

N° 630

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 mai 2016

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi de M. Jacques GENEST et plusieurs de ses collègues visant à relancer la construction en milieu rural,*

Par M. Daniel LAURENT,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Claude Lenoir, *président* ; Mmes Élisabeth Lamure, Delphine Bataille, MM. Alain Bertrand, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Joël Labbé, Michel Le Scouarnec, Yannick Vaugrenard, *vice-présidents* ; M. Marc Daunis, Mme Valérie Létard, M. Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Gérard Bailly, Jean-Pierre Bosino, Henri Cabanel, François Calvet, Roland Courteau, Alain Duran, Mmes Frédérique Espagnac, Dominique Estrosi Sassone, M. Daniel Gremillet, Mme Annie Guillemot, MM. Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Philippe Leroy, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Anne-Catherine Loisier, MM. Michel Magras, Franck Montaugé, Robert Navarro, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Sophie Primas, MM. Yves Rome, Henri Tandonnet.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 543 et 631 (2015-2016)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL .....	5
<b>I. DES CONTRAINTES D'URBANISATION INADAPTÉES, FREINS AU DÉVELOPPEMENT DES COMMUNES RURALES OU DE MONTAGNE.....</b>	<b>5</b>
A. UN DÉCLIN DES COMMUNES RURALES OU DE MONTAGNE QUI TROUVE EN PARTIE SA SOURCE DANS LA DIFFICULTÉ DE CONSTRUIRE OU DE TRANSFORMER LE BÂTI EXISTANT .....	5
B. DES RÈGLES D'URBANISME QUI NE PRENNENT PAS TOUJOURS SUFFISAMMENT EN CONSIDÉRATION LA RURALITÉ .....	7
C. LA NÉCESSITÉ DE RECONNAÎTRE UN « DROIT AU DÉVELOPPEMENT » DES COMMUNES RURALES OU DE MONTAGNE.....	11
<b>II. LA PROPOSITION DE LOI : ADAPTER LES CONTRAINTES D'URBANISME POUR FAVORISER LA CONSTRUCTION DANS LES COMMUNES RURALES OU DE MONTAGNE.....</b>	<b>12</b>
A. ADAPTER LES CONTRAINTES D'URBANISATION AUX SPÉCIFICITÉS DES COMMUNES RURALES OU DE MONTAGNE.....	12
B. RÉTABLIR CERTAINES PARTICIPATIONS D'URBANISME POUR FAVORISER LES PROJETS D'AMÉNAGEMENT.....	13
<b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : ADOPTER LA PROPOSITION DE LOI EN CONFORTANT ET RECENTRANT SES DISPOSITIONS.....</b>	<b>14</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>17</b>
• <b>Chapitre I<sup>er</sup> Introduction de l'objectif de développement rural parmi les principes fondamentaux du droit de l'urbanisme .....</b>	<b>17</b>
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> (article L. 101-2 du code de l'urbanisme) <b>Principe du droit au développement rural.....</b>	<b>17</b>
• <b>Chapitre II Ouvrir de nouvelles possibilités de constructions et d'installations en milieu rural.....</b>	<b>19</b>
• <i>Article 2</i> (articles L. 111-4 et L. 151-11 du code de l'urbanisme) <b>Constructions participant à l'équilibre économique de l'exploitation agricole .....</b>	<b>19</b>
• <i>Article 2 bis</i> (article L. 431-3 du code de l'urbanisme et article 4 de la loi n°77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture) <b>Extension aux CUMA de la dispense de recours à un architecte pour les constructions à usage agricole au-dessous d'un certain seuil .....</b>	<b>23</b>
• <i>Article 3</i> (articles L. 111-4, L. 122-5, L. 151-12 et L. 161-4 du code de l'urbanisme) <b>Dépendances et annexes aux constructions dans les parties non urbanisées du territoire .....</b>	<b>24</b>
• <b>Chapitre III Assouplir les procédures autorisant la construction ou l'ouverture d'un secteur à urbanisation.....</b>	<b>30</b>
• <i>Article 4</i> (articles L. 111-5 et L. 151-11 du code de l'urbanisme) <b>Avis simple de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers pour l'autorisation de certaines constructions.....</b>	<b>30</b>

---

• <i>Article 5</i> (article L. 122-6 du code de l'urbanisme) <b>Secteurs dans lesquels l'urbanisation peut être autorisée en continuité des bourgs, villages, hameaux ou groupes de constructions traditionnelles ou d'habitation existants</b> .....	32
• <i>Article 6</i> (article L. 151-5 du code de l'urbanisme) <b>Prise en considération, pour déterminer les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain contenus dans le PADD, de la taille des parcelles des communes de montagne ou à faible densité démographique</b> .....	35
• <i>Article 7</i> (articles L. 153 – 31 et L. 153-41 du code de l'urbanisme) <b>Modalités de réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière dans le but d'accueillir un équipement collectif</b> .....	41
• <b>Chapitre IV Dispositions financières</b> .....	44
• <i>Article 8</i> (articles L. 332-11-1 et L. 332-11-2) <b>Rétablissement de la participation pour voiries et réseaux dans les communes de montagne ou de faible densité démographique – Recours à des conventions de projet urbain partenarial dans les zones constructibles des cartes communales</b> .....	44
• <i>Article 9</i> (article L. 331-15 du code de l'urbanisme) <b>Élargissement des critères permettant le recours au taux majoré de la taxe d'aménagement dans les communes de montagne ou de faible densité démographique</b> .....	52
• <i>Article 10</i> (articles L. 332-6, L. 332-6-1 et L. 332-28 du code de l'urbanisme) <b>Coordonnations liées au rétablissement de la participation pour voiries et réseaux – Obligation de faire figurer dans l'autorisation d'urbanisme la participation aux équipements propres</b> .....	54
• <i>Article 11</i> <b>Gage financier</b> .....	57
 <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	 59
 <b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	 83
 <b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	 85
 <b>LIASSE DES AMENDEMENTS NON ADOPTÉS</b> .....	 105

---

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

Le Sénat est saisi en première lecture de la proposition de loi n° 543 (2015-2016) visant à **relancer la construction en milieu rural**, présentée par M. Jacques Genest et plusieurs de nos collègues sénateurs du groupe Les Républicains, et renvoyée à votre commission des affaires économiques.

Au cours des dix dernières années, les textes relatifs à l'urbanisme se sont succédé, afin notamment que l'urbanisation prenne mieux en considération les impératifs de protection de l'environnement et que les objectifs parfois contradictoires qui doivent guider la décision d'ouvrir de nouveaux territoires à l'urbanisation se concilient de manière plus aisée.

Cette démarche n'a cependant **pas toujours suffisamment pris en compte la nécessité d'accompagner les espaces ruraux dans leur développement économique et démographique**. Or, la construction en milieu rural ou dans les zones de montagne, pour autant qu'elle reste maîtrisée, constitue l'un des moyens du développement de ces territoires, en particulier lorsque ceux-ci sont éloignés géographiquement des centres urbains.

Favorable à ce que des aménagements destinés à lever certaines contraintes dont la pertinence est discutable et qui pèsent particulièrement sur les communes rurales ou de montagne puissent être apportés, votre commission des affaires économiques a **adopté cette proposition de loi, en l'assortissant de certaines modifications afin de les recentrer pour mieux répondre aux difficultés rencontrées en pratique et lui conférer une plus grande efficacité sur le plan juridique**.

Le texte adopté par votre commission sera soumis à l'examen du Sénat en séance publique le 1<sup>er</sup> juin prochain.

### **I. DES CONTRAINTES D'URBANISATION INADAPTÉES, FREINS AU DÉVELOPPEMENT DES COMMUNES RURALES OU DE MONTAGNE**

#### ***A. UN DÉCLIN DES COMMUNES RURALES OU DE MONTAGNE QUI TROUVE EN PARTIE SA SOURCE DANS LA DIFFICULTÉ DE CONSTRUIRE OU DE TRANSFORMER LE BÂTI EXISTANT***

En 2010, une étude de l'INSEE a relevé que 95 % de la population française vivait sous l'influence des villes, avec des pôles d'attraction

constitués en leur couronne pour moitié de communes rurales.<sup>1</sup> La couronne des petits pôles urbains est quant à elle intégralement composée de communes rurales. Ainsi, seules 5 % des communes, soit 7 400 environ, n'étaient pas dans une aire d'influence urbaine. Depuis cette date, nul doute que ce mouvement d'attraction des zones urbaines s'est encore accentué, à la faveur notamment de la « métropolisation » de notre carte territoriale.

Nombre de ces communes très rurales voient aujourd'hui leur développement économique et démographique enrayé ; elles connaissent un déclin majeur depuis plusieurs dizaines d'années. Dans les départements à dominante très rurale et peu urbanisée, on assiste à un recul inquiétant du nombre d'habitants, que ne compense pas la croissance démographique dont bénéficie notre pays et qui, en vingt ans, a permis à la métropole de gagner plus de 6,5 millions d'habitants. Ainsi, des départements comme le Cantal, la Creuse, l'Indre, la Haute-Marne, la Meuse, la Nièvre ou l'Orne sont confrontés à une perte nette d'habitants. À titre d'exemple, La Haute-Marne a perdu, entre 1995 et 2015, près de 10 % de sa population ; le Cantal, plus de 5 %.

Mais nombre de communes sous « influence urbaine » connaissent aussi de fortes difficultés à inverser un déclin qui n'a pourtant rien d'inexorable.

Car enrayer le déclin des communes rurales, ce n'est pas seulement en faire des lieux où s'implanteront les citadins en recherche de « grand air » et de calme, et qui du reste découvriront les contraintes spécifiques de la vie rurale après avoir laissé derrière eux celles de la vie citadine. Les communes rurales ont une vie économique propre, basée sur l'agriculture en premier lieu, mais également sur des pôles d'activité commerciale, artisanale et parfois industrielle qui sont exercées par leurs propres habitants, à la différence des zones urbaines où l'entrepreneur ou les salariés résident désormais très rarement sur le lieu même – si ce n'est même seulement à proximité – de leur exercice professionnel.

Or, la volonté de redynamiser nos territoires ruraux et de montagne se heurte aujourd'hui, parmi d'autres obstacles, à des freins juridiques tenant aux contraintes d'urbanisme qui s'y appliquent et qui ne se révèlent pas toujours suffisamment adaptées, pour certaines d'entre elles, à leurs spécificités.

---

<sup>1</sup> Selon l'approche de l'INSEE : une unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. Toute commune n'appartenant pas à une unité urbaine est considérée comme rurale.

---

## ***B. DES RÈGLES D'URBANISME QUI NE PRENNENT PAS TOUJOURS SUFFISAMMENT EN CONSIDÉRATION LA RURALITÉ***

Les dernières lois en matière d'urbanisme ont eu pour objectif principal la limitation de l'étalement urbain, passant notamment par un principe de « gestion économe de l'espace », en ce qui concerne les schémas de cohérence territoriaux (SCoT), et de « modération » de consommation de l'espace concernant les plans locaux d'urbanisme (PLU).

Ainsi, depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, les exigences des SCoT et des PLU en matière environnementale ont été fortement renforcées. Ces documents doivent désormais fixer dans leur projet d'aménagement et de développement durable (PADD) des objectifs relatifs à la protection des ressources naturelles et la préservation et la restauration des continuités écologiques. Concernant plus spécifiquement la consommation d'espace, les SCoT, à travers leur document d'orientation et de programmation, doivent fixer des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation, éventuellement ventilés par secteurs géographiques. De même, les PLU sont tenus de présenter au sein de leur rapport de présentation une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et de justifier leur projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés par le SCoT. Leur PADD fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) est venue consolider les dispositions relatives à la lutte contre l'étalement urbain. Ainsi, SCoT et PLU comportent désormais une étude de la densification dans leurs rapports de présentation. En particulier, le rapport de présentation du PLU analyse la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Rappelons également que la loi ALUR a fortement restreint l'usage des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) dans les zones A (agricoles) et N (naturelles), en prévoyant qu'ils ne puissent être délimités qu'à titre exceptionnel.

Cet objectif de modération de consommation de l'espace est incontestablement nécessaire. Ainsi que l'ont rappelé les représentants de la Fédération nationale des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) lors des auditions conduites par votre rapporteur, cet objectif a permis de réduire le rythme de l'artificialisation des sols qui, au cours des années 2008-2009, a atteint 90 000 hectares par an pour revenir à une surface de l'ordre de 50 000 hectares par an.

Néanmoins, l'interprétation souvent stricte de ces notions par les directions territoriales de l'État conduit à pénaliser particulièrement les communes rurales ou les communes de montagne, dans lesquelles les ouvertures à l'urbanisation et le nombre d'autorisations de construire délivré depuis plusieurs décennies sont déjà significativement bas. On en vient alors souvent, au nom des principes précités, à **imposer à ces communes de limiter plus encore leurs possibilités de construire, réduisant parfois à néant toute perspective de développement.**

Certes, pendant l'examen de la loi ALUR et dans les textes qui ont suivi, plusieurs assouplissements ont été adoptés avec le souci de ne pas étouffer complètement le développement du milieu rural. La loi ALUR a assoupli les possibilités de changement de destination dans les zones agricoles des PLU et a introduit une possibilité limitée d'extension des bâtiments - en dehors des STECAL. La loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, a de nouveau assoupli les possibilités d'extension. Enfin, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a procédé un nouvel assouplissement en autorisant les annexes.

**Toutefois, le compte n'y est pas.** D'une part, parce que les territoires ruraux ne sont pas tous couverts par des PLU : il faut donc bien aussi se préoccuper d'apporter des perspectives de développement aux communes soumises au règlement national d'urbanisme (RNU) ou couvertes par des cartes communales. D'autre part, parce que, même quand le droit n'interdit pas toute construction, il continue à poser des contraintes parfois excessives. Ainsi en est-il des règles qui autorisent certes les constructions nécessaires à l'exploitation agricole, mais qui sont trop strictes pour permettre la diversification de l'activité, sans laquelle nombre d'exploitations ne pourront survivre. Le caractère conforme de certains avis des commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) est une autre illustration de ces rigidités.

Votre rapporteur est conscient de la nécessité de préserver l'espace agricole et forestier français, plus encore dans un contexte mondial de pénurie d'espaces cultivables. Pour autant, **cette préservation doit pouvoir se concilier avec l'indispensable développement économique et démographique de territoires ruraux qui se meurent.**

En outre, la réglementation sur les constructions nouvelles - applicable sur l'ensemble du territoire national - peut conduire à des **situations ubuesques.** Ainsi que l'a relevé lors de son audition au titre de représentant de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, M. André Bertrand, président de la chambre départementale d'agriculture (APCA) du Vaucluse, il est des situations où il est plus facile à un nouveau résident de s'implanter dans une commune rurale que pour un exploitant agricole retraité, qui a cédé sa ferme, de rester sur ses terres en aménageant certains locaux à usage agricole pour en faire son habitation principale.

Sur le terrain, le faible nombre de permis de construire dans les départements les plus ruraux illustre la situation de blocage que connaissent ces territoires. Ainsi, en moyenne, entre 2013 et 2015, sur les 280 217 permis de construire délivrés annuellement, le nombre de permis délivrés dans les départements les plus ruraux ne dépasse guère 1 600.

**Permis de construire délivrés par départements (2013-2015)**

Départements	2013	2014	2015	Moyenne
001	4142	3066	2470	3226
002	2227	1841	1741	1936
003	2120	1786	1695	1867
004	1265	1101	966	1111
005	1317	1086	1098	1167
006	2286	2120	2057	2154
007	2686	2387	2304	2459
008	1133	1025	950	1036
009	1153	920	1003	1025
010	1460	1288	1198	1315
011	2587	2201	1921	2236
012	2313	1946	1958	2072
013	5486	4720	4761	4989
014	4081	3564	3386	3677
015	1290	1144	1152	1195
016	2569	2183	2143	2298
017	6057	4952	4177	5062
018	1837	1500	1287	1541
019	1993	1487	1418	1633
021	2505	2243	2216	2321
022	5105	4437	4409	4650
023	1009	882	844	912
024	3796	3284	3013	3364
025	3268	2903	2810	2994
026	3466	3065	2509	3013
027	4023	3223	3165	3470
028	2094	1902	1716	1904
029	6035	5217	5431	5561
02A	1396	1155	1149	1233
02B	1315	1237	1094	1215
030	4309	3692	3306	3769
031	7013	6169	5668	6283
032	1751	1406	1285	1481
033	10563	8913	8841	9439
034	5600	4747	4549	4965
035	7127	6291	5706	6375
036	1261	1115	1057	1144
037	3078	2525	2528	2710
038	5673	5078	4459	5070
039	1811	1627	1608	1682
040	4239	3613	3730	3861
041	2050	1651	1700	1800

<b>Départements</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Moyenne</b>
042	3825	3058	2861	3248
043	1841	1559	1595	1665
044	9241	8161	8558	8653
045	3465	2826	2791	3027
046	1821	1620	1383	1608
047	2321	2107	1854	2094
048	869	661	727	752
049	4731	4049	3842	4207
050	4042	3327	3412	3594
051	2216	2094	1969	2093
052	876	718	711	768
053	2129	2035	1970	2045
054	2118	1824	1695	1879
055	922	760	670	784
056	6244	5378	5226	5616
057	3958	3249	3280	3496
058	1051	867	920	946
059	6777	5577	5300	5885
060	2894	2526	2468	2629
061	1786	1520	1476	1594
062	5801	4703	4622	5042
063	4070	3412	3476	3653
064	4565	3927	3812	4101
065	1677	1498	1376	1517
066	2799	2345	2456	2533
067	4282	4155	4057	4165
068	3085	2679	2688	2817
069	4708	3995	3423	4042
070	1589	1369	1376	1445
071	3164	2760	2687	2870
072	3288	2657	2664	2870
073	2693	2491	2178	2454
074	4413	3993	3909	4105
075	715	793	846	785
076	5402	4897	4739	5013
077	3796	3673	3931	3800
078	3053	2830	2782	2888
079	2528	2130	2039	2232
080	2736	2194	2314	2415
081	2802	2298	2158	2419
082	1897	1634	1364	1632
083	5252	4887	4951	5030
084	3099	2829	2588	2839
085	7452	6261	6530	6748
086	2979	2369	2319	2556
087	1861	1732	1677	1757
088	2283	1840	1694	1939

Départements	2013	2014	2015	Moyenne
089	1684	1252	1179	1372
090	557	455	421	478
091	2632	2372	1976	2327
092	1294	1218	1329	1280
093	1479	1382	1374	1412
094	1296	1239	1239	1258
095	1906	1635	1501	1681
971	2306	2256	1893	2152
972	1696	1402	1331	1476
973	539	376	332	416
974	4321	3924	3956	4067
976	958	793	743	831
<b>TOTAL</b>	<b>312 273</b>	<b>269 263</b>	<b>259 116</b>	<b>280 217</b>

Source : ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer ; base Sitadel.

### **C. LA NÉCESSITÉ DE RECONNAÎTRE UN « DROIT AU DÉVELOPPEMENT » DES COMMUNES RURALES OU DE MONTAGNE**

Ainsi que l'ont souligné les associations d'élus entendues par votre rapporteur au cours de ses auditions, et en particulier les représentants de l'Association des maires de France (AMF), il faut **reconnaître un véritable droit des communes rurales ou des communes de montagne à se développer**. C'est le seul moyen d'enrayer la désertification tant économique que démographique de ces territoires.

Or, dans ce cadre, il est indispensable de **parvenir à un meilleur équilibre entre la préservation des espaces** – qui implique de contenir l'artificialisation des terres – **et la mise en valeur économique et humaine des territoires ruraux et montagneux**. Ceux-ci doivent rester des lieux de vie pour nos concitoyens, et ne sauraient se transformer, dans leur majeure partie, en des « conservatoires » où plus aucune évolution du bâti n'est envisageable. Car la vivification de ces zones où dominent espaces naturels ou espaces agricoles implique que la construction de nouveaux bâtiments à usage d'habitation, à usage agricole ou à usage commercial ou artisanal, ou que le changement de destination des bâtiments existants, restent possibles tout en préservant les milieux.

Il ne s'agit évidemment pas de prôner l'abolition de tout encadrement mais de procéder aux adaptations nécessaires pour que le développement rural ou le développement des territoires de montagne soit également et effectivement pris en considération par la législation sur l'urbanisme. Ainsi, si dans ces territoires la lutte contre le mitage doit rester une priorité, elle doit aussi favoriser un étalement urbain raisonnable et raisonné.

Aussi **des ajustements** doivent-ils être trouvés pour **mieux répondre aux besoins ordinaires et légitimes des populations qui résident déjà dans**

ces territoires. C'est dans cette voie que s'engage résolument la présente proposition de loi.

## II. LA PROPOSITION DE LOI : ADAPTER LES CONTRAINTES D'URBANISME POUR FAVORISER LA CONSTRUCTION DANS LES COMMUNES RURALES OU DE MONTAGNE

Les dispositions de la présente proposition de loi tendent à favoriser la construction dans des zones rurales et de montagne en déclin, en y adaptant ponctuellement les règles d'urbanisme applicables.

### A. ADAPTER LES CONTRAINTES D'URBANISATION AUX SPÉCIFICITÉS DES COMMUNES RURALES OU DE MONTAGNE

La proposition de loi consacre sept articles, répartis en trois chapitres, à l'adaptation des contraintes d'urbanisation aux spécificités des communes rurales ou de montagne.

Le chapitre premier consacre expressément le **développement rural** parmi les principes fondamentaux du droit de l'urbanisme (**article 1<sup>er</sup>**).

Le chapitre II entend offrir de **nouvelles possibilité de constructions et d'installations en milieu rural** en :

- facilitant le développement des constructions et installations utiles à l'exploitation agricole au-delà de la stricte notion actuellement retenue par le code de l'urbanisme de bâtiment « nécessaire » à l'exploitation. Seraient ainsi autorisées, de manière plus large, les constructions et installations « participant à l'équilibre économique de l'exploitation agricole » (**article 2**) ;

- permettant la construction d'annexes et de dépendances aux constructions existantes dans l'ensemble des territoires ruraux (qu'il s'agisse de territoires soumis au Règlement national d'urbanisme (RNU), parties inconstructibles des communes couvertes par une carte communale et zones A des communes couvertes par un plan local d'urbanisme (PLU) et, parallèlement, là où les extensions et annexes sont d'ores-et-déjà possibles, assouplissant les conditions qui encadrent cette possibilité (**article 3**).

Le chapitre III propose plusieurs dispositifs destinés à **assouplir les procédures qui autorisent l'édification de nouvelles constructions ou l'ouverture de nouveaux secteurs à l'urbanisation**. Ainsi :

- serait supprimé le caractère conforme de l'avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) lorsqu'elle se prononce, d'une part, sur les constructions autorisées sur délibération du conseil municipal dans les territoires soumis au RNU, d'autre part, sur les règles relatives au changement de destination dans les zones A des PLU. Il en serait de même

---

s'agissant de l'avis rendu par la commission départementale de la nature des sites et des paysages (CDNPS) lorsqu'elle se prononce sur les règles relatives au changement de destination dans les zones N (**article 4**) ;

- le PLU pourrait prévoir des secteurs ouverts à l'urbanisation lorsque ceux-ci comportent des équipements de dessertes réalisés ou programmés ou ont fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'EPCI compétent (**article 5**) ;

- pour définir les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le PADD, la taille des parcelles des communes de montagne ou à faible densité démographique devrait désormais être prise en considération (**article 6**) ;

- la réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière serait désormais soumise à la procédure de modification du PLU plutôt qu'à sa procédure de révision simplifiée, lorsque cette réduction est nécessaire pour accueillir un équipement collectif (**article 7**).

#### ***B. RÉTABLIR CERTAINES PARTICIPATIONS D'URBANISME POUR FAVORISER LES PROJETS D'AMÉNAGEMENT***

Les communes rurales ou de montagne n'ont souvent pas les budgets suffisants pour financer des projets d'aménagements publics en général rendus plus coûteux en raison des contraintes topographiques. Le nouveau régime des participations d'urbanisme, avec notamment la taxe d'aménagement qui s'est substituée aux participations préexistantes, ne permet pas de faire financer les projets par les bénéficiaires des autorisations de construire dans des conditions permettant de mener à bien.

C'est pourquoi la présente proposition de loi, qui consacre un quatrième chapitre aux dispositions financières, prévoit :

- de **rétablir la participation pour voiries et réseaux**, dans son régime antérieur au 1<sup>er</sup> janvier 2015, en la réservant aux seules communes de montagne ou faiblement peuplées (**articles 8 et 10**) ;

- d'**élargir la possibilité**, pour les communes de montagne ou faiblement peuplées, d'instituer une **majoration du taux de la taxe d'aménagement** (**article 9**) ;

- d'imposer la mention, dans l'autorisation de construire, du montant de la **participation due au titre des équipements propres** (**article 10**).

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : ADOPTER LA PROPOSITION DE LOI EN CONFORTANT ET RECENTRANT SES DISPOSITIONS

Si la préservation des espaces naturels et l'encadrement strict de l'artificialisation des sols sont essentiels, un équilibre doit être trouvé avec les besoins du développement et, dans certains cas, de la revitalisation même de communes en souffrance. C'est pourquoi le **développement rural doit également être favorisé dans le cadre des normes d'urbanisme.**

Votre commission **soutient en conséquence l'objectif** poursuivi par la présente proposition de loi. Elle a néanmoins entendu apporter à plusieurs de ses dispositifs des **aménagements** afin d'en assurer la plus grande **efficience juridique** et de les **recentrer pour mieux répondre aux difficultés qui se présentent effectivement sur le terrain**, dans les communes rurales ou de montagne.

À cet effet, elle a notamment adopté, à l'initiative de son rapporteur, plusieurs **amendements** tendant à :

- **supprimer la notion de « construction participant à l'équilibre économique de l'exploitation », trop vague et permissive, pour la remplacer par une formulation précise (article 2 et 3) ;**

- **supprimer la notion de dépendances et prévoir que les annexes sont implantées à proximité du bâtiment principal (article 3) ;**

- **limiter** la possibilité d'ouvrir à l'urbanisation en zone de montagne, en discontinuité du bâti existant, aux **seuls secteurs qui ont d'ores-et-déjà fait l'objet de travaux de desserte ou d'acquisitions foncière significatives** de la part de la commune ou de l'EPCI compétent **(article 5) ;**

- **mieux définir les communes rurales susceptibles de mettre en place la participation pour voiries et réseaux**, à permettre de soumettre à cette participation les propriétaires de terrains bénéficiant de la desserte et situés **jusqu'à 150 mètres de la voie concernée**, et à donner la possibilité **d'exempter les opérations de construction de logements sociaux** de cette participation **(article 8) ;**

- instaurer un principe de **non-cumul de la participation pour voiries et réseaux avec le taux majoré de la taxe d'aménagement (article 9) ;**

- supprimer l'exigence, difficilement réalisable en pratique, de faire figurer dans l'autorisation de construire le montant de la contribution au titre des équipements propres **(article 10) ;**

- supprimer le gage financier prévu à **l'article 11.**

En outre, elle a adopté, à l'initiative de M. Rémy Pointereau et plusieurs de nos collègues, un amendement afin d'étendre aux constructions à usage agricole de moins de 800 m<sup>2</sup> édifiées par les coopératives

---

d'utilisation de matériel agricole (CUMA), la dispense de recours à un architecte (*article 2 bis*).

Le texte adopté tente ainsi d'apporter de **premières pistes d'évolution** afin de répondre à des préoccupations majeures des territoires ruraux. Il y aura sans doute lieu de les préciser encore davantage au cours des travaux parlementaires à venir.

Au-delà des modifications législatives proposées, votre commission fait le constat que **les normes d'urbanisme font trop souvent, au niveau local, l'objet d'une interprétation et d'une mise en œuvre rigide et fluctuante d'un territoire à l'autre**. Or, le droit de l'urbanisme doit rester un droit « dynamique » : s'il doit préserver des espaces naturels qui constituent la richesse de notre pays, il doit aussi accompagner les projets de développement dans nos territoires. **Il est important que cette conciliation ne soit pas perdue de vue** lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et de leur examen par les services déconcentrés de l'État.

<p><b>Au cours de sa réunion du 25 mai 2016, votre commission a adopté la présente proposition de loi dans la rédaction issue de ses travaux.</b></p>
---



---

## EXAMEN DES ARTICLES

### Chapitre I<sup>er</sup>

#### **Introduction de l'objectif de développement rural parmi les principes fondamentaux du droit de l'urbanisme**

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

(article L. 101-2 du code de l'urbanisme)

#### **Principe du droit au développement rural**

**Objet : L'article 1er rétablit la mention de développement rural parmi les objectifs de l'action publique en matière d'urbanisme.**

#### **I. Le droit en vigueur**

L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme présente les **grands objectifs que la loi fixe à l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme**. Son 1<sup>o</sup> pose en particulier l'objectif d'atteindre un équilibre entre :

- a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
- b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
- c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- d) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;
- e) Les besoins en matière de mobilité.

**Dans sa rédaction actuelle, cet article ne fait donc pas référence à la notion de développement rural.**

Il n'en a cependant pas toujours été ainsi. En effet, la notion de développement rural a été introduite à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme (actuel article L. 101-2) lors de l'examen de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, par la commission des affaires économiques du Sénat, en première lecture. Cette introduction résultait d'un amendement de MM. Soulage, Biwer et des

membres du groupe UC et visait à prendre en compte les « dimensions économiques, culturelles, sociales de la ruralité ».

La référence à cette notion a néanmoins été supprimée, toujours à l'initiative du Sénat, par l'article 123 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, à la suite d'un amendement voté unanimement en séance publique. Cette suppression de la mention au développement rural est cependant manifestement une conséquence involontaire de l'amendement adopté, qui portait en réalité sur la notion d'entrée de ville et aucunement sur celle de développement rural. En tout cas, ni l'objet de cet amendement ni la discussion en séance publique n'abordent le thème du développement rural, ce qui conduit à penser que supprimer cette notion n'était dans l'intention du législateur.

## **II. Le texte de la proposition de loi**

L'article 1<sup>er</sup> rétablit la mention du développement rural aux côtés de la référence au développement urbain en modifiant le b du 1° de l'article L. 101-2.

## **III. La position de votre commission**

Il s'agit avant tout d'une **affirmation à portée symbolique et politique plus que d'une évolution normative**. En effet, les grands principes du droit de l'urbanisme fixés à l'article L. 101-2 prennent d'ores-et-déjà en compte l'équilibre entre les populations résidant dans les zones rurales, les capacités de construction, l'utilisation économe des espaces naturels et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières (1°), ainsi que l'anticipation de capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, des activités économiques et du tourisme.

<p><b>Votre commission a adopté cet article sans modification.</b></p>
--

---

## Chapitre II

### Ouvrir de nouvelles possibilités de constructions et d'installations en milieu rural

#### Article 2

(articles L. 111-4 et L. 151-11 du code de l'urbanisme)

#### Constructions participant à l'équilibre économique de l'exploitation agricole

**Objet :** Cet article vise à faciliter le développement des constructions et installations utiles à l'exploitation agricole.

##### I. Le droit en vigueur

Pour éviter le mitage, le code de l'urbanisme édicte des règles de constructibilité assez restrictives en dehors des zones urbanisées ou destinées à l'urbanisation du territoire. Cependant, quel que soit le régime juridique applicable sur un territoire particulier (RNU, PLU, carte communale), le droit de l'urbanisme prend en compte la spécificité des besoins du monde agricole **en admettant les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole**, là où les autres types de constructions sont interdites.

##### Cas des territoires soumis au RNU

Les articles L. 111-3 à L. 111-5 du code de l'urbanisme posent une **règle de constructibilité limitée** aux espaces urbanisés. Aux termes de l'article L. 111-3 en effet, en l'absence d'un document d'urbanisme, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune.

Toutefois, l'article L.111-4 (2°) tempère cette règle de constructibilité limitée en prévoyant plusieurs **exceptions, dont l'une concerne en particulier l'exploitation agricole** : *« peuvent être autorisés en dehors des parties urbanisées de la communes les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs 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, à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ».*

### Cas des territoires où s'applique un plan local d'urbanisme

Le code de l'urbanisme pose comme règle fondamentale l'inconstructibilité dans les zones agricoles (zones A), naturelles ou forestières. Cependant, en toute logique, dans les zones A, cette inconstructibilité ne concerne pas les bâtiments qui correspondent à la destination agricole de ces zones. Aux termes de l'article R. 151-23 (1°) de ce code, peuvent ainsi y être autorisées les **constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole** ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime.

### Cas des territoires où s'applique une carte communale

Les cartes communales comportent des dispositions analogues puisque, selon l'article L. 161-4 du code de l'urbanisme, elles délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, à l'exception notamment, des constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou forestière.

● **La jurisprudence interprète la notion de construction nécessaire à l'exploitation agricole de manière stricte.** Sont considérés comme nécessaires à l'exploitation agricole les **bâtiments fonctionnels dont la destination agricole est manifeste** (serres, silos, locaux de conditionnement et transformation...) et les **autres bâtiments liés à l'exploitation** (hangars, granges, stabulations, bergeries...).

**Des constructions qui ne relèvent pas de la destination agricole peuvent également être considérées comme nécessaires à une exploitation agricole.** Il faut pour cela qu'elles aient un lien étroit avec les produits issus de l'exploitation. Ainsi le juge reconnaît-il que des locaux commerciaux peuvent être implantés en zone A à condition qu'ils servent, de façon dominante, à commercialiser des produits issus de l'exploitation. Il en va de même pour les silos de stockage ou les ateliers de préparation et conditionnement.

En revanche, la création de gîtes ruraux en zone A ne va pas de soi, car même si « *les ressources procurées par un gîte rural seraient utiles, voire indispensables, à l'équilibre économique d'une exploitation agricole, la construction d'un édifice hôtelier ne peut être regardée comme nécessaire à cette exploitation au sens du code de l'urbanisme* ». <sup>1</sup>

De même, la construction de l'habitation d'un exploitant agricole sur les terrains de son exploitation ne va pas de soi, le juge vérifiant que la présence permanente de l'exploitant est bien nécessaire à l'exploitation, ce qui n'est le cas que pour les élevages d'animaux, mais pas pour les

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 14 février 2007, *Ministre de l'équipement c. Lionel A*, n° 28239.

productions végétales, même si le matériel présent sur la ferme doit être protégé, notamment contre le vol.

## II. Le texte de la proposition de loi

**L'article 2 vise à faciliter le développement des constructions et installations utiles à l'exploitation agricole** en allant au-delà de la notion stricte de bâtiments nécessaires à l'exploitation agricole.

Il introduit pour cela la notion de « *constructions et installations participant à l'équilibre économique de l'exploitation agricole au sens de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime* ».

Cette modification est apportée à deux endroits du code de l'urbanisme, à savoir :

- au 2° de l'article L. 111-4 (qui concerne les territoires soumis au RNU) ;

- au 1° de l'article L. 151-11 (qui concerne les zones agricoles des PLU). On remarque que la modification apportée à ce dernier article ne se contente pas de modifier le champ des constructions autorisées en zones A mais fait aussi remonter la définition de ce champ du niveau réglementaire au niveau législatif.

Concernant la définition de l'exploitation agricole en référence à l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime, elle permet de mettre clairement en cohérence la définition de l'exploitation agricole dans le code de l'urbanisme et dans le code rural. Pour mémoire, le code rural définit comme agricoles « *toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation* ». En vertu du principe d'indépendance des législations cependant, le juge administratif se référerait à cette définition seulement comme à un guide utile pour l'interprétation des situations d'espèce.

## III. La position de votre commission

Cet article ne traite pas du cas des constructions liées à une exploitation agricole dans les territoires couverts par une carte communales. Ce cas de figure est cependant traité à l'article 3, de sorte que le dispositif proposé est bien complet si l'on considère ensemble les articles 2 et 3.

Votre rapporteur note que la **technique de délimitation de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) permet déjà de répondre en partie à l'objectif** visé par cet article, **mais il considère que le droit actuel est insuffisant** sur deux points importants :

- il n'ouvre pas le développement des activités de diversification aux exploitations situées en-dehors des territoires couverts par un PLU. Or, l'agriculture existe aussi sur les parties du territoire soumises au RNU ou couvertes par une carte communale ;

- même dans le cas des PLU, la solution existante est insatisfaisante. En effet, s'il est en théorie possible de délimiter un STECAL pour permettre des constructions utiles à la diversification d'une exploitation agricole, cela suppose une modification du PLU, ce qui est une procédure collective d'une importance disproportionnée au regard du projet individuel envisagé. Par ailleurs, c'est une procédure incertaine, qui fait peser les incertitudes des décisions collectives locales sur les projets de développement d'une entreprise.

**Votre rapporteur partage donc sans réserve l'objectif** de faciliter le développement des constructions et installations utiles à l'exploitation agricole au-delà de la stricte notion de bâtiment nécessaire à l'exploitation actuellement en vigueur, car cela est nécessaire pour permettre la diversification des activités et la pérennité de certaines exploitations agricoles.

**Néanmoins, la notion de « construction participant à l'équilibre de l'exploitation » est insuffisamment bornée.** On risque de voir l'activité agricole passer au second plan pour l'agriculteur lui-même si les activités annexes sont plus rentables. Il faut donc bien préciser que les constructions qui ne sont pas nécessaires à l'exploitation doivent conserver un caractère secondaire par rapport à l'activité agricole. Enfin, le critère « d'équilibre économique des exploitations » apparaît difficile à vérifier dans le cadre d'une procédure d'instruction d'une autorisation d'urbanisme. La collectivité n'en a en tout cas pas les moyens ni la compétence.

Sur proposition de votre rapporteur, la commission a donc adopté un **amendement** qui permet d'adapter le droit aux nouvelles réalités économiques de l'activité agricole sans rompre pour autant avec le principe selon lequel les zones agricoles doivent être avant tout destinées aux activités agricoles. **Pourront être autorisées non seulement les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, mais aussi celles utilisées en vue de la transformation, du conditionnement et de la commercialisation des produits agricoles lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, et celles situées sur l'exploitation ou dans les locaux de celle-ci et destinées à une activité d'accueil touristique complémentaire de l'activité agricole, notamment hébergement et restauration (amendement n° COM-4).**

<p><b>Votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.</b></p>
---

*Article 2 bis*

(article L. 431-3 du code de l'urbanisme et article 4 de la loi n°77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture)

**Extension aux CUMA de la dispense de recours à un architecte pour les constructions à usage agricole au-dessous d'un certain seuil**

**Objet : Cet article propose d'étendre aux coopératives d'utilisation de matériel agricole la dispense de recours à un architecte dont disposent toutes les exploitations agricoles depuis la loi dite Macron.**

**I. Le droit en vigueur**

L'article L. 431-1 du code de l'urbanisme et l'article 3 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture disposent que la demande de permis de construire ne peut être instruite que si la personne qui désire entreprendre des travaux soumis à une autorisation a fait appel à un architecte pour établir le projet architectural faisant l'objet de la demande de permis de construire.

Une dispense est cependant prévue par l'article L. 431-3 du code de l'urbanisme et l'article 4 de la loi n° 77-2 pour les personnes physiques et pour les exploitations agricoles. Dans le cas de ces dernières, le recours à un architecte est facultatif pour une construction à usage agricole lorsque la surface de plancher et l'emprise au sol n'excèdent pas huit cents mètres carrés. C'est l'article 112 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui a étendu à toutes les exploitations cette dispense jusqu'alors limitée aux seules exploitations agricoles à responsabilité limitée à associé unique (EARL).

**II. La position de votre commission**

Sur proposition de M. Rémy Pointereau et plusieurs de ses collègues, votre commission a étendu la dispense de recours à un architecte aux coopératives d'utilisation de matériel agricole pour les constructions à usage agricole de moins de 800 m<sup>2</sup> (**amendement n° COM-2**).

**Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.**

*Article 3*

(articles L. 111-4, L. 122-5, L. 151-12 et L. 161-4 du code de l'urbanisme)

**Dépendances et annexes aux constructions dans les parties non urbanisées du territoire**

**Objet : Cet article vise à rendre possible la construction d'annexes dans l'ensemble des territoires ruraux**

**I. Le droit en vigueur**

La question des règles déterminant la constructibilité en-dehors des espaces urbanisés ou destinés à l'urbanisation a déjà été abordé à l'article 2 sous l'angle particulier de la construction des bâtiments agricoles. Son article 3 de la proposition de loi l'aborde cette fois-ci à travers la question des annexes et dépendances aux bâtiments déjà existants.

**Terminologie : rappel**

● Il y a **changement de destination** lorsqu'un bâtiment existant passe d'une catégorie définie par l'article R. 151-27 du code de l'urbanisme, à une autre de ces catégories :

- 1° Exploitation agricole et forestière ;
- 2° Habitation ;
- 3° Commerce et activités de service ;
- 4° Équipements d'intérêt collectif et services publics ;
- 5° Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire.

Les locaux accessoires sont réputés avoir la même destination et sous-destination que le local principal (article R. 151-29).

Pour apprécier s'il y a ou non un changement de destination, il faut d'examiner la destination de la construction, puis qualifier la destination du projet.

● La **notion d'extension d'un bâtiment** et celle d'extension limitée est clairement définie par la jurisprudence. On en trouve une présentation synthétique dans la réponse écrite du Ministère du logement et de l'égalité des territoires publiée dans le JO Sénat du 05/06/2014. L'extension suppose la contiguïté avec la construction existante : elle consiste en l'agrandissement d'une seule et même enveloppe bâtie. Le juge considère par ailleurs que l'extension doit avoir des dimensions comparables à celles du bâtiment auquel elle s'intègre. Elle ne peut pas non plus consister en une juxtaposition d'un nouveau bâtiment. Le Conseil d'État refuse le qualificatif de « mesuré » en fonction de l'importance de l'extension et de sa nature, ce qui laisse beaucoup de marge d'interprétation au cas par cas.

Afin de clarifier cette notion, seul un pourcentage précisant la notion d'extension « mesurée » dans le document d'urbanisme, quand il existe, peut éviter les difficultés d'interprétation.

• La notion d'**annexe** : elle est encore relativement floue. Une question a été adressée à la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages pour savoir si la notion possède une définition réglementaire ou jurisprudentielle. Il a été répondu qu'un lexique national des principaux termes utilisés par les plans locaux d'urbanisme (articles R. 111-1 dernier alinéa et R. 151-15 et R. 151-16) est en préparation à la suite de la réforme du règlement. Il est prévu de définir les notions d'annexe et de local accessoire. Manifestement, il n'existe donc pas encore de définition harmonisée. Au niveau déconcentré, les services ont cependant développé une doctrine leur permettant de traiter les cas concrets. Ainsi, par exemple, la préfecture du Doubs utilise la définition suivante : les bâtiments ou constructions annexes peuvent être définis comme des constructions situées sur le même terrain que la construction principale et qui répondent aux conditions cumulatives suivantes :

- ne pas être affectées à l'usage d'habitation,
- être affectées à l'usage de garage, d'abri de jardin, piscine,...
- ne pas être contiguës à une construction principale.

• Cas des territoires soumis au RNU

Par exception au principe selon lequel, en l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune, **l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme prévoit toute une série d'exceptions permettant de faire évoluer les bâtiments déjà existants**. Les évolutions permises sont énumérées limitativement au 1° de cet article et concernent l'adaptation, le changement de destination, la réfection et l'extension des constructions existantes, ainsi que la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation à l'intérieur du périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole, dans le respect des traditions architecturales locales.

Ces adaptations, changements de destination, réfection ou extension des constructions existantes doivent être préalablement soumis pour avis par l'autorité administrative compétente de l'État à la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).

• Cas des territoires couverts par un PLU

Les règles relatives aux constructions en milieu rural ont été modifiées à plusieurs reprises depuis la loi ALUR. En contrepartie d'un durcissement des possibilités de recours aux STECAL, des assouplissements

ont été permis en matière de changement de destination, d'extension ou d'annexes dans les zones agricoles et naturelles des PLU.

→ Le premier levier pour développer les constructions est celui des **STECAL**. Il s'agit des secteurs de taille et de capacité d'accueil délimités à titre exceptionnel par le règlement en zones naturelles, agricoles ou forestières. **Peuvent y être autorisés des constructions de façon générale, qu'il s'agisse de constructions nouvelles ou de changements apportés à des constructions déjà existantes** (article L.151-13). La question des extensions et des annexes ne se pose donc pas au sein des STECAL, car le principe de base est que la constructibilité y est admise. **Il s'agit cependant d'une faculté très encadrée**, puisque, depuis la loi ALUR, son exercice est censé rester exceptionnel (le caractère exceptionnel étant apprécié en fonction des circonstances locales). Par ailleurs, le règlement doit préciser les conditions de hauteur, d'implantation et de densité, permettant d'assurer la bonne insertion des constructions dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Enfin ces secteurs sont délimités après avis de la CEDEPNAF.

→ **En-dehors des STECAL**, existent des règles encadrant les possibilités de changement de destination, d'extension ou d'annexes. La définition de ces règles et de leur champ d'application revêt un rôle essentiel pour les habitants des zones agricoles hors STECAL, car le principe de base qui s'applique est celui de l'inconstructibilité.

Concernant les possibilités de **changement de destination**, les règles sont fixées par l'article L. 151-11. Son 2° prévoit que, dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, **le règlement peut désigner les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement** de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Le changement de destination est soumis, en zone agricole, à l'avis conforme de la CDPENAF prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime, et, en zone N, à l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Concernant les **extensions et annexes**, les règles sont fixées par l'article L. 151-12. Ce dernier prévoit que, dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, **les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'extensions ou d'annexes**, dès lors que ces extensions ou annexes ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site (article L. 151-12). **Cette faculté est strictement encadrée**, puisque le règlement du PLU doit préciser la zone d'implantation des annexes, ainsi que 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. Par ailleurs, les dispositions du règlement sont soumises à l'avis de la CDPENAF.

- Cas des territoires couverts par une carte communale

---

Pour les constructions dont la destination n'est pas agricole, c'est l'article L. 161-4 du code de l'urbanisme qui fixe les règles dérogatoires applicables dans les secteurs que la carte communale a choisi de rendre en principe inconstructibles. **Sont possibles l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension des constructions existantes.** On voit que les conditions encadrant la mise en œuvre de ces possibilités d'adaptation, de changement de destination, de réfection ou d'extension ne sont pas explicitées au niveau législatif. Toutefois, le régime applicable aux cartes communales n'est pas plus souple que celui qui concerne les autres types de territoires. L'article R. 162-1 prévoit en effet que, dans les territoires couverts par la carte communale, les autorisations d'occuper et d'utiliser le sol sont instruites et délivrées sur le fondement du règlement national d'urbanisme et des autres dispositions législatives et réglementaires applicables. Le contrôle de la CDPENAF prévu par le 1° de l'article L. 111-4 pour l'adaptation, le changement de destination, la réfection et l'extension des constructions existantes en zone de RNU s'applique donc dans le cas des cartes communales.

- Cas particulier des communes entrant dans le champ d'application de la loi relative au développement et à la protection de la montagne

L'article L. 122-5 édicte une règle générale selon laquelle l'urbanisation est obligatoirement réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants. Toutefois, l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension - le texte précise : limitée - des constructions existantes est possible.

## II. Le texte de la proposition de loi

L'article proposé apporte des assouplissements importants aux règles relatives aux extensions et annexes.

- Dans les territoires soumis au RNU

Le 1° de l'article 3 modifie le 1° de l'article L. 111-4 pour prévoir qu'outre les possibilités déjà admises d'adaptation, de changement de destination, de réfection et d'extension des constructions existantes pourront également être autorisée l'édification d'annexes ou de dépendances à un bâtiment existant.

- Dans les territoires soumis à la loi relative au développement et à la protection de la montagne

Le 2° de l'article 3 modifie l'article L. 122-5 pour permettre également l'édification d'annexes ou de dépendances à un bâtiment existant en sus des possibilités déjà admises d'adaptation, de changement de destination, de réfection et d'extension.

- Dans les territoires couverts par un PLU

Le 3° de l'article 3 modifie profondément l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme relatif aux extensions et annexes :

- le a) étend la faculté d'extension et d'annexe à tous les bâtiments (alors qu'elle concerne actuellement les seuls bâtiments d'habitation) et complète la notion d'annexe par celle de dépendance ;

- **le b) supprime l'essentiel de l'encadrement actuel des extensions et annexes** : le règlement du PLU ne serait plus tenu de préciser la zone d'implantation des annexes, ainsi que 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. Par voie de conséquence, l'obligation de soumettre ces dispositions du règlement à l'avis de la CDPENAF n'aurait plus lieu d'être maintenu. La seule condition à respecter serait donc de ne pas compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site.

- Dans les territoires couverts par une carte communale

Le 4° de l'article 3 procède à une réécriture complète de l'article L. 161-4 pour apporter trois modifications :

- il autorise l'édification d'annexes ou dépendances à un bâtiment existant dans les parties de la carte communale inconstructibles ;

- il introduit la notion de constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou participant à l'équilibre économique de l'exploitation. Cette notion nouvelle, créée par l'article 2 de la proposition de loi pour les territoires soumis au RNU et ceux couverts par une PLU est donc, de manière assez curieuse, étendue ici aux cartes communales à l'occasion du traitement de la problématique des extensions et annexes ;

- enfin, il précise que l'ensemble des dérogations à l'interdiction de construire, dans les secteurs désignés par la carte communale comme inconstructibles, sont possibles à condition qu'elles ne soient pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles.

### III. La position de votre commission

Redynamiser la construction et le développement en milieu rural implique de ne pas se limiter au seul cas des constructions liées aux exploitations agricoles, dont traite l'article 2.

En milieu rural, la préservation des espaces naturels et forestiers, mais aussi la prévention des conflits de voisinage entre agriculteurs et non

---

agriculteurs doit conduire à privilégier les constructions en zone déjà urbanisées, qu'il s'agisse des centre-bourgs ou des hameaux déjà existants.

Toutefois, il existe de fait un certain nombre de constructions à usage d'habitation dans les zones non urbanisées et ces habitations doivent pouvoir bénéficier d'aménagements limités sous la forme de construction d'annexes, c'est-à-dire de constructions accessoires, de faibles dimensions, ne pouvant être affectées à l'usage d'habitation, tels que garages, d'abris de jardin ou piscines.

L'article 3 ambitionne donc à la fois d'assouplir et d'harmoniser les règles relatives aux annexes pour que les habitants de tous les territoires soient désormais à égalité et ce quel que soit le régime applicable (RNU, PLU, carte communale).

Votre rapporteur souscrit sans réserve à cet objectif.

Toutefois, sur son initiative, votre commission a adopté un **amendement** visant à mieux encadrer le dispositif proposé et à le sécuriser juridiquement. Cet amendement réalise plusieurs changements :

- il **supprime la notion de dépendance**, qui n'est pas définie en droit de l'urbanisme, pour ne conserver que celle d'annexe. Il précise par ailleurs que ces annexes doivent être situées à proximité du bâtiment principal afin d'éviter le mitage ;

- il étend aux cartes communales le bénéfice de l'amendement du rapporteur adopté à l'article 2 afin que **puissent être autorisées dans les parties non urbanisées des cartes communales les constructions et installations utilisées en vue de la transformation, du conditionnement et de la commercialisation des produits agricoles et celles destinées à une activité d'accueil touristique ;**

- enfin, il soumet à **l'avis de la CDPENAF** les constructions et installations utilisées en vue de la transformation, du conditionnement et de la commercialisation des produits agricoles et celles destinées à une activité d'accueil touristique, lorsque ces constructions sont situées en carte communale. Cet avis de la CDPENAF est en effet prévu dans les territoires soumis au RNU. Il s'agit donc de prévoir le même garde-fou pour les communes en carte communale (**amendement n° COM-5**).

<p><b>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</b></p>
--

### Chapitre III

## Assouplir les procédures autorisant la construction ou l'ouverture d'un secteur à urbanisation

#### Article 4

(articles L. 111-5 et L. 151-11 du code de l'urbanisme)

### Avis simple de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers pour l'autorisation de certaines constructions

**Objet : Cet article supprime le caractère conforme des avis de la CDPENAF requis pour l'autorisation de certaines constructions en dehors des secteurs urbanisés**

#### I. Le droit en vigueur

• Le 4° de l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme dispose, par dérogation à la règle générale d'interdiction de construire en-dehors des parties urbanisées des territoires soumis au RNU, que **peuvent être autorisées les constructions ou installations approuvées suite à une délibération motivée du conseil municipal**, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune le justifie, en particulier pour éviter une diminution de la population communale, dès lors que ces constructions ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publiques, qu'elles n'entraînent pas un surcroît important de dépenses publiques et que le projet n'est pas contraire aux objectifs visés à l'article L. 101-2 (principes généraux du droit de l'urbanisme) et aux dispositions des chapitres I et II du titre II du livre Ier (lois montagne et littoral) ou aux directives territoriales d'aménagement précisant leurs modalités d'application.

L'article L. 111-5 prévoit par ailleurs que cette délibération du conseil municipal est soumise pour **avis conforme** à la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime.

• Sur les territoires couverts par un PLU, la CDPENAF se prononce également par un **avis conforme** sur les dispositions du règlement du PLU prévues au 2° de l'article L. 151-11 et visant à désigner dans les zones A, hors STECAL, les **bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination**. En zone N, c'est la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) qui se prononce par un avis conforme.

## II. Le texte de la proposition de loi

Le 1° de l'article 4 supprime le caractère conforme de l'avis rendu par la CNDPENAF lorsqu'elle se prononce sur les constructions autorisées sur délibération du conseil municipal dans les territoires soumis au RNU. C'est un retour au droit antérieur à la loi ALUR.

Le 2° supprime le caractère conforme de l'avis rendu par la CNDPENAF lorsqu'elle se prononce sur les règles relatives au changement de destination dans les zones A des PLU et le caractère conforme de l'avis rendu par la CDNPS lorsqu'elle se prononce sur les règles relatives au changement de destination dans les zones N.

## III. La position de votre commission

L'avis de la CDPENAF pour les autorisations de construction en zone non urbanisée est particulièrement utile à la préservation des espaces agricoles et il convient de le maintenir.

Toutefois, il n'y a pas de raison de donner à cette commission un droit de veto dans les deux cas particuliers actuellement prévus par la loi, à savoir les projets de construction autorisés sur délibération du conseil municipal dans les zones soumises au RNU et les changements de destination dans les zones A des PLU, hors STECAL.

Cet article crée un **régime homogène pour l'ensemble des avis rendus par la CDPENAF en prévoyant un avis simple dans tous les cas**. Cela va dans le sens de la **simplicité et de la clarté de la loi**. Cela a aussi le mérite de redonner son plein pouvoir d'arbitrage au représentant de l'État dans le département.

**Votre commission a adopté cet article sans modification.**

*Article 5*  
(article L. 122-6 du code de l'urbanisme)

**Secteurs dans lesquels l'urbanisation peut être autorisée en continuité des bourgs, villages, hameaux ou groupes de constructions traditionnelles ou d'habitation existants**

**Objet :** Cet article tend à permettre au PLU ou à la carte communale de prévoir des secteurs ouverts à l'urbanisation lorsque ceux-ci comportent des équipements de dessertes réalisés ou programmés ou ont fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'EPCI compétent.

**I. Le droit en vigueur**

En application de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme, qui définit un régime spécifique d'urbanisation dans les zones de montagne, **l'urbanisation ne peut être réalisée qu'en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants.** Ce principe n'interdit toutefois pas l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes ainsi que la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées.

Lorsque la commune de montagne est dotée d'un document d'urbanisme local – plan local d'urbanisme ou carte communale – il revient, le cas échéant, à celui-ci d'assurer la mise en œuvre de ce principe. Ainsi, aux termes de l'article L. 122-6 du code de l'urbanisme : **le plan local d'urbanisme ou la carte communale peut délimiter les hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants en continuité desquels il prévoit une extension de l'urbanisation,** en prenant en compte les caractéristiques traditionnelles de l'habitat, les constructions implantées et l'existence de voies et réseaux.

Il résulte de la jurisprudence administrative que cette mise en œuvre **ne saurait remettre en cause le principe de continuité,** et ouvrir ainsi à l'urbanisation des zones nouvelles en discontinuité de l'habitat existant : le classement serait alors considéré comme illégal.<sup>1</sup>

Le principe de continuité restreint donc très fortement les possibilités d'urbanisation future dans les communes de montagne. **L'article L. 122-7 du code de l'urbanisme autorise certes ponctuellement l'urbanisation en discontinuité,** la loi n° 2005-15 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux ayant entendu desserrer les contraintes d'urbanisation en montagne.

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 18 mai 1998, Commune d'Allonzier-la-Caille, n° 163708.

---

Ainsi, l'urbanisation en discontinuité peut être prévue par le PLU ou la carte communale dans **deux hypothèses** :

- **lorsque ce document d'urbanisme comporte une étude**, soumise à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), **justifiant**, en fonction des spécificités locales, **qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité** de l'urbanisation existante est **compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels**. Le PLU ou la carte communale doit alors délimiter les zones à urbaniser conformément aux conclusions de cette étude ;

- **en l'absence d'une telle étude, si le respect des objectifs** de protection des terres agricoles, pastorales et forestières, la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel ou la protection contre les risques naturels **impose une urbanisation qui n'est pas située en continuité** de l'urbanisation existante. Dans ce cas, le PLU ou la carte communale peut délimiter des hameaux et des groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement ou, à titre exceptionnel après accord de la chambre d'agriculture et de la CDNPS, des **zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées**.

## II. Le texte de la proposition de loi

Cet article vise à compléter l'article L. 122-6 du code de l'urbanisme **en permettant au plan local d'urbanisme ou à la carte communale d'ouvrir à l'urbanisation les secteurs dans lesquels une décision de réalisation d'équipements de desserte a été prise ou des opérations d'acquisition foncière substantielles ont été opérées**, sans pour autant que ces secteurs soient situés en continuité d'un bâti existant.

Selon notre collègue Jacques Genest, entendu par votre rapporteur, cette disposition vise en réalité à prendre en considération la situation de certaines communes qui, il y a plusieurs années, et notamment avant les lois n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, ont entrepris des lourds investissements d'acquisition foncière ou d'infrastructure dans des secteurs qui sont aujourd'hui devenus inconstructibles, compte tenu des nouvelles règles d'urbanisme existantes. Il s'agirait donc de **permettre la poursuite de l'urbanisation dans les seuls secteurs dans lesquels ces investissements sont d'ores-et-déjà intervenus** et non, comme le dispositif initialement proposé le laisse penser, d'ouvrir à l'urbanisation des secteurs en discontinuité des zones urbanisées pour lesquels la commune ou l'EPCI aurait décidé arbitrairement d'ouvrir à l'urbanisation.

### III. La position de votre commission

Dans sa rédaction initiale, cet article aurait en réalité procédé à une **extension potentiellement considérable de la notion de « continuité » prévue actuellement à l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme**, la continuité ne s'analysant plus seulement par rapport aux constructions existantes, mais également en fonction des schémas de desserte et des opérations d'acquisition foncière décidées préalablement. L'Association des maires de France (AMF), tout comme l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM), entendues par votre rapporteur, se sont d'ailleurs montrées très réservées sur ce dispositif, estimant qu'il constituait une remise en cause trop considérable de la règle de construction en « continuité » dont le principe légitime devait être préservé.

En l'état, il ne pouvait donc être maintenu.

Cependant, l'intention exprimée par notre collègue Jacques Genest de mettre à profit des équipements ou des acquisitions déjà effectuées par des communes, et qui ont déjà grevé leur budget, doit être prise en considération. **Permettre en effet, dans les communes de montagne, d'ouvrir à l'urbanisation des secteurs auparavant ouverts et desservis mais dans lesquels des constructions n'ont pas été édifiées constitue une utilisation qui conjugue bon sens et bonne gestion des fonds publics.**

Dans ces conditions, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a entendu **restreindre le dispositif proposé aux seules dessertes ou acquisitions foncières intervenues avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi (amendement n° COM-6).**

<p><b>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</b></p>
--

---

*Article 6*

(article L. 151-5 du code de l'urbanisme)

**Prise en considération, pour déterminer les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain contenus dans le PADD, de la taille des parcelles des communes de montagne ou à faible densité démographique**

**Objet : Cet article prévoit que, pour définir les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain contenus dans le PADD, la taille des parcelles des communes de montagne ou à faible densité démographique devra être prise en considération.**

### **I. Le droit en vigueur**

L'article L. 151-5 du code de l'urbanisme impose au projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de fixer notamment **des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.**

Ces objectifs doivent faire l'objet d'une justification au sein du rapport de présentation du PLU. À cette fin, l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme impose que ce rapport justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. La jurisprudence accorde une grande importance au contenu du rapport, ce qui la conduit à annuler, par voie de conséquence, la délibération approuvant ou révisant le PLU dont les dispositions serait ainsi insuffisamment justifiées dans le rapport de présentation.<sup>1</sup>

**La détermination de ces objectifs chiffrés est délicate, d'autant que plusieurs méthodes peuvent être retenues pour y parvenir, sans que ni le législateur, ni le pouvoir réglementaire n'aient défini les critères devant être pris en compte pour ce faire.** Les méthodes auxquelles peuvent faire appel les urbanistes sont donc nombreuses et diverses.

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 17 juillet 2013, SFR, n° 350380.

### **Les différentes sources à disposition pour établir le diagnostic et formuler les objectifs de modération de consommation de l'espace**

En pratique, les auteurs du PADD peuvent retenir les méthodes suivantes :

- l'analyse comparative de fonds cadastraux et/ou de photos aériennes, qui peut représenter un travail d'interprétation relativement lourd ;

- l'exploitation des bases fiscales, comme la base « Majic - mise à jour des informations cadastrales » (fichiers fonciers anonymisés de la direction générale des finances publiques), qui identifient l'état des parcelles (notamment la surface et la date de construction du bâti existant) et peuvent ainsi fournir certaines indications de consommation des espaces) ;

- l'exploitation d'autres bases de données telles que :

- le registre parcellaire graphique (RPG), qui comporte des données géographiques mises à jour annuellement à partir des déclarations de la Politique agricole commune (ces données ne concernent pas l'ensemble des surfaces agricoles et doivent être croisées avec des données sur le bâti et l'artificialisation pour déduire une consommation d'espaces) ;

- l'enquête sur la structure des exploitations agricoles (ESEA), qui constitue un recensement exhaustif tous les 10 ans auprès de l'ensemble des exploitations agricoles (les données renseignent sur la surface agricole utile à l'échelle de la commune du siège de l'exploitation et non à la commune ;

- les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) du marché foncier rural, qui donne une estimation de l'étalement urbain potentiel mais pas de la consommation réelle) ;

- la base « TOPO » produite par l'Institut géographique national (IGN), qui donne notamment une vision du bâti à l'échelle parcellaire (cette base est souvent mobilisée pour modéliser une enveloppe urbaine à partir des bâtiments) ;

- la base « Urban Atlas » qui comporte des données d'occupation du sol produites à partir de photographies satellites par l'agence européenne de l'environnement, uniquement pour les zones urbaines de plus de 100 000 habitants ;

- l'exploitation d'images satellitaires de type SPOT Thema, qui font apparaître des zones d'occupation des sols dont la tâche urbaine sur une maille large et, le cas échéant, des distinctions entre grandes destinations (habitat, activités, équipements), qui sur des territoires relativement vastes, permettent de donner des ordres de grandeur à l'échelle locale.

D'autres méthodes, moins courantes, peuvent également être employées dans certains territoires. Tel est le cas :

- de la méthode du différentiel agricole inventorié (MDAI) qui identifie la perte de terres agricoles déclarées dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), qui se base sur les déclarations des exploitants ;

- de la méthode de télé-détection « occupation des sols » (OCS) qui utilise des images satellitaires gratuites ainsi qu'une méthode d'interprétation automatisée sommaire. À ce jour, cette méthode ne permet pas de distinguer les différentes natures du bâti (logement, industrie, équipement...). Cette base est en cours de test par l'IGN ; son déploiement national est prévu à l'horizon 2018-2020.

Il apparaît essentiel, sur ce point, que les services en charge, au niveau des différents territoires, de l'élaboration des PLU, s'attachent à « croiser » plusieurs sources lors de ce diagnostic et de la définition des objectifs.

## II. Le texte de la proposition de loi

Le texte proposé par cet article prévoit de modifier l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme, mais **uniquement en tant qu'il concerne les communes de montagne ou les communes de faible densité démographique.**

■ Les **communes de montagne** sont définies par la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. Son article 3 dispose que les zones de montagne comprennent, en métropole, les communes ou parties de communes caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement important des coûts des travaux en raison de trois facteurs :

- soit l'existence, en raison de l'altitude, de conditions climatiques très difficiles se traduisant par une période de végétation sensiblement raccourcie ;

- soit la présence, à une altitude moindre, dans la majeure partie du territoire, de fortes pentes telles que la mécanisation ne soit pas possible ou nécessite l'utilisation d'un matériel particulier très onéreux ;

- soit la combinaison des deux précédents facteurs lorsque l'importance du handicap, résultant de chacun d'eux pris séparément, est moins accentuée ; dans ce cas, le handicap résultant de cette combinaison doit être équivalent à celui qui découle des situations résultant de chacun de ces facteurs.

Ces zones de montagne sont reconnues telles à raison d'une **double intervention du pouvoir réglementaire** : d'une part, un arrêté interministériel de délimitation de la zone ; d'autre part, un décret portant rattachement de cette zone à un massif spécifique.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En métropole, le décret n° 2004-69 du 16 janvier 2004 relatif à la délimitation des massifs a fixé six massifs : Alpes, Corse, Massif central, Massif jurassien, Pyrénées, Massif vosgien.

**Les communes de montagne, au sens de la présente proposition de loi, sont donc celles dont le territoire est situé en zone de montagne, au sens de la loi précitée du 9 janvier 1985.**

■ En revanche, les « *communes de faible densité démographique* » ne font pas l'objet d'une définition en tant que telle en droit positif.

**La notion de commune de faible densité démographique  
retenue par la proposition de loi**

Pour définir cette dernière notion, le texte proposé renvoie aux dispositions de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, récemment modifiées par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui définissent les principes devant être retenus pour élaborer les schémas départementaux de coopération intercommunale. Y sont en effet prévues des règles spécifiques permettant d'adapter le seuil démographique minimal des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui peut ainsi être fixé entre 5 000 et 15 000 habitants lorsque les EPCI existants ou en projets, alternativement :

- présentent une densité démographique inférieure à la moitié de la densité nationale, au sein d'un département dont la densité démographique est inférieure à la densité nationale ;

- ont une densité démographique inférieure à 30 % de la densité nationale ;

- comprennent une moitié au moins de communes situées dans une zone de montagne délimitée en application de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ou regroupant toutes les communes composant un territoire insulaire ;

- incluent la totalité d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 12 000 habitants issu d'une fusion intervenue entre le 1er janvier 2012 et la date de publication de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Ces seuils sont fixés par référence à la population municipale authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. La densité nationale est déterminée en divisant la somme des populations municipales des départements de métropole et d'outre-mer et des collectivités territoriales exerçant les compétences départementales par la somme des superficies de ces mêmes départements et collectivités territoriales. La densité démographique d'un département, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou d'un projet de périmètre d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est déterminée en divisant la somme des populations municipales authentifiées des communes qui le composent par la somme des superficies de ces communes.

■ Dans ces deux catégories de communes, le dispositif proposé prévoit que **les objectifs chiffrés de modération de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain**, dont devra justifier le rapport de présentation, **devront « tenir compte de la taille des parcelles »**.

### III. La position de votre commission

**Le calcul de la consommation de l'espace** au cours des dix années précédant l'élaboration ou la révision d'un PLU **constitue un sujet majeur, puisqu'il conditionne ensuite les perspectives d'évolution de l'urbanisation au regard des objectifs chiffrés qui sont définis**. Il est donc essentiel que les modalités retenues pour y procéder soient à même de donner un reflet aussi exact que possible de la réalité et ne soient pas de nature à entraver tout développement par l'application « mathématique » et rigide d'un coefficient de modération de l'espace.

Interrogée par votre rapporteur au cours de ses auditions, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer a estimé que la taille des parcelles n'introduisait *a priori* pas de biais dans l'analyse de la consommation d'espaces, les diverses méthodes utilisées pour opérer le diagnostic et définir les objectifs de consommation du PADD permettant d'être beaucoup plus précis. On peut rappeler à cet égard que le législateur laisse une grande latitude pour retenir localement les modalités de calcul de la consommation d'espace les plus pertinentes. L'article L.151-4 du code de l'urbanisme dispose en effet que l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, se font **en tenant compte des formes urbaines et architecturales**.

Pourtant, le dispositif proposé par l'article 6 met en relief une **difficulté majeure**, rencontrée en pratique : **dans bien des cas, lorsque qu'un bâti existant a été construit sur une parcelle relativement vaste** comme il en existe souvent dans les territoires ruraux et de montagne – par exemple, de 2 000 ou 3 000 m<sup>2</sup> – **l'espace de la parcelle laissé libre est considéré comme un espace consommable et susceptible d'être ouvert à l'urbanisation**. Cela découle de la volonté, exprimée par le législateur, d'urbaniser d'abord par une densification des espaces déjà urbanisés, et seulement dans un second temps d'ouvrir à l'urbanisation de nouveaux secteurs. Et c'est ce qui conduit, au niveau local, les services de l'Etat à considérer que les documents d'urbanisme doivent favoriser en priorité la densification des zones urbanisées peu denses par des constructions sur des terrains de plus faible emprise – environ 500 m<sup>2</sup>.

**Les objectifs chiffrés de consommation d'espace définis par les services déconcentrés en tenant compte du « potentiel de densification » des zones bâties peu denses sont cependant purement théoriques. Un tel**

---

**chiffrage fait en effet fi de la possibilité réelle**, dans les zones rurales, **de procéder à des opérations de densification**, dans la mesure où elles induisent nécessairement de diviser des parcelles existantes pour que celles-ci accueillent l'édification de constructions nouvelles.

Si des divisions foncières peuvent apparaître économiquement viables dans des bourgs ou des zones plus fortement urbanisées, et dès lors inciter les propriétaires des parcelles concernées à les diviser en vue de les donner à construire, elles ne le sont pas dans les zones les plus rurales. De sorte qu'en réalité, l'objectif de densification ne peut être atteint que par l'emploi de mécanismes de mobilisation du foncier lourds – comme la préemption ou l'expropriation – souvent hors de portée des petites communes.

Il en résulte qu'ainsi calculé, **l'objectif chiffré de consommation de l'espace se transforme en une impossibilité complète de construire, faute d'un foncier effectivement susceptible d'accueillir – dans les faits – une urbanisation. La planification urbaine trouve ici plus qu'ailleurs sa limite dans le respect du droit de la propriété foncière.**

Telle est la difficulté majeure que s'efforce de régler le texte initial de cet article.

Estimant néanmoins la rédaction initiale insuffisamment précise pour saisir et résoudre cette difficulté, votre rapporteur a présenté lors de l'examen du texte en commission un amendement tendant à permettre également la prise en considération de l'implantation du bâti existant sur les parcelles, tout en définissant mieux les communes dans lesquelles ce dispositif serait applicable. À l'issue d'une discussion sur la pertinence même de **la référence à la taille des parcelles pour la définition des objectifs du PADD**, votre rapporteur a préféré retirer son amendement afin de poursuivre la réflexion, d'ici la séance publique, sur l'opportunité de recourir à ce critère de taille.

Votre rapporteur soumettra donc à la commission, dans le cadre de l'examen des amendements de séance, un nouvel amendement qui, au **minimum**, et par cohérence avec la position adoptée par votre commission aux articles 8 et 9 de la présente proposition de loi,<sup>1</sup> **devrait définir les communes concernées par référence aux critères permettant de bénéficier des aides à l'électrification rurale**, tels qu'ils sont définis par le décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale.

<p><b>Votre commission a adopté cet article sans modification.</b></p>
--

---

<sup>1</sup> Cf. *infra*, le commentaire de l'article 8 de la présente proposition de loi.

---

*Article 7*

(articles L. 153–31 et L. 153-41 du code de l'urbanisme)

**Modalités de réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière dans le but d'accueillir un équipement collectif**

**Objet : Cet article soumet la réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière dans le but d'accueillir un équipement collectif à la procédure de modification du PLUI plutôt qu'à la procédure de révision simplifiée.**

**I. Le droit en vigueur**

• L'article L. 153-31 du code de l'urbanisme détermine les cas dans lesquels le plan local d'urbanisme doit être révisé. La **révision du PLU** est nécessaire dans quatre cas :

1° en cas de changement des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ;

2° en cas de réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière ;

3° en cas de réduction d'une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance ;

4° en cas d'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier.

Il est à noter que cette dernière disposition a été supprimée par erreur à l'occasion de la réécriture par ordonnance du livre 1<sup>er</sup> du code de l'urbanisme (version entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016).

La procédure prévue pour conduire la révision est la même que celle suivie pour élaborer le PLU (article L. 153-33). Toutefois, l'article L. L153-34 prévoit **une procédure de révision simplifiée** lorsque la révision a uniquement pour objet de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou est de nature à induire de graves risques de nuisance, sans qu'il soit porté atteinte aux orientations définies par le plan d'aménagement et de développement durables. Dans ce cas, le projet de révision 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.

• En application de l'article L. 153-36, la **procédure de modification** est la procédure requise pour apporter tout changement un PLU qui ne relève pas des changements rendant nécessaire une révision. Elle est sensiblement plus légère et plus rapide que la procédure de révision puisqu'elle ne touche pas aux objectifs ou aux protections fondamentales du PLU.

**Elle se décline en deux procédures : la modification de droit commun** prévue à l'article L. 153-31 **et la modification simplifiée** prévue aux articles L. 153-45 à L. 153-48. La première concerne les évolutions du PLU qui affectent sensiblement le niveau des droits à construire : elle est requise lorsque le projet de modification a pour effet :

1° Soit de majorer de plus de 20 % les possibilités de construction résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan ;

2° Soit de diminuer ces possibilités de construire ;

3° Soit de réduire la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser.

La modification simplifiée s'applique dans tous les autres cas.

• **En zones A et N**, les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics (**CINASPIC**) sont **autorisées de plein droit**, sans qu'il soit nécessaire de réviser le PLU, à une double condition :

- qu'elles ne soient pas contraires à la destination de la zone. Peuvent ainsi être autorisés la construction d'éoliennes, de châteaux d'eau ou encore d'antennes-relais, mais pas des équipements comme une salle des fêtes ;

- qu'elles ne soient pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées<sup>1</sup>.

On peut noter que, dans l'hypothèse où un projet ne répond pas de manière évidente à la qualification de CINASPIC, car non strictement nécessaire à des équipements collectifs ou à des services publics, le recours au STECAL peut être envisagé (notamment par les coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA) pour l'installation de constructions mutualisées pour l'agriculture, les huttes de chasse, abris de pêche, hangars de stockage de bois, de matériel agricole, abris pour chevaux à usage de loisirs...).

---

<sup>1</sup> Article L. 151-11 : « Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, le règlement peut : 1° Autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages (...) ».

---

Dans le cas où l'installation d'un équipement collectif en zone A ou N compromet l'activité agricole, pastorale et forestière exercée sur le terrain d'assiette, alors une révision simplifiée est nécessaire pour autoriser le projet.

## II. Le texte de la proposition de loi

Le 1° de l'article 7 modifie le 2° de l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme relatif aux cas de **révision** du PLU : la révision serait requise en cas de réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière, **sauf - et c'est la nouveauté introduite - lorsque cette réduction est indispensable à la réalisation de constructions ou d'installations nécessaires à des équipements collectifs**, à condition toutefois que ces équipements ne soient pas incompatibles avec l'activité agricole, pastorale ou forestière exercée sur leur terrain d'assiette et qu'il n'est pas porté atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

Le 2° de l'article est la conséquence directe du 1°. Il modifie l'article L. 153-41 pour prévoir que la réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière dans le but d'accueillir un équipement collectif relève désormais de la procédure de modification de droit commun du PLU. Il est nécessaire de prévoir explicitement cette disposition pour éviter que la réduction d'espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière ne relève, dans ce cas, d'une modification simplifiée -ce qui serait inadapté à l'importance du changement opéré.

## III. La position de votre commission

Cet article constitue une mesure de simplification normative et administrative bienvenue.

<p><b>Votre commission a adopté cet article sans modification.</b></p>
--

---

## Chapitre IV Dispositions financières

### *Article 8* (articles L. 332-11-1 et L. 332-11-2)

#### **Rétablissement de la participation pour voiries et réseaux dans les communes de montagne ou de faible densité démographique – Recours à des conventions de projet urbain partenarial dans les zones constructibles des cartes communales**

**Objet :** Cet article rétablit, dans les seules communes de montagne ou de faible densité démographique, la participation pour voiries et réseaux (PVR) abrogée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Il permet également de recourir à des conventions de projet urbain partenarial (PUP) dans les zones constructibles des cartes communales.

#### **I. Le droit en vigueur**

##### **1. La suppression de la participation pour voiries et réseaux depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015**

La loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 a procédé à une réforme d'ampleur de la fiscalité de l'urbanisme, consistant en la suppression échelonnée de plusieurs taxes ou participations existantes<sup>1</sup> et à leur remplacement par un dispositif limité à la taxe d'aménagement et au versement pour sous-densités, entrés en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2012.

Après une période transitoire (entre le 1<sup>er</sup> mars 2012 et le 30 décembre 2014), pendant laquelle les communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents ont eu la possibilité soit de continuer à utiliser ces taxes et participations en voie de suppression, soit d'adopter, en lieu et place, un taux majoré de la taxe d'aménagement pouvant aller jusqu'à 20 %, les communes et EPCI ont été soumis depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 au seul régime de la taxe d'aménagement et du versement pour sous-densité.

En conséquence, **a été supprimée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, la participation pour voiries et réseaux (PVR)**, les articles L. 332-11-1

---

<sup>1</sup> La taxe locale d'équipement (TLE), la taxe complémentaire à la TLE en Ile-de-France, la taxe départementale pour le financement des dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement TDCAUE, la taxe spéciale d'équipement routier de la Savoie, la participation aux équipements publics au titre des programmes d'aménagement d'ensemble (participation PAE), la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement (PNRAS), la participation pour voirie et réseaux (PVR), la participation des riverains en Alsace-Moselle.

---

et L. -332 -11-2 du code de l'urbanisme ayant été abrogés par la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014. **Cette participation ne peut donc plus être instituée.** Depuis cette date, il ne peut plus être pris de nouvelles délibérations propres à chaque voie, sur le fondement d'une délibération générale instituant la PVR avant cette date. En revanche, les délibérations propres à chaque voie, prises avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015, continuent à produire leurs effets pour les autorisations et déclarations d'urbanisme déposées après cette date, afin d'assurer l'égalité des contribuables devant les charges publiques.<sup>1</sup>

Dans le cadre de la réforme de 2010, cette suppression a été compensée par la possibilité de moduler, en application de l'article L. 331-14 du code de l'urbanisme, le taux de la taxe d'aménagement (de 1 % à 5 %) en fonction de secteurs déterminés et de majorer cette taxe d'aménagement jusqu'à 20 % dans les situations définies par l'article L. 331-15 du code de l'urbanisme.<sup>2</sup>

## 2. La convention de projet urbain partenarial

Instituée par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, la convention de projet urbain partenarial (PUP) permet aux communes de faire financer le coût des équipements publics par des personnes privées (propriétaires fonciers, aménageurs ou constructeurs). Son régime est fixé aux articles L. 332-11-3 et L. 332-11-4 du code de l'urbanisme.

Elle peut être conclue dans les **zones urbaines et les zones à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents d'urbanisme en tenant lieu**,<sup>3</sup> lorsqu'une ou plusieurs opérations d'aménagement ou de construction nécessitent la **réalisation d'équipements** autres que les équipements propres mentionnés à l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme. Elle a pour objet de **prévoir la prise en charge financière de tout ou partie de ces équipements.**

Elle a pour parties :

- d'une part, le ou les propriétaires des terrains, le ou les aménageurs et le ou les constructeurs ;

- et d'autre part, la commune ou l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou le représentant de l'État, dans le cadre des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 132-1 du code de l'urbanisme.

---

<sup>1</sup> Réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie à la question écrite n° 02667 de M. Philippe Leroy, JO Sénat du 10 janvier 2013, p. 74.

<sup>2</sup> Cf. *infra*, le commentaire de l'article 9 de la présente proposition de loi.

<sup>3</sup> En conséquence, une convention de PUP ne peut concerner que les zones U et AU des PLU ainsi que les zones U et NA des POS.

Avant la conclusion de la convention, les personnes ayant qualité pour déposer une demande de permis de construire ou d'aménager **peuvent demander à l'autorité compétente qu'elle étudie le projet d'aménagement** ou de construction et que ce projet fasse l'objet d'un débat au sein de l'organe délibérant. Cette autorité peut faire droit à cette demande sans y être tenue. La demande doit comporter la délimitation du périmètre du projet d'aménagement ou de construction, la définition du projet ainsi que la liste des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre.

En tout état de cause, la convention de PUP ne peut mettre à la charge des propriétaires fonciers, des aménageurs ou des constructeurs que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre fixé par la convention ou, lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci. Elle fixe les délais de paiement, la participation pouvant être acquittée sous forme de contribution financière ou d'apports de terrains bâtis ou non bâtis.

## II. Le texte de la proposition de loi

Le texte proposé entend rétablir, dans une rédaction très proche de celle applicable jusqu'au 30 décembre 2014, le dispositif permettant de soumettre les bénéficiaires d'autorisation de construire à une **participation pour voiries et réseaux**.

Deux éléments essentiels différencient néanmoins le nouveau dispositif par rapport au précédent :

- d'une part, le **périmètre de cette participation est modifié**, puisque celle-ci ne **pourrait être instituée qu'au profit des communes de montagne ou des communes de faible densité démographique** au sens de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales ;

- d'autre part, cette participation pourrait être instituée soit par la commune, soit par **l'établissement public de coopération intercommunale « compétent en matière de PLU »**. Dans le régime antérieur, cette prérogative était plus restrictivement accordée aux EPCI, puisque ces derniers ne pouvaient instituer de PVR que dans deux cas : soit - comme toute compétence communale - lorsque la « compétence PVR » leur avait été transférée ; soit, par application de l'article L. 332-13 du code de l'urbanisme, lorsqu'un EPCI ou un syndicat mixte était compétent pour la réalisation de tous les équipements susceptibles d'être financés par la PVR (voie y compris l'éclairage public et l'eau pluviale, eau potable, électricité, assainissement, éléments nécessaires au passage de réseaux de communication), le transfert de compétence intervenant alors de plein droit.

■ Le 1° du présent article définit, à l'article L. 332-11-1 du code de l'urbanisme, les **conditions de l'instauration de la participation pour voiries et réseaux dans la commune.**

Comme dans le régime antérieur, **deux délibérations** devraient être adoptées, soit par le conseil municipal, soit par l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de PLU :

- la **première instituerait le principe de la participation**, dont l'objet est de financer en tout ou en partie, lorsque ces travaux sont réalisés pour **permettre l'implantation de nouvelles constructions** :

- d'une part, la construction des voies nouvelles ou l'aménagement des voies existantes ;

- d'autre part, l'établissement ou l'adaptation des réseaux qui leur sont associés ;

- la **seconde déterminerait, pour chaque voie concernée**, les études, les acquisitions foncières et les travaux à prendre en compte pour le **calcul de la participation**, compte tenu de l'équipement de la voie prévu à terme. À ce titre, pourraient être financés :

- les études, les acquisitions foncières ainsi que les travaux relatifs à la voirie. Ces différents éléments comprendraient l'éclairage public, le dispositif d'écoulement des eaux pluviales et les éléments nécessaires au passage des réseaux souterrains de communication ;

- les réseaux d'eau potable, d'électricité et d'assainissement.

Seuls les études, les acquisitions foncières et les travaux à réaliser, définis par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI, pourraient être mis à la charge des propriétaires.

En cas de voie préexistante, si aucun aménagement supplémentaire de la voie n'est prévu, ces travaux pourraient ne concerner que les réseaux. Dans ce cas, l'organe délibérant compétent pourrait prévoir, avec l'accord du ou des établissements publics de coopération intercommunale ou syndicats mixtes compétents pour ces réseaux, que la participation leur sera versée directement ou par l'intermédiaire de la commune ou de l'EPCI.

Cette délibération devrait arrêter la part du coût mise à la charge des propriétaires riverains, répartie au prorata de la superficie des terrains bénéficiant de cette desserte et situés à moins de quatre-vingts mètres de la voie, cette distance pouvant, en fonction des circonstances locales, être modifiée sans pouvoir être supérieure à cent mètres ni inférieure à soixante mètres.

La délibération pourrait exclure de la participation :

- les terrains qui ne peuvent supporter de constructions du fait de contraintes physiques et les terrains non constructibles du fait de

---

prescriptions ou de servitudes administratives dont l'édiction ne relève pas de sa compétence ;

- les terrains déjà desservis par des réseaux d'eau et d'électricité, lorsqu'aucun aménagement supplémentaire de la voie n'a été prévu dans la délibération et que les travaux portent exclusivement sur ces réseaux.

En tout état de cause, comme sous l'empire du droit antérieur, la participation ne serait pas due pour les voies et réseaux compris dans le programme d'équipements publics d'une zone d'aménagement concerté (ZAC)<sup>1</sup> ou d'une convention de projet urbain partenarial (PUP).<sup>2</sup> En revanche, n'est plus mentionnée l'exclusion des voies et réseaux compris dans un programme d'aménagement d'ensemble (PAE), mais cette absence s'explique par le fait que ces PAE ne peuvent plus être institués depuis le 1<sup>er</sup> mars 2012, il n'existe plus aujourd'hui de PAE en cours.

Enfin, différence notable avec le droit antérieur, **il ne serait pas possible d'exempter de cette nouvelle PVR** les opérations de construction de logements sociaux mentionnés aux articles 278 *sexies* et 296 *ter* du code général des impôts et, en Guyane et à Mayotte, les constructions de mêmes locaux, dès lors qu'ils sont financés dans les conditions du II de l'article R. 331-1 du code de la construction et de l'habitation ou du b du 2 de l'article R. 372-9 du même code ; ces opérations étant exonérées de plein droit de la taxe d'aménagement (2° de l'article L. 331-7 et 1° de l'article L. 331-9 du code de l'urbanisme).

■ **Le 2° du présent article rétablit l'article L. 332-11-2 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure au 30 décembre 2014. Le régime de liquidation et de recouvrement de la PVR antérieur serait donc applicable sans aucun changement.**

Deux procédures d'exigibilité de la participation s'appliqueraient alternativement :

- **en principe, la participation serait due à compter de la construction d'un bâtiment** sur le terrain et serait recouvrée, comme en matière de produits locaux, dans des délais fixés par l'autorité qui délivre le permis de construire ;

- **par exception, par convention avec la commune, les propriétaires pourraient verser la participation avant la délivrance d'une autorisation de construire**, cette convention fixant le délai dans lequel la voie et les réseaux seront réalisés ainsi que les modalités de règlement de la participation, et précisant le régime des autres contributions d'urbanisme applicables au terrain, les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et l'état des équipements publics existants ou prévus.

---

<sup>1</sup> Cf. article L. 311-1 du code de l'urbanisme.

<sup>2</sup> Cf. article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme.

---

Cette convention serait créatrice de droit et, dès lors, pourrait conduire à indemnisation dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 105-1 du code de l'urbanisme.

Si la demande de permis de construire est déposée dans le délai de cinq ans à compter de la signature de la convention et respecte les dispositions d'urbanisme mentionnées par la convention, celles-ci ne pourraient être remises en cause pour ce qui concerne le cocontractant de la commune ou ses ayants droit. Si la voie ou les réseaux n'ont pas été réalisés dans le délai fixé par la convention, les sommes représentatives du coût des travaux non réalisés seraient restituées au propriétaire, sans préjudice des indemnités éventuelles fixées par les tribunaux.

■ Le 3° du présent article apporte un **aménagement ponctuel au régime du projet urbain partenarial (PUP)**, prévu par l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme, consistant à **en faire également bénéficier les communes qui sont dotées d'une simple carte communale**.

Cette mesure concernerait ainsi potentiellement les 6 370 communes dotées d'une carte communale.

### III. La position de votre commission

■ Les 1° et 2° de cet article permettent, au choix des communes situées en zone de montagne ou de faible densité démographique, de mettre en place un **instrument financier complémentaire permettant de faire financer certaines opérations lourdes par les bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme, afin de pas grever des budgets communaux souvent réduits, et en voie de diminution compte tenu de la baisse des dotations de l'État**.

Au cours des auditions menées par votre rapporteur, le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer a mis en doute la pertinence de la réintroduction de la PVR, en estimant que l'expérience passée avait démontré que cette participation ne pouvait être rentable que si tous les terrains du périmètre dans laquelle elle était instituée se construisaient et qu'elle était inadaptée aux petites communes. Il a indiqué que la taxe d'aménagement – même à son taux normal – ainsi que les conventions de PUP étaient des instruments plus appropriés et efficaces pour financer les équipements publics considérés.

Néanmoins, dès lors que, comme sous l'empire du droit antérieur au 1<sup>er</sup> janvier 2015, **l'institution de la PVR et le choix des voies auxquelles elle s'appliquera resteront à la décision de l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI éventuellement compétent, votre commission ne voit pas d'obstacle à son rétablissement**. Il appartiendra ainsi à chaque commune ou EPCI compétent d'évaluer quelle modalité de financement sera la plus adéquate. À cet égard, la situation particulière des zones de montagne et des zones rurales, dans lesquelles les travaux de voiries et de raccordement aux

réseaux sont souvent rendus plus coûteux à raison des contraintes géographiques, justifie que ce rétablissement profite à ces seules communes.

Pour autant, votre commission a souhaité, à l'initiative de son rapporteur (amendements n<sup>os</sup> COM-8, COM-9 et COM-10), modifier le dispositif proposé en :

- permettant de **soumettre à la PVR les terrains bénéficiant de la desserte et situés jusqu'à 150 mètres de la voie** concernée. Cette distance se substituerait à celle de 80 mètres, modulable de 60 à 100 mètres, prévue sous l'empire de l'ancien régime de PVR ;

- rétablissant, à l'instar de ce qui existait auparavant, la possibilité **d'exempter de PVR**, lorsque la décision a été prise de l'instituer dans la commune, **les opérations de construction de logements sociaux** ;

- **définissant les communes éligibles à ce nouveau dispositif en référence à la réglementation relative aux aides pour l'électrification rurale**. Il lui a semblé que les critères posés à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales n'étaient pas satisfaisants dès lors que cette disposition faisait référence à des moyennes démographiques nationales et départementales, qui ne permettaient pas de **centrer le dispositif sur son cœur de cible : les communes les plus rurales**. Elle lui a donc substitué un **renvoi aux critères actuellement prévus** pour que les communes puissent bénéficier des aides à l'électrification en application du décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale.

**Les critères pour bénéficier des aides à l'électrification rurale prévus par le décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale**

Aux termes de ce décret, les aides à l'électrification rurale bénéficient aux travaux ou opérations effectués sur le territoire de communes qui, au regard du dernier recensement en vigueur, présentent **cumulativement** les conditions suivantes :

- une **population totale inférieure à deux mille habitants** ;
- un **territoire non compris dans une « unité urbaine »**, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)<sup>1</sup>, **dont la population totale est supérieure à cinq mille habitants**.

<sup>1</sup> Pour l'INSEE, une unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. Toute commune n'appartenant pas à une unité urbaine est considérée comme rurale.

**Par dérogation** à ces règles, ces aides peuvent être étendues par arrêté motivé du préfet à des travaux effectués sur le territoire de communes dont la population totale est inférieure à cinq mille habitants, compte tenu notamment de leur isolement ou du caractère dispersé de leur habitat.

■ **S'agissant de l'extension, proposée par le 3<sup>o</sup>, des conventions de PUP aux communes dotées d'une carte communale, votre commission y est tout-à-fait favorable.**

Au cours de la discussion de la loi du 25 mars 2009, votre commission des affaires économiques avait déjà entendu, à l'initiative de son rapporteur, notre ancien collègue Dominique Braye, étendre le recours des conventions de PUP aux communes couvertes par une carte communale.<sup>1</sup> Néanmoins, la commission mixte paritaire réunie sur ce projet de loi avait retenu, en définitive, la position de l'Assemblée nationale en première lecture qui, par la voie de son rapporteur, estimait que « *le PAE [programme d'aménagement d'ensemble] étant conservé* », il ne « *voyait pas [...] ce qui pourrait justifier un élargissement du champ des communes pouvant conclure des conventions de projets urbains partenariaux. Il considère en effet que les PUP ont vocation à être mis en œuvre par des communes, en zones urbaines, ayant déjà réfléchi à l'orientation globale qu'elles souhaitent donner à leur politique d'aménagement et d'urbanisme, orientations qui se traduisent logiquement dans les PLU.* »<sup>2</sup>

**Or, dès lors que les PAE ont, en définitive, été supprimés et que les conventions de PUP sont donc les seuls instruments programmatiques existants, il n'y a pas d'obstacle à leur extension aux communes dotées d'une simple carte communale qui présente malgré tout un caractère programmatique, même si ce dernier est moins affirmé que dans un PLU.**

**Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.**

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 8 (Sénat, 2008-2009) de M. Dominique Braye, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 8 octobre 2008, commentaire de l'article 12.

<sup>2</sup> Rapport n° 1357 (AN, XIIIe lég.) de M. Michel Piron, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 18 décembre 2008, commentaire de l'article 12.

*Article 9*  
(article L. 331-15 du code de l'urbanisme)

**Élargissement des critères permettant le recours au taux majoré de la taxe d'aménagement dans les communes de montagne ou de faible densité démographique**

**Objet : Cet article tend à modifier l'article L. 331-15 du code de l'urbanisme afin d'élargir les critères permettant de fixer un taux majoré de la taxe d'aménagement dans les communes de montagne ou de faible densité démographique.**

**I. Le droit en vigueur**

En application de l'article L. 331-14 du code de l'urbanisme, **le taux de la taxe d'aménagement** est fixé, pour une période d'un an reconduite de plein droit pour l'année suivante si une nouvelle délibération n'est pas intervenue avant le 30 novembre, par délibération de l'organe délibérant de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale bénéficiaire de la part communale ou intercommunale de cette taxe.

**Ce taux peut être modulé, dans une fourchette comprise entre 1 % et 5 %, selon les aménagements à réaliser, par secteurs du territoire** définis par un document graphique figurant, à titre d'information, dans une annexe au plan local d'urbanisme ou au plan d'occupation des sols. À défaut de plan local d'urbanisme ou de plan d'occupation des sols, la délibération déterminant les taux et les secteurs ainsi que le plan font l'objet d'un affichage en mairie.<sup>1</sup> En l'absence de toute délibération fixant le taux de la taxe, ce dernier est fixé à 1 % dans les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale où la taxe est instituée de plein droit.

En outre, par une délibération motivée, ce taux peut faire l'objet d'une **majoration allant jusqu'à 20 % dans certains secteurs**. L'article L. 331-15 du code de l'urbanisme soumet cette possibilité à la **condition que la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux soit rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs**. Dans ce cas, il ne peut être mis à la charge des aménageurs ou constructeurs que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans ces secteurs ou, lorsque la capacité des équipements excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci.

La jurisprudence n'a, à ce jour, pas eu à se prononcer sur le caractère « substantiel » des travaux justifiant une majoration de la taxe.

---

<sup>1</sup> En application des articles L. 2121-24 et L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales.

---

Lorsque la taxe d'aménagement coexistait transitoirement avec les autres participations non encore abrogées exigibles des bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme, le vote d'un taux supérieur à 5 % dans un ou plusieurs secteurs avait pour effet d'interdire la perception de ces participations dans ces mêmes secteurs.<sup>1</sup>

## II. Le texte de la proposition de loi

Le texte proposé par cet article tend à modifier l'article L. 331-15 du code de l'urbanisme afin de permettre, dans les communes de montagne ainsi que les communes de faible densité démographique, de **voter un taux majoré de la taxe d'aménagement sans exiger que les travaux de voirie ou de réseaux rendus nécessaires en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées présentent un caractère substantiel**. Le simple constat que ces travaux ou équipements sont nécessaires seraient donc suffisant pour instituer une majoration.

En revanche, sur le territoire des autres communes, l'exigence de travaux substantiels serait maintenue.

## III. La position de votre commission

Cet article entend prendre en compte la situation propre des communes de montagne ou faiblement peuplées. Celles-ci disposent d'une capacité de financement public limitée, alors même que les conditions du relief ou la disposition des parcelles appellent souvent des travaux de voirie ou de réseaux d'un coût important, y compris quand ils n'ont pas matériellement un caractère substantiel.

Cette situation peut donc **justifier que ces communes bénéficient d'une faculté élargie de fixation d'un taux majoré de la taxe d'aménagement**. Votre commission y est en conséquence favorable.

Toutefois, elle a estimé qu'il n'y a pas lieu de cumuler la PVR ainsi rétablie avec la possibilité de fixer la taxe d'aménagement avec un taux majoré. Dans ces conditions, **à l'initiative de son rapporteur**, elle a décidé, comme cela était du reste le cas entre 2010 et 2015, **d'interdire le cumul du taux majoré de la taxe d'aménagement dans les secteurs où la PVR a été établie** par décision du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI. Seule la taxe au taux normal – qui peut déjà varier de 1 % à 5 % – pourra donc être exigée dans ces secteurs (amendement n° 11).

---

<sup>1</sup> Il s'agissait de : la participation pour raccordement à l'égout prévue à l'article L. 1331-7 code de la santé publique ; la participation destinée à la réalisation de parcs publics de stationnement prévue à l'article L. 332-7-1 ; la participation spécifique pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels prévue à l'article L. 332-8 ; la participation pour voirie et réseaux prévue à l'article L. 332-11-1 ; la participation des riverains prévue par la législation applicable dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

En outre, par coordination avec les modifications qu'elle a décidé d'introduire à l'article 8 de la présente proposition de loi, elle a adopté un **amendement de son rapporteur** substituant à la notion de communes de faible densité démographique celle de **communes répondant aux conditions fixées par décret pour bénéficier des aides à l'électrification rurale** mentionnées à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales (**amendement n° COM-12**).

**Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.**

*Article 10*

(articles L. 332-6, L. 332-6-1 et L. 332-28 du code de l'urbanisme)

**Coordinations liées au rétablissement de la participation pour voiries et réseaux – Obligation de faire figurer dans l'autorisation d'urbanisme la participation aux équipements propres**

**Objet :** Cet article assure des coordinations aux articles L. 332-6 et L. 332-6-1 du code de l'urbanisme liées au rétablissement de la participation pour voiries et réseaux à l'article 8 de la présente proposition de loi. Il impose également de faire figurer dans l'autorisation d'urbanisme la participation pour équipements propres qui peut être exigée, en modifiant à cette fin l'article L. 332-28.

**I. Le droit en vigueur**

**1. Le caractère limitatif des obligations susceptibles d'être mises à la charge des bénéficiaires d'autorisations de construire**

L'article L. 332-6 du code de l'urbanisme institue une **liste limitative des obligations que les bénéficiaires d'autorisations de construire peuvent se voir opposer**. Il en résulte que l'institution de toute autre contribution ou obligation à caractère financier que celles prévues à cet article présente un caractère illégal.<sup>1</sup>

Cet article vise en particulier, parmi ces obligations, les contributions directes « *mentionnées au c du 2° de l'article L. 332-6-1* » du code de l'urbanisme, c'est-à-dire la **participation spécifique pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels**, elle-même prévue à l'article L. 332-8 du même code, seule contribution directe aujourd'hui conservée après la réforme opérée par la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances

<sup>1</sup> Conseil d'État, 4 février 2000, n° 202981.

---

rectificative pour 2010 au profit de la taxe d'aménagement et du versement pour sous-densité. Il mentionne également les contributions aujourd'hui disparues : la PVR dans son régime antérieur à la loi de finances rectificative pour 2014 ainsi que la contribution exigible au titre d'un programme d'aménagement d'ensemble.

Enfin, l'article L. 332-28 du code de l'urbanisme précise notamment le **fait générateur** de cette contribution. Comme celles prévues avant leur suppression par la loi de finances rectificative pour 2014, cette contribution est prescrite, selon le cas, par le permis de construire, le permis d'aménager, les prescriptions faites par l'autorité compétente à l'occasion d'une déclaration préalable ou l'acte approuvant un plan de remembrement. Ces actes en constituent le fait générateur et en fixent le montant.

## **2. L'obligation de réaliser ou de financer des équipements propres**

Aux termes de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme, l'autorité qui délivre l'autorisation de construire, d'aménager ou de lotir peut exiger, en tant que de besoin, la **réalisation et le financement, par leur bénéficiaire, de tous travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement de la construction, du terrain aménagé ou du lotissement.**<sup>1</sup>

Ces équipements ne sont pas des équipements publics mais des **équipements affectés aux besoins exclusifs de l'opération de construction**. Il s'agit notamment de la voirie, de l'alimentation en eau, gaz et électricité, des réseaux de télécommunication, de l'évacuation et du traitement des eaux et matières usées, de l'éclairage, des aires de stationnement, des espaces collectifs, des aires de jeux et des espaces plantés.

Sont inclus également :

- de plein droit, les branchements des équipements propres à l'opération sur les équipements publics situés au droit du terrain sur lequel ils sont implantés et, notamment, les opérations réalisées à cet effet en empruntant des voies privées ou en usant de servitudes ;

- avec l'accord du demandeur et dans les conditions définies par l'autorité organisatrice du service public de l'eau ou de l'électricité, les raccordements aux réseaux d'eau ou d'électricité empruntant, en tout ou partie, des voies ou emprises publiques, sous réserve que ces raccordement n'excèdent pas cent mètres et que les réseaux correspondants, dimensionnés pour correspondre exclusivement aux besoins du projet, ne soient pas destinés à desservir d'autres constructions existantes ou futures.

---

<sup>1</sup> Toutefois, en ce qui concerne le réseau électrique, le bénéficiaire du permis ou de la décision de non-opposition est redevable de la part de la contribution prévue au troisième alinéa du II de l'article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, correspondant au branchement et à la fraction de l'extension du réseau située sur le terrain d'assiette de l'opération, au sens de cette même loi et des textes pris pour son application.

En cas de classement ultérieur dans la voirie et les réseaux publics, les travaux exigés au titre des équipements propres n'ouvrent pas droit à une action en répétition.

## II. Le texte de la proposition de loi

Le texte proposé vise, pour l'essentiel, à assurer les coordinations nécessaires à la bonne application des dispositions prévues à l'article 8 de la proposition de loi, qui restaurent la participation pour voiries et réseaux au sein des articles L. 332-11-1 et L. 332-11-2 du code de l'urbanisme.

À cette fin, **le 1°** de cet article modifie l'article L. 332-6 du code de l'urbanisme afin de **viser expressément la participation pour voiries et réseaux**, dans la rédaction envisagée par la présente proposition de loi, **au sein de la liste limitative des obligations qui peuvent être mises à la charge des bénéficiaires d'autorisations de construire.**

**Le 2°** rétablit la mention de la participation pour voiries et réseaux parmi les contributions aux dépenses d'équipement, mentionnées à l'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme, qui peuvent être demandées aux bénéficiaires de l'autorisation de construire.

**Le 3°** procède, en son **a)**, à la même coordination au sein de l'article L. 332-28 du code de l'urbanisme.

En revanche, son **b)** est étranger au rétablissement de la participation pour voiries et réseaux : il tend à **mentionner à l'article L. 332-28 l'obligation de réaliser ou de financer des équipements propres, en application de l'article L. 332-15 du même code.** Selon l'exposé des motifs, il s'agit ainsi de rétablir l'obligation de faire figurer dans l'autorisation ou la déclaration d'urbanisme la participation prévue au titre des équipements propres.

## III. La position de votre commission

Les **coordinations** liées au rétablissement de la participation pour voiries et réseaux proposées par cet article sont **nécessaires** pour en assurer la bonne application.

En revanche, **la mention des obligations liées à la réalisation ou au financement d'équipements propres est à première vue plus discutable.**

Certes, aux termes du premier alinéa de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme, il n'est pas expressément précisé que cette obligation est mentionnée dans le permis de construire, puisqu'il est seulement fait référence à la décision de « l'autorité qui délivre l'autorisation » d'urbanisme d'exiger ce financement ou cette réalisation. Cependant, le quatrième alinéa de ce même article vise directement « l'autorisation ». Il en découle qu'en pratique, l'article L. 332-15 est bien lu par les praticiens du droit de

l'urbanisme comme imposant que l'autorisation d'urbanisme mentionne **l'exigence d'une réalisation** de ces équipements.

Il n'en est pas de même du **financement** de tels équipements. Ainsi que l'ont souligné les services de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, entendus par votre rapporteur, pour faire figurer le coût des équipements propres dans l'autorisation (comme, par exemple, le coût du raccordement individuel au réseau d'eau), il faudrait en connaître le montant. Or, celui-ci ne peut être défini dès la délivrance de l'autorisation dans la mesure où il s'agit d'une affaire qui concerne le pétitionnaire (ou l'entreprise qu'il mandate) et le concessionnaire de réseau. Il en découle, selon ces mêmes services, que seul devrait figurer dans les autorisations d'urbanisme le montant des participations finançant les équipements publics, qui est connu à l'avance.

Aussi la modification apportée à l'article L. 332-28 du code de l'urbanisme serait-elle extrêmement difficile (à supposer que le montant mis à la charge du pétitionnaire puisse être connu avec exactitude dès la délivrance de l'autorisation) sinon impossible à mettre en œuvre en pratique. Dans ces conditions, **à l'initiative de son rapporteur**, votre **commission a décidé de supprimer la modification envisagée par le b) du 3° de cet article (amendement n° COM-13).**

**Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.**

### *Article 11*

#### **Gage financier**

**Objet : Cet article tend à prévoir un gage financier afin d'assurer la recevabilité financière de la présente proposition de loi.**

#### **I. Le texte de la proposition de loi**

Afin d'assurer la recevabilité financière de la présente proposition de loi, cet article prévoit :

- que la perte de recettes résultant, pour les collectivités territoriales, de la présente loi sera compensée par la majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement ;

- que la perte de recettes résultant, pour l'État, de la présente loi sera compensée par la majoration à due concurrence des droits mentionnés aux

articles 575 et 575 A du code général des impôts, c'est-à-dire les droits de consommation sur les tabacs.

## **II. La position de votre commission**

Les dispositions de la présente proposition de loi n'apparaissent pas entraîner une perte de recettes pour l'État ou pour les collectivités territoriales. Au contraire, elles prévoient de rendre plus dynamiques, au choix des collectivités ou établissements publics concernés, certaines participations exigées en cas d'autorisation de construire.

Dans ces conditions, **vo**tre commission, à l'initiative de son rapporteur, a décidé de supprimer cet article (amendement n° COM-14).

<p><b>Vo</b>tre commission a supprimé cet article.</p>
--

---

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 25 mai 2016, la commission a examiné le rapport et le texte sur la proposition de loi n° 543 (2015-2016), visant à relancer la construction en milieu rural.**

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je salue la présence de notre collègue Jacques Genest, auteur, avec plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains, de la proposition de loi que nous allons examiner.

**M. Daniel Laurent, rapporteur.** – Je suis très honoré d’être votre rapporteur sur cette proposition de loi, que j’ai cosignée, et dont je remercie Jacques Genest d’avoir pris l’initiative.

Au cours des dix dernières années, et récemment encore avec la loi d’avenir pour l’agriculture, la loi Alur, la loi Macron, les textes relatifs à l’urbanisme se sont succédé, afin notamment que l’urbanisation prenne mieux en considération les impératifs de protection de l’environnement et que se concilient de manière plus aisée les objectifs parfois contradictoires qui doivent guider la décision d’ouvrir de nouveaux territoires à l’urbanisation.

Cette démarche n’a cependant pas toujours suffisamment pris en compte la nécessité d’accompagner les espaces ruraux dans leur développement économique et démographique. Or, la construction en milieu rural ou dans les zones de montagne, pour autant qu’elle reste maîtrisée, constitue l’un des moyens du développement de ces territoires, en particulier lorsqu’ils sont éloignés des centres urbains.

Ainsi, les dernières lois en matière d’urbanisme ont eu pour objectif principal la limitation de l’étalement urbain, passant notamment par un principe de « gestion économe de l’espace », en ce qui concerne les schémas de cohérence territoriale (SCoT), et de « modération » de consommation de l’espace concernant les plans locaux d’urbanisme (PLU).

Cet objectif de modération est incontestablement nécessaire. Ainsi que l’a rappelé, lors des auditions, la Fédération nationale des sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural (FNSAFER), il a permis de réduire le rythme de l’extension urbaine et de ramener l’artificialisation des sols à quelque 50 000 hectares par an.

Néanmoins, l’interprétation souvent stricte de ces notions par les directions territoriales de l’Etat conduit à pénaliser particulièrement les communes rurales ou les communes de montagne, dans lesquelles les ouvertures à l’urbanisation et le nombre d’autorisations de construire délivrées depuis plusieurs décennies sont déjà significativement bas. On en vient alors souvent, au nom des principes précités, à imposer à ces

communes de limiter plus encore leurs possibilités de construire, réduisant parfois à néant toute perspective de développement.

En outre, la réglementation sur les constructions nouvelles - applicable sur l'ensemble du territoire national - peut conduire à des situations ubuesques. Ainsi, il est des cas où il est plus facile à un nouveau résident de s'implanter dans une commune rurale qu'à un exploitant agricole retraité ayant cédé sa ferme de rester sur ses terres en aménageant certains locaux à usage agricole pour en faire son habitation principale. Nous sommes tous confrontés, sur nos territoires, à de telles situations.

Comme l'ont souligné les associations d'élus au cours des auditions, et en particulier l'Association des maires de France (AMF), il faut reconnaître un véritable droit des communes rurales ou des communes de montagne à se développer. Ces territoires doivent rester des lieux de vie pour nos concitoyens, et ne sauraient se transformer en des « conservatoires » où plus aucune évolution du bâti n'est envisageable. Car la vivification de ces zones où dominent espaces naturels ou espaces agricoles implique que la construction de nouveaux bâtiments à usage d'habitation, à usage agricole, commercial ou artisanal, ou bien encore que le changement de destination de bâtiments existants, restent envisageables, tout en préservant les milieux.

Il ne s'agit évidemment pas de prôner l'abolition de tout encadrement mais de procéder aux adaptations nécessaires pour que le développement rural et celui des territoires de montagne soient également et effectivement pris en considération par la législation sur l'urbanisme : si dans ces territoires, la lutte contre le mitage doit rester une priorité, elle doit aussi favoriser un étalement urbain raisonnable.

Des ajustements doivent donc être trouvés pour mieux répondre aux besoins ordinaires et légitimes de leurs résidents. C'est dans cette voie que s'engage résolument la présente proposition de loi, qui s'ordonne autour de deux axes.

Le premier vise à mieux adapter les contraintes d'urbanisation aux spécificités des communes rurales ou de montagne.

Le chapitre premier consacre expressément le développement rural parmi les principes fondamentaux du droit de l'urbanisme (article 1<sup>er</sup>).

Le chapitre II entend offrir de nouvelles possibilités de construction et d'installation en milieu rural. En premier lieu, il facilite le développement des constructions et installations utiles à l'exploitation agricole, au-delà de la stricte notion actuellement retenue par le code de l'urbanisme de bâtiment « nécessaire » à l'exploitation. Seraient ainsi autorisées, de manière plus large, les constructions et installations « participant à l'équilibre économique de l'exploitation agricole » (article 2).

En second lieu, il permet la construction d'annexes et de dépendances aux constructions existantes dans l'ensemble des territoires

---

ruraux et, parallèlement, et dans ceux où cette possibilité est déjà ouverte, il assouplit les conditions, assez draconiennes, qui l'encadrent (article 3).

Le chapitre III propose plusieurs dispositifs destinés à assouplir les procédures qui autorisent l'édification de nouvelles constructions ou l'ouverture de nouveaux secteurs à l'urbanisation. Ainsi, serait supprimé le caractère conforme de l'avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) lorsqu'elle se prononce, d'une part, sur les constructions autorisées sur délibération du conseil municipal dans les territoires soumis au règlement national d'urbanisme (RNU), d'autre part, sur les règles relatives au changement de destination dans les zones A des PLU. De même pour l'avis rendu par la commission départementale de la nature des sites et des paysages (CDNPS) lorsqu'elle se prononce sur les règles relatives au changement de destination dans les zones N (article 4).

Par ailleurs, le PLU pourrait prévoir des secteurs ouverts à l'urbanisation lorsque ceux-ci comportent des équipements de dessertes réalisés ou programmés, ou ont fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent (article 5).

Ensuite, pour définir les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), la taille des parcelles des communes de montagne ou à faible densité démographique devrait désormais être prise en considération (article 6).

Enfin, la réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière serait désormais soumise à la procédure de modification du PLU plutôt qu'à sa procédure de révision simplifiée, lorsque cette réduction est nécessaire pour accueillir un équipement collectif (article 7).

Le second axe vise à rétablir ou à renforcer certaines participations d'urbanisme pour favoriser les projets d'aménagement.

Les communes rurales ou de montagne n'ont souvent pas les budgets suffisants pour financer des projets d'aménagements publics fréquemment rendus plus onéreux par les contraintes topographiques. Le nouveau régime des participations d'urbanisme – avec notamment la taxe d'aménagement, qui s'est substituée aux participations préexistantes – ne permet pas de faire financer les projets par les bénéficiaires des autorisations de construire dans des conditions permettant de les mener à bien.

Pour y remédier, la présente proposition de loi prévoit, d'une part, de rétablir la participation pour voiries et réseaux, dans son régime antérieur au 1er janvier 2015, en la réservant aux seules communes de montagne ou faiblement peuplées (articles 8 et 10) ; d'autre part, d'élargir la possibilité,

pour les communes de montagne ou faiblement peuplées, d'instituer une majoration du taux de la taxe d'aménagement (article 9).

À l'issue des auditions que j'ai conduites, et dans une démarche concertée avec notre collègue Jacques Genest, je vous sou mets aujourd'hui plusieurs amendements afin d'assurer la plus grande efficacité juridique des dispositifs de cette proposition de loi tout en les recentrant pour mieux répondre aux difficultés qui se présentent effectivement sur le terrain, dans les communes rurales ou de montagne.

**M. Jacques Genest, auteur de la proposition de loi.** – Je vous remercie de votre invitation. Cette proposition de loi issue d'un groupe de travail créé par Les Républicains, vise à débloquent des situations qui deviennent catastrophiques dans nos communes rurales. J'habite une commune rurale de 800 habitants en Ardèche et mon intention n'est ni de pousser les agriculteurs au départ, ni de menacer l'environnement, d'autant qu'il nous attire des touristes. Je m'inquiète, en revanche, de voir gronder une fronde de la ruralité. Les habitants du monde rural veulent pouvoir y travailler, y disposer de services. Et avant tout, ils veulent pouvoir y vivre. Or, dans les départements ruraux, les maires disent qu'en matière d'urbanisme, la situation est catastrophique, et qu'ils ne peuvent plus rien faire. Si bien que les communes soumises à un plan d'occupation des sols (POS) venant à échéance, au lieu d'élaborer un plan local d'urbanisme (PLU), qui aurait pour conséquence une réduction drastique des terrains disponibles à la construction, préfèrent le retour au régime du règlement national d'urbanisme (RNU). Et c'est l'État qui, dans cette configuration, instruit les dossiers : sachant le manque de moyens dont souffrent les directions départementales des territoires, on se demande comment ils le seront...

En matière de règles d'urbanisme, on a, quelle que soit la couleur du Gouvernement, accumulé les contraintes – certes parfois nécessaires, mais qui pèchent par leur uniformité. Or, on sait bien qu'en termes de construction, les besoins d'une commune rurale n'ont rien à voir avec celles d'une grande ville comme Paris. J'ajoute que nulle part dans le droit de l'urbanisme il n'est question de développement rural. On peut y voir, au mieux, un oubli, au pire, une omission volontaire.

Je remercie mon collègue Daniel Laurent pour son rapport et ne reviendrai que sur quelques points susceptibles de soulever débat. Pourquoi proposons-nous de rétablir la participation pour voirie et réseaux (PVR) dans les communes rurales, alors qu'existe une taxe d'aménagement ? Les maires des petites communes savent que viabiliser un secteur, comme je l'ai fait dans mon village de Coucouron, a un coût. Or, il est impossible d'équilibrer l'opération avec la taxe d'aménagement. En revanche, le pétitionnaire d'un permis de construire est très heureux de payer la PVR et d'avoir un terrain viabilisé. C'est pourquoi il me semble indispensable de remettre la PVR en place, éventuellement cumulable avec la taxe d'aménagement – mais pas

avec son taux majoré. N'oublions pas qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'une taxe, puisque cela correspond aux travaux effectués pour viabiliser le terrain. Il faut bien sûr que les propriétaires jouent le jeu, et ne vendent pas plus cher au motif que le terrain est viabilisé.

Dans certains départements, c'est notre deuxième constat, la direction départementale des territoires (DDT) interprète bien souvent les textes avec la plus grande rigueur. À l'occasion du passage d'un POS à un PLU, il peut arriver que la DDT déclare qu'une zone n'est plus constructible, alors que la commune avait entrepris des investissements pour la viabiliser. Autant de dépenses engagées pour rien ! D'où notre proposition, améliorée par un amendement du rapporteur : quand une commune a, avant la promulgation de la loi, viabilisé ou acheté un terrain aux fins de le viabiliser, ce terrain doit rester constructible. Question de bon sens paysan, indispensable à l'avenir de nos territoires - un bon sens que l'on a perdu de vue depuis quelques années.

Ne nous voilons pas la face, nous savons tous que le PLU est fait par la DDT, pas par le maire. Moyennant quoi l'on applique mécaniquement des coefficients. Or, nous avons besoin de terrains constructibles. Veut-on que nous en soyons réduits, dans un village comme le mien, à bâtir, plutôt que des maisons implantées sur un peu de terrain, des immeubles de dix étages ? Il faut être raisonnable ! Il faut considérer, dans le PADD, la nature et la structure de la commune et adapter le PLU en conséquence, sans, bien entendu, consommer trop de terres agricoles. Je suis maire d'une commune qui compte le plus grand nombre d'agriculteurs de l'Ardèche et pourtant, durant de nombreuses années, je n'ai jamais eu de problème de permis de construire. Les agriculteurs ne se sont jamais offusqués d'en voir délivrer : ils ne veulent pas vivre dans un désert. Où scolariseraient-ils leurs enfants ? Où iraient-ils acheter leur pain ? Où se feraient-ils soigner ?

Bref, il ne s'agit pas, pour nous, de pousser au laxisme mais d'essayer de débloquer des situations qui entraînent un mécontentement terrible. Le monde rural se sent abandonné : je compte sur votre sagesse pour lui rendre un peu d'espoir.

**M. Alain Duran.** - Certes, on ne peut que partager les objectifs inscrits dans l'exposé des motifs de votre proposition de loi : rétablir l'attractivité des zones rurales et promouvoir un aménagement du territoire rationalisé et équilibré. Ma première démarche, lorsque j'ai été élu maire de ma commune, a été de m'atteler à établir un POS, puis un PLU. Ma commune comptait 170 habitants, elle en compte aujourd'hui 250. J'ai conservé mon école, mes agriculteurs.

Il faut comprendre que le monde a changé autour de nous, et changer de logiciel. C'est pourquoi nous ne pouvons souscrire à cette proposition de loi, jugeant que le remède proposé est bien pire que le mal.

C'est lancer un mauvais signal, tant pour la protection du foncier agricole que pour l'aménagement du territoire et son attractivité.

Permettre la construction d'annexes et dépendances quel que soit le document d'urbanisme qui couvre la commune, supprimer les dispositifs d'encadrement et de concertation, en transformant, notamment, l'avis conforme de la CDPENAF en avis simple ? Ce serait renoncer à encourager les communes à se doter d'un PLU et tirer un trait sur tout le travail mené depuis vingt ans par de nombreux élus qui se sont engagés dans cette démarche.

En revenant sur des mesures de protection des zones naturelles et agricoles inscrites dans notre droit, depuis plus de quinze ans pour certaines, vous prenez le risque d'accélérer le mitage des paysages et du foncier agricole. À cet égard, la modification proposée du critère de continuité urbaine est particulièrement dangereuse pour la préservation de nos territoires.

Ce n'est pas parce que l'artificialisation des sols concerne davantage, ainsi que vous le soulignez, les zones urbaines et périurbaines qu'il ne faut plus protéger nos milieux ruraux. Cela va d'ailleurs à l'encontre du souhait d'une maîtrise rationnelle de l'artificialisation des sols exprimé par le monde agricole, que nous avons également entendu. Le postulat du texte est en réalité assez sommaire : les dispositions existantes sont considérées en bloc comme des contraintes, et il convient, selon vous, d'opérer un retour en arrière, en les supprimant une à une, quitte à passer par pertes et profits les équilibres qui les ont justifiées : cohérence dans l'aménagement du territoire, attractivité, préservation des paysages, du foncier agricole, de la continuité urbaine pour un meilleur accès aux équipements.

Pour relancer la construction et valoriser le développement en milieu rural, des outils existent. Il faut à présent s'en emparer. Des assouplissements ont été apportés, notamment dans la loi d'avenir pour l'agriculture. En matière de changement de destination des locaux, pour en faire des bâtiments d'habitation, les règles ont été assouplies. En matière d'extension des bâtiments d'habitation et de leurs annexes, la loi Macron a déjà donné des résultats. Par ailleurs, l'ouverture, à compter du 1<sup>er</sup> janvier dernier, du prêt à taux zéro pour la réhabilitation du bâti ancien s'est avérée très pertinente pour les zones rurales et les anciens centres-bourgs. En quatre mois, 40 % des opérations sont comptabilisées en zone C. Preuve que l'outil est utilisé dans le monde rural.

Il ne s'agit pas pour nous de dire qu'aucune question ne se pose, mais nous estimons que d'autres dispositions peuvent être proposées pour améliorer le droit existant. Les élus locaux auraient souvent besoin d'un accompagnement, d'un « service après vote » pour éviter des situations que vous avez évoquées, où l'on voit des maires ruraux revenir au RNU plutôt que d'élaborer un PLU - ce qui est très grave. On ne peut que souscrire aux

tentatives d'allègement des contraintes procédurales en matière d'urbanisme, mais si et seulement si les principes fondamentaux de protection des espaces et de l'activité agricole sont respectés. Or, force est de constater que vos propositions et les critères qui les accompagnent sont sujets à trop d'interprétations, comme l'a confirmé l'Association des maires de France, que nous avons entendue. Cela pourrait remettre en cause le point d'équilibre que l'on a su trouver au travers de dispositifs que nous avons voté depuis quatre ou cinq ans. On ne peut que récuser cette approche, qui marque un recul dans la protection des terres agricoles et l'aménagement du territoire.

**M. Daniel Dubois.** – À l'aune de ce que je viens d'entendre, je me sens plus proche de Jacques Genest que d'Alain Duran. Sans doute l'approche de nos administrations déconcentrées n'est-elle pas la même partout, mais pour ce qui me concerne, j'entends parfaitement ce que dit notre collègue Genest, et je regrette que le peu de publicité donné à cette proposition de loi ne lui ait pas permis d'attirer des signatures qu'elle n'aurait pas manqué de recueillir.

L'aménagement du territoire ? Dans toutes les études, il est question de prospective sur le fait urbain, mais c'est oublier que notre territoire, qui n'est pas immense, est pourtant très diversifié : la France est un grand jardin. L'approche du fait urbain ne saurait se passer de la prise en compte de sa périphérie, et du rural. Or, on est aujourd'hui, je le dis sans détour, dans l'hypocrisie. N'opposons pas l'urbain au rural, entend-on répéter à l'envi, car ils sont complémentaires. Mais comme maire d'une commune passée de 250 habitants à 400 aujourd'hui, je sens très profondément une contraction : tous les textes mis en œuvre depuis un certain nombre d'années, et leur application sur les territoires – peut-être, dans certains cas, du fait d'une administration trop zélée – témoignent très clairement d'une volonté de limiter la construction sur les territoires ruraux.

**M. Alain Duran.** – Allons !

**M. Daniel Dubois.** – Dans un certain nombre de groupes de travail, on prend de grands engagements, on jure de s'employer à préserver nos écoles. Mais à quoi servira-t-il de nous battre, demain, pour regrouper nos écoles et y introduire les technologies numériques, pour faire en sorte d'avoir des cabinets médicaux, des services publics, si la population de nos territoires ruraux, qui est en train de vieillir, ne se renouvelle pas ? L'équilibre dans l'aménagement du territoire passe aussi par la régénération de la population – ou pour le moins, son renouvellement. Or, dans un certain nombre de territoires, on voit la population vieillir et se paupériser. C'est une problématique majeure.

Quelles sont les raisons de ce dédain des territoires ruraux ? Y a-t-il derrière cela un dessein politique ? Je le pense. Je ne sais s'il faut y voir la volonté d'une haute administration qui imposerait ses vues, mais j'y vois en

tout cas une grande, une réelle injustice pour les territoires ruraux. Ceux qui donnent la possibilité aux territoires urbains de se densifier, de se développer, d'utiliser des terrains, grâce aux réserves foncières, interdisent dans le même mouvement aux territoires ruraux d'utiliser une infime partie de ces réserves pour assurer le renouvellement de leur population.

Qu'au chapitre premier de cette proposition de loi, on mette le développement rural au même rang que le développement urbain est donc à mon sens une excellente chose. C'est reconnaître que les ruraux valent autant que les urbains.

Le rétablissement de la PVR me paraît incontournable. Ma commune a établi une carte communale. Quand l'administration s'est déplacée à cette fin, elle s'est contentée de dénombrer les « dents creuses » du village, pour nous déclarer *in fine* que nos projets de construction devraient désormais s'y limiter. Je le dis très ouvertement, si je n'avais pas été sénateur, si je n'avais pas connu le préfet, si je n'étais pas monté au créneau, en martelant que les propriétaires de ces dents creuses ne voulaient pas vendre, et que nous interdire de classer un terrain - en plein centre du village, soit dit en passant - en zone constructible, c'était nous interdire de construire. Pour pouvoir rendre constructibles ces deux hectares, que la commune avait achetés, il a fallu que je remonte jusqu'au préfet. Qu'on ne vienne pas me dire, après cela, que l'administration ne s'emploie pas à bloquer notre développement !

**M. Michel Le Scouarnec.** - J'appartiens au milieu rural, j'ai été maire d'une commune rurale. Il faut être très attentif aux difficultés que rencontrent ces communes. Je pense aux écoles, aux services publics en général. Souvent, il faut parcourir de grandes distances pour y accéder, et cela provoque une grande insatisfaction.

La question des dents creuses dans les hameaux et les villages me préoccupe d'autre façon. Dans le Morbihan, on nous interdit d'y construire. La ministre, Mme Cosse, a compris l'insistance des maires sur cette question. C'est un interdit contraire au souci d'économie du foncier, puisque l'on nous pousse à l'étalement, en même temps que l'on fait mourir les centres des hameaux et des villages. Nous voulons, à l'inverse, travailler en faveur de la vie en milieu rural et du bien-être de ceux qui y sont établis.

Cela dit, je crains que les dispositions de ce texte ne créent un risque d'étalement. Il ne faut pas aller trop loin. Tous les syndicats agricoles que je rencontre, dont la FDSEA du Morbihan, avec laquelle j'ai des réunions régulières, insistent sur la nécessité d'économiser le foncier agricole. Il faut dire que la Bretagne est très touchée par l'artificialisation. En quinze ou vingt ans, nous avons perdu l'équivalent d'un département. Le problème n'est peut-être pas le même en Ardèche. Oui, il faut permettre de construire dans les dents creuses, car ce ne sont pas des terrains agricoles, mais de là à faciliter la construction sur des terres agricoles... Certes, on ne peut pas, dans le monde rural, se mettre à construire des immeubles de plusieurs

étages, mais on peut tout de même faire du semi-collectif, à un étage. On ne peut plus accepter de construire des maisons individuelles sur des parcelles d'un demi-hectare.

L'interprétation de la DDT ? Mme Pinel elle-même, du temps qu'elle était ministre, avait reconnu qu'elle varie d'un département à l'autre. Pour moi, une loi ne doit pas être à ce point interprétable : nous vivons dans la même république.

En somme, toutes ces questions méritent certes d'être posées, mais je ne suis pas favorable à des aménagements trop larges au droit de la construction.

**Mme Élisabeth Lamure.** – Je remercie l'auteur de la proposition de loi et notre rapporteur. Je partage assez largement la vision de Daniel Dubois sur l'aménagement de l'espace rural et juge cette proposition de loi très utile. Elle apporte les assouplissements nécessaires pour que les constructions se développent, d'une manière harmonieuse, dans les communes rurales. Je salue, notamment, le retour de la PVR, la suppression de l'avis conforme des commissions départementales, la substitution de la notion de « révision » par celle de « modification » du PLU, dans un certain nombre de cas. Des mesures bien nécessaires, à cette condition que soient respectés l'environnement et les terres agricoles.

En revanche, je redoute par-dessus tout le mitage. On a vu trop de paysages abîmés par des constructions mal placées. Aussi je m'inquiète, monsieur le rapporteur, de l'assouplissement que vous évoquez aux règles de construction ou d'extension en faveur du logement des agriculteurs. Il ne faudrait pas que l'on en revienne à la dérive observée dans les années 1960-1970 où le fils de l'agriculteur, reprenant l'exploitation, construisait sa villa où il le voulait. Le maire donnait toujours son feu vert. Et c'est ainsi que l'on se retrouve, quelque temps plus tard, avec des maisons *in fine* revendues à de nouveaux ruraux, qui ont d'autres exigences. Je souhaite que cet aspect du texte soit bien bordé : la réglementation qui existe aujourd'hui est assez bien appliquée et rend plutôt service aux maires lorsqu'il s'agit d'accorder des permis de construire.

Peut-être, enfin, serait-il bon de préciser ce que l'on entend par « commune rurale ». Est-ce affaire de densité, de démographie, de l'un et l'autre ? Car il faut savoir clairement à qui ces mesures s'adressent.

**M. Franck Montaugé.** – Nous sommes un peu, sur ce sujet, pris dans des injonctions contradictoires, et le mérite de cette proposition de loi est de nous permettre de mener une analyse *ex post* de la gestion du foncier dans notre pays. Pour moi, il ne faut pas aller jusqu'à la déconstruction réglementaire contre laquelle Alain Duran nous mettait en garde. Nous pouvons nous rejoindre sur un objectif commun, véritable enjeu national et de souveraineté, la préservation du foncier agricole productif. Il faut s'y recentrer.

---

Une remarque sur nos outils d'urbanisme : je suis convaincu que les outils que sont les PLU, les PLU intercommunaux (PLUI), construits sur des PADD, peuvent répondre aux attentes des territoires et de leurs élus, dans une approche rationalisée de consommation du foncier, notamment *via* la réhabilitation des bourgs-centres et de leur périphérie. Il y a là, pour moi, un axe pertinent, qui aiderait tant à préserver la surface agricole productive qu'à répondre aux objectifs légitimes d'accueil de populations nouvelles sur nos territoires ruraux. C'est une question nationale, qui touche la plupart de nos bourgs, dont les centres sont souvent désertés, et dont la réhabilitation, certes onéreuse, serait le moyen d'accueillir une population nouvelle. Le problème est le même que dans les centres-villes anciens. C'est un vrai sujet, que n'aborde pas la proposition de loi. S'y atteler nous ferait pourtant progresser collectivement, dans le sens des objectifs que se donne cette proposition de loi.

**M. Michel Houel.** – La paupérisation est partout, y compris en Ile-de-France. La Seine-et-Marne, dont je suis l'élu, et qui représente la moitié du territoire de la région, comprend des secteurs en voie de paupérisation. Parmi nos 400 communes de moins de 2 000 habitants, toutes les petites communes rurales de l'est du département sont concernées. Ceux qui y habitent doivent faire 80 à 100 kilomètres par jour, dans les conditions que l'on connaît, pour aller travailler. La loi Alur, avec la règle des fameux 300 mètres carrés, nous a fait beaucoup de mal. Cela ne laisse pas la place, lorsque l'on construit, de prévoir un emplacement de parking. Si bien que les véhicules se retrouvent sur le trottoir, avec les difficultés que l'on sait pour se garer le week-end.

Je soutiens donc pleinement cette proposition de loi. Il ne faut pas croire que seuls les territoires ruraux reculés sont abandonnés. En Ile-de-France, dans un département qui compte 1,4 million d'habitants, des zones sont touchées, qui méritent d'être soutenues.

**M. Jean-Jacques Lasserre.** – Je voterai ce texte. Dans notre diable de pays, on ne cesse d'imaginer des dispositifs qui s'appliquent à tous, quelles que soient les situations locales. Nous sommes tous les observateurs de ce qui se passe chez nous : entre le prix du mètre carré à Biarritz et celui qui a cours à Estérençuby, il y a un gouffre. Les problématiques ne sont pas les mêmes. Je persiste à dire que la préservation du foncier agricole est un objectif pertinent, mais que la question se pose de façon absolument différente selon les lieux. Or, souvent, cet objectif devient un alibi qui nous empêche d'avancer. Les prélèvements fonciers problématiques concernent en priorité les terrains proches des zones urbaines, en première et en seconde couronne. C'est là qu'il y a des besoins ; c'est là que les paysans vendent très cher le foncier dont ils disposent, oubliant que c'est un fusil à un coup.

Dans nos départements, il y aura, à proche échéance, de la déprise agricole. Tout simplement parce que faire de la céréale à un prix de vente au quintal en dessous du prix de revient finit par être dissuasif... Tout débat

---

autour des prélèvements fonciers doit donc se mener avec un minimum de précaution. Je suis persuadé que ces prélèvements ont des visages très divers, et ce n'est pas derrière cela que l'on doit s'abriter, au risque de s'interdire d'avancer. Il faut donner un peu de pouvoir, un peu de liberté aux acteurs. Entre une loi qui contraint et des espaces de liberté qui favorisent les initiatives, je préfère la seconde voie. Les possibilités qui seront offertes permettront peut-être à un agriculteur isolé de se diversifier un peu, de créer un atelier, de présenter ses propres produits. Je pense sincèrement utile que dans les secteurs les plus difficiles, on autorise l'initiative, et c'est pourquoi je voterai ce texte. La solution des collectifs, dans nos zones, est non seulement inappropriée mais destructrice de la culture française. N'allons pas nous embarquer dans des affaires qui ne marcheront pas.

Le mitage ? Les situations sont différentes selon que l'on se trouve en zone céréalière ou d'élevage. En zone d'élevage, comment empêcher un agriculteur de chercher à s'installer à proximité de son atelier, sauf à favoriser des ateliers hors sol, installés en zone urbaine ? Ce n'est pas là notre objectif.

Enfin, n'oublions pas que la loi encourage les PLUI et que les communautés de communes, devenues plus puissantes, imposeront leur document, quelle que soit la différence entre les zones sur lesquelles elles s'étendent. Il faut en tenir compte.

**M. Ladislav Poniatowski.** – Cette proposition de loi a le mérite de mettre les pieds dans le plat, mais elle ne répond absolument pas à toutes les situations. Je m'explique. La ruralité, dans certains coins de France, qui ne se limitent pas à l'Ardèche ou à l'Ariège, est en train de mourir. Même en Ile-de-France, a insisté Michel Houel, la paupérisation gagne. C'est très révélateur.

Toutes les dispositions récentes, qui ont conduit au regroupement des communautés de communes, aux créations de communes nouvelles, ne sont pas une solution pour les zones rurales qui rencontrent des problèmes. Elles accélèrent la disparition d'un certain nombre de services publics. Lorsque l'on regroupe des communautés de communes, certaines administrations en profitent pour supprimer des services. Les banques, aussi, suppriment des agences. Quant aux regroupements d'écoles, ils vont s'accélérer.

Daniel Dubois a eu raison d'insister sur la question du renouvellement démographique. Ce ne sont pas seulement les jeunes qui se détournent des zones rurales, les plus âgés, aussi, préfèrent aller s'installer où ils trouvent des médecins, des équipements de sécurité. Or, les médecins disparaissent des zones rurales. Et les pharmacies, si l'on en croit le rapport sorti la semaine dernière, suivent la même pente.

Mettre clairement le doigt sur ces réalités et tenter de trouver des solutions est une bonne chose, mais les réponses apportées dans ce texte ne

peuvent valoir partout. Un exemple, dans la région PACA, tandis que le bord de mer fait face à une explosion touristique, l'arrière-pays compte bien des zones pauvres et menacées. Or, la loi s'applique à tous. L'idéal serait de pouvoir faire son marché, de mettre en œuvre des idées s'appliquant à certains territoires et pas à d'autres. La tâche ne sera pas facile. Réintroduire la PVR dans certaines zones rurales, d'accord, mais sans pour autant remettre en cause l'ensemble des règles d'urbanisme du pays. L'exercice n'est pas facile, mais cela dit, bravo d'avoir mis les pieds dans le plat.

**M. Martial Bourquin.** – J'appelle l'attention sur le foncier agricole. Les Safer, qui ont été entendues, s'inquiètent beaucoup de ce texte. Comment aider à construire dans le rural, telle est la question posée. Il s'agit de ne pas y répondre n'importe comment. Il existe des règles en matière d'urbanisme. Beaucoup de communes ont mis en place des cartes communales, des SCoT s'établissent dans des zones qui ne sont pas seulement urbaines, la qualité de nos villages mérite d'être préservée : si l'on fait n'importe quoi, on s'expose à l'étalement, au mitage. Sur de tels sujets, le remède est souvent pire que le mal. Les questions posées sont bonnes, mais les réponses ne sont pas toujours adaptées. Je connais des communes rurales passées de 500 à 2 000 habitants. Cela suppose une stratégie d'aménagement du territoire qui ne passe pas uniquement par l'habitat mais prenne en compte l'emploi, les services, les voies de communication, le numérique. En matière d'habitat, il est une autre voie, qui peut être empruntée par les communautés de communes, pour donner les moyens à des communes de mettre en place des politiques. Cela peut passer, par exemple, par la construction de logements sociaux dans un centre-bourg, qui du même coup y ramènent du commerce. Tout autre chose est d'envisager d'assouplir les règles de construction dans les zones naturelles : on ne sait pas jusqu'où cela nous mènera.

Ceci pour dire que la proposition de loi qui nous est présentée comporte tellement d'incertitudes que nous ne pouvons pas la voter.

**M. Joël Labbé.** – On ne se penchera jamais assez sur la question de la ruralité et de son développement. La terre agricole, terre nourricière, doit être préservée, que ce soit en zone rurale ou en périphérie de villes. Ce qui ne veut pas dire qu'il faille se montrer obtus.

Le risque de financiarisation des terres agricoles, un sujet sur lequel je travaille et dont nous parlerons bientôt, pose la question de l'agriculture familiale. Laisser notre agriculture basculer dans la financiarisation serait une catastrophe, au-delà même du cadre national, pour l'Europe et pour le monde. Il est essentiel de donner les moyens à l'agriculture familiale de vivre – cela passe aussi, d'ailleurs, par l'agrotourisme, par l'ouverture de chambres d'hôtes rurales.

La question du logement des agriculteurs, et notamment les jeunes, est elle aussi centrale. Les cantonner aux zones constructibles ne tient pas ; il faudrait trouver une formule qui, tout en autorisant l'aménagement sur

l'exploitation, lie le bénéficiaire de l'autorisation, pour éviter que trois ans plus tard, la maison ne soit vendue.

Faisons confiance aux élus, ais-je entendu dire. Mais on sait que les élus locaux – je l'ai été, et j'en ai gardé la fibre – sont sous la pression de leur population. D'où la nécessité de cadrer. J'entends également dire que l'idéal serait, en légiférant, de cibler exclusivement les zones rurales, mais ce n'est pas possible.

Pour toutes ces raisons, je suis encore réservé sur ce texte et je souhaite que nous y travaillions encore, afin que les écologistes puissent le voter.

**M. Bruno Sido.** – Il est extrêmement difficile de légiférer en la matière, parce que la France a plusieurs visages. Quelle commune mesure entre les villages-rues de l'est de la France et les bourgs resserrés du Midi ? Entre le Morbihan, où l'on manque de terres, et la Haute-Marne, où les exploitations agricoles font des centaines d'hectares, sur lesquels il n'y aura bientôt plus de résidents ? Entre un village qui n'a pas perdu d'habitants et un autre à qui l'on interdit de faciliter l'installation d'un jeune, alors même qu'on n'y a pas construit depuis vingt ans ?

Il faudrait reprendre tout cela – mais cette proposition de loi, déjà sur le métier, nous arrive un peu tard –, afin que la loi reste très générale tout en laissant marge à des adaptations locales, *via* une réglementation départementale. On aura beau discuter sans fin, on ne trouvera jamais la solution qui convienne à tous, parce qu'aucune zone ne ressemble à une autre ni n'a les mêmes problèmes qu'une autre.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous reprendrons nos travaux après l'audition de Mme Isabelle Kocher, prévue à 10 heures.

*La réunion est suspendue à 9 h 57.*

.....

*La réunion reprend à 11 h 45.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous poursuivons notre examen, et passerons aux amendements après la réponse de notre rapporteur aux intervenants.

**M. Daniel Laurent, rapporteur.** – L'audition à laquelle nous venons de participer nous en dit long sur les évolutions dans lesquelles nous sommes engagés – révolution technologique, changement climatique... Le moment est opportun de tenter de faire évoluer le milieu rural, et de lui donner la possibilité de se développer. Pour ne parler que des effets du réchauffement climatique, sachant combien dramatiques seraient les conséquences, alors que 80 % de l'économie mondiale est en bordure de mer,

s'il dépassait les 2 degrés, on mesure tout l'intérêt à développer des territoires aujourd'hui négligés.

J'ai compris qu'Alain Duran était opposé à la plupart de nos propositions, et notamment celles qui touchent à la notion de continuité urbaine. Il est vrai que 50 000 hectares de terres agricoles continuent de disparaître chaque année. C'est bien pourquoi je propose, par voie d'amendement, de resserrer la formulation d'origine de la proposition de loi, un peu large, dans un souci de pragmatisme.

Daniel Dubois, comme toujours animé d'un réalisme pragmatique, a répondu à bien des objections d'Alain Duran, et conforté le sens de cette proposition de loi. Merci à lui. Il a raison de souligner la paupérisation et le vieillissement touchant les territoires ruraux, qui doit tous nous alerter, de même que les injustices dont souffrent ces territoires. Il a également pointé le zèle de l'administration, qui s'exerce de façon très variable selon la personnalité des agents, plus ou moins tolérants.

Michel Le Scouarnec a évoqué les « dents creuses ». Question complexe. Selon qu'il s'agit d'une zone littorale ou d'une zone de montagne, les circonstances et les règles ne sont pas les mêmes. Sans compter qu'il peut s'agir de propriétés privées, sur lesquelles la commune n'a pas la main. Quant à sa préoccupation relative à la taille des parcelles, un article de la proposition de loi y répond.

Merci à Elisabeth Lamure d'avoir souligné l'utilité de ce texte. À ses remarques, je réponds que la CDPENAF continuera de rendre un avis, simple, et que le préfet jouera son rôle. Il faut avoir conscience, je le dis tout net, que certaines des personnalités qui font partie de ces commissions départementales ne s'avisent pas toujours de la réalité des sols ou des besoins de développement du territoire. D'où le passage que nous proposons d'un avis conforme à un avis simple.

Comment définir une « commune rurale » ? demandez-vous. J'avoue qu'il est difficile de se fonder sur un nombre d'habitants : quel plafond retenir, et comment éviter les effets de seuil ? C'est pourquoi j'ai pensé aux critères déjà retenus par un décret du 14 janvier 2013 relatif aux aides à l'électrification rurale, qui prévoit deux seuils cumulatifs : une population totale inférieure à deux mille habitants au regard du dernier recensement en vigueur et un territoire non compris dans une « unité urbaine », au sens de l'INSEE, dont la population totale est supérieure à cinq mille habitants. Cela correspond à ce que l'on vise : les communes rurales de faible densité ne se situant pas dans une zone urbaine importante. L'autre possibilité résidait dans l'application de la loi NOTRe, mais elle tablait sur des moyennes nationales et départementales. Ce qui veut dire que dans un département comme le mien, la Charente-Maritime, dotée d'un littoral attractif, très peuplé, tout l'arrière-pays, à vocation rurale, aurait été pénalisé.

À Franck Montaugé, j'indique que le texte ne remet pas en cause la démarche qui vise à élaborer des PLU ou PLUI intégrés au cadre du PADD. Pour ce qui est de l'aménagement des bourgs-centres, nous apportons une réponse. Quant à leur revitalisation, c'est un vrai sujet, mais que l'on ne saurait traiter au travers de cette proposition de loi. D'autres réponses peuvent être apportées, *via* l'Anah (Agence nationale d'amélioration de l'habitat) et d'autres organismes.

Michel Houel a souligné que même en Ile-de-France, des communes rurales se paupérisent. Il a émis des critiques sur le critère des 300 mètres carrés de la loi Alur. La proposition de loi recherche justement des solutions mieux appropriées.

Jean-Jacques Lasserre est soucieux de la préservation des terres agricoles, et je sais qu'il plaide pour que pèse l'avis favorable des chambres d'agriculture. Il est vrai qu'elles sont composées pour bonne part d'agriculteurs, qui ont conscience des difficultés.

Je le suis également sur les dangers des PLU intercommunaux. Dans les territoires ruraux, nous sommes réservés, considérant que c'est dans la proximité qu'on agit au mieux et qu'il faut laisser la possibilité aux maires de développer leur territoire. Il est vrai que ce ne saurait être un axiome...

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – J'avoue que je suis très favorable aux PLU intercommunaux. Mais je conçois qu'il y ait des divergences radicales de point de vue sur la question.

**M. Daniel Laurent, rapporteur.** – Merci à Ladislas Poniatowski de nous approuver pour avoir mis « les pieds dans le plat ». La ruralité s'affaiblit, on le constate tous les jours, avec l'élargissement des communautés de communes, les communes nouvelles, l'imbroglio de nouvelles lois qui nous handicapent plutôt que de nous rendre service, et la disparition des services publics. Comme je le disais, entre le littoral et l'arrière-pays, l'écart se creuse. Entre la terre et la mer, il faut trouver un équilibre.

Les Safer s'inquiètent de cette proposition de loi, nous alerte Martial Bourquin. Elles nous ont, en effet, fait part de leurs inquiétudes, et nous les avons reçues, pour les rassurer, et leur montrer que nos amendements corrigent les excès initiaux du texte, et tiennent compte des normes environnementales et autres, qui sont protégées.

Nous sommes tous d'accord, Joël Labbé, sur la nécessité de préserver les terres agricoles, avec sens, modération et intelligence. Le logement des jeunes agriculteurs ? Nos propositions le prennent en compte. Les vieux agriculteurs, qui veulent vivre et mourir – le plus tard possible, on les comprend – là où ils ont toujours vécu, ont souvent transmis leur exploitation à leurs enfants, qui ont besoin de se construire une maison à proximité du siège de l'exploitation. Certains sont tentés de dire que l'on n'a pas besoin d'être à proximité d'une exploitation nouvelle pour la gérer. Mais

certaines autres, comme Gérard Bailly, sont fondés à faire valoir que lorsque l'on a de belles bêtes à soigner, on a besoin d'être sur place. Les cas sont à apprécier. Il faut être conscient, et coopérant, pour permettre à l'agriculteur de s'implanter sur son siège d'exploitation.

Tout à fait d'accord avec Bruno Sido sur la nécessité d'adapter la réglementation à la spécificité des territoires. C'est précisément l'objet de cette proposition de loi.

#### EXAMEN DES ARTICLES

**M. Alain Duran.** – J'ai bien compris le propos de notre rapporteur : ses amendements adoucissent, fait-il valoir, la première mouture du texte. Nous nous abstiendrons néanmoins, sauf sur celui qui concerne les coopératives d'utilisation de matériel agricole, intéressant.

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

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté sans modification.*

#### *Article 2*

**M. Daniel Laurent, rapporteur.** – L'article 2 vise à faciliter le développement des constructions et installations utiles à l'exploitation agricole au-delà de la stricte notion de bâtiment nécessaire à l'exploitation, actuellement en vigueur.

Si l'objectif est bon, puisqu'il s'agit de faciliter la diversification des activités pour assurer la pérennité de certaines exploitations agricoles, la notion de constructions « participant à l'équilibre économique de l'exploitation agricole » ouvre cependant trop largement les possibilités de construction. Les réalisations autorisées doivent rester en rapport direct avec l'activité agricole de l'exploitation, et donc servir à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production. Par ailleurs, en cas de diversification vers des activités d'accueil touristique, ces dernières doivent conserver un caractère complémentaire à l'activité agricole, sans devenir prépondérantes.

Mon amendement n° 4 apporte ces deux précisions, qui bornent le dispositif. Il s'agit d'adapter le droit aux nouvelles réalités économiques de l'activité agricole sans rompre pour autant avec le principe selon lequel les zones agricoles doivent être avant tout destinées aux activités agricoles.

**M. Alain Duran.** – Le droit en vigueur autorise déjà les constructions destinées à des activités exercées dans le prolongement de l'activité agricole – vente de produits à la ferme ou hébergement touristique, par exemple. Nous nous abstiendrons.

**M. Gérard Bailly.** – Je suis cosignataire de cette proposition de loi, mais j'ai cependant deux inquiétudes. Dans ma région, presque tous les agriculteurs ont quitté les villages, déplaçant leur exploitation, la plupart du temps à grand frais. Martial Bourquin, qui connaît bien le Haut Jura, ne me démentira pas. Or, bien souvent, ils ont dû se déplacer à nouveau, parce que l'on a laissé l'urbanisation s'étaler : comment étendre une exploitation quand des habitations se sont construites à 100 mètres ? D'où l'amendement que j'ai déposé, et qui vous sera soumis tout à l'heure.

Je suis d'accord sur le fond avec cet amendement du rapporteur, mais je m'inquiète à l'idée que les hébergements touristiques dont on va autoriser la construction pourraient être un jour vendus à une tierce personne, ce qui signifie que l'agriculteur ne pourra plus étendre son exploitation. Alors que 90% des exploitations sont amenées à s'agrandir, se heurter à un voisin ronchon peut être un vrai empêchement.

Autre remarque. On voit désormais des bâtiments se construire dans tous les anciens jardins de nos villages, au motif de ne pas empiéter sur les terres agricoles. Mais qu'appelle-t-on ainsi ? Quand, à l'orée d'un village comme le mien, on trouve quatre hectares d'un mauvais terrain qui n'est pas même propre à y faire paître des moutons, on n'a pas le droit d'y construire sous prétexte qu'il est à 300 mètres !

**M. Gérard César.** – Cet amendement, qui assouplit les dispositions de la loi Alur, est très important. Dans mon village, un jeune agriculteur a ouvert des chambres d'hôte « trois épis ». Or, le PLU lui interdit la construction d'une piscine, parce qu'il est en zone agricole. Il faut mettre un peu de souplesse et d'intelligence dans les textes, car l'interprétation qu'en fait à l'heure actuelle la DDT contredit souvent notre volonté de législateurs.

**M. Marc Daunis.** – Je confirme ce qu'a dit Alain Duran, les extensions sont déjà autorisées par la loi.

Pour rebondir sur ce qui vient d'être dit, je rappelle que lorsque l'on travaille en législateur, on n'aboutit jamais à des solutions parfaites, car la loi est générale, mais s'applique à une réalité complexe. À quoi sommes-nous invités ? À trouver une démarche prenant en compte cette complexité, tout en générant le moins possible d'effets nuisibles. Or, à peser les bénéfices et les risques de cette proposition de loi, on se rend compte que la balance est déséquilibrée : ce texte ouvre des brèches qui pourraient se révéler extrêmement dangereuses. Je rejoins en cela mes collègues Duran et Bailly. Et à Gérard César, je réponds que c'est justement par une révision du PLU, dans la confiance faite aux élus locaux, que le type de problème qu'il soulève peut se résoudre.

**M. Gérard César.** – La DDT ne veut pas !

**M. Marc Daunis.** – Au lieu de quoi, pour ne résoudre que quelques cas, vous envisagez des aménagements qui pourraient se révéler très dangereux.

**Mme Élisabeth Lamure.** – Pour revenir à l’amendement, comment circonscrire ce qu’est une installation « utile » à l’exploitation, par opposition à une installation « nécessaire » à l’exploitation ? La rédaction retenue ouvre à mon sens beaucoup trop largement la faculté de construire : je m’abstiendrai.

*L’amendement n° Com-4 est adopté.*

*L’article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Article additionnel après l’article 2*

**M. Daniel Laurent, rapporteur.** – L’amendement n° 2 vise à permettre aux coopératives d’utilisation de matériel agricole (CUMA) de bénéficier de la dispense de recours à un architecte pour les constructions à usages agricoles inférieurs à 800 m<sup>2</sup>. Avis favorable.

*L’amendement n° Com-2 est adopté et devient article additionnel.*

### *Article 3*

**M. Daniel Laurent, rapporteur.** – Mon amendement n° 5 procède à plusieurs aménagements. Ses 1°, 2° et 3° suppriment la notion de dépendance, qui n’est pas définie en droit de l’urbanisme, pour ne conserver que celle d’annexe. Ils précisent par ailleurs que ces annexes doivent être situées à proximité du bâtiment principal, afin d’éviter le mitage.

Son 4° étend aux cartes communales le bénéfice de mon amendement à l’article 2 - qui ne visait précédemment que les territoires soumis au RNU ou couverts par un PLU. Ainsi pourront être autorisées dans les parties non urbanisées des cartes communales les constructions et installations utilisées en vue de la transformation, du conditionnement et de la commercialisation des produits agricoles et celles destinées à une activité d’accueil touristique. Son 5°, enfin, soumet lesdites constructions et installations à l’avis de la CDPENAF.

**M. Alain Duran.** – Autoriser de nouvelles constructions en zone naturelle agricole hors tout document d’urbanisme nous paraît très dangereux. Comme l’a souligné Marc Daunis, c’est une bombe à retardement. Nous voterons contre l’amendement.

*L’amendement n° Com-5 est adopté.*

**M. Gérard Bailly.** – Mon amendement n°1 vise à éviter que les projets d’extension des exploitations agricoles ou forestières ou des sociétés passant en groupement agricole d’exploitation en commun (GAEC) ne soient rendues impossibles par les règles d’urbanisme.

**M. Marc Daunis.** – Vous allez finir par tuer l’agriculture !

**M. Daniel Laurent, rapporteur.** – L’article 2 apporte une réponse adaptée, puisqu’il autorise les constructions et installation nécessaires à l’exploitation agricole au sens large. L’amendement est satisfait : retrait ?

**M. Gérard Bailly.** – Je visais les extensions futures, qui ne sont pas mentionnées.

**M. Daniel Laurent, rapporteur.** – En tout état de cause, la rédaction de cet amendement demanderait à être revue.

**M. Gérard Bailly.** – Je le retire, et le retravaillerai d’ici à la séance.

*L’amendement n° Com-1 est retiré.*

*L’article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 4**

*L’article 4 est adopté sans modification.*

#### **Article 5**

**M. Daniel Laurent, rapporteur.** – Mon amendement n° 6 a pour objet de recentrer le dispositif proposé par l’article 5, dont la rédaction initiale pouvait laisser entendre que le principe de construction en « continuité » du bâti existant dans les zones de montagne était de fait totalement aboli. Or, cette règle doit être conservée dans son principe afin de préserver ces zones d’un mitage plus important de l’espace.

Le dispositif porterait dès lors sur les seules opérations d’aménagement ou les opérations d’acquisition foncière déjà effectuées, à la date de la promulgation de la présente loi, sur des terrains qui, dans un ancien état de la réglementation des sols applicable dans des communes précédemment situées en zone de montagne, avaient été ouverts à l’urbanisation. Il s’agit de garantir un bon usage des deniers publics en faisant en sorte que des investissements publics, souvent lourds, déjà réalisés servent effectivement à l’urbanisation. L’exception, très circonscrite, visant à tenir compte d’opérations passées, serait à ce titre mentionnée à l’article L. 122-7 du code de l’urbanisme. C’est ce que vous expliquait Jacques Genest dans son propos introductif.

*L’amendement n° Com-6 est adopté.*

*L’article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 6**

**M. Daniel Laurent, rapporteur.** – Mon amendement n° 7 a deux objets. D’une part, il tend à prendre en considération, pour la détermination des objectifs de modération de la consommation de l’espace et de lutte contre l’étalement urbain, non seulement la taille des parcelles, mais également l’implantation du bâti existant sur celles-ci, afin que ces objectifs soient définis au plus près des réalités locales. D’autre part, il tend à mieux définir la notion de « commune de faible densité démographique » par référence aux règles d’éligibilité aux aides à l’électrification rurale, ainsi que je m’en suis expliqué.

**M. Gérard Bailly.** – Qu’entend-on par « taille des parcelles » ?

**M. Daniel Laurent, rapporteur.** – Il s’agit de tenir compte de la taille des parcelles dans le chiffrage des objectifs de consommation d’espace qui doivent figurer dans le PADD : lorsque des constructions sont implantées sur des parcelles vastes, la partie non construite de ces parcelles ne doit pas nécessairement être considéré comme un espace à consommer et donc être inclus dans ce chiffrage.

**M. Gérard Bailly.** – Qu’est-ce que cela veut dire ? Cela manque de précision.

**M. Daniel Laurent, rapporteur.** – Il s’agit d’éviter un biais qui se rencontre en pratique dans le calcul de la consommation d’espace.

**M. Daniel Gremillet.** – L’idée est bonne, mais la rédaction proposée ne règlera rien. Une personne qui achète une parcelle sera certes limitée dans le bâti, mais le reste de la parcelle n’en gardera pas pour autant vocation agricole. La solution n’est pas simple à trouver, car on ne saurait porter atteinte au droit de propriété, mais je partage votre souci.

**M. Jacques Genest, auteur de la proposition.** – Quand on fait le PADD, on considère le bâti existant. Dans nos communes rurales, les maisons sont bâties sur des parcelles de 300 à 400 mètres carrés. Il s’agit d’éviter que s’applique bêtement une règle automatique, et de tenir compte du passé. Ce sont essentiellement les zones de montagne qui sont concernées.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – J’estime que vous placez le curseur un peu bas dans la définition de la commune « de faible densité ». A 2 000 habitants, on exclut tous les bourgs dans lesquels sont installés de petits commerces, qui participent à l’attractivité d’un territoire. Je crains un effet d’éviction : les gens ne s’installeront plus dans ces bourgs, mais dans les villages alentour. Je n’ai pas de solution, mais je constate que les bourgs qui comptent entre 2 000 et 3 500 habitants se trouvent dans un vide : ils ne sont considérés ni comme des bourgs d’appui, le seuil étant fixé à 3 500 habitants, ni comme des territoires ruraux puisqu’ils comptent plus de 2 000 habitants.

**M. Daniel Laurent, rapporteur.** – On se heurte souvent à des difficultés avec des seuils, mais pas en l’espèce. Le décret relatif aux aides à l’électrification sur lequel je me suis fondé pour retenir ce seuil de 2 000 habitants prévoit que ces aides peuvent être étendues, par arrêté motivé du préfet, sur le territoire des communes dont la population totale est inférieure à 5 000 habitants, compte tenu notamment de leur isolement ou du caractère dispersé de leur habitat. La rédaction que je vous propose renvoyant à ce décret, les communes répondant aux conditions ici décrites pourront bénéficier de cette dérogation. Cela dit, je propose de retirer l’amendement, qui ne règle pas parfaitement les difficultés de formulation de l’article 6. Je vous proposerai un nouvel amendement afin de mieux préciser les choses.

*L'amendement n° Com-7 est retiré.*

*L'article 6 est adopté sans modification.*

#### **Article 7**

*L'article 7 est adopté sans modification.*

#### **Article additionnel après l'article 7**

**M. Daniel Laurent, rapporteur.** – On ne peut pas se mettre d'accord sur un projet urbanistique intercommunal tant que les frontières des intercommunalités ne sont pas arrêtées. Dans ces conditions, le délai du 27 mars 2017 pour élaborer le PADD paraît irréaliste. Je suis donc sur le principe, favorable à l'amendement n° 3, qui l'allonge au 31 décembre 2017. Toutefois, force est de constater qu'il est sans lien évident avec le texte en discussion... Retrait, sinon défavorable.

**M. Alain Duran.** – Le projet de loi égalité et citoyenneté en cours d'examen devrait y pourvoir, en assouplissant ce calendrier.

*L'amendement n° Com-3 n'est pas adopté.*

#### **Article 8**

*L'amendement de cohérence n° Com-8 est adopté.*

**M. Daniel Laurent, rapporteur.** – Mon amendement n° 9 vise à élargir le périmètre actuel de la PVR, afin d'autoriser une répartition de la participation entre les propriétaires de terrains qui, bénéficiant de la desserte, seraient situés jusqu'à 150 mètres de la voie. Le texte initial excluait les terrains situés entre zéro et 60 mètres, ainsi que ceux situés à plus de 80 mètres. Je propose, pour plus de cohérence et de lisibilité, de lisser la mesure de zéro à 150 mètres.

*L'amendement n° Com-9 est adopté.*

**M. Daniel Laurent, rapporteur.** – L'article 8 prévoit le rétablissement de la participation pour voiries et réseaux (PVR) dans son régime antérieur au 1er janvier 2015. Il omet cependant de prévoir, à l'instar de ce qui existait auparavant, la possibilité d'exempter de PVR, lorsque la décision a été prise de l'instituer dans la commune, les opérations de construction de logements sociaux. Mon amendement n° 10 y remédie.

*L'amendement n° Com-10 est adopté.*

*L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 9**

**M. Daniel Laurent, rapporteur.** – Mon amendement n° 11 tend à rendre impossible, comme c'était le cas avant le 1er janvier 2015, un cumul du taux majoré de la taxe d'aménagement – qui peut aller jusqu'à 20 % – avec la participation pour voiries et réseaux, la PVR, dans les secteurs où elle est instaurée. Il reviendra donc à la commune ou à l'EPCI compétent de

choisir, selon l'opération d'aménagement envisagée, entre l'un ou l'autre de ces dispositifs. En tout état de cause, la PVR restera cumulable avec le taux normal de la taxe d'aménagement - fixé selon les secteurs entre 1 % et 5 %.

*L'amendement n° Com-11 est adopté.*

*L'amendement de cohérence n° Com-12 est adopté.*

*L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 10**

**M. Daniel Laurent, rapporteur.** - Mon amendement n° 13 supprime l'obligation, instituée par le c) du 3° de l'article 10, de faire figurer dans l'autorisation d'urbanisme le montant de la participation pour équipement propre.

Il est indispensable que l'exigence d'une réalisation d'un équipement propre figure dans l'autorisation d'urbanisme; et c'est d'ailleurs en ce sens qu'il faut comprendre les dispositions de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme.

En revanche, il est difficile, sinon impossible, de connaître, dès la délivrance de l'autorisation, le montant exact qui devra être acquitté par le bénéficiaire au titre d'un équipement propre. Dans ces conditions, imposer cette mention de la contribution qui devra être supportée au titre de l'équipement propre dans l'autorisation s'avèrerait irréalisable en pratique. Il semble donc préférable de la supprimer.

**M. Marc Daunis.** - On ne cesse de dire que la loi est trop bavarde, qu'elle modifie trop souvent les règles du jeu, qu'il faut simplifier. Nous avons créé un groupe de travail sur la simplification des règles d'urbanisme, dont je suis co-rapporteur avec François Calvet, pour tenter de simplifier le droit des sols et de la construction, et voilà qu'ici, nous ajoutons de la complexité. Il y a là un phénomène de schizophrénie, qui nous atteint tous.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** - Je nuancerai ce propos. Si l'on n'est pas assez précis, ceux qui appliquent la loi que nous votons prennent des libertés. Voyez la loi SRU : les circulaires d'application vont à l'inverse de nos vœux, parce que le texte est resté trop vague.

**M. Marc Daunis.** - Rien ne nous interdit d'exercer notre contrôle sur la mise en œuvre de la loi.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** - Sur les questions d'urbanisme, j'estime que nous avons tout intérêt à aller assez loin dans le détail, si l'on veut que nos intentions de législateur soient respectées.

*L'amendement n° Com-13 est adopté.*

*L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Article 11*

**M. Daniel Laurent, rapporteur.** – Mon amendement n° 14 supprime le gage financier prévu pour la recevabilité de la proposition de loi. Les dispositions de ce texte ne créent pas de charge nouvelle ni n'entraînent une perte de recettes pour l'Etat ou les collectivités territoriales.

*L'amendement n° Com-14 est adopté, et l'article 11 est supprimé.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*La réunion est levée à 12 h 27.*

*Les sorts des amendements sont repris dans le tableau ci-dessous :*

<b>CHAPITRE II</b>			
<b>Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. D. LAURENT, rapporteur</b>	4	Construction participant à l'équilibre économique de l'exploitation agricole	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. POINTEREAU	2	Extension aux CUMA de la dispense de recours à un architecte pour les constructions à usages agricoles inférieures à 800 m <sup>2</sup> .	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. D. LAURENT, rapporteur</b>	5	Suppression de la notion de dépendances	<b>Adopté</b>
M. G. BAILLY	1	Projets d'aménagement ou d'agrandissement d'une exploitation agricole, forestière ou d'une société passant en GAEC	<b>Retiré</b>
<b>CHAPITRE III</b>			
<b>Article 5</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. D. LAURENT, rapporteur</b>	6	Prise en compte des seuls secteurs où des opérations de desserte ou des acquisitions foncières ont été effectuées en vue d'une ouverture à l'urbanisation	<b>Adopté</b>
<b>Article 6</b>			

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. D. LAURENT, rapporteur</b>	7	Définition des communes rurales par référence aux communes éligibles aux aides à l'électrification en milieu rural – Prise en compte de l'implantation du bâti existant sur les parcelles	<b>Retiré</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 7</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. de RAINCOURT	3	Conditions de maintien en vigueur des POS en cas d'élaboration d'un PLU intercommunal	<b>Rejeté</b>
<b>CHAPITRE IV</b>			
<b>Article 8</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. D. LAURENT, rapporteur</b>	8	Définition des communes rurales par référence aux communes éligibles aux aides à l'électrification en milieu rural	<b>Adopté</b>
<b>M. D. LAURENT, rapporteur</b>	9	Extension de la PVR aux terrains situés à moins de 150 mètres de la voie desservie	<b>Adopté</b>
<b>M. D. LAURENT, rapporteur</b>	10	Possibilité d'exemption de PVR pour les opérations de construction de logements sociaux	<b>Adopté</b>
<b>Article 9</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. D. LAURENT, rapporteur</b>	11	Règle du non-cumul entre la PVR et le taux majoré de la taxe d'aménagement	<b>Adopté</b>
<b>M. D. LAURENT, rapporteur</b>	12	Définition des communes rurales par référence aux communes éligibles aux aides à l'électrification en milieu rural	<b>Adopté</b>
<b>Article 10</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. D. LAURENT, rapporteur</b>	13	Suppression de l'obligation de faire figurer dans l'autorisation de construire le montant au titre de l'équipement propre	<b>Adopté</b>
<b>Article 11</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. D. LAURENT, rapporteur</b>	14	Suppression du gage financier	<b>Adopté</b>

---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### Mercredi 11 mai 2016 :

- *Association des maires de France (AMF)* : **MM. Pierre Ducout**, maire de Cestas et rapporteur de la commission aménagement de l'AMF, et **Sylvain Bellion**, responsable du département Ville, Urbanisme et Habitat de l'AMF, et **Mme Charlotte de Fontaines**, chargée des relations institutionnelles ;

- *Association des maires ruraux de France (AMRF)* : **Mme Marie-Jeanne Béguet**, maire de Civrieux, présidente des maires ruraux de l'Ain et trésorière de l'AMRF ;

- *Association nationale des élus de la montagne (ANEM)* : **M. Hervé Benoît**, chargé de mission.

### Mardi 17 mai 2016 :

- *Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)* : **M. Hervé Bernard**, président de la chambre d'agriculture du Vaucluse, et **Mmes Carole Robert**, juriste, et **Aline Muzard**, chargée des relations institutionnelles ;

- **M. Jacques Genest**, sénateur, auteur de la proposition de loi.

### Mercredi 18 mai 2016 :

- *Fédération nationale des SAFER (FNSAFER)* : **M. Emmanuel Hiest**, président, **Mme Muriel Gozal**, directrice, **M. Robert Levesque**, directeur de Terre d'Europe-Scafr et **Mme Sabine Agofroy**, chargée des relations publiques, affaires européennes et internationales ;

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer* : **M. Laurent Girometti**, directeur, **Mme Dominique Petitgas-Huet**, cheffe du bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie, et **M. Alain Vandervorst**, chargé de mission ;

- *Cabinet de Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable* : **M. Thierry Laget**, directeur adjoint, **Mme Marie Dutertre** et **M. Mathurin Laurin**, conseillers parlementaires, **Mme Sophie Lafenêtre** et **M. Anthony Briant**, conseillers Construction et Urbanisme.



**TABLEAU COMPARATIF**

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p><b>Code de l'urbanisme</b> <b>Livre I<sup>er</sup> : Réglementation de l'urbanisme</b> <b>Titre préliminaire : Principes généraux</b> <b>Chapitre I<sup>er</sup> : Objectifs généraux</b></p> <p>Art. L. 101-2. – Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :</p> <p>1° L'équilibre entre :</p> <p>a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;</p> <p>b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;</p> <p>.....</p> <p><b>Titre I<sup>er</sup> : Règles applicables sur l'ensemble du territoire</b> <b>Chapitre I<sup>er</sup> : Règlement national d'urbanisme</b> <b>Section 1 : Localisation, implantation et desserte des constructions et aménagements</b> <b>Sous-section 1 : Localisation et implantation</b> <b>Paragraphe 1 : Constructibilité limitée aux espaces urbanisés</b></p> <p>Art. L. 111-4. – Peuvent</p>	<p><b>PROPOSITION DE LOI VISANT À RELANCER LA CONSTRUCTION EN MILIEU RURAL</b></p> <p><b>CHAPITRE I<sup>ER</sup></b></p> <p><b>Le développement rural parmi les principes fondamentaux de notre urbanisme</b></p> <p><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p>Au b du 1° de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, après les mots : « le développement urbain », sont insérés les mots : « et rural ».</p> <p><b>CHAPITRE II</b></p> <p><b>Ouvrir de nouvelles possibilités de constructions et d'installations en milieu rural</b></p> <p><b>Article 2</b></p> <p>Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :</p> <p>1° <del>Au</del> 2° de l'article L. 111-4, les</p>	<p><b>PROPOSITION DE LOI VISANT À RELANCER LA CONSTRUCTION EN MILIEU RURAL</b></p> <p><b>CHAPITRE I<sup>ER</sup></b></p> <p><b>Le développement rural parmi les principes fondamentaux de notre urbanisme</b></p> <p><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p><b>Sans modification</b></p> <p><b>CHAPITRE II</b></p> <p><b>Ouvrir de nouvelles possibilités de constructions et d'installations en milieu rural</b></p> <p><b>Article 2</b></p> <p><b>Alinéa sans modification</b></p> <p>1° <u>Le début du</u> 2° de</p>

<b>Dispositions en vigueur</b>	<b>Texte de la proposition de loi</b>	<b>Texte de la commission</b>
<p>toutefois être autorisés en dehors des parties urbanisées de la commune :</p> <p>1° L'adaptation, le changement de destination, la réfection, l'extension des constructions existantes ou la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation à l'intérieur du périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole, dans le respect des traditions architecturales locales ;</p> <p>2° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs 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, à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ;</p> <p>.....</p> <p><b>Titre V : Plan local d'urbanisme</b> <b>Chapitre I<sup>er</sup> : Contenu du plan local d'urbanisme</b> <b>Section 4 : Le règlement</b> <b>Sous-section 1 : Affectation des sols et destination des constructions</b> <b>Paragraphe 1 : Zones naturelles, agricoles ou forestières</b></p> <p>Art. L. 151-11. – Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, le règlement peut :</p> <p>1° Autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ;</p>	<p><del>mots : « l'exploitation agricole », sont remplacés par les mots : « l'exploitation agricole participant à l'équilibre économique de l'exploitation au sens de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime ou » ;</del></p> <p>2° <del>Au 1° de l'article L. 151-11, après les mots : « Autoriser les constructions et installations », sont insérés les mots : « participant à l'équilibre économique de l'exploitation agricole au sens de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime ou ».</del></p>	<p>l'article L. 111-4 est ainsi rédigé :</p> <p><u>« Les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, celles nécessaires à l'exploitation agricole ou utilisées en vue de la transformation, du conditionnement et de la commercialisation des produits agricoles lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, celles situées sur l'exploitation ou dans les locaux de celle-ci et destinées à une activité d'accueil touristique complémentaire de l'activité agricole, notamment hébergement et restauration, dès lors qu'elles ne sont pas... (le reste sans changement). » ;</u></p> <p>2° <u>Le début du 1° de l'article L. 151-11 est ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« Autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, celles nécessaires à l'exploitation agricole ou utilisées en vue de la transformation, du conditionnement et de la commercialisation des produits agricoles lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, celles situées sur</u></p>

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte de la commission**

.....

**Livre IV : Régime applicable aux constructions, aménagements et démolitions**  
**Titre III : Dispositions propres aux constructions**  
**Chapitre I<sup>er</sup> : Dispositions générales**

Art. L. 431-3. – Conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, par dérogation à l'article L. 431-1, ne sont pas tenues de recourir à un architecte les personnes physiques ou exploitations agricoles qui déclarent vouloir édifier ou modifier, pour elles-mêmes, une construction de faible importance dont les caractéristiques, notamment la surface maximale de plancher, sont déterminées par décret en Conseil d'Etat. Ces caractéristiques peuvent être différentes selon la destination des constructions.

.....

**Livre I<sup>er</sup> : Réglementation de l'urbanisme**  
**Titre I<sup>er</sup> : Règles applicables sur l'ensemble du territoire**  
**Chapitre I<sup>er</sup> : Règlement national d'urbanisme**  
**Section 1 : Localisation, implantation et desserte des constructions et aménagements**  
**Sous-section 1 : Localisation et implantation**  
**Paragraphe 1 : Constructibilité limitée aux espaces urbanisés**

Art. L. 111-4. – Peuvent toutefois être autorisés en dehors des

l'exploitation ou dans les locaux de celle-ci et destinées à une activité d'accueil touristique complémentaire de l'activité agricole, notamment hébergement et restauration, dès lors qu'elles ne sont pas... (le reste sans changement). »

**COM-4**

**Article 2 bis (nouveau)**

À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 431-3 du code de l'urbanisme et à la première phrase du premier alinéa de l'article 4 de la loi n°77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, après les mots : « exploitations agricoles », sont insérés les mots : « et les coopératives d'utilisation de matériel agricole ».

**COM-2**

**Article 3**

Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

**Article 3**

**Alinéa sans modification**

<b>Dispositions en vigueur</b>	<b>Texte de la proposition de loi</b>	<b>Texte de la commission</b>
<p>parties urbanisées de la commune :</p> <p>1° L'adaptation, le changement de destination, la réfection, l'extension des constructions existantes ou la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation à l'intérieur du périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole, dans le respect des traditions architecturales locales ;</p> <p>.....</p>	<p>1° Au 1° de l'article L. 111-4, après les mots : « constructions existantes », sont insérés les mots : «, l'édification d'annexes <del>ou de dépendances</del> à un bâtiment existant » ;</p>	<p>1° Au 1° de l'article L. 111-4, après les mots : « constructions existantes », sont insérés les mots : «, l'édification d'annexes <u>à proximité</u> d'un bâtiment existant » ;</p>
<p><b>Titre II : Règles spécifiques à certaines parties du territoire</b> <b>Chapitre II : Aménagement et protection de la montagne</b> <b>Section 1 : Dispositions générales</b> <b>Sous-section 2 : Régime d'urbanisation</b> <b>Paragraphe 1 : Principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante</b></p>		
<p>Art. L. 122-5. – L'urbanisation est réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées.</p>	<p>2° À l'article L. 122-5, après les mots : « constructions existantes », sont insérés les mots : «, de l'édification d'annexes <del>ou de dépendances</del> à un bâtiment existant » ;</p>	<p>2° À l'article L. 122-5, après les mots : « constructions existantes », sont insérés les mots : «, de l'édification d'annexes <u>à proximité</u> d'un bâtiment existant » ;</p>
<p><b>Titre V : Plan local d'urbanisme</b> <b>Chapitre I<sup>er</sup> : Contenu du plan local d'urbanisme</b> <b>Section 4 : Le règlement</b> <b>Sous-section 1 : Affectation des sols et destination des constructions</b> <b>Paragraphe 1 : Zones naturelles, agricoles ou forestières</b></p>	<p>3° L'article L. 151-12 est ainsi modifié :</p>	<p><b>3° Alinéa sans modification</b></p>
<p>Art. L. 151-12. – Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières et en dehors des secteurs mentionnés à l'article L. 151-13, les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'extensions ou d'annexes, dès lors que ces extensions ou annexes ne compromettent pas l'activité agricole ou</p>	<p>a) <del>Au premier alinéa, les mots : « d'habitation » sont supprimés et les mots : « ou d'annexes », sont remplacés par les mots : «, d'annexes ou de dépendances » ;</del></p>	<p>a) <u>Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</u></p>

<b>Dispositions en vigueur</b>	<b>Texte de la proposition de loi</b>	<b>Texte de la commission</b>
<p>la qualité paysagère du site.</p> <p>Le règlement précise la zone d'implantation et 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.</p> <p>Les dispositions du règlement prévues au présent article sont soumises à l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime.</p>	<p>b) Les deuxième et dernier alinéas sont supprimés ;</p>	<p><u>« Ces annexes sont situées à proximité d'un bâtiment existant. »</u></p> <p>b) Les deux derniers alinéas sont supprimés ;</p>
<p><b>Titre VI : Carte communale</b> <b>Chapitre I<sup>er</sup> : Contenu de la carte communale</b></p>	<p>4° L'article L. 161-4 est ainsi rédigé :</p>	<p><b>4° Alinéa sans modification</b></p>
<p>Art. L. 161-4. – La carte communale délimite les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, à l'exception de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension des constructions existantes ou des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs 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 et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles.</p>	<p>« Art. L. 161-4. – La carte communale délimite les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, à l'exception :</p>	<p>« Art. L. 161-4. – <b>Alinéa sans modification</b></p>
	<p>« 1° De l'adaptation, du changement de destination, de la réfection, de l'extension des constructions existantes, de l'édification d'annexes ou <del>dépendances</del> à un bâtiment existant ;</p>	<p>« 1° De l'adaptation, du changement de destination, de la réfection, de l'extension des constructions existantes, de l'édification d'annexes <u>à proximité d'un bâtiment existant ;</u></p>
	<p>« 2° Des constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou <del>participant à l'équilibre économique de l'exploitation au sens de</del></p>	<p>« 2° Des constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou <u>utilisées en vue de la transformation, du conditionnement et</u></p>

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p><b>Titre I<sup>er</sup> : Règles applicables sur l'ensemble du territoire</b> <b>Chapitre I<sup>er</sup> : Règlement national d'urbanisme</b> <b>Section 1 : Localisation, implantation et desserte des constructions et aménagements</b></p>	<p><del>L'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime;</del></p> <p>« 3° Des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs.</p> <p>« Les dispositions mentionnées aux 1° à 3° du présent article ne sont applicables que lorsqu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles. »</p> <p><b>CHAPITRE III</b> <b>Assouplir les procédures autorisant la construction ou l'ouverture d'un secteur à urbanisation</b></p> <p><b>Article 4</b></p> <p>Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :</p>	<p><u>de la commercialisation des produits agricoles lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, de celles situées sur l'exploitation ou dans les locaux de celle-ci et destinées à une activité d'accueil touristique complémentaire de l'activité agricole, notamment hébergement et restauration :</u></p> <p>« 3° <b>Alinéa sans modification</b></p> <p><b>Alinéa sans modification</b></p> <p><u>« Les constructions et installations mentionnées au 2° du présent article, utilisées en vue de la transformation, du conditionnement et de la commercialisation des produits agricoles ou de l'accueil touristique, sont soumises à l'avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. »</u></p> <p><b>COM-5</b></p> <p><b>CHAPITRE III</b> <b>Assouplir les procédures autorisant la construction ou l'ouverture d'un secteur à urbanisation</b></p> <p><b>Article 4</b></p> <p><b>Sans modification</b></p>

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte de la commission**

**Sous-section 1 : Localisation et  
implantation  
Paragraphe 1 : Constructibilité  
limitée aux espaces urbanisés**

Art. L. 111-5. – La construction de bâtiments nouveaux mentionnée au 1° de l'article L. 111-4 et les projets de constructions, aménagements, installations et travaux mentionnés aux 2° et 3° du même article ayant pour conséquence une réduction des surfaces situées dans les espaces autres qu'urbanisés et sur lesquelles est exercée une activité agricole ou qui sont à vocation agricole doivent être préalablement soumis pour avis par l'autorité administrative compétente de l'Etat à la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime.

La délibération mentionnée au 4° de l'article L. 111-4 est soumise pour avis conforme à cette même commission départementale. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai d'un mois à compter de la saisine de la commission.

**Titre V : Plan local d'urbanisme  
Chapitre I<sup>er</sup> : Contenu du plan local  
d'urbanisme  
Section 4 : Le règlement  
Sous-section 1 : Affectation des sols et  
destination des constructions  
Paragraphe 1 : Zones naturelles,  
agricoles ou forestières**

Art. L. 151-11. – .....

2° Désigner, en dehors des secteurs mentionnés à l'article L. 151-13, les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Le changement de destination est soumis, en zone agricole, à l'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles,

1° À la première phrase du second alinéa de l'article L. 111-5, le mot : « conforme » est supprimé ;

2° À la seconde phrase du 2° de l'article L. 151-11, les deux occurrences du mot : « conforme » sont supprimées.

**Dispositions en vigueur**

naturels et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime, et, en zone naturelle, à l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

**Titre II : Règles spécifiques à certaines parties du territoire**

**Chapitre II : Aménagement et protection de la montagne**

**Section 1 : Dispositions générales**

**Sous-section 2 : Régime d'urbanisation**

**Paragraphe 1 : Principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante**

Art. L. 122-7. – Les dispositions de l'article L. 122-5 ne s'appliquent pas lorsque le schéma de cohérence territoriale ou le plan local d'urbanisme comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux articles L. 122-9 et L. 122-10 ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels. L'étude est soumise à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Le plan local d'urbanisme ou la carte communale délimite alors les zones à urbaniser dans le respect des conclusions de cette étude.

En l'absence d'une telle étude, le plan local d'urbanisme ou la carte communale peut délimiter des hameaux et des groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement ou, à titre exceptionnel après accord de la chambre d'agriculture et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, des zones d'urbanisation future de taille et de

**Texte de la proposition de loi**

**Article 5**

~~Le premier~~ alinéa de l'article ~~L. 122-6~~ du code de l'urbanisme ~~est complété par deux phrases~~ ainsi rédigées :

**Texte de la commission**

**Article 5**

Après le deuxième alinéa de l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

<b>Dispositions en vigueur</b>	<b>Texte de la proposition de loi</b>	<b>Texte de la commission</b>
<p>capacité d'accueil limitées, si le respect des dispositions prévues aux articles L. 122-9 et L. 122-10 ou la protection contre les risques naturels imposent une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante.</p> <p>Dans les communes ou parties de commune qui ne sont pas couvertes par un plan local d'urbanisme ou une carte communale, des constructions qui ne sont pas situées en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants peuvent être autorisées, dans les conditions définies au 4° de l'article L. 111-4 et à l'article L. 111-5, si la commune ne subit pas de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires et si la dérogation envisagée est compatible avec les objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux articles L. 122-9 et L. 122-10.</p> <p><b>Titre V : Plan local d'urbanisme</b> <b>Chapitre I<sup>er</sup> : Contenu du plan local d'urbanisme</b></p>	<p>« Il peut également délimiter les secteurs <del>du territoire communal</del> où les équipements de desserte ont été réalisés <del>ou programmés</del>, ou ont fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent directement <del>ou</del> par l'intermédiaire d'un opérateur foncier. <del>Ces secteurs, une fois délimités, bénéficient des principes de continuité définis au présent article.</del> »</p> <p><b>Article 6</b></p> <p>L'avant-dernier alinéa de l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme est complété par une phrase ainsi rédigée :</p>	<p>« <u>Le plan local d'urbanisme ou la carte communale</u> peut également délimiter <u>des secteurs dans lesquels, à la date d'entrée en vigueur de la loi n° du</u> <u>visant à relancer la construction en milieu rural, des équipements de desserte</u> ont été réalisés ou ont fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent <u>soit</u> directement, <u>soit</u> par l'intermédiaire d'un opérateur foncier <u>et qui peuvent être ouverts à l'urbanisation.</u> »</p> <p><b>COM-6</b></p> <p><b>Article 6</b></p> <p><b>Sans modification</b></p>

**Dispositions en vigueur**

Art. L. 151-5. – Le projet d'aménagement et de développement durables définit :

1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;

2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.

Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Il peut prendre en compte les spécificités des anciennes communes, notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles.

**Chapitre III : Procédure d'élaboration, d'évaluation et d'évolution du plan local d'urbanisme**  
**Section 1 : Périmètre**  
**Sous-section 1 : Couverture intégrale du territoire intercommunal ou communal**

Le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité du territoire :

1° De l'établissement public de coopération intercommunale compétent

**Texte de la proposition de loi**

« Ces objectifs tiennent compte de la taille des parcelles des communes de montagne ou de faible densité démographique au sens de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales. »

**Article 7**

Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

**Texte de la commission**

**Article 7**

**Sans modification**

<b>Dispositions en vigueur</b>	<b>Texte de la proposition de loi</b>	<b>Texte de la commission</b>
<p>en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale ;</p> <p>2° De la commune, lorsqu'il est élaboré par une commune non membre d'un tel établissement public.</p> <p>Sont toutefois exceptées du périmètre les parties de ces territoires couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé.</p> <p><b>Section 6 : Modification du plan local d'urbanisme</b> <b>Sous-section 1 : Modification de droit commun</b></p> <p>Art. L. 153-41. – Le projet de modification est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire lorsqu'il a pour effet :</p> <p>1° Soit de majorer de plus de 20 % les possibilités de construction résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan ;</p> <p>2° Soit de diminuer ces possibilités de construire ;</p> <p>3° Soit de réduire la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser.</p>	<p>1° Le 2° de l'article L. 153-31 est complété par les mots : «, sauf lorsque cette réduction est indispensable à la réalisation de constructions ou d'installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'ils ne sont pas incompatibles avec l'activité agricole, pastorale ou forestière exercée sur leur terrain d'assiette et qu'il n'est pas porté atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, » ;</p> <p>2° L'article L. 153-41 est complété par un 4° ainsi rédigé :</p> <p>« 4° Soit de permettre la réalisation d'équipements d'intérêt collectif nécessitant une réduction d'une zone agricole ou naturelle. »</p>	

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p><b>Livre III : Aménagement foncier.</b> <b>Titre III : Dispositions financières</b> <b>Chapitre II : Participation des constructeurs et des lotisseurs</b> <b>Section 2 : Participations à la réalisation d'équipements publics exigibles à l'occasion de la délivrance d'autorisations de construire ou d'utiliser le sol.</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>CHAPITRE IV</b> <b>Dispositions financières</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Article 8</b></p> <p>Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :</p> <p>1° L'article L. 332-11-1 est ainsi rétabli :</p> <p>« Art. L. 332-44-1. – Dans les communes de montagne <del>ou de faible densité démographique au sens de l'article L. 5210-1-1</del> du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunal compétent en matière de plan local d'urbanisme peut instituer une participation pour voirie et réseaux en vue de financer en tout ou en partie la construction des voies nouvelles ou l'aménagement des voies existantes ainsi que l'établissement ou l'adaptation des réseaux qui leur sont associés, lorsque ces travaux sont réalisés pour permettre l'implantation de nouvelles constructions.</p> <p>« Pour chaque voie, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunal compétent en matière de plan local d'urbanisme précise les études, les acquisitions foncières et les travaux à prendre en compte pour le calcul de la participation, compte tenu de l'équipement de la voie prévu à terme. Peuvent être financés les études, les acquisitions foncières et les travaux relatifs à la voirie ainsi que les réseaux d'eau potable, d'électricité et</p>	<p style="text-align: center;"><b>CHAPITRE IV</b> <b>Dispositions financières</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Article 8</b></p> <p><b>Alinéa sans modification</b></p> <p>1° <b>Alinéa sans modification</b></p> <p>« Art. L. 332-11-1. – Dans les communes <u>situées en zone</u> de montagne <u>ou répondant aux conditions prévues par décret pour l'octroi d'aides pour l'électrification rurale mentionnées à l'article L. 2224-31</u> du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peut instituer une participation pour voirie et réseaux en vue de financer en tout ou en partie la construction des voies nouvelles ou l'aménagement des voies existantes ainsi que l'établissement ou l'adaptation des réseaux qui leur sont associés, lorsque ces travaux sont réalisés pour permettre l'implantation de nouvelles constructions.</p> <p style="text-align: right;"><b>COM-8</b></p> <p>« Pour chaque voie, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme précise les études, les acquisitions foncières et les travaux à prendre en compte pour le calcul de la participation, compte tenu de l'équipement de la voie prévu à terme. Peuvent être financés les études, les acquisitions foncières et les travaux relatifs à la voirie ainsi que les réseaux d'eau potable, d'électricité et</p>

**Dispositions en vigueur**

<b>Texte de la proposition de loi</b>	<b>Texte de la commission</b>
<p>d'assainissement. Les études, les acquisitions foncières et les travaux relatifs à la voirie comprennent l'éclairage public, le dispositif d'écoulement des eaux pluviales et les éléments nécessaires au passage des réseaux souterrains de communication.</p> <p>« Seuls les études, les acquisitions foncières et les travaux à réaliser, définis par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, sont mis à la charge des propriétaires. Lorsqu'une voie préexiste, si aucun aménagement supplémentaire de la voie n'est prévu par le conseil municipal de la commune ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, ces travaux peuvent ne concerner que les réseaux. Dans ce cas, l'organe délibérant compétent peut prévoir, avec l'accord du ou des établissements publics de coopération intercommunale ou syndicats mixtes compétents pour ces réseaux, que la participation leur sera versée directement ou par l'intermédiaire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, en complément le cas échéant des autres financements que celle-ci affecte à la réalisation de ces travaux.</p> <p>« Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme arrête la part du coût mise à la charge des propriétaires riverains. Cette part est répartie entre les propriétaires au prorata de la superficie des terrains bénéficiant de cette desserte et situés à moins de <del>quatre-vingts</del> mètres de la voie. <del>Le conseil municipal peut, en fonction des circonstances locales, modifier la distance de quatre-vingts mètres sans que celle qu'il fixe puisse être supérieure à cent mètres ni inférieure à soixante mètres.</del> L'organe</p>	<p>d'assainissement. Les études, les acquisitions foncières et les travaux relatifs à la voirie comprennent l'éclairage public, le dispositif d'écoulement des eaux pluviales et les éléments nécessaires au passage des réseaux souterrains de communication.</p> <p>« Seuls les études, les acquisitions foncières et les travaux à réaliser, définis par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, sont mis à la charge des propriétaires. Lorsqu'une voie préexiste, si aucun aménagement supplémentaire de la voie n'est prévu par le conseil municipal de la commune ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, ces travaux peuvent ne concerner que les réseaux. Dans ce cas, l'organe délibérant compétent peut prévoir, avec l'accord du ou des établissements publics de coopération intercommunale ou syndicats mixtes compétents pour ces réseaux, que la participation leur sera versée directement ou par l'intermédiaire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, en complément le cas échéant des autres financements que celle-ci affecte à la réalisation de ces travaux.</p> <p>« Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme arrête la part du coût mise à la charge des propriétaires riverains. Cette part est répartie entre les propriétaires au prorata de la superficie des terrains bénéficiant de cette desserte et situés à moins de <u>cent cinquante</u> mètres de la voie. L'organe délibérant compétent peut exclure les terrains qui ne peuvent supporter de constructions du fait de contraintes physiques et les terrains non constructibles du fait de prescriptions ou de servitudes</p>

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte de la commission**

délibérant compétent peut également exclure les terrains qui ne peuvent supporter de constructions du fait de contraintes physiques et les terrains non constructibles du fait de prescriptions ou de servitudes administratives dont l'édiction ne relève pas de la compétence de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme. Lorsque, en application de l'alinéa précédent, l'organe délibérant compétent n'a prévu aucun aménagement supplémentaire de la voie et que les travaux portent exclusivement sur les réseaux d'eau et d'électricité, l'organe délibérant compétent peut également exclure les terrains déjà desservis par ces réseaux.

« La participation n'est pas due pour les voies et réseaux compris dans le programme d'équipements publics d'une zone d'aménagement concerté créée en application de l'article L. 311-1 du présent code ou d'une convention de projet urbain partenarial conclue en application de l'article L. 332-11-3. » ;

2° L'article L. 332-11-2 est ainsi rétabli :

« Art. L. 332-11-2. – La participation prévue à l'article L. 332-11-1 est due à compter de la construction d'un bâtiment sur le terrain.

« Elle est recouvrée, comme en matière de produits locaux, dans des délais fixés par l'autorité qui délivre le permis de construire.

« Toutefois les propriétaires peuvent conclure avec la commune une convention par laquelle ils offrent de verser la participation avant la

administratives dont l'édiction ne relève pas de la compétence de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme. Lorsque, en application du troisième alinéa du présent article, l'organe délibérant compétent n'a prévu aucun aménagement supplémentaire de la voie et que les travaux portent exclusivement sur les réseaux d'eau et d'électricité, l'organe délibérant compétent peut également exclure les terrains déjà desservis par ces réseaux.

**COM-9**

**Alinéa sans modification**

« Les opérations de construction de logements sociaux mentionnées au 2° de l'article L. 331-7 et au 1° de l'article L. 331-9 peuvent être exemptées de la participation. » ;

**COM-10**

**2° Alinéa sans modification**

« Art. L. 332-11-2. – **Alinéa sans modification**

**Alinéa sans modification**

**Alinéa sans modification**

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p>Art. L. 332-11-3. – I. – Dans les zones urbaines et les zones à urbaniser délimitées par les plans locaux d’urbanisme ou les documents d’urbanisme en tenant lieu, lorsqu’une ou plusieurs opérations d’aménagement ou de construction nécessitent la réalisation d’équipements autres que les équipements propres mentionnés à l’article L. 332-15, le ou les propriétaires des terrains, le ou les aménageurs et le ou les constructeurs peuvent conclure avec la commune ou l’établissement public compétent en matière de plan local d’urbanisme ou le représentant de l’Etat, dans le cadre des opérations d’intérêt national</p>	<p>délivrance d’une autorisation de construire.</p> <p>« La convention fixe le délai dans lequel la voie et les réseaux seront réalisés et les modalités de règlement de la participation. Elle précise le régime des autres contributions d’urbanisme applicables au terrain, les dispositions d’urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et l’état des équipements publics existants ou prévus.</p> <p>« La convention est, dès publication de la délibération du conseil municipal l’approuvant, créatrice de droit au sens du deuxième alinéa de l’article L. 105-1.</p> <p>« Si la demande de permis de construire prévue à l’article L. 421-1 est déposée dans le délai de cinq ans à compter de la signature de la convention et respecte les dispositions d’urbanisme mentionnées par la convention, celles-ci ne peuvent être remises en cause pour ce qui concerne le cocontractant de la commune ou ses ayants droit.</p> <p>« Si la voie ou les réseaux n’ont pas été réalisés dans le délai fixé par la convention, les sommes représentatives du coût des travaux non réalisés sont restituées au propriétaire, sans préjudice des indemnités éventuelles fixées par les tribunaux. »</p>	<p><b>Alinéa sans modification</b></p> <p>« La convention est, dès publication de la délibération du conseil municipal l’approuvant, créatrice de droit au sens du second alinéa de l’article L. 105-1.</p> <p><b>Alinéa sans modification</b></p> <p><b>Alinéa sans modification</b></p>
	<p>3° Au I de l’article L. 332-11-3, après les mots : « en tenant lieu », sont insérés les mots : « ainsi que dans les zones constructibles des cartes communales ».</p>	<p><b>3° Sans modification</b></p>

<b>Dispositions en vigueur</b>	<b>Texte de la proposition de loi</b>	<b>Texte de la commission</b>
<p>mentionnées à l'article L. 132-1, une convention de projet urbain partenarial prévoyant la prise en charge financière de tout ou partie de ces équipements.</p> <p>.....</p>		
	<b>Article 9</b>	<b>Article 9</b>
<b>Chapitre I<sup>er</sup> : Fiscalité de l'aménagement</b> <b>Section 1 : Taxe d'aménagement</b> <b>Sous-section 5 : Taux d'imposition</b>	Le premier alinéa <del>de l'article L. 331-15 du code de l'urbanisme</del> est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :	<u>L'article L. 331-15 du même code est ainsi modifié :</u>
Art. L. 331-15. – Le taux de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement peut être augmenté jusqu'à 20 % dans certains secteurs par une délibération motivée, si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs.	« Le taux de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement peut être augmenté jusqu'à 20 % dans certains secteurs par une délibération motivée, si la réalisation de travaux de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire par des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs :	<b>Alinéa sans modification</b>
	« 1° Lorsque les travaux sont substantiels ;	<b>« 1° Sans modification</b>
	« 2° Dans les communes de montagne ou <del>de faible densité démographique</del> au sens de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales. »	« 2° Dans les communes <u>situées en zone de montagne ou répondant aux conditions prévues par décret pour l'octroi d'aides pour l'électrification rurale mentionnées à l'article L. 2224-31</u> du code général des collectivités territoriales. »
.....  En cas de vote d'un taux supérieur à 5 % dans un ou plusieurs secteurs, les contributions mentionnées au d du 2° et au 3° de l'article L. 332-6-1, dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, ne sont plus applicables dans ce ou ces secteurs.		2° (nouveau) Au <u>troisième alinéa, après les mots : « finances rectificative pour 2014, », sont insérés les mots : « et au d du 2° du même article L. 332-6-1, dans sa rédaction résultant de la loi n° du visant à relancer la construction en milieu</u>

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p>.....</p> <p><b>Chapitre II : Participation des constructeurs et des lotisseurs</b> <b>Section 2 : Participations à la réalisation d'équipements publics exigibles à l'occasion de la délivrance d'autorisations de construire ou d'utiliser le sol.</b></p> <p>Art. L. 332-6. – Les bénéficiaires d'autorisations de construire ne peuvent être tenus que des obligations suivantes :</p> <p>.....</p> <p>2° Le versement des contributions aux dépenses d'équipements publics mentionnées au c du 2° de l'article L. 332-6-1, la participation pour voirie et réseaux ainsi que la participation des riverains des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle définies au d du 2° et au 3° du même article L. 332-6-1, dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014. Toutefois, les contributions définies au d du 2° et au 3° dudit article L. 332-6-1, dans leur rédaction antérieure à la même loi, ne peuvent porter sur les équipements publics donnant lieu à la participation instituée dans les secteurs d'aménagement définis à l'article L. 332-9, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 précitée, ou dans les périmètres fixés par les conventions mentionnées à l'article L. 332-11-3.</p> <p>.....</p>	<p><b>Article 10</b></p> <p>Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :</p> <p>1° Le 2° de l'article L. 332-6 est ainsi modifié :</p> <p>a) La première phrase est complétée par les mots : « et celle résultant de la loi n° ... du ... visant à relancer la construction en milieu rural » ;</p> <p>b) À la seconde phrase, après les mots : « à la même loi », sont ajoutés les mots : « ainsi que celles rétablies par la loi n° ... du ... précitée » ;</p>	<p><u>rural, ».</u></p> <p><b>COM-11 et COM-12</b></p> <p><b>Article 10</b></p> <p><b>Alinéa sans modification</b></p> <p><b>1° Sans modification</b></p>

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p>Art. L. 332-6-1. – Les contributions aux dépenses d'équipements publics prévus au 2° de l'article L. 332-6 sont les suivantes :</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>2° Le d du 2° de l'article L. 332-6-1 est ainsi rétabli :</p>	<p>2° Sans modification</p>
<p><b>Section 5 : Dispositions diverses</b></p>	<p>« d) La participation pour voirie et réseaux prévue à l'article L. 332-11-1. » ;</p>	<p>3° <u>À</u> la première phrase de l'article L. 332-28, après les mots : « pour 2014 », sont insérés les mots : « et celles résultant de la loi n° ... du ... visant à relancer la construction en milieu rural ».</p>
<p>Art. L. 332-28. – Les contributions mentionnées ou prévues au c du 2° de l'article L. 332-6-1, au d du 2° du même article, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, et à l'article L. 332-9 dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 sont prescrites, selon le cas, par le permis de construire, le permis d'aménager, les prescriptions faites par l'autorité compétente à l'occasion d'une déclaration préalable ou l'acte approuvant un plan de remembrement. Ces actes en constituent le fait générateur. Ils en fixent le montant, la superficie s'il s'agit d'un apport de terrains ou les caractéristiques générales s'il s'agit des travaux mentionnés au premier alinéa de l'article L. 332-10 dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 précitée.</p>	<p>3° <del>La</del> première phrase de l'article L. 332-28 est ainsi <del>modifiée</del> :</p>	<p><b>COM-13</b></p>
	<p>a) Après le mot et l'année : « pour 2014 », sont ajoutés les mots : « et celles résultant de la loi n° ... du ... visant à relancer la construction en milieu rural » ;</p>	<p><b>Alinéa supprimé</b></p>
	<p>b) Après le mot et l'année : « pour 2010 », sont ajoutés les mots : «, et au 3° de l'article L. 332-6 ».</p>	<p><b>Alinéa supprimé</b></p>
	<p><b>Article 11</b></p>	<p><b>Article 11</b></p>
	<p><del>La perte de recettes résultant, pour les collectivités territoriales, de la présente loi est compensée par la</del></p>	<p><b>Supprimé</b></p>

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte de la commission**

~~majoration à due concurrence de la  
dotation globale de fonctionnement.~~

**COM-14**

~~La perte de recettes résultant,  
pour l'État, de la présente loi est  
compensée par la majoration à due  
concurrence des droits mentionnés aux  
articles 575 et 575 A du code général  
des impôts.~~



---

## LIASSE DES AMENDEMENTS NON ADOPTÉS

### ARTICLE 3

Amendement n° COM-1 présenté par

M. G. BAILLY

Alinéa 15

Au 3°, après les mots : "l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière", insérer les mots : "et à leurs extensions".

### OBJET

Cet amendement vise à éviter que les projets d'aménagement ou d'agrandissement d'une exploitation agricole, forestière ou d'une société passant en GAEC ne soient rendus impossibles par les règles d'urbanisme.

### ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 7

Amendement n° COM-3 présenté par

M. de RAINCOURT

À l'article L. 174-5 du code de l'urbanisme, les deux occurrences de la date : « 27 mars 2017 » sont remplacées par la date : « 31 décembre 2017 ».

### OBJET

L'article 13 de la loi n°2014-1545 du vingt décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises a modifié les dispositions transitoires associées à la caducité des plans d'occupation des sols (POS), pour les communes appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ayant bénéficié d'un transfert volontaire de la compétence « urbanisme ».

Ainsi, lorsqu'une procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) a été prescrite avant le 31 décembre 2015, les POS en vigueur sur le territoire concerné continueront de s'appliquer jusqu'à l'approbation du PLUi.

Cet assouplissement est toutefois conditionné par deux critères cumulatifs :

- d'une part le débat sur le PADD doit avoir lieu avant le 27 mars 2017 ;

- d'autre part l'approbation du PLUi doit intervenir avant le 31 décembre 2019.

Les dernières modifications de la carte intercommunale ayant très largement contribué à ralentir les procédures d'élaboration des PLUi engagées par les intercommunalités, le délai fixé pour engager le débat sur les PADD apparaît aujourd'hui pour nombre d'intercommunalités comme impossible à tenir.

Le retour des communes concernées au règlement national d'urbanisme est susceptible de nuire très largement à la construction en milieu rural. Afin d'éviter cela, cet amendement a pour objet de fixer au 31 décembre 2017 le terme du délai accordé aux intercommunalités pour débattre de leur PADD dans le cadre de l'élaboration d'un PLUi, afin de permettre plus largement le maintien de la validité des POS applicables sur les territoires concernés par ces dispositions, jusqu'à l'entrée en vigueur des PLUi.