



27 janvier 2021

...la proposition de loi visant à sécuriser

L'ABROGATION DES CARTES COMMUNALES ET LA CADUCITÉ DES PLANS D'OCCUPATION DES SOLS

La proposition de loi déposée par M. Rémy Pointereau (Cher – Les Républicains) et ses collègues le 18 décembre 2019, complétée d'un article par rectification le 18 décembre 2020, a été examinée par la commission des affaires économiques le 27 janvier 2021 dans le cadre de la procédure de législation en commission (en application de l'article 47 *ter* du Règlement du Sénat). Le rapporteur est M. Jean-Baptiste Blanc (Vaucluse - Les Républicains).

1. UN OBJECTIF COMMUN: MIEUX ACCOMPAGNER LA TRANSITION DES DOCUMENTS D'URBANISME COMMUNAUX

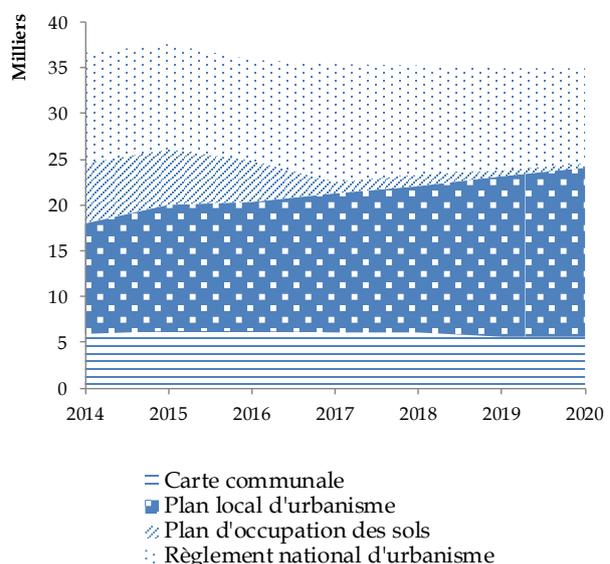
Le cadre législatif des documents d'urbanisme locaux a fait l'objet de plusieurs réformes d'ampleur depuis le début des années 2000. En particulier, la loi dite « SRU » (loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains) a créé un nouveau document d'urbanisme local, le plan local d'urbanisme (PLU), appelé à remplacer les anciens plans d'occupation des sols (POS). En 2014, la loi dite « ALUR » (loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) a acté le transfert de la compétence en matière d'urbanisme à l'échelon intercommunal, sauf opposition des communes membres, impliquant l'élaboration de PLU intercommunaux (PLUi).

Depuis lors, ces dynamiques ont trouvé une traduction hétérogène sur le territoire. À la fin de l'année 2020, il existait 18 400 PLU, contre environ 5 700 cartes communales et 530 POS, tandis que 10 300 communes restaient régies par le règlement national d'urbanisme.

55 % des communes françaises font partie d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) désormais compétent en matière d'urbanisme, ce qui implique le remplacement de leurs documents communaux par des PLU intercommunaux (PLUi).

Cette situation de transition des documents d'urbanisme vers les PLU et PLUi implique, pour les communes et EPCI concernés, d'importants coûts et délais procéduraux.

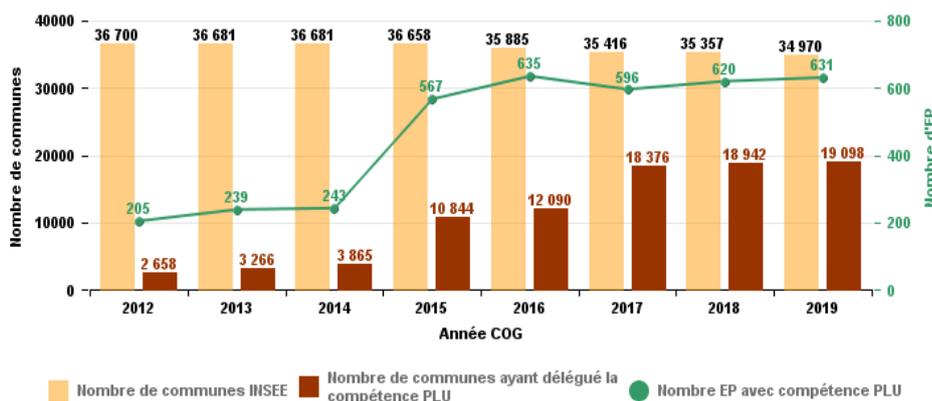
Nombre de documents d'urbanisme par type en vigueur en France entre 2014 et 2021



Les deux articles de la proposition de loi visent à résoudre deux des problèmes concrets soulevés par l'application des réformes des lois SRU et ALUR : le sort des cartes communales et la disparition programmée des plans d'occupation des sols.

A. ARTICLE 1^{ER} : SÉCURISER ET FACILITER LA TRANSITION DES CARTES COMMUNALES AUX PLU(i)

Alors que **40 % des communes aujourd'hui couvertes par une carte communale**, soit environ 2 300 communes, **seront bientôt couvertes par un PLUi** actuellement en cours d'élaboration par l'EPCI, ni la loi, ni le règlement ne donnent d'indications sur la procédure applicable à la nécessaire abrogation des cartes communales.



Source : DHUP

Des communes et EPCI ont fait remonter leurs difficultés, dues notamment à l'organisation d'une **enquête publique supplémentaire**, après celle relative au PLUi ; ou aux retards pris par les procédures à défaut d'information claire de la part des services déconcentrés. Certaines communes se sont même vues appliquer sans l'avoir prévu le **règlement national d'urbanisme (RNU)**, réglementation de base plus restrictive – voir ci-après – dans les cas où l'abrogation des cartes communales est intervenue en anticipation de l'approbation du PLUi(i).

Pour résoudre cette insécurité juridique et pratique, **l'article 1^{er} de la proposition de loi vise à fixer dans la loi la procédure applicable, afin d'assurer prévisibilité et efficacité** aux élus locaux de territoires souvent ruraux et peu accompagnés dans ces évolutions.

Dans une procédure d'abrogation simple de la carte communale, sans qu'un autre document ne soit élaboré pour la remplacer, une enquête publique et l'accord du préfet sont nécessaires. La proposition de loi propose surtout une **« procédure combinée » d'abrogation de la carte communale et d'approbation du PLUi** : si la délibération initiale prescrivant le PLUi le prévoit explicitement, son approbation vaudra également abrogation de la carte. Une seule enquête publique et une seule délibération finale seront alors nécessaires.

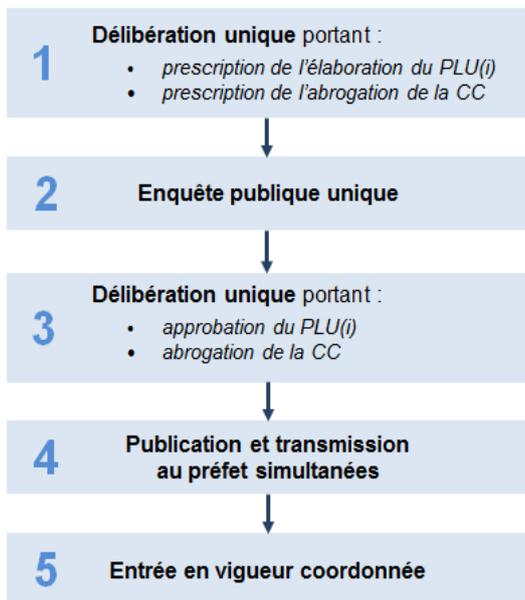
B. ARTICLE 2 : ACCORDER UN DÉLAI SUPPLÉMENTAIRE POUR OPÉRER LA TRANSITION DES PLANS D'OCCUPATION DES SOLS (POS) AUX PLUI

Pour accroître le caractère contraignant du passage au PLUi(i), **la loi ALUR a fixé une échéance de caducité des plans d'occupation des sols (POS)** : une première vague de caducité en 2015 a fait disparaître tous les POS des communes n'ayant pas débuté l'élaboration d'un PLU. Toutes les procédures non abouties en 2017 ont ensuite été sanctionnées par une nouvelle vague de caducité. **Un délai supplémentaire a toutefois été octroyé dans le cas de l'élaboration d'un PLUi**, courant initialement jusqu'à la fin de l'année 2019, puis repoussé au 31 décembre 2020.

Afin d'éviter la caducité des 530 plans d'occupation des sols toujours en vigueur à l'échéance du 1^{er} janvier 2021, la proposition de loi **proposait d'octroyer un délai supplémentaire de deux ans pour mener à bien l'approbation du PLUi**, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2022.

2. À L'ARTICLE 1^{ER}, LA COMMISSION A RENFORCÉ L'ARTICULATION DE LA « PROCÉDURE COMBINÉE » D'ABROGATION ET D'APPROBATION DU PLU(i)

À l'article 1^{er}, la commission a **soutenu l'intention de l'auteur de la proposition de loi de clarifier la procédure applicable** à l'abrogation des cartes communales, afin de limiter les coûts et délais injustifiés qui s'imposent aux élus.



Elle a notamment adopté un amendement [COM-2](#) visant à **renforcer la « procédure combinée »**.

Celui-ci précise que le caractère joint de l'abrogation de la carte communale et de l'approbation du PLU(i) sera prévu **dès la délibération initiale** de prescription, pour la bonne information du public comme des communes membres de l'EPCI.

Il confirme que l'abrogation ne peut alors intervenir qu'en même temps que le PLU(i) devient exécutoire, pour **éviter tout décalage entraînant l'application du RNU**.

Enfin, il transforme l'accord explicite du préfet sur l'abrogation de la carte communale en un accord implicite, ce qui permet **d'opérer une soumission globale du projet de PLU(i) au préfet** en fin de procédure et d'aligner l'entrée en vigueur du PLU(i) et l'abrogation de la carte.

3. À L'ARTICLE 2, LA COMMISSION PROPOSE AUX MAIRES UNE « BOÎTE À OUTILS » DE DÉROGATIONS POUR ATTÉNUER L'IMPACT DE LA CADUCITÉ DES POS

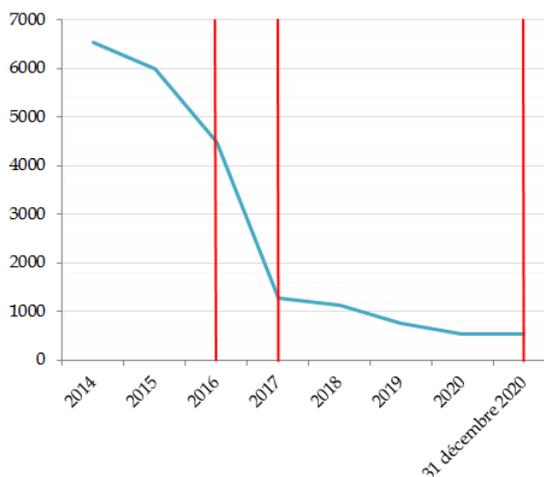
À l'article 2, la commission a **remplacé la prolongation du délai** avant caducité des POS, malheureusement désormais inopérante puisque cette caducité est déjà intervenue au 1^{er} janvier 2021, par **une « boîte à outils de dérogations » à la main des maires des communes concernées**. Avec ces dispositifs, les maires pourront, en lien avec le préfet, **atténuer les impacts négatifs** de l'application brutale du RNU sur leur territoire.

A. 530 COMMUNES N'ONT PAS PU TRANSFORMER LEURS POS À TEMPS EN CETTE ANNÉE DE CRISE SANITAIRE ET DE TRANSITION ÉLECTORALE

La caducité des POS a **frappé 530 communes françaises, en majorité rurales**.

Les collectivités, **occupées à gérer l'urgence économique et sanitaire**, mais aussi parfois les changements d'équipes municipales en cette **année électorale**, n'ont **pu exploiter pleinement l'année 2020** pour terminer l'approbation de leur PLU(i). La sanction de la caducité apparaît disproportionnée.

Nombre de plans d'occupation des sols en vigueur en France entre 2014 et 2021



B. LES IMPACTS NÉGATIFS DU PASSAGE AU RNU PEUVENT METTRE EN PÉRIL LA CONTINUITÉ DU PROJET DE TERRITOIRE DES COMMUNES ET EPCI

Si le nombre de communes touchées par la caducité des POS peut sembler réduit, les **effets négatifs du passage du régime du POS aux règles du RNU** sont nombreux et incluent notamment, comme l'ont signalé les maires :

- La **perte de droit de préemption urbain (DPU)**, qui permet de constituer des réserves foncières destinées à des projets structurants d'aménagements, d'équipements collectifs, de logements sociaux... ;
- **L'exigence d'avis conforme du préfet sur toutes les décisions en matière d'autorisations d'urbanisme**, qui bien qu'instruites par le maire, sont rendues au nom de l'État. Outre la symbolique, les « allers-retours » procéduraux qui en résultent augmentent les délais en cette période de crise du logement et de relance économique ;
- **Les changements significatifs des règles de constructibilité**, dont il résulte à la fois des blocages de projets pertinents, importants pour le développement des communes ; et l'émergence de projets « prédateurs » auxquels les communes ne peuvent plus s'opposer.

C. LA « BOÎTE À OUTILS » : TROIS DÉROGATIONS CIBLÉES POUR LES MAIRES

La commission a adopté **deux amendements COM-3 et COM-4 apportant des dérogations ciblées** aux maires des communes frappées par la caducité – dérogations facultatives et encadrées dans le temps (jusqu'à l'adoption du PLUi ou jusqu'à la fin de l'année 2022 au plus tard). Dans un esprit de **dialogue approfondi entre maire et préfet**, elles visent à :

1. **Rouvrir le bénéfice du droit de préemption urbain** aux communes dont le POS a été rendu caduc. Les communes pourront l'instituer par délibération ;
2. Créer un premier « **droit de proposition** » du maire, pour que celui-ci puisse solliciter formellement du préfet, dont l'avis conforme est nécessaire, le **recours à un sursis à statuer élargi**, fondé sur l'intérêt communal de l'opération. Le préfet devra justifier tout avis négatif ;
3. Créer un second « **droit de proposition** » du maire, pour que celui-ci puisse solliciter formellement l'accord du préfet pour **bénéficier de certaines dérogations au RNU**, dès lors qu'il justifie de **l'intérêt communal** du projet ainsi permis. Les dérogations possibles pourraient d'ailleurs être élargies par décret.



Sophie Primas
Présidente de la
commission,
Sénateur
(Les Républicains)
des Yvelines



**Jean-Baptiste
Blanc**
Rapporteur,
Sénateur
(Les Républicains)
du Vaucluse

COMMISSION DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-217.html>