suppose de modifier en conséquence l'article L. 153-2 du code de l'urbanisme.

Le chapitre III de la proposition de loi vise à faciliter les opérations d'aménagement et comprend deux articles.

Son article 5 a pour objet de sécuriser les opérations d'aménagement en cas d'annulation du plan local d'urbanisme.

L'objectif de cet article est de faire en sorte que l'annulation d'un PLU postérieurement à la délivrance d'un permis d'aménager (PA) mais antérieurement à la délivrance des permis de construire (PC) subséquents n'entraîne pas le rejet de ces demandes d'autorisation de construire du fait de la remise en vigueur du document d'urbanisme antérieur au PLU annulé. En tout cas dès lors que l'annulation du PLU est fondé sur des motifs d'illégalité externe (incompétence, forme, procédure...).

Actuellement, suite à l'annulation d'un PLU, les permis d'aménager délivrés avant l'annulation sont juridiquement sécurisés. Toutefois, cette situation est insatisfaisante, car une opération d'aménagement n'a de sens que si elle débouche sur la réalisation des constructions. Sécuriser le permis d'aménager n'a pas de sens si, par la suite, les permis de construire ne sont pas accordés. La sécurisation juridique des autorisations d'aménagement délivrées avant l'annulation doit donc englober le PA et les PC subséquents.

Actuellement, selon les informations communiquées au groupe de travail, l'achèvement de quelques deux cents projets d'aménagement serait entravé du fait d'annulations de PLU intervenues entre permis d'aménager et permis de construire.

L'article 6 de la proposition de loi doit permettre de simplifier les opérations des zones d'aménagement concerté (ZAC).

Cet article répond à certaines demandes de simplification exprimées par les aménageurs.

Le code de l'urbanisme exige deux délibérations pour la création d'une ZAC : la première, mentionnée à l'article L. 311-1 du même code, complété par l'article R. 311-2, fixe le périmètre et le programme de la zone ; la seconde, prévue à l'article R. 311-7, approuve le dossier de réalisation de la ZAC, qui comprend : a) Le projet de programme des équipements publics à réaliser dans la zone ; b) Le projet de programme global des constructions à réaliser dans la zone ; c) Les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement. Il est

proposé de donner aux collectivités la faculté de fusionner ces deux délibérations, ce qui peut s'avérer utile pour des projets d'aménagement de faible dimension, dont les éléments sont connus de manière précoce.

Par ailleurs, l'article 6 ouvre la faculté de reporter l'étude d'impact au moment du dossier de réalisation de la ZAC. L'étude d'impact est en effet devenue l'étape-clef de la procédure de ZAC. Or, le code de l'urbanisme impose qu'elle soit produite lors du dossier de création, c'est-à-dire à un moment où le projet n'est en général qu'esquissé, et où l'aménageur n'a pas été désigné (du moins en cas de mise en concurrence). L'étude d'impact doit alors quasi systématiquement être complétée lors de la confection du dossier de réalisation (ce qui, dans bien des cas, revient à refaire une seconde étude d'impact). Il en résulte un gaspillage de dépenses d'étude et surtout un allongement des délais, puisqu'une nouvelle saisine de l'autorité environnementale s'avère alors nécessaire. Aussi est-il proposé que soient modifiés les contenus respectifs des dossiers de création et de réalisation, en reportant la production de l'étude d'impact au niveau du dossier de réalisation.

Le chapitre IV et son article unique, l'article 7, vise à renforcer le dialogue entre les collectivités territoriales et l'État.

L'article 7 de la proposition de loi tend en premier lieu à instaurer une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux.

Nombre d'élus et de professionnels regrettent régulièrement un déficit de dialogue entre services de l'État, porteurs de projets et collectivités territoriales. Sont également critiqués le manque de disponibilité et l'insuffisante coordination des services de l'État qui expriment trop souvent des points de vue différents.

Le premier paragraphe de l'article crée un chapitre VI au titre préliminaire du livre premier du code de l'urbanisme, et comprend quatre articles consacrés au dialogue entre collectivités territoriales et services de l'État.

Un article L. 106-1 nouveau du code de l'urbanisme consacre la nomination d'un référent juridique unique chargé de conseiller et d'informer les porteurs de projets et les élus en matière d'aménagement, d'urbanisme et de construction. La nomination, par le préfet, dans chaque département, de ce référent juridique unique en matière d'urbanisme apparaît indispensable. Il aurait pour mission de donner tout conseil et information aux porteurs de projets et aux collectivités. Sous l'autorité du préfet, il pourrait animer des réunions avec les instructeurs en charge de

l'urbanisme au sein des collectivités. L'objectif est ici de s'assurer que l'État parle d'une seule et même voix et continue d'assurer pleinement son rôle de conseil en matière d'ingénierie territoriale dans nos territoires.

Un article L. 106-2 nouveau du même code crée une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux. En effet, la consultation nationale réalisée par le groupe de travail a montré la très forte défiance éprouvée par les élus locaux à l'égard de services de l'État, jugés peu disponibles et plus répressifs que facilitateurs. L'article transforme, en élargissant ces attributions, la commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme, aujourd'hui en sommeil, en véritable instance de concertation État-collectivités, collectivités le cas échéant accompagnées des porteurs de projets. Cette conférence, présidée par le préfet, aurait un rôle de consultation ou de concertation en amont sur les projets locaux qui lui seraient transmis par le maire ou le président de l'EPCI de la commune d'implantation. Elle comprendrait les services de l'État susceptibles d'être concernés par le projet présenté et favoriserait une approche transversale des projets par ces services. Cette conférence n'aurait pas de caractère décisionnel, d'une part, pour éviter de donner prise aux contentieux et, d'autre part, pour ne pas créer une étape supplémentaire dans les processus de décision. Le troisième alinéa de l'article donne également à cette commission une mission de remontée des difficultés relatives à l'application des normes d'urbanisme, permettant de pallier la fragilité existante en la matière signalée par le Gouvernement.

Un article L. 106-3 nouveau charge le préfet de remettre au Gouvernement un rapport annuel en matière de simplification. Sur la base notamment des travaux de la conférence, ce rapport reprendrait et analyserait les difficultés rencontrées et les propositions de simplification éventuelles.

Enfin, un article L. 106-4 nouveau prévoit la remise d'un rapport annuel du Gouvernement sur la politique qu'il entend conduire en matière d'application des normes et de simplification dans la mise en œuvre des projets locaux d'urbanisme et d'aménagement, s'appuyant notamment sur une analyse des rapports départementaux.

Le deuxième paragraphe de l'article 7 procède à une coordination des références, en supprimant en conséquence la section 6 du chapitre II du titre III du livre premier du code de l'urbanisme.

Le chapitre V de la proposition de loi a pour objet d'améliorer la protection du patrimoine et comprend trois articles.

L'article 8 vise à clarifier et réduire des délais en matière d'archéologie préventive.

La question des délais de réalisation des opérations d'archéologie préventive est fréquemment évoquée par les aménageurs et les élus locaux comme l'un des freins potentiels à leurs projets. Pour autant, il ne saurait être question de fragiliser le dispositif français de protection des vestiges archéologiques. Le présent article préserve ainsi un équilibre entre la préservation de ces vestiges et la nécessité de faciliter les projets locaux.

Le premier paragraphe consolide en premier lieu le délai légal de trois mois, fixé par l'article L. 522-2 du code du patrimoine, entre la réception du rapport de diagnostic et la prescription des fouilles par le préfet de région. Au-delà de ce délai, l'État est réputé avoir renoncé aux fouilles. Or, deux décisions juridictionnelles¹ ont pratiquement neutralisé ce délai en jugeant, contre le tribunal administratif de Lyon, que le préfet de région pouvait de fait rouvrir le délai dès lors que le rapport de diagnostic lui paraissait insatisfaisant. La proposition de loi prévoit donc que le délai de trois mois court dès lors que le préfet de région reçoit le rapport de diagnostic. Il revient en effet aux services de l'État, dans les trois mois prévus par la loi, de s'assurer de la qualité et de ce rapport et d'apporter au préfet les éventuels compléments jugés nécessaires par ce dernier pour ne pas faire indûment supporter aux pétitionnaires la charge des insuffisances des opérateurs chargés de la réalisation des diagnostics. On relèvera que, dans le cas de la jurisprudence évoquée, un transport physique sur place des services de l'État aurait permis aisément de délivrer au préfet les éléments d'information qu'il souhaitait, évitant en cela un contentieux de... sept années. Cette consolidation du délai légal constitue donc un signal fort en direction des opérateurs, tous publics, de diagnostics et des services de l'État.

Pour assurer une préservation des vestiges, dans l'hypothèse où l'opérateur et les services de l'État se seraient trouvés dans l'impossibilité de procéder aux prescriptions nécessaires dans les délais, une possibilité d'évocation exceptionnelle du dossier par le ministre chargé de la culture est prévue. Elle présenterait le double avantage de sécuriser les services régionaux d'archéologie et d'éviter que ceux-ci ne poussent à la systématisation des prescriptions de fouilles, ce qui irait à l'encontre de l'objet de la disposition.

¹ Cour administrative d'appel de Lyon, 8 février 2011 n° 10LY01428 et Conseil d'État, 19 février 2014 n° 348248.

Le second paragraphe porte sur les projets situés hors des zones archéologiques dites « de présomption de prescription archéologique ». Dans ce cas, les aménageurs peuvent saisir l'État afin qu'il examine si leur projet est susceptible de donner lieu à des prescriptions de diagnostic archéologique. Il s'agit d'une demande anticipée de prescription de diagnostic archéologique (DAD).

À défaut de réponse dans un délai de deux mois ou en cas de réponse négative, l'État est réputé renoncer à prescrire un diagnostic, sauf modification substantielle du projet ou des connaissances archéologiques de l'État sur le territoire de la commune. Mais cette renonciation ne vaut, en l'état actuel du droit, que pendant une durée de cinq ans. Il en résulte qu'un projet d'aménagement techniquement bouclé et non soumis à prescription de diagnostic mais qui n'aurait pu être réalisé dans les cinq ans, par exemple en raison de difficultés de financement, devrait en principe à nouveau faire l'objet d'une demande anticipée de prescription de diagnostic archéologique. Ceci est d'autant plus absurde que la rédaction de l'article L. 522-4 du code du patrimoine prévoit d'ores et déjà que la renonciation de l'État à prescrire un diagnostic tombe dès lors qu'il y a modification substantielle du projet ou des connaissances archéologiques de l'État sur le territoire de la commune, ce qui constitue des garanties suffisantes pour la préservation d'éventuels vestiges. La rédaction actuelle de l'article est d'ailleurs peu cohérente, dans la mesure où on voit mal sur quels fondements l'État pourrait prescrire un diagnostic cinq ans après le premier dossier en l'absence de nouvelles connaissances archéologiques. Le second paragraphe de l'article 8 propose donc de supprimer la limitation à cinq ans de la renonciation de l'État.

L'article 9 propose d'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.

La consultation nationale réalisée par le groupe de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme et de la construction a fait ressortir de manière très nette l'existence d'une forte tension entre élus, citoyens et les architectes des Bâtiments de France (ABF).

Les très nombreuses réponses reçues en la matière ont porté essentiellement sur le **régime de la protection des abords des monuments historiques**. En revanche, cela a rarement été le cas pour les espaces protégés de type secteurs sauvegardés, zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ou aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP). Les exceptions ont

concerné quelques cas signalant une sortie de ZPPAUP justifiée, aux yeux de l'élu concerné, par la complexité du dispositif.

Il ressort des critiques portant sur le régime de la protection des abords une très grande incompréhension entre les citoyens, les élus et les ABF. Les griefs qui leur sont faits sont, à titre principal, au nombre de quatre :

- 1^{er} grief : l'imprévisibilité : ni les citoyens, ni les élus ne savent à l'avance à quoi s'attendre faute de prescriptions exprimées avant la conception des projets.

- 2^{ème} grief : la variabilité. Les décisions des ABF changent d'un ABF à l'autre, parfois pour un même architecte, et, a fortiori, d'un territoire à l'autre. Ces changements se font souvent sur des bases mal comprises et qui incitent les interlocuteurs du groupe de travail à parler d'une subjectivité exagérée ;

- 3^{ème} grief : l'inégalité. Les deux points précédents donnent le sentiment à de nombreux répondants que tout le monde n'est pas traité sur un pied d'égalité, ni dans le temps, ni dans l'espace.

- 4^{ème} grief : le pointillisme. Certaines réponses déplorent que le fait de rendre un avis ponctuel sur un projet sans prescriptions plus générales - encore une fois nous sommes dans le champ de la protection des abords- ne constitue qu'un système partiel de protection du patrimoine.

Dans le même temps, le groupe de travail a souhaité préserver le modèle français de protection des abords et prolonger la refonte de ce régime engagée par la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine. Cette loi, en effet, a prévu que la protection des abords serait désormais applicable à des périmètres délimités par l'autorité administrative et remplaçant le fameux périmètre automatique de cinq cents mètres avec covisibilité.

Le groupe de travail a souhaité aller plus loin et associer davantage l'ABF à l'élaboration des règles d'urbanisme dans les périmètres considérés de façon à remédier aux griefs précités. **L'enjeu à ses yeux est de contribuer à retisser une relation de confiance pour le plus grand bénéfice de la protection du patrimoine et de la réalisation des projets locaux.**

Pour tenir compte de la nécessité d'instituer un dispositif vraiment utile et adapté aux situations de terrain, comme pour éviter un engorgement des services des ABF, il est proposé de prévoir une expérimentation de trois ans.

Le premier paragraphe de l'article fixe le cadre temporel et procédural de cette expérimentation. Sa durée serait de trois ans. Elle serait réalisée sur la base du volontariat des collectivités ou de leurs groupements. Le préfet recevrait les candidatures et serait amené à établir une priorité entre les dossiers selon le degré d'engagement des collectivités, le périmètre considéré, mais aussi les possibilités de traitement par le service territorial de l'architecture et du patrimoine. Cet examen par l'État est une deuxième garantie visant à éviter l'engorgement des services des ABF.

Au plus tard six mois après la fin de l'expérimentation, et sur la base des remontées du terrain, le Gouvernement présenterait au Parlement un rapport d'évaluation proposant les suites à lui donner. À partir de ce rapport, le Parlement serait amené soit à ne pas renouveler l'expérimentation, soit à la généraliser moyennant d'éventuelles adaptations. Il va de soi que l'esprit de cette disposition exige que les préfets, tout en priorisant les candidatures, en acceptent suffisamment pour que l'expérimentation ait un sens.

Toujours pour donner du temps aux services territoriaux de l'architecture et du patrimoine, aux représentants de l'État comme aux collectivités pour s'approprier le nouveau dispositif, une période de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi est prévue avant que puissent démarrer les expérimentations. Cette entrée en application différée devra être mise à profit pour établir le dialogue entre les parties prenantes, étudier les premiers dossiers, et laisse le temps au pouvoir réglementaire pour organiser ses services à cet effet.

Une fois la candidature retenue, **le deuxième paragraphe** offre la faculté à l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme de demander à l'ABF ses prescriptions pour ce périmètre. Si l'ABF ne propose pas de prescriptions pour ce périmètre, il devra le justifier et ses décisions ultérieures devront être motivées sur le fondement des atteintes que la construction projetée est susceptible de porter à l'immeuble protégé au titre des abords. Cette précision permet de mieux encadrer la motivation des avis des ABF, qui a souvent fait l'objet de critiques comme portant parfois davantage sur les projets eux-mêmes que sur leurs conséquences en matière de préservation du monument protégé au titre des abords.

Lorsque l'ABF propose des prescriptions, l'article ouvre, au **troisième paragraphe**, une **seconde faculté** aux autorités locales : annexer les prescriptions de l'ABF au règlement du plan local d'urbanisme. Le paragraphe associe à l'usage de cette faculté une règle de motivation : dans ce cas, l'ABF devra motiver ses décisions sur le fondement de ses propres

prescriptions. Mais si le dialogue entre collectivités et ABF ne porte pas de fruit, la situation en restera au *statu quo ante*.

Le quatrième paragraphe ouvre les mêmes facultés à l'occasion de la délimitation des nouveaux périmètres prévus par la loi. L'intégration des prescriptions de l'ABF pourra se faire directement à cette occasion sans attendre la révision ou la modification du PLU.

* * *

*

Cet ensemble de dispositions renforce significativement la protection des abords des monuments historiques en permettant à l'ABF et aux autorités locales de travailler ensemble pour garantir une protection globale de ces abords. **Expérimental, le dispositif pourra être évalué de façon à s'assurer de sa pertinence et de son efficacité. Faisant l'objet d'un filtrage par l'État, il ne présente aucun risque d'engorger les services des ABF.** Entrant en application de manière différée, il permet aux parties prenantes de s'organiser en amont sans précipitation. Par ailleurs, **loin de fixer un cadre restrictif aux élus, il leur offre de nouvelles facultés sans les contraindre tout en les rendant davantage acteurs de la protection du patrimoine.** Dans le même temps, sa mise en œuvre permettra aux porteurs de projets de connaître à l'avance les conditions de réalisation de leurs projets et de bénéficier ainsi d'une visibilité sur les exigences qui pourront leur être signifiées. Par la publication des actes des ABF comme par le renforcement de leur motivation, il assurera une appropriation progressive des enjeux du patrimoine par l'ensemble des parties concernées.

Au total, votre groupe de travail attend de ce dispositif une plus grande confiance entre les acteurs et une fluidité dans les décisions, gages essentiels de simplification au quotidien.

L'article 10 de la proposition de loi tend à garantir la publicité des actes des architectes des bâtiments de France.

Cet article renforce la transparence sur les actes des architectes des bâtiments de France dans le cadre de la protection des abords en prévoyant leur publication systématique dans les bulletins municipaux ou d'EPCI lorsqu'ils existent ainsi que sur le site internet du ministère chargé de la culture. Il vise par ailleurs à assurer une meilleure connaissance et compréhension de ces décisions et à favoriser une meilleure diffusion et appropriation des prescriptions jugées nécessaires par les ABF.

Le chapitre VI de la proposition de loi et son article unique, l'article 11, vise à expérimenter la mutualisation des places de stationnement adaptées aux personnes handicapées.

La mise en œuvre des normes relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées, en particulier dans les établissements recevant du public (ERP), est un sujet de préoccupation récurrent pour les élus et, plus largement, pour les acteurs locaux. Si l'objectif d'accessibilité est unanimement partagé, il peut échouer, en fonction des circonstances locales, sur des difficultés d'application parfois inextricables.

Ce constat ressort de la plupart des travaux consacrés à la simplification des normes. À titre d'illustration, les normes relatives à l'accessibilité étaient citées parmi les « *matières sur lesquelles mettre l'accent en priorité* » par quatre commissions du Sénat (Affaires économiques, Affaires sociales, Lois et Finances) dans le rapport de Claude BELOT de 2011 sur la maladie de la norme, et la même année comme « *la première préoccupation des collectivités territoriales* » dans le rapport d'Éric DOLIGÉ sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales. En 2013, ces normes étaient même qualifiées de « *centre de coûts* » par Alain Lambert et Jean-Claude BOULARD, dans leur rapport sur la lutte contre l'inflation normative.

Le groupe de travail a pu, à son tour, prendre la mesure des préoccupations et des attentes issues du terrain à ce sujet. La question des normes de construction, dont celles afférentes à l'accessibilité, a ainsi été identifiée par les répondants à la consultation nationale comme le second secteur prioritaire en matière de simplification. **C'est pourquoi le groupe de travail a souhaité autoriser une expérimentation législative portant sur les conditions de mise en accessibilité des parcs de stationnement automobile de certains ERP.**

En l'état actuel du droit, les parcs de stationnement automobile ouverts au public et dépendant d'un ERP, qu'ils soient intérieurs ou extérieurs, doivent comporter une ou plusieurs places adaptées pour les personnes handicapées et réservées à leur usage, dans la proportion minimale de 2 % du nombre total de places (article 3 de l'arrêté du 1^{er} août 2006). Or, cette obligation étant appliquée établissement par établissement, il n'est pas possible à plusieurs propriétaires ou exploitants d'ERP de s'y conformer en coordonnant leurs efforts et, ainsi, en mutualisant les coûts, quand bien même leurs établissements seraient situés à proximité immédiate les uns des autres. C'est la raison pour laquelle Jean-Pierre VIAL avait proposé, dans son rapport consacré à l'accessibilité aux personnes handicapées de 2014, d'expérimenter une mutualisation des

obligations. Cette proposition avait d'ailleurs reçu l'appui de 72,6 % des répondants à la consultation en ligne conduite par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation à l'occasion du congrès des maires 2014.

Dans ce contexte, le présent article permet à l'autorité compétente (maire ou préfet) pour délivrer l'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un ERP, prévue à l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation, d'autoriser, dans le cadre d'une expérimentation législative d'une durée de deux ans, les propriétaires ou les exploitants de certains ERP à mutualiser les places adaptées aux personnes handicapées devant être installées dans leurs parcs de stationnement respectifs.

Afin de répondre aussi précisément que possible aux difficultés observées localement, l'expérimentation serait réservée aux ERP situés dans les communes de moins de 2 000 habitants¹, dans la mesure où ce sont les petites communes qui concentrent l'essentiel des difficultés techniques et budgétaires en matière d'accessibilité. Une autre condition limiterait cette expérimentation aux seuls ERP dont les accès seraient distants de cinquante mètres au plus, afin de garantir que sa mise en place n'engendre pas de longs déplacements et, partant, un risque de fatigabilité pour les personnes handicapées.

Parce que l'effort de simplification ne peut aboutir sans l'ensemble des parties prenantes, l'expérimentation associerait étroitement les associations de personnes handicapées. En effet, l'autorisation serait délivrée par l'autorité compétente après avis simple de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA).

Au terme de cette expérimentation législative, une évaluation serait réalisée par le Gouvernement, dont les conclusions seraient présentées dans le cadre du rapport d'évaluation devant être remis au Parlement avant le 31 décembre 2018, en application de l'article 10 de la loi n° 2015-988 du 5 août 2015 ratifiant l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014.

Le chapitre VII porte sur des dispositions diverses au travers de deux articles.

L'article 12 vise à clarifier les conditions de construction d'extensions ou d'annexes en zones agricoles.

¹ Les communes de moins de 2000 habitants étaient en 2015 au nombre de 31 470 et regroupaient 24,3 % de la population.

Il précise la rédaction de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme pour éviter que, par une interprétation restrictive, les services instructeurs considèrent que la délimitation d'une zone d'implantation concerne non seulement les annexes mais aussi les extensions aux constructions existantes. Il indique que les dispositions du règlement sont soumises à l'avis de la commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) à l'occasion d'une modification.

L'article 13 tend à accélérer les procédures de travaux en site classé en cas d'urgence.

En cas d'urgence (falaises dangereuses nécessitant des travaux, afflux de population soudain nécessitant des constructions...), les maires se trouvent démunis pour faire des travaux en site classé, surtout lorsque ceux-ci nécessitent la consultation de la commission nationale. En effet, les délais précisés par voie réglementaire pour obtenir une autorisation spéciale sont excessivement longs en cas d'urgence.

Pour effectuer leurs travaux en urgence, les maires n'ont alors bien souvent que deux choix : attendre la visite des services instructeurs et les réunions des commissions compétentes, en prenant le risque d'un accident, ou faire les travaux et prendre le risque d'une régularisation impossible.

Ces deux écueils sont susceptibles de générer des risques de contentieux. Dans le cadre de difficultés particulières, la pratique administrative admet parfois des régularisations *a posteriori*. Lorsqu'il ressort d'éléments sérieux qu'il existe un danger à la fois grave et imminent exigeant une intervention urgente, une régularisation après coup n'est en effet pas nécessairement annulée par le juge. Mais en l'absence de texte législatif clair, tous actes ou travaux du maire pris dans ces circonstances peuvent facilement être contestés devant le juge, ce qui entraîne une procédure contentieuse lourde, longue et, de surcroît, à l'issue incertaine, avec des cas de jurisprudence où la notion d'urgence ou de «circonstances exceptionnelles » n'a pas été retenue.

L'objectif des deux premiers paragraphes est de créer par voie législative une procédure accélérée en cas d'urgence afin d'éviter de s'en remettre à la jurisprudence et de consacrer par la loi des procédures ad hoc dans ces cas bien particuliers, notamment en matière de demandes d'autorisation ou de consultations obligatoires. Le premier paragraphe réduit de 4 mois à 1 mois le délai d'information préalable de l'administration en cas de travaux en sites inscrits. Le deuxième paragraphe lève l'interdiction de travaux en cas d'urgence sur les sites inscrits en cours de classement.

Le troisième paragraphe établit le cadre législatif permettant au Gouvernement de prendre les dispositions réglementaires, complémentaires à celles du décret n° 2015-836 du 9 juillet 2015 relatif à la réduction des délais d'instruction des autorisations d'urbanisme, et nécessaires à la création d'une procédure accélérée pour les cas d'urgence nécessitant des travaux modifiant l'état des lieux des monuments naturels ou sites classés.

L'article 14 porte sur modalités d'entrée en vigueur des dispositions de la proposition de loi. Il prévoit notamment d'une entrée en vigueur différée de trois mois pour certaines de ces dispositions qui doivent faire l'objet d'une appropriation par les services ou de textes d'application. Il vise par ailleurs à éviter des complications juridiques en disposant que la proposition ne s'applique qu'aux recours contentieux ou aux dossiers d'archéologie préventive nouveaux à la date de sa publication. En l'absence de précision, les dispositions de la proposition ont vocation à entrer en vigueur de manière immédiate.

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I^{ER}

Moderniser le contentieux de l'urbanisme

Article 1^{er}

Accélérer les procédures d'instruction et de jugement

- ① I. – 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. – Le livre VI du même code est complété par 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. – 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^{er} décembre 2023. »

Article 2

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.

CHAPITRE II

Assouplir l'articulation entre les documents d'urbanisme

Article 3

Simplifier la mise en compatibilité des PLU

- ① I. – Après l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 153-27-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 153-27-1.* – Au plus tard trois ans après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme, la dernière délibération portant révision complète de ce plan ou la délibération ayant décidé son maintien en vigueur ou sa mise en compatibilité en application du présent article, l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou la commune procède à une analyse de sa compatibilité 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. En l'absence de schéma de cohérence territoriale, cette analyse porte sur la compatibilité avec les documents énumérés aux 1^o à 10^o de l'article L. 131-1 et sur la prise en compte des documents énumérés à l'article L. 131-2.
- ③ « Cette analyse tient compte de la position exprimée, le cas échéant, par l'autorité administrative compétente de l'État en application de l'article L. 153-49.
- ④ « En fonction des résultats de cette analyse, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou le conseil municipal délibère sur le maintien en vigueur du plan local d'urbanisme ou s'engage dans sa modification ou sa révision. Il décide s'il

entend recourir à la procédure de mise en compatibilité prévue à l'article L. 153-59-1.

- ⑤ « Le représentant de l'État dans le département, ainsi que les personnes chargées de la gestion des documents avec lesquels le plan local d'urbanisme doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte, sont informés de cette délibération. »
- ⑥ II. – Les articles L. 131-6 et L. 131-7 du même code sont complétés par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑦ « 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. »
- ⑧ III. – L'article L. 153-51 du même code est ainsi rédigé :
- ⑨ « La position exprimée par l'autorité administrative compétente de l'État en application de l'article L. 153-49 est prise en compte à l'occasion de la première délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou du conseil municipal décidant le maintien en vigueur ou engageant la modification, la révision ou la mise en compatibilité prévue au troisième alinéa de l'article L. 153-27-1. »
- ⑩ IV. – La section 7 du chapitre III du titre V du livre I^{er} 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^{er} 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. »

Article 4

Mieux maîtriser les circonstances du passage à un urbanisme intercommunal

L'article L. 153-2 du code de l'urbanisme est complété par les mots : « en application du 1^o de l'article L. 153-31. »

CHAPITRE III

Faciliter les opérations d'aménagement

Article 5

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. »

Article 6

Simplifier les opérations des zones d’aménagement concerté

- ① L’article L. 311-1 du code de l’urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ③ « Cette même délibération peut approuver également la réalisation de la zone. » ;
- ④ 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « 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. »

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 premier 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 « *Art. L. 106-3.* – En s'appuyant sur les travaux de la conférence mentionnée à l'article L. 106-2, le représentant de l'État dans le département remet chaque année au Gouvernement un rapport sur les difficultés rencontrées en matière d'application des normes à l'occasion de la mise en œuvre des projets locaux d'urbanisme et d'aménagement, assorti de ses propositions en matière de simplification.
- ⑩ « *Art. L. 106-4.* – Le Gouvernement remet au Parlement un rapport annuel 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.

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. 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. – 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.

Article 9

- ① 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

- ② 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.

- ③ 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.

- ④ 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.

- ⑤ 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.

- ⑥ 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.

- ⑦ 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.
- ⑧ 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.
- ⑨ 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.

Article 10

Garantir la publicité des actes des architectes des bâtiments de France

- ① Le II de 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. »

CHAPITRE VI

Expérimenter la mutualisation des places de stationnement adaptées aux personnes handicapées

Article 11

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.

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 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. »

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 « 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, cette interdiction n'est pas applicable. » ;

- ⑥ 3° L'article L. 341-10 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑦ « Les délais fixés réglementairement pour obtenir cette autorisation spéciale sont adaptés 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. »

Article 14

Modalités d'entrée en vigueur

- ① I. – Les I et II de l'article 1^{er} 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'articles 7, 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.
- ③ III. – 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.