

N° 381  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 janvier 2022

**PROPOSITION DE LOI**

*visant à redonner aux maires la maîtrise de leur développement,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean-Marc BOYER, Daniel LAURENT, Mme Anne VENTALON, MM. Philippe BAS, Laurent DUPLOMB, Mme Dominique ESTROSI SASSONE, M. Pierre CUYPERS, Mme Pascale GRUNY, M. Stéphane SAUTAREL, Mme Marie-Christine CHAUVIN, M. Cédric VIAL, Mme Alexandra BORCHIO FONTIMP, M. Mathieu DARNAUD, Mmes Sylviane NOËL, Françoise GATEL, Anne CHAIN-LARCHÉ, Nadine BELLUROT, Laurence GARNIER, M. Alain CHATILLON, Mme Patricia DEMAS, M. Marc-Philippe DAUBRESSE, Mme Frédérique PUISSAT, M. Jérôme BASCHER, Mme Sylvie GOY-CHAVENT, MM. Yves BOULOUX, Philippe TABAROT, Mme Claudine THOMAS, M. Jean Pierre VOGEL, Mme Laurence MULLER-BRONN, M. Michel BONNUS, Mme Catherine BELRHITI, M. Jean-Noël CARDOUX, Mme Marie MERCIER, MM. Alain MILON, Jean BACCI, Mme Else JOSEPH, MM. Franck MENONVILLE, Rémy POINTEREAU, Pierre CHARON, Daniel CHASSEING, Mme Florence LASSARADE, MM. Bernard BONNE, Gilbert BOUCHET, Mme Marie-Pierre RICHER, MM. Claude KERN, Pierre-Jean VERZELEN, Étienne BLANC, Laurent SOMON, Jean SOL, Laurent BURGOA, Édouard COURTIAL, Fabien GENET, Pierre LOUAULT, Mme Viviane MALET, M. Dany WATTEBLED, Mme Sabine DREXLER, MM. Jean-Baptiste BLANC, Jean-Pierre MOGA, Mme Nadia SOLLOGOUB, MM. Bruno ROJOUAN, Jacques GROSPERRIN, Olivier PACCAUD, Vincent SEGOIN, Mmes Sylvie VERMEILLET, Denise SAINT-PÉ, MM. Patrick CHAIZE, Jean-Raymond HUGONET, Mme Françoise DUMONT, M. Bruno BELIN, Mme Vivette LOPEZ, MM. Jean-Michel ARNAUD, Antoine LEFÈVRE, Bernard FOURNIER, René-Paul SAVARY, Dominique de LEGGE, Mme Catherine DI FOLCO, MM. Philippe FOLLIOU, Michel SAVIN, Patrick CHAUVET, Pierre-Antoine LEVI, Mme Corinne IMBERT, M. Ronan LE GLEUT, Mme Frédérique GERBAUD, MM. Alain HOUPERT, Yves DÉTRAIGNE, Jean HINGRAY, Mme Martine BERTHET, MM. Max BRISSON, Olivier CIGOLOTTI, Jean-Pierre GRAND, Bruno SIDO, Hugues SAURY, Marc LAMÉNIÉ, Jean-Claude ANGLARS, Didier MANDELLI, Gérard LONGUET, Louis-Jean de NICOLAYĚ, Mme Sonia de LA PROVÔTÉ, MM. Serge BABARY, François BONHOMME, Mme Elsa SCHALCK et M. Alain CADEC,

Sénatrices et 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,

La présente proposition de loi a pour objectif de redonner aux maires des outils pour accompagner et favoriser le développement de leur commune.

En effet, si les auteurs de la proposition de loi considèrent que le fait intercommunal est une chance qui permet à nos territoires de développer des synergies les uns avec les autres, ils considèrent que les réformes territoriales successives ne doivent pas faire obstacle à l'autonomie des élus communaux pourtant désignés au suffrage universel. Le développement de l'intercommunalité doit donc se fonder sur une logique de partenariat et de fait sur le volontarisme des communes et de leurs élus, notamment s'agissant du droit de l'urbanisme.

Concomitamment, les auteurs de la présente proposition de loi souhaitent faire évoluer l'approche que les personnes publiques ont de la nécessaire lutte contre l'artificialisation des sols. Intensifiée à l'occasion de l'examen de la loi « climat et résilience » avec la consécration d'un objectif de « zéro artificialisation nette », la lutte contre l'artificialisation des sols doit être un des piliers des futures politiques environnementales. Pourtant, cette politique ne doit pas se tromper d'adversaire. Les évolutions récentes du code de l'urbanisme traduisent en effet une vision de la lutte contre l'artificialisation des sols très parcellaire où ce sont les territoires déjà vertueux en termes de consommation d'espaces naturels et agricoles qui devront continuer de produire les efforts les plus importants. Ce constat est aussi celui du rapport d'information « Objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires » de nos collègues Jean-Baptiste BLANC, Anne-Catherine LOISIER et Christian REDON-SARRAZY : « *Surtout, la surface urbanisée par Français habitant en ville a elle aussi augmenté sur la période : les villes françaises sont donc moins denses qu'elles ne l'ont été, tandis que le nombre d'habitants au kilomètre carré reste stable en zone rurale* ». En d'autres termes, l'artificialisation des sols n'est pas le fait des territoires ruraux. Ceux-ci demeurent néanmoins la cible de nombreuses attaques en raison d'une profonde méprise. La principale difficulté de l'urbanisme en milieu rural est bien davantage le mitage de

l'habitat qu'une consommation déraisonnable des espaces naturels et agricoles.

La présente proposition de loi vise donc à donner un ensemble d'outils aux maires pour accompagner le développement économique et démographique de leur territoire. C'est notamment le cas depuis la crise du COVID où les territoires ruraux ont connu un afflux significatif de télétravailleurs urbains. Mais le texte doit aussi permettre d'assurer le respect du principe de liberté de choisir son domicile qui découle de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour ce faire, il s'agira dans un premier temps de rééquilibrer les rapports entre communes et intercommunalités dans le cadre du plan local d'urbanisme intercommunal. Les auteurs de la proposition de loi souhaitent ensuite développer un nouvel outil pour permettre aux élus d'innover en matière d'urbanisme. Le texte propose ensuite de rééquilibrer les rapports entre collectivités territoriales et services de l'État avant de favoriser la réhabilitation des centres-bourgs et de permettre une meilleure diversification des fonctions rurales.

**L'article 1<sup>er</sup> permet aux maires de s'opposer à une diminution de leurs droits à construire.** Concrètement ; il s'agit de donner aux conseils municipaux un droit de veto lorsque l'établissement public de coopération intercommunale auquel leur commune appartient tente de diminuer leurs droits à construire via une modification du plan local d'urbanisme. Une telle diminution devra donc passer par une révision du PLU. L'idée n'est pas d'empêcher toute diminution des droits à construire mais bien de créer les conditions d'un dialogue entre organes délibérants communaux et intercommunaux.

**L'article 2 ouvre la possibilité existante de majorer de plus de 20 % les possibilités de construction aux communes et non aux seuls établissements publics de coopération intercommunale.** En effet, il est aujourd'hui possible pour les EPCI de majorer de plus 20 % leurs droits à construire par modification du PLU mais cette possibilité relève de leur seule initiative, même quand ladite majoration est entièrement contenue sur le territoire d'une commune. Concrètement, il s'agit de donner la possibilité aux maires de proposer, à leur initiative, de majorer de plus de 20% les possibilités de construction résultant du PLUi, via une modification normale (avec enquête publique), avec toutefois l'aval de l'EPCI.

**L'article 3 porte deux dispositions pour empêcher tout transfert intempestif de la compétence PLU des communes vers les intercommunalités.** Il s'agit d'abord d'inverser le mécanisme de transfert

de la compétence PLUi en indiquant que ce n'est pas aux communes de délibérer pour empêcher le transfert de compétence mais que c'est ce transfert qui est conditionné à une délibération. Il s'agit ensuite d'éviter que la modification du projet d'aménagement et de développement durable n'entraîne une procédure de PLUi couvrant l'intégralité du territoire de l'EPCI.

**L'article 4 permet aux communes et établissements publics de coopération intercommunale de donner leur propre définition des hameaux.** Il s'agit notamment de leur donner une grande liberté quant au nombre de constructions envisageables, sous réserve que ces constructions soient au nombre de trois.

**L'article 5 introduit une procédure dérogatoire pour permettre la construction d'habitations dans des secteurs à haute valeur « paysagère, environnementale et architecturale ».** Il s'agit de concevoir une expérimentation, dérogatoire au droit de l'urbanisme existant, sur le modèle des STECAL, permettant notamment aux communes rurales, d'ouvrir à l'urbanisation des secteurs dans lesquels les opérations d'aménagement et les opérations de construction à usage d'habitation seraient soumises à des critères renforcés de qualité paysagère, environnementale et architecturale. L'avis de la commission départementale de la nature, des sites et des paysages sera sollicité.

**L'article 6 vise à redonner à la commission de conciliation un pouvoir d'arbitrage.** Concrètement, l'article renforce le fonctionnement et les attributions de cette commission avec saisine obligatoire de ladite commission, préalablement aux déférés préfectoraux, avant de saisir le tribunal administratif compétent ou avant d'émettre un avis défavorable aux projets de PLU ou de SCoT.

**L'article 7 rééquilibre les rapports entre l'administration et les élus.** Pour ce faire, les auteurs de la présente proposition de loi oblige l'administration à répondre dans un certain délai en limitant son pouvoir de déclarer « incomplet » à plusieurs reprises le dossier d'autorisation environnementale ou de déclaration au titre de l'eau et des milieux aquatiques.

**L'article 8 entend simplifier les règlements départementaux de sécurité contre l'incendie.** En effet, ces nouveaux règlements départementaux imposent aux communes et aux EPCI de mettre en place et financer des équipements de défense extérieure contre l'incendie sans rapport avec les ressources des collectivités publiques, notamment rurales. Il s'agit donc d'exclure du champ d'application des règlements

départementaux de sécurité, les constructions de maisons individuelles dans les communes rurales de faible densité démographique.

**L'article 9 renforce le droit de préemption des communes.** Pour simplifier les opérations de réhabilitation des centres-bourgs, trois dispositions sont envisagées : assouplir les modalités de rétrocession des biens préemptés au titre du droit de préemption des fonds de commerce ; étendre l'exercice du droit de préemption par les communes aux zones non urbaines et enfin introduire de nouvelles possibilités de recourir au droit de préemption urbain renforcé pour ne pas être obligé d'instaurer une opération d'aménagement.

**Enfin l'article 10 autoriser les constructions nécessaires à l'équilibre économique des exploitations agricoles.** Le droit actuel ne permet pas à un agriculteur de prévoir d'autres activités en lien avec l'exploitation agricole pour lui permettre d'assurer l'équilibre économique de son exploitation comme les gîtes ou le camping à la ferme, l'objet de cette proposition est de corriger cet oubli. Toujours pour plus de souplesse, les avis « conforme » de la CDPENAF sont supprimés.

**L'article 11 gage la présente proposition de loi.**

## **Proposition de loi visant à redonner aux maires la maîtrise de leur développement**

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

#### **Redonner aux communes une autonomie dans la gestion de leurs droits à construire**

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

- ① L'article L. 153-41 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> du présent article sont applicables après accord par délibération du conseil municipal des communes concernées par ces diminutions ou réductions. »

##### **Article 2**

- ① L'article L. 153-42 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Lorsqu'un projet de modification a pour effet de majorer de plus de 20 % les possibilités de construction en vertu du 1<sup>o</sup> de l'article L. 153-41 et que cette modification ne porte que sur le territoire d'une commune, le maire peut en prendre l'initiative, procéder aux consultations des personnes publiques associées, organiser l'enquête publique et transmettre le dossier accompagné des conclusions du commissaire enquêteur au président de l'établissement public compétent qui doit en délibérer dans un délai maximum de trois mois suivant cette transmission. »

##### **Article 3**

- ① I. – Le deuxième alinéa du II de l'article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové est supprimé.
- ② II. – Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ③ 1<sup>o</sup> L'article L. 153-2 est abrogé ;
- ④ 2<sup>o</sup> Au début de l'article L. 153-3, les mots : « Par dérogation aux articles L. 153-1 et L. 153-2 et pendant une période de cinq ans à compter de sa création » sont supprimés.

- ⑤ 3° L'article L. 153-31 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « Lorsque les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables d'un plan local d'urbanisme approuvé sont modifiées sur le territoire d'une seule commune, cela ne donne pas lieu à l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal couvrant l'intégralité du territoire. »

#### **Article 4**

- ① L'article L. 122-6 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :
- ③ « a) Pour l'interprétation des notions de hameaux et de groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants en continuité desquels le plan local d'urbanisme ou la carte communale prévoit une extension de l'urbanisation, et pour leur délimitation ; »
- ④ 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Pour l'application des *a* et *b*, les notions de hameaux et de groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants sont à la libre appréciation des personnes publiques intéressées sous réserve que le groupe de constructions compte au moins trois constructions. »

### **CHAPITRE II**

#### **Redonner aux communes le pouvoir d'innover en matière d'urbanisme**

#### **Article 5**

- ① Le paragraphe 1 de la sous-section 1 de la section 4 du chapitre I<sup>er</sup> du titre V du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme est complétée par un article L. 151-13-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 151-13-1.* – Le règlement peut, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs dans lesquels peuvent être autorisées les opérations d'aménagement ou de construction à usage d'habitation ou à des hébergements touristiques présentant une haute valeur paysagère, environnementale et architecturale.



- ③ « Dans ces secteurs, une orientation d'aménagement et de programmation doit obligatoirement être établie et porter au moins sur :
- ④ « 1° La qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère en prenant en compte les formes urbaines dans la continuité desquelles s'inscrit le secteur ;
- ⑤ « 2° La qualité environnementale et la prévention des risques ;
- ⑥ « 3° Les besoins en matière de stationnement ;
- ⑦ « 4° La desserte des terrains par les voies et réseaux.
- ⑧ « Les dispositions de l'orientation d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, du règlement sont soumis à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. »

### CHAPITRE III

## **Restaurer la confiance entre les services de l'État et les collectivités territoriales**

### **Article 6**

- ① Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 132-14 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Lorsque la commission de conciliation est saisie en application des articles L. 153-16 et L. 600-1-5, ses propositions sont formulées dans un délai de deux mois à compter de sa saisine puis notifiées aux personnes publiques intéressées. » ;
- ④ 2° L'article L. 153-16 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Préalablement à la formulation d'un avis défavorable ou assorti des réserves remettant en cause l'économie générale du projet de document d'urbanisme, le représentant de l'État est tenu de notifier son avis à la commission de conciliation prévue à l'article L.132-14 qui en débat. » ;

- ⑥ 3° Après l'article L. 600-1-4, il est inséré un article L. 600-1-5 ainsi rédigé :
- ⑦ « *Art. L. 600-1-5.* – Préalablement à un déferé du représentant de l'État dans le département à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, d'une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le présent code, ou d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale, le représentant de l'État est tenu de notifier son recours à la commission de conciliation prévue à l'article L. 132-14 qui se prononcera sur l'opportunité d'un tel recours. »

### **Article 7**

- ① Le code de l'environnement est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 181-11 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ③ « Dans le mois qui suit le dépôt de la demande, l'autorité compétente est tenue d'en accuser réception. Le dossier est réputé complet si cette autorité n'a pas notifié au demandeur, en une seule fois et dans un délai de deux mois à compter de son dépôt, la liste des pièces manquantes par lettre recommandée avec accusé de réception ou par voie électronique. »
- ④ « Le dossier est instruit sur le fondement des dispositions applicables au moment où il est réputé complet. » ;
- ⑤ 2° Le IV de l'article L. 214-3 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑥ « Dans le mois qui suit le dépôt de la demande, l'autorité compétente est tenue d'en accuser réception. Le dossier est réputé complet si cette autorité n'a pas notifié au demandeur, en une seule fois et dans un délai de deux mois à compter de son dépôt, la liste des pièces manquantes par lettre recommandée avec accusé de réception ou par voie électronique. »
- ⑦ « Le dossier est instruit sur le fondement des dispositions applicables au moment où il est réputé complet. »

### **Article 8**

- ① L'article L. 2225-1 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Sont exclus du champ d'application territorial des règlements départementaux de sécurité, les constructions de maisons individuelles dans les communes rurales de faible densité démographique au sens de l'article L. 5210-1-1. »

## CHAPITRE IV

### De nouveaux outils en matière de réhabilitation des centres-bourgs

#### Article 9

- ① I. – Le premier alinéa de l'article L. 214-2 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° À la première phrase, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « trois » ;
- ③ 2° À la deuxième phrase, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « cinq ».
- ④ II. – Le code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :
- ⑤ 1° L'article L. 143-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « Le droit de préemption institué à la présente section est également exercé par les personnes publiques mentionnées à l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme dans les cas où les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural renoncent à ce droit. » ;
- ⑦ 2° Le premier alinéa de l'article L. 143-6 est complété par les mots : « sans préjudice de l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime ».
- ⑧ III. – Le premier alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme est complété par les mots : « , ou pour renforcer l'attractivité du territoire communal. »

## CHAPITRE V

### Un droit de l'urbanisme qui favorise la diversification des fonctions rurales

#### Article 10

- ① Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° Après le mot : « production », la fin du 2° *bis* de l'article L. 111-4 est ainsi rédigée : « et celles destinées à assurer l'équilibre économique des activités agricoles au sens de l'article L.311-1 du code rural et de la pêche maritime dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées » ;

- ③ 2° À la première phrase du second alinéa de l'article L. 111-5, le mot : « conforme » est supprimé ;
- ④ 3° L'article L. 151-11 est ainsi modifié :
- ⑤ a) À la seconde phrase du 2° du I, le mot : « conforme » est supprimé ;
- ⑥ b) À la première phrase du II, après le mot : « production », sont insérés les mots : « et celles destinées à assurer l'équilibre économiques des activités agricoles au sens de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime ».

### **Article 11**

- ① I. – Les éventuelles pertes de recettes résultant pour les collectivités territoriales de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.
- ② II. – Les éventuelles pertes de recettes résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la majoration des droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.