

N° 304

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 janvier 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi visant à sécuriser la procédure d'abrogation des cartes communales dans le cadre d'une approbation d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et à reporter la caducité des plans d'occupation des sols (POS),

Par M. Jean-Baptiste BLANC,

Sénateur

*Procédure de législation en commission,
en application de l'article 47 ter du Règlement*

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, présidente ; M. Alain Chatillon, Mme Dominique Estrosi Sassone, M. Patrick Chaize, Mme Viviane Artigalas, M. Franck Montaugé, Mme Anne-Catherine Loïsier, MM. Jean-Pierre Moga, Bernard Buis, Fabien Gay, Henri Cabanel, Franck Menonville, Joël Labbé, vice-présidents ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, MM. Rémi Cardon, Pierre Louault, secrétaires ; M. Serge Babary, Mme Martine Berthet, M. Jean-Baptiste Blanc, Mme Florence Blatrix Contat, MM. Michel Bonnus, Denis Bouad, Yves Bouloux, Jean-Marc Boyer, Alain Cadec, Mme Anne Chain-Larché, M. Patrick Chauvet, Mme Marie-Christine Chauvin, M. Pierre Cuypers, Mmes Marie Evrard, Françoise Férat, Catherine Fournier, M. Daniel Gremillet, Mme Micheline Jacques, M. Jean-Marie Janssens, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Claude Malhuret, Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Mme Guylène Pantel, MM. Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Mme Patricia Schillinger, MM. Laurent Somon, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Sénat : 217 rect. (2019-2020) et 305 (2020-2021)

La commission a examiné cette proposition de loi selon la procédure de législation en commission, en application de l'article 47 *ter* du Règlement.

En conséquence seuls sont recevables en séance, sur cette proposition de loi, les amendements visant à :

- assurer le respect de la Constitution,
- opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur,
- procéder à la correction d'une erreur matérielle.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
L'ESSENTIEL.....	7
I. UN OBJECTIF COMMUN: MIEUX ACCOMPAGNER LA TRANSITION DES DOCUMENTS D'URBANISME COMMUNAUX.....	7
A. ARTICLE 1 ^{ER} : SÉCURISER ET FACILITER LA TRANSITION DES CARTES COMMUNALES AUX PLU(I)	8
B. ARTICLE 2 : ACCORDER UN DÉLAI SUPPLÉMENTAIRE POUR OPÉRER LA TRANSITION DES PLANS D'OCCUPATION DES SOLS (POS) AUX PLU.....	8
II. À L'ARTICLE 1 ^{ER} , LA COMMISSION A RENFORCÉ L'ARTICULATION DE LA « PROCÉDURE COMBINÉE » D'ABROGATION ET D'APPROBATION DU PLU(I)	9
III. À L'ARTICLE 2, LA COMMISSION PROPOSE AUX MAIRES UNE « BOÎTE À OUTILS » DE DÉROGATIONS POUR ATTÉNUER L'IMPACT DE LA CADUCITÉ DES POS.....	9
A. 530 COMMUNES N'ONT PAS PU TRANSFORMER LEURS POS À TEMPS EN CETTE ANNÉE DE CRISE SANITAIRE ET DE TRANSITION ÉLECTORALE.....	10
B. LES IMPACTS NÉGATIFS DU PASSAGE AU RNU PEUVENT METTRE EN PÉRIL LA CONTINUITÉ DU PROJET DE TERRITOIRE DES COMMUNES ET EPCI.....	10
C. LA « BOÎTE À OUTILS » : TROIS DÉROGATIONS CIBLÉES POUR LES MAIRES	10
EXAMEN DES ARTICLES	13
• <i>Article 1^{er}</i> Définition d'une procédure applicable à l'abrogation des cartes communales dans le cadre de l'adoption d'un plan local d'urbanisme communal ou intercommunal Article examiné dans le cadre de la législation en commission	13
• <i>Article 2</i> Report de la date de caducité des plans d'occupation des sols des communes membres d'EPCI engagés dans l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal Article examiné dans le cadre de la législation en commission	24
EXAMEN EN COMMISSION.....	35
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	55
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	57
LA LOI EN CONSTRUCTION	59

AVANT-PROPOS

Les dernières réformes d'ampleur qui ont touché la planification locale en matière d'urbanisme sont loin d'avoir terminé de produire leurs effets. **Dès que le cadre juridique des règles et documents d'urbanisme locaux change, c'est à chaque fois, pour les communes et intercommunalités, une nouvelle période d'incertitude** qui s'ouvre, impliquant la révision des documents locaux, voire leur réécriture complète.

Si l'initiative de ces grandes réformes législatives appartient au Gouvernement et au Parlement, c'est aussi leur rôle **d'assurer leur bonne mise en œuvre dans les territoires**, et surtout, **de faire en sorte que les périodes de transition soient aussi peu perturbatrices** que possible, tant pour les Français que pour les collectivités et leur politique d'urbanisme.

La proposition de loi qui fait l'objet du présent rapport traduit précisément cet objectif. Les lois dites « SRU » et « ALUR » ont, ensemble, prévu un cadre nouveau pour l'exercice des politiques locales d'urbanisme. En particulier, elles ont respectivement instauré un nouveau document de référence, le plan local d'urbanisme, et prévu le transfert de la compétence en matière d'urbanisme aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), sauf opposition des communes membres.

Ce changement de référentiel a entraîné un bouleversement important du paysage français. En vingt ans, la France s'est dotée de 18 400 plans locaux d'urbanisme (PLU), tandis que le nombre de cartes communales et de plans d'occupation des sols (POS) a significativement décliné. En outre, 55 % des communes françaises font désormais partie de l'un des 630 EPCI dotés de la compétence en matière d'urbanisme, ayant déjà approuvé un PLU intercommunal (PLUi) ou appelés à le faire dans les années à venir.

Cette transition n'est toutefois pas aboutie et mériterait un accompagnement renforcé. Les communes et EPCI font état d'importants points de blocage, au premier rang desquels le coût significatif de l'élaboration d'un PLU (entre 25 000 et 50 000 euros en moyenne), et les délais nécessaires à la conciliation de différents projets de territoire. L'élaboration d'un PLU(i) représente entre trois et six ans de travail. D'autres blocages tiennent à la **complexité ou au manque de clarté des procédures** prévues par le code de l'urbanisme.

En outre, **l'articulation entre la disparition des anciens documents - les POS ou les cartes communales - et l'entrée en vigueur du nouveau PLU ou PLUi est parfois difficile**, allant jusqu'à entraîner temporairement l'application du régime de base du règlement national d'urbanisme (RNU).

Dans certains cas, la loi a prévu une transition à marche forcée. C'est le cas des plans d'occupation des sols (POS) : **les derniers POS ont été rendus caducs au 1^{er} janvier 2021**, faute d'avoir été transformés en PLU. **Ces transitions entraînent une déstabilisation conséquente pour les communes et intercommunalités concernées**, aussi bien en termes de maîtrise foncière et de règles de constructibilité, qu'au niveau de l'instruction des autorisations d'urbanisme.

La proposition de loi déposée par M. Rémy Pointereau et ses collègues, transmise pour examen à la commission des affaires économiques, vise à apporter des solutions à deux problèmes concrets soulevés par cette dynamique de transition des documents d'urbanisme locaux : à l'article 1^{er}, **l'absence de procédure claire applicable à l'abrogation des cartes communales**, en particulier dans le contexte de l'élaboration d'un PLU ; à l'article 2, **la caducité des POS** et partant, l'application forcée du RNU.

Le rapporteur nommé par la commission des affaires économiques a mené une dizaine d'auditions auprès d'élus locaux de nombreux territoires - maires et présidents d'intercommunalité - de spécialistes du droit de l'urbanisme, de bureaux d'études familiers des procédures applicables à l'élaboration des documents, ou encore des services ministériels compétents. Il a aussi échangé avec des maires de communes rurales concernées par l'abrogation de leur carte communale ou dont les POS ont été rendus caducs.

À l'issue de ses travaux, la commission a adopté plusieurs dispositions visant à conforter l'intention de l'auteur de la proposition de loi. En particulier, à l'article 1^{er}, elle a souhaité apporter **souplesse et garanties additionnelles à la procédure d'abrogation** d'une carte communale en vue de se doter d'un PLU(i). À l'article 2, elle a souhaité offrir aux maires confrontés au risque de rupture de continuité de leur projet de territoire une « **boîte à outils** » de **trois dérogations, afin d'atténuer les effets négatifs de l'application du RNU** sur leur périmètre.

Alors qu'il est aujourd'hui incertain que le Gouvernement présente enfin son projet de loi relatif à la décentralisation, la différenciation et la déconcentration ; par ce rapport, la commission des affaires économiques du Sénat défend un dialogue renforcé entre maires et préfets, un accompagnement des collectivités territoriales dans la mutation de leurs outils, et une prise en compte souple et pragmatique des spécificités locales.

L'ESSENTIEL

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

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

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

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

55 % des communes françaises font partie d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) désormais compétent en matière d'urbanisme, ce qui implique le **remplacement de leurs documents communaux par des PLU intercommunaux (PLUi)**. Cette situation de transition des documents d'urbanisme vers les PLU et PLUi implique, pour les communes et EPCI concernés, **d'importants coûts et délais procéduraux.**

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

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

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

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

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

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

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

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

Afin d'éviter la caducité des 530 plans d'occupation des sols toujours en vigueur à l'échéance du 1^{er} janvier 2021, la proposition de loi **proposait**

d'octroyer un délai supplémentaire de deux ans pour mener à bien l'approbation du PLUi, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2022.

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

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

Elle a notamment adopté un amendement **COM-2** visant à **renforcer la « procédure combinée »**.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- La **perte de droit de préemption urbain (DPU)**, qui permet de constituer des réserves foncières destinées à des projets structurants d'aménagements, d'équipements collectifs, de logements sociaux... ;

- **L'exigence d'avis conforme du préfet sur toutes les décisions en matière d'autorisations d'urbanisme**, qui bien qu'instruites par le maire, sont rendues au nom de l'État. Outre la symbolique, les « allers-retours » procéduraux qui en résultent augmentent les délais en cette période de crise du logement et de relance économique ;

- **Les changements significatifs des règles de constructibilité**, dont il résulte à la fois des blocages de projets pertinents, importants pour le développement des communes ; et l'émergence de projets « prédateurs » auxquels les communes ne peuvent plus s'opposer.

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

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

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

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Définition d'une procédure applicable à l'abrogation des cartes communales dans le cadre de l'adoption d'un plan local d'urbanisme communal ou intercommunal

Article examiné dans le cadre de la législation en commission

Cet article vise à clarifier les modalités d'abrogation des cartes communales dans le contexte de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme communal ou intercommunal. Il insère un nouveau chapitre dédié dans le code de l'urbanisme.

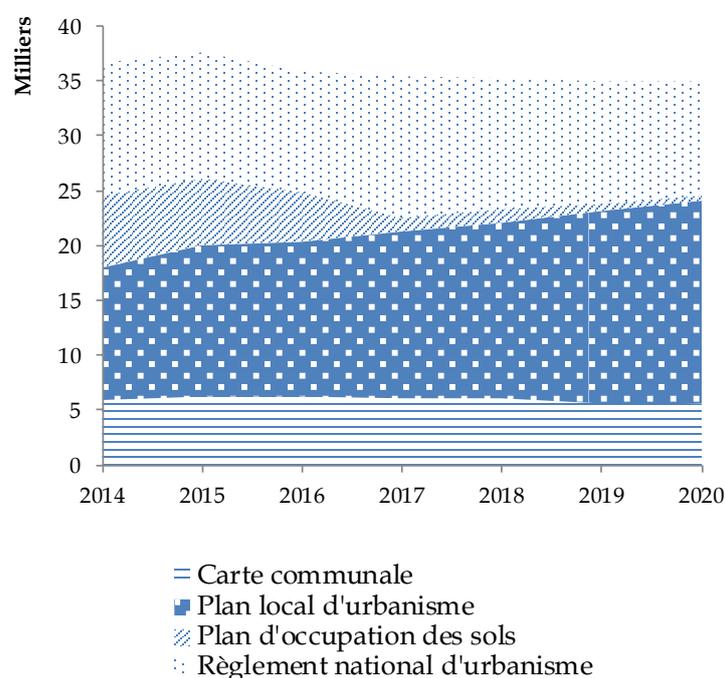
La commission a adopté deux amendements, visant pour l'un à opérer des clarifications de nature juridique, pour l'autre à renforcer la procédure combinée d'abrogation de la carte communale et d'approbation du plan local d'urbanisme intercommunal proposée par l'auteur de la proposition de loi.

I. La situation actuelle - Le passage à une planification intercommunale en matière d'urbanisme appelle l'abrogation de nombreuses cartes communales au profit de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), mais la loi ne prévoit pas la procédure applicable

1. Depuis 2000, la loi a fait du plan local d'urbanisme (PLU) le document de référence en matière de planification d'urbanisme, et en a progressivement transféré la compétence à l'échelon intercommunal

Dans l'objectif de doter les communes de nouveaux outils de politique d'urbanisme et de moderniser les documents locaux de planification, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », a institué un nouveau document de planification locale : le plan local d'urbanisme (PLU). Une transition progressive vers l'adoption de PLU par les communes françaises s'est donc amorcée en 2000, et se poursuit jusqu'à ce jour.

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



Source : Commission des affaires économiques, chiffres de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (janvier 2021)

Toutefois, **environ 5 740 petites communes françaises**, parmi les plus rurales et les moins peuplées, **restent régies par des documents d'urbanisme simplifiés**, plus succincts et au formalisme moins lourd, les **cartes communales**¹. Deux raisons principales expliquent cet état de fait. D'une part, alors que les lois ultérieures ont mis en place des mécanismes incitatifs pour remplacer les anciens plans d'occupation des sols par les nouveaux plans locaux d'urbanisme², **aucun dispositif similaire n'a été prévu pour le remplacement des cartes communales**, afin de ne pas soumettre les petites communes à des contraintes démesurées. D'autre part, justement, les plus petites communes avaient pu renoncer à se doter d'un PLU en raison de la **complexité, des coûts et des délais inhérents** à la procédure d'élaboration fixée par le code de l'urbanisme.³

¹ Si les « cartes communales » à proprement parler n'ont été créées qu'en 2000 par la loi SRU, elles existaient auparavant sous la forme de « MARNU » ou « modalités d'application du règlement national d'urbanisme », documents similaires mis en place dès 1983.

² En particulier, la loi ALUR a prévu la caducité des anciens plans d'occupation des sols (POS), précurseurs des PLU, à défaut d'engagement de la procédure d'élaboration d'un PLU ou PLUi. À ce sujet, se référer au commentaire de l'article 2 de la présente proposition de loi.

³ Le délai moyen d'élaboration d'un PLU est d'environ trois à quatre ans, d'environ cinq ans pour les PLUi, et de 6,5 ans pour les PLUi sectoriels, selon la DHUP. Le code de l'urbanisme fixe des

LA CARTE COMMUNALE

Introduite par la loi dite « SRU » pour remplacer les anciennes « MARNU » (modalités d'application du règlement national d'urbanisme), la carte communale est un document d'urbanisme au formalisme et au contenu simplifiés. Elle est principalement constituée d'un document graphique à visée de zonage (art. 161-4 du code de l'urbanisme), qui délimite les secteurs inconstructibles (hormis réfection, adaptation et autres modifications de bâtiments existants, ou bâtiments nécessaires aux équipements collectifs et agricoles) et les secteurs constructibles. Un rapport de présentation et une annexe listant les servitudes d'utilité publique l'accompagnent (art. L. 161-1).

La carte communale est élaborée et approuvée selon des modalités simples, par la commune (non dotée d'un PLU) ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent (art. L. 163-3). Elle est soumise à avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), et à enquête publique (art. L. 163-4 et L. 163-5). Elle fait ensuite l'objet d'une double approbation par l'organe délibérant et par le préfet (art. L. 163-6 et L. 163-7). Dans le cas particulier des cartes communales susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, celles-ci sont également soumises à évaluation environnementale.

Les cartes communales offrent l'avantage de permettre une déclinaison locale et plus précise du règlement national d'urbanisme, facilitant l'instruction des demandes d'urbanisme. La compétence en matière d'autorisations d'urbanisme peut d'ailleurs être transférée du préfet à la commune lorsque celle-ci se dote d'une carte communale (art. L. 422-1). Leur durée de validité n'est pas limitée, et il n'est pas nécessaire qu'elles couvrent la totalité du périmètre de la commune concernée. Enfin, elles permettent aux communes de disposer du droit de préemption urbain (art. L. 211-1).

Les dispositions de la carte communale doivent être compatibles avec le SCoT, les schémas de secteur et de mise en valeur de la mer, les plans de mobilité et les programmes locaux de l'habitat.

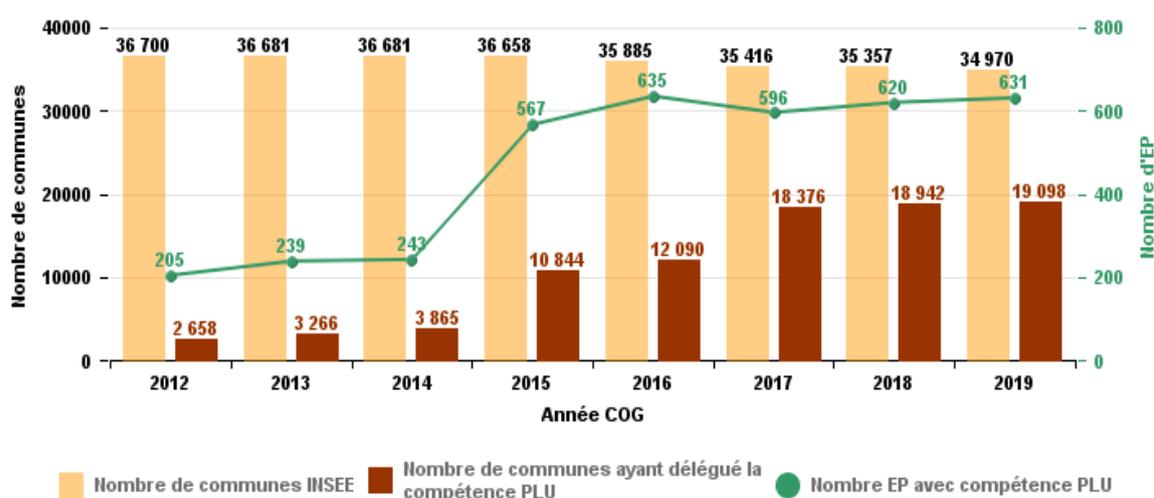
Cependant, les possibilités ouvertes par les cartes communales en matière de constructibilité, de réglementation, et d'adaptation locale sont plus limitées que celles offertes par les plans locaux d'urbanisme, documents plus complexes et plus précis, mais plus lourds et coûteux à élaborer. En particulier, les cartes communales ne disposent pas de règlement propre, à l'inverse des PLU.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « **loi ALUR** », **a cependant prescrit le transfert automatique de la compétence en matière de PLU aux établissements**

contraintes procédurales importantes, comme la tenue d'un débat au sein de l'organe délibérant, la consultation pour avis des personnes publiques associées et de divers comités, ou la réalisation d'une enquête publique. Le coût moyen d'un PLU se situerait entre 25 000 et 35 000 euros par commune.

publics de coopération intercommunale (EPCI) au plus tard le 27 mars 2017, sauf vote contraire des élus locaux¹. En 2020, 55 % des communes françaises (soit environ 19 400 communes) faisaient partie d'un EPCI compétent en matière d'urbanisme². De façon croissante, c'est donc l'échelon intercommunal qui a la charge d'élaborer un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

ÉTAT DES LIEUX DU TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE PLU AUX EPCI



Source : DHUP

L'élaboration d'un PLUi, conduite par l'EPCI compétent, implique donc dans de nombreux cas le remplacement des anciennes cartes communales des communes membres par un nouveau document intercommunal. En 2020, selon les chiffres de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, près de 2 300 communes couvertes par des cartes communales étaient membres d'EPCI engagés dans l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal. Au 31 décembre 2019, 373 PLUi étaient en cours d'élaboration, tandis que 83 étaient déjà opposables³.

¹ Selon les modalités prévues par l'article 136 de la loi « ALUR », c'est-à-dire un vote contraire d'au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population.

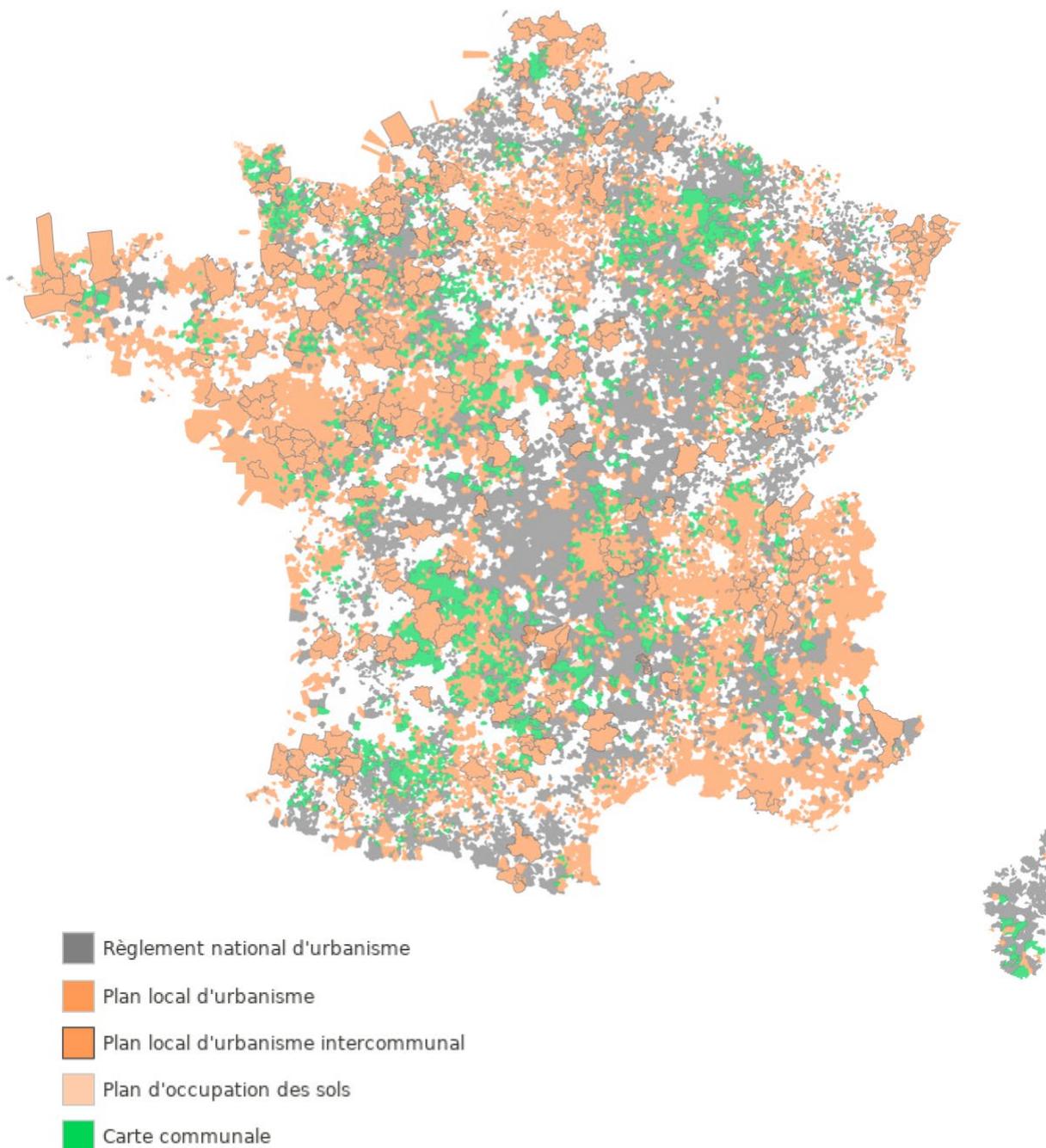
² Source : Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, « Club PLUi », consultable en ligne à l'adresse :

http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/qv_com_dans_epci_sans_comp_plu.pdf

Bien que la quasi-intégralité des communes françaises fasse partie d'un EPCI (taux de couverture situé entre 99 % et 100 % dans tous les départements (selon la Direction générale des collectivités locales), en janvier 2020, environ la moitié des communes françaises fait partie d'un EPCI auquel le transfert de la compétence PLU a été refusé.

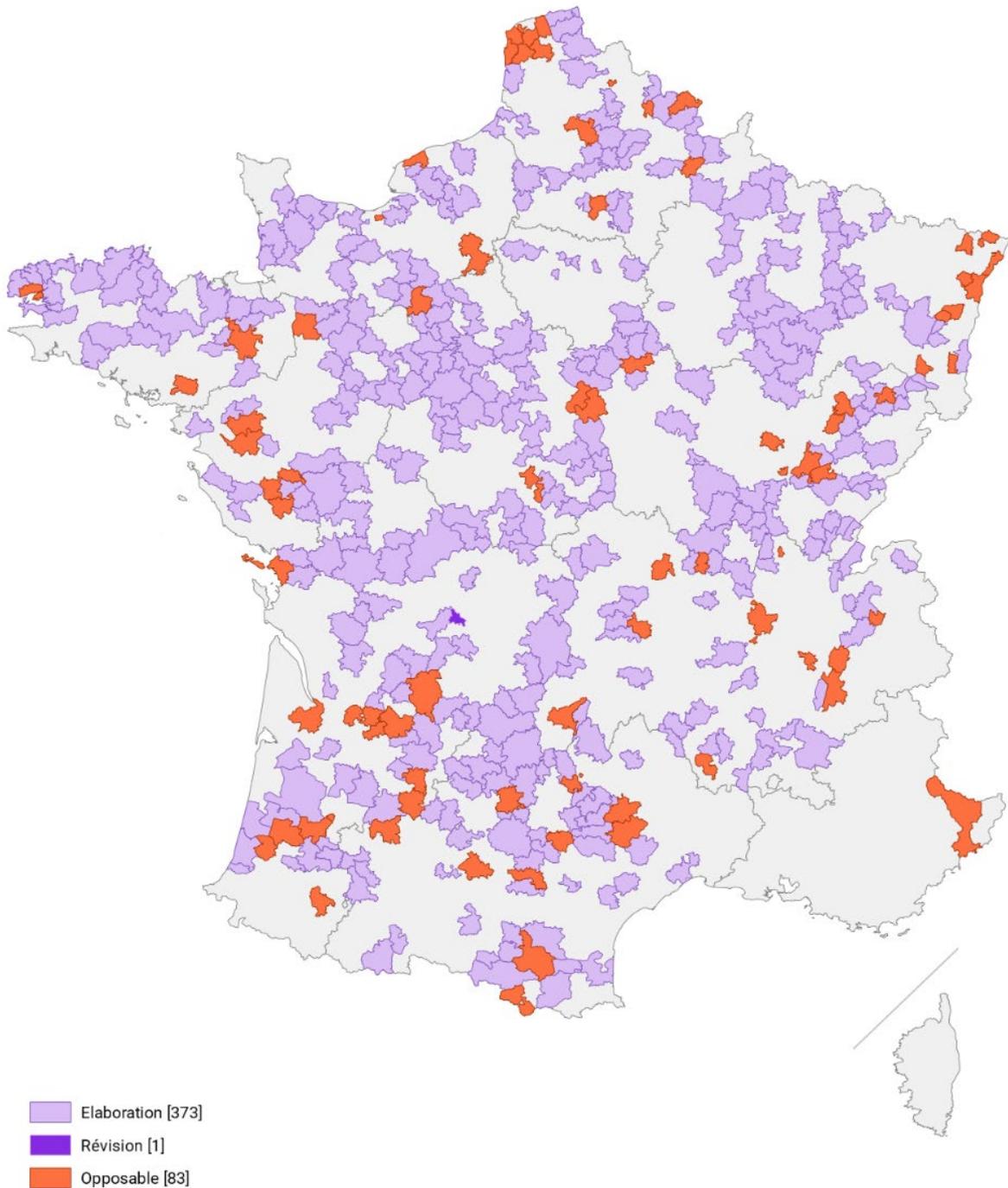
³ Source : Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, « Club PLUi », consultable en ligne à l'adresse :

TYPE DE DOCUMENT D'URBANISME EN VIGUEUR SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS



Source : Géoportail de l'urbanisme, consulté en date du 12 janvier 2021

PLANS LOCAUX D'URBANISME INTERCOMMUNAUX APPROUVÉS ET
EN COURS D'ÉLABORATION SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS



*Source : Ministère de la cohésion des territoires
et des relations avec les collectivités territoriales,
« Club PLUi », au 31 décembre 2019*

2. Alors que de nombreuses cartes communales sont appelées à être remplacées par des PLUi, la loi ne prévoit pas la procédure applicable

Alors que de nombreuses cartes communales doivent donc laisser place à de nouveaux plans locaux d'urbanisme intercommunaux, **le droit en vigueur ne précise pas la procédure applicable**. Le titre VI du livre I^{er} du code de l'urbanisme, consacré aux cartes communales, traite ainsi de leur périmètre, de l'autorité compétente, de la procédure d'élaboration, de révision, de mise à jour et de rectification, mais non de leur abrogation. Les dispositions du chapitre II du titre V du livre I^{er}, relatif à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme, n'en font pas non plus mention.

Seules la jurisprudence, la doctrine administrative et la lecture en creux du code de l'urbanisme offrent aujourd'hui des indications sur la marche à suivre :

- Si une commune membre d'un EPCI **abroge sa carte communale¹ avant qu'un plan local d'urbanisme** n'ait été approuvé sur son périmètre, c'est alors le **règlement national d'urbanisme** qui s'applique, au titre de l'article L. 111-1 du code de l'urbanisme ;

- A l'inverse, la jurisprudence du Conseil d'État rappelle que « *le plan local d'urbanisme et la carte communale sont deux documents d'urbanisme exclusifs l'un de l'autre* », ce qui confirme les dispositions de l'article L. 160-1 du code de l'urbanisme et implique que **les cartes communales doivent être abrogées avant qu'un PLU ou PLUi** ne puisse entrer en vigueur. **Aucune abrogation implicite** ne peut intervenir² ;

- La doctrine administrative fait application du **principe de parallélisme de formes**, estimant que l'abrogation d'une carte communale doit, tout comme son approbation régie par les articles L. 163-5 et L. 163-6 du code de l'urbanisme, **faire l'objet d'une enquête publique**. Dans des réponses à des questions parlementaires, le Gouvernement a ainsi indiqué que « *si l'abrogation de la carte communale s'accompagne de l'élaboration d'un PLU [...] il suffira de réaliser une **enquête publique unique** portant à la fois sur l'abrogation de la carte communale et sur l'approbation du PLU, et de veiller notamment à ce que la délibération finale emporte à la fois approbation du PLU et l'abrogation de la carte communale, l'ensemble s'accompagnant d'une décision du préfet* »³. Si une enquête publique unique ne peut être organisée, alors, une **enquête publique séparée** portant sur la seule abrogation de la carte communale est nécessaire. De même, tout comme l'approbation de la carte communale doit être approuvée par le préfet aux termes de l'article L. 163-7 du code de l'urbanisme, son abrogation doit aussi être **accompagnée d'une décision du préfet**.

1 Par délibération de son organe délibérant.

2 CE, avis n° 303421 du 28 novembre 2007.

3 Questions écrites AN n° 39836 et Sénat n° 06834.

À défaut de codification législative de la procédure applicable à l'abrogation des cartes communales et de son articulation avec l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, **de nombreuses petites communes sont placées dans une situation d'incertitude**, qui nuit à la transition des cartes communales vers les PLUi.

La commission des affaires économiques a d'ailleurs **reçu plusieurs courriers émanant de maires de petites communes ou de présidents d'EPCI**, qui sollicitent des éclaircissements à ce sujet ou font état de délais supplémentaires liés à des erreurs de procédure. Des **questions écrites** ont également été adressées au Gouvernement à ce sujet précis¹. La DHUP a pourtant indiqué au rapporteur que « *depuis l'établissement de la doctrine [...], aucune difficulté n'est remontée jusqu'à la DHUP par l'intermédiaire des services déconcentrés* »².

II. Le dispositif envisagé - Codifier une procédure à la fois souple et protectrice pour l'abrogation des cartes communales

Le présent article propose **d'insérer un nouveau chapitre au sein du titre VI du livre I^{er} du code de l'urbanisme, dédié aux cartes communales**. Composé de cinq articles, ce chapitre rassemblerait les dispositions relatives à **l'abrogation des cartes communales**.

Le nouvel **article L. 164-1 régirait l'initiative en matière d'abrogation d'une carte communale**. Si l'abrogation est concomitante à l'élaboration d'un PLUi par un EPCI compétent, c'est alors cet EPCI qui en aura l'initiative. Il serait alors chargé de conduire de front ces deux procédures. Dans les autres cas, la commune conserverait l'initiative de l'abrogation. Cette disposition est cohérente avec les règles de compétence prévues par le code de l'urbanisme en matière d'élaboration d'un document d'urbanisme.

Le nouvel **article L. 164-2 préciserait la procédure d'abrogation** de la carte communale. Par symétrie avec la procédure d'élaboration des cartes communales, celle-ci devrait être précédée d'une enquête publique, puis approuvée par l'organe délibérant, avant d'être soumise pour approbation expresse ou implicite au préfet. La disposition proposée fait application du principe jurisprudentiel et doctrinal de « parallélisme des formes », qui prescrit que l'abrogation d'un document relève d'une procédure « miroir » à celle régissant son approbation.

Le nouvel **article L. 164-3 prévoirait qu'une enquête commune unique et une délibération unique** puissent être menées lorsque l'abrogation d'une carte communale s'impose dans le cadre de l'élaboration

¹ Questions parlementaires précitées.

² Réponse au questionnaire écrit.

d'un PLU ou PLUi. **L'abrogation de la carte serait alors articulée avec l'entrée en vigueur de ce nouveau document**, celle-ci étant effective à la date exacte à laquelle le PLU devient exécutoire, permettant ainsi d'éviter un retour transitoire au régime du règlement national d'urbanisme. Ce nouvel article codifierait et expliciterait ainsi la doctrine appliquée et recommandée par l'administration, rappelée dans réponses aux questions parlementaires précitées.

Le nouvel **article L. 164-4** rappellerait le principe énoncé par le Conseil d'État selon lequel **une carte communale et un plan local d'urbanisme sont exclusifs l'un de l'autre** et ne peuvent être simultanément en vigueur sur un même périmètre.

Le nouvel **article L. 164-5** prévoirait que **l'annulation ou déclaration d'illégalité d'un plan local d'urbanisme approuvé après l'abrogation** d'une carte communale a pour effet de **remettre en vigueur celle-ci**, afin d'éviter toute application par défaut du règlement national d'urbanisme consécutive à une décision de justice.

III. La position de la commission - Une clarification au service des collectivités locales engagées dans la mutation de leur document d'urbanisme, qui peut faire l'objet d'un assouplissement supplémentaire

La proposition de loi vient apporter une clarification procédurale bienvenue, applicable à une **situation qui concernera dans les mois et années à venir plusieurs milliers de communes** françaises. En ce sens, elle donne aux communes et à leurs groupements une **meilleure visibilité sur le calendrier de l'élaboration de leur PLUi, souvent déjà longue et complexe.**

Être en **mesure de prévoir, dès la prescription du PLUi, la conduite d'une enquête publique jointe**, notamment, sera particulièrement utile. La commission des affaires économiques a par exemple eu connaissance du cas d'un EPCI s'étant vu opposer par le préfet, au moment de l'approbation du PLUi, l'impossibilité d'y procéder faute d'avoir préalablement abrogé les cartes communales en vigueur sur son périmètre. L'obligation de repousser de plusieurs mois l'entrée en vigueur du nouveau document, afin de conduire les enquêtes publiques liées aux abrogations nécessaires, apparaît disproportionnée et contre-productive.

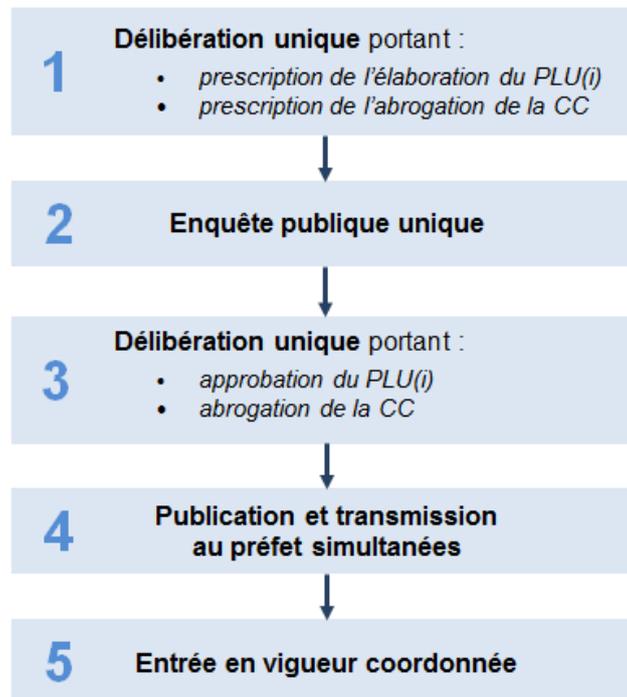
En outre, les communes et EPCI ont fait part au rapporteur, lors des auditions menées dans le cadre de l'examen de la proposition de loi, de leur incompréhension face à **l'asymétrie des régimes applicables aux PLU et aux cartes communales préexistants lors de l'approbation d'un PLUi**. Tandis qu'il semble admis que les PLU des communes membres font l'objet d'une abrogation implicite par seule vertu de l'approbation du PLUi, tel n'est pas le cas des cartes communales, qui doivent faire l'objet d'une abrogation

explicite. Ce « double standard » est source de confusion et de délais injustifiés.

Dès lors, le rapporteur s'inscrit pleinement dans l'objectif et le dispositif proposé par l'auteur de la proposition de loi.

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté deux amendements COM-1 et COM-2, visant à opérer des clarifications juridiques et à faciliter encore la mise en œuvre de la « procédure combinée » proposée par la proposition de loi.

L'amendement COM-2 poursuit la clarification de la procédure applicable, en particulier dans le cas où l'abrogation d'une carte communale est liée à l'approbation d'un plan local d'urbanisme.



Il propose que, dans le cadre de la « procédure combinée » d'approbation d'un PLU(i) et d'abrogation d'une carte communale préexistante, la délibération de prescription de l'élaboration du PLU(i) indique explicitement que cette procédure emportera l'abrogation des cartes communales. Cela permettra aux communes membres de l'EPCI et au public d'être pleinement informés sur le calendrier et le contenu de la « procédure combinée », tout en prenant acte juridiquement, par le biais du vote de la délibération, de l'abrogation à venir des cartes communales.

L'amendement précise également que cette « procédure combinée », qui se termine par une délibération unique d'approbation du PLU(i) valant également abrogation de la carte communale, n'est pas soumise à l'accord

explicite et spécifique du préfet; mais que c'est la procédure de transmission au préfet et d'accord implicite sauf demande de modification, applicable au PLU(i), qui s'applique également à l'abrogation de la carte communale. Cette précision permet ainsi **qu'il n'existe qu'une étape unique d'intervention du préfet, et non deux soumissions successives du PLU(i) et de la carte communale, source de délais disproportionnés.**

Elle permet également une **synchronicité parfaite de l'entrée en vigueur des deux actes**, évitant toute superposition ou, au contraire, tout retour non souhaité au règlement national d'urbanisme¹.

L'amendement COM-1 apporte plusieurs **précisions juridiques** à la rédaction proposée.

D'abord, il confirme que c'est par le biais d'une **délibération** du conseil municipal ou communautaire qu'est **prescrite** l'abrogation de la carte communale.

Il clarifie également que le délai de deux mois durant lequel le préfet doit se prononcer sur l'abrogation, en cas de procédure disjointe, court à **compter de la date de la transmission** de celle-ci.

Enfin, il supprime la disposition relative à la remise en vigueur de la carte communale en cas d'invalidation ultérieure du PLU(i) : une **disposition du même effet, satisfaisant l'intention de l'auteur de la proposition de loi, existe déjà à l'article L. 600-12** du code de l'urbanisme.

Si le rapporteur **salue la proposition de la ministre** de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, telle qu'annoncée à la commission, de **prévoir par décret certaines articulations relatives** à l'abrogation des cartes communales et à l'approbation des PLUi, il estime toutefois que la prise d'un décret, par ailleurs **tardive**, ne dispense pas de clarifications de niveau législatif, et ne saurait se substituer à la loi pour certaines évolutions introduites par amendement comme l'accord implicite combiné du préfet.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ Dans la rédaction de la proposition de loi, ces entrées en vigueur ne sont pas simultanées, puisque l'abrogation de la carte communale est soumise à l'accord du préfet qui dispose de deux mois pour se prononcer, tandis que le PLU(i) est exécutoire au plus tard sous un mois à défaut de demande de modifications du préfet. Durant une courte période, les deux documents se superposent donc.

Article 2

**Report de la date de caducité des plans d'occupation des sols
des communes membres d'EPCI engagés dans l'élaboration
d'un plan local d'urbanisme intercommunal**

Article examiné dans le cadre de la législation en commission

Cet article vise à reporter de deux ans l'échéance de caducité des plans d'occupation des sols des communes membres d'EPCI engagés dans l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal, en la portant au 31 décembre 2022.

La commission propose - la caducité étant déjà intervenue au 1^{er} janvier 2021 - d'instaurer au bénéfice des communes concernées, une « boîte à outils » de dérogations permettant d'en atténuer les effets jusqu'à l'approbation d'un plan local d'urbanisme, ou au maximum, pour un délai de deux ans. Ces dérogations comprennent la possibilité d'instaurer un droit de préemption urbain, un sursis à statuer élargi faisant l'objet d'un « droit de proposition » des maires, et la possibilité pour les maires de solliciter des dérogations au règlement national d'urbanisme.

I. La situation actuelle - Après plusieurs reports, les derniers plans d'occupation des sols (POS) ont été frappés de caducité au 1^{er} janvier 2021, plaçant les communes concernées sous le régime du règlement national d'urbanisme (RNU)

1. Les plans d'occupation des sols (POS) sont des documents d'urbanisme anciens voués depuis 2000 à être remplacés par les plans locaux d'urbanisme (PLU)

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », a institué un nouveau document de planification locale en matière d'urbanisme : le plan local d'urbanisme (PLU). Aujourd'hui document d'urbanisme de référence à l'échelle locale, il peut être adopté soit à l'échelle d'une commune, soit à l'échelle d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent¹ - il s'agit alors d'un PLU intercommunal (PLUi).

Avant la création des plans locaux d'urbanisme, les communes françaises étaient principalement soumises à trois régimes distincts en matière d'urbanisme. Les petites communes étaient dotées de cartes

¹ Article 4 de la loi n° 2000-1208.

communales, documents d'urbanisme plus anciens et au formalisme réduit¹. **Une majorité de communes étaient dotées de plans d'occupation des sols (POS), précurseurs des PLU créés en 1967**, offrant davantage de possibilités en matière de constructibilité et une compétence de planification étendue pour la commune². À défaut de s'être dotées de l'un de ces deux documents, les communes étaient soumises au **règlement national d'urbanisme (RNU), socle commun** de règles d'urbanisme, impliquant un plus grand rôle de l'État dans la délivrance des autorisations d'urbanisme et une moindre capacité d'adaptation locale des règles nationales.

La création des plans locaux d'urbanisme répondait à une logique de meilleure intégration des divers enjeux³ au sein d'un document unique, couvrant l'intégralité du territoire de la commune, à la différence des POS. L'élaboration d'un PLU implique notamment la définition d'un projet d'aménagement et de développement durable pour la commune ou la définition d'un zonage plus fin.

Par l'adoption de la loi SRU, le législateur a donc entendu amorcer une transition progressive des plans d'occupation des sols vers un nouveau document de référence en matière de planification, le plan local d'urbanisme.

2. *L'instauration d'une échéance de caducité des plans d'occupation des sols afin d'accélérer la transition vers les plans locaux d'urbanisme, échéance reportée par deux fois*

Tandis que la loi « SRU » avait adopté une approche incitative vis-à-vis de la transition des POS aux PLU, en ne prévoyant pas d'obligation formelle d'adoption de PLU pour les communes, **le Gouvernement a par la suite souhaité accélérer la couverture progressive du territoire français par les PLU.**

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « **loi ALUR** », a ainsi instauré un **principe de caducité des plans d'occupation des sols non transformés en plan local d'urbanisme communal ou intercommunal**. Selon son article 135⁴, les POS non mis en forme de PLU au 31 décembre 2015 sont alors à cette date frappés

¹ Les cartes communales distinguent secteurs constructibles et non constructibles, mais ne disposent ni de zonage au sens des PLU, ni de règlement écrit, et offrent de moindres moyens d'action.

² Les POS permettent d'organiser les zones urbaines et à urbaniser, de distinguer les zones naturelles ou forestières, ou encore de prévoir des emplacements réservés pour des équipements publics. Chaque type de zone dispose d'un règlement écrit distinct.

³ Habitat et mixité sociale, préservation des espaces, renouvellement urbain, environnement, mobilité, prévention des risques et des nuisances ; en cohérence notamment avec les obligations relatives à l'intégration des enjeux environnementaux et de densité des lois dites « Grenelle II » et « ALUR ».

⁴ Ancien article L. 123-19 du code de l'urbanisme.

de caducité¹, et le règlement national d'urbanisme s'appliquera dès le 1^{er} janvier 2016 sur le territoire des communes concernées.

Afin de **mieux prendre en compte les délais nécessaires à l'élaboration d'un PLU**, selon une procédure plus lourde que celle existant précédemment, il a été prévu par dérogation que **les communes ayant engagé avant l'échéance de caducité la procédure de révision du POS pour le transformer en PLU puissent maintenir celui-ci en vigueur jusqu'à l'approbation du nouveau PLU**. Elles disposent dans ce cas d'un délai supplémentaire de trois ans (c'est-à-dire avant le **27 mars 2017**) avant que le POS ne soit frappé de caducité.

La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, dite « **loi Égalité et citoyenneté** », a amené un **premier assouplissement aux délais fixés par la loi « ALUR »**. La loi « ALUR » ayant prescrit le transfert automatique de la compétence en matière de PLU aux EPCI au plus tard le 27 mars 2017², **de nombreux EPCI ont dû amorcer l'élaboration de PLUi dans des délais incompatibles avec ceux induits par l'échéance de caducité des POS de leurs communes membres**. En conséquence, l'article 131 de la loi « Égalité et citoyenneté » a prévu que **les communes membres des EPCI ayant déjà engagé une procédure d'élaboration de PLUi puissent maintenir en vigueur leur POS jusqu'à l'approbation du nouveau PLUi, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2019**. L'article prévoit ce même délai supplémentaire pour les « anciennes communautés » ayant engagé l'évolution de leur PLUi et dont « l'ensemble des communes » aurait ensuite fusionné, nécessitant l'approbation d'un nouveau PLU communal unique.

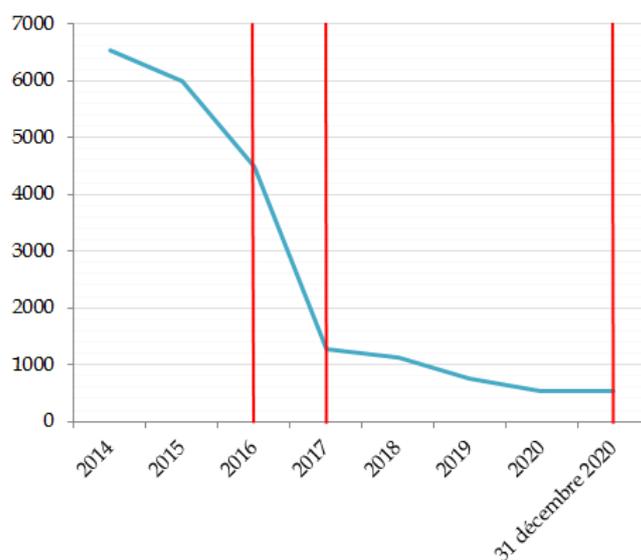
Faisant à nouveau le constat de l'insuffisance de ces délais face à la longueur et au coût de l'élaboration d'un PLU intercommunal, **le Sénat a été à l'origine d'une seconde extension** dans le cadre de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite « loi Engagement et proximité ». Il est apparu que la caducité pénalisait fortement les communes en impliquant un retour au RNU sans alternative, alors même que ces communes n'ont pas la main sur le calendrier d'élaboration du PLUi, défini par l'EPCI compétent. **Une extension proportionnée d'un an du délai a donc été insérée par le Sénat à l'article 18 de la loi « Engagement et proximité », portant au 31 décembre 2020 l'échéance de caducité des POS de communes membres d'un EPCI déjà engagé dans l'élaboration d'un PLU intercommunal**.

¹ L'article initial du projet de loi déposé par le Gouvernement fixait l'échéance au 31 décembre 2014. Cette date a été modifiée lors de l'examen à l'Assemblée nationale.

² Sauf vote contraire des élus.

Conformément à ces évolutions législatives successives, **les 530 derniers plans d'occupation des sols communaux** encore en vigueur en France ont donc été **frappés de caducité au 31 décembre 2020 dernier, entraînant dès le 1^{er} janvier 2021 l'application du règlement national d'urbanisme** sur le territoire des communes concernées.

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



Les traits verticaux représentent les trois échéances de caducité effectivement intervenues depuis la loi dite « ALUR ».

Source : Commission des affaires économiques, chiffres DHUP.

II. Le dispositif envisagé - Un report de deux ans de l'échéance de caducité, toutefois inopérant en l'état car celle-ci est déjà intervenue avant l'adoption de la présente proposition de loi

Le présent article entend **repousser de deux ans la double échéance** de caducité des POS¹ inscrite à l'article L. 174-5 du code de l'urbanisme, en la remplaçant par une caducité à la date du **31 décembre 2022** pour les communes membres d'un EPCI n'ayant pas alors approuvé de plan local d'urbanisme intercommunal.

¹ C'est-à-dire d'une part, pour les communes membres des EPCI engagés dans l'élaboration d'un PLUi qui n'aurait pas abouti, et d'autre part, pour les plans d'urbanisme locaux non approuvés des anciennes communautés engagées dans l'élaboration d'un PLUi et ayant depuis fusionné.

Le dispositif proposé apparaît toutefois inopérant en l'état, car la caducité des POS est intervenue entre le dépôt de la proposition de loi et son inscription à l'ordre du jour du Sénat.

La modification prévue à l'article L. 174-5, qui vise à prolonger des POS désormais sans existence juridique, **n'emportera pas d'effet rétroactif et ne pourra donc pas remettre en vigueur les POS caducs afin de les prolonger**, comme l'entendaient les auteurs de la proposition de loi.

III. La position de la commission – Offrir aux maires une « boîte à outils » leur permettant d'atténuer les impacts négatifs de l'application du règlement national d'urbanisme

1. *Bien que la caducité des plans d'occupation des sols n'a touché qu'un nombre limité de communes françaises, l'impact de l'application du règlement national d'urbanisme est conséquent et peut mettre en péril les projets de territoire*

Selon les éléments recueillis par le rapporteur auprès de la DHUP, **530 communes françaises ont effectivement été frappées par la caducité de leur plan d'occupation des sols** et l'application du règlement national d'urbanisme au 1^{er} janvier 2021.

Ce nombre apparaît certes réduit au regard du nombre de communes françaises. À titre de comparaison, lors de l'adoption du dispositif de caducité en 2014, environ 6 500 communes étaient dotées d'un POS, soit environ 18 % des communes françaises. À la fin 2020, plus de 90 % des communes anciennement régies par un POS avaient donc effectivement opéré la transition vers un PLU, et moins d'1,5 % du nombre total de communes françaises étaient toujours régies par un POS.

Toutefois, **l'application au 1^{er} janvier 2021 du règlement national d'urbanisme entraîne plusieurs conséquences d'ampleur** pour les communes concernées. Les travaux du rapporteur et ses auditions d'élus soulignent **que les principales difficultés rencontrées ont trait à :**

- **La perte du droit de préemption urbain (DPU)**, réservé par l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme aux seules communes dotées d'un POS ou d'un PLU.

Le passage au RNU limite donc les possibilités d'achat par la commune de terrains au moment de leur mise en vente. Des communes qui seraient amenées à « rater » de telles préemptions pourraient voir leur **capacité à constituer des réserves foncières fortement limitée**, mettant en péril, parfois à l'échelle de plusieurs années, la réalisation de projets

structurants. Le droit de préemption urbain est en effet **souvent mobilisé pour la réalisation d'équipements collectifs ou de projets d'aménagement**.

Certes, l'article L. 211-1 prévoit que le droit de préemption est maintenu dans les communes dont les POS ont été rendus caducs. Cette **dérogation ne concerne cependant que la réalisation de logements sociaux**, et le droit de préemption est dans ce cas à la main du préfet.

Au vu des enjeux liés à la crise du logement, mais aussi au développement démographique, cette **perte apparaît extrêmement préjudiciable et**, en tant que sanction du défaut d'adoption d'un PLUi, **emporte des conséquences disproportionnées**.

- **L'exigence d'un avis conforme du préfet sur les autorisations d'urbanisme délivrées par le maire au nom de l'État et non de la commune.** Dans la plupart des communes touchées par la caducité des POS, le projet de décision est désormais instruit par la commune, puis soumis à l'avis conforme du préfet, avant que la décision soit rendue par le maire au nom de l'État.

Outre la **dimension symbolique** de cet avis conforme, qui peut donc censurer les décisions du maire, **cette procédure spécifique semble déjà être source de délais supplémentaires**. Les maires entendus par le rapporteur ont indiqué que la surcharge des services déconcentrés auprès du préfet – qui gèrent soudain les demandes d'urbanisme de plusieurs communes à la fois – et les « allers-retours » procéduraux entre commune et préfet **allongent d'au moins quinze jours** les délais de réponse aux demandes d'autorisation.

Dans un contexte de relance, ces délais sont problématiques. Ils génèrent aussi une incertitude accrue pour les pétitionnaires. Le manque de moyens au niveau des services déconcentrés peut en outre **entraîner l'octroi tacite d'autorisations qui auraient normalement dû être rejetées**, puisque le silence du préfet vaut désormais accord.

- **Une restriction significative de la constructibilité en dehors des zones urbanisées des communes**, conformément à l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme qui l'interdit par principe, hors exceptions limitées¹.

Ce changement de règles peut donc avoir pour impact de **transformer des terrains classés constructibles sous le régime du POS en terrains inconstructibles**. Le rapporteur a ainsi été alerté sur des situations locales dans lesquelles des porteurs de projets s'apprêtaient à lancer des opérations conformes au POS et prévues de longue date, mais que celles-ci sont désormais impossibles en application du RNU.

¹ Prévues à l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme, par exemple l'extension ou adaptation de bâtiments d'anciennes exploitations agricoles, ou les constructions nécessaires à l'exploitation agricole ou aux équipements collectifs, sous réserve que ceux-ci soient compatibles avec la protection des sites et des activités agricoles, pastorales ou forestières.

- Une **ouverture à la construction de terrains auparavant protégés par le POS**, par exemple lorsque ceux-ci faisaient l'objet d'un classement en zone naturelle sous le régime du POS, mais que, situés en bordure de zone urbanisée, ils sont désormais constructibles sous le régime du RNU en vertu de l'article L. 111-3 précité.

Dans ces cas, la soumission au RNU peut mettre en péril la **continuité du projet de territoire** de la commune. Ainsi, le rapporteur a eu connaissance de cas concrets, dans lesquels **certaines personnes ou promoteurs ont déjà tenté de tirer profit de la situation** en essayant de faire passer en force certains projets – par exemple d'habitat individuel ou de lotissements – qui auraient été interdits sous le régime du POS. Si la commune a, dans l'un de ces cas, pu régler le problème en faisant l'acquisition amiable des terrains, comme l'ont cependant noté les maires, « nous ne pourrions pas acheter tous les terrains de la commune »¹, en particulier à la suite de la perte du droit de préemption évoquée plus haut.

Cet impact cumulé de l'application du RNU peut entraîner un bouleversement conséquent pour les communes concernées, et marquer **une forte rupture avec le projet de territoire tel qu'elles l'avaient conçu et appliqué** au cours des années précédentes. En outre, il convient de noter que **la caducité a souvent frappé, par construction, plusieurs communes d'un même EPCI**. L'impact sur le territoire concerné est dans ce cas démultiplié.

2. Une remise en vigueur générale des POS n'apparaît pas envisageable, mais les circonstances exceptionnelles appellent à prévoir des assouplissements spécifiques pour les communes concernées

L'article 2, qui prévoit un report de la caducité des POS, **doit faire l'objet d'une nouvelle rédaction pour être adapté à la circonstance de ce que la caducité des POS est déjà intervenue** avant la date d'examen du présent texte. En l'état, la disposition proposée apparaît en effet inopérante.

Au cours de ses travaux, le rapporteur a étudié la possibilité de remettre en vigueur, de façon générale, les plans d'occupation des sols rendus caducs. Toutefois, **cette solution apparaît peu envisageable**.

- D'abord, elle pose un problème en termes de **sécurité juridique** au regard de la **rétroactivité** qu'elle impliquerait, strictement limitée par la jurisprudence. La remise en vigueur des POS, sans que celle-ci fasse l'objet d'information préalable des citoyens, pourrait également être contestée par les habitants ;

¹ Auditions menées par le rapporteur.

- D'autre part, **certaines communes peuvent ne pas rencontrer de problèmes particuliers** liés à l'application du RNU, ou **préférer attendre l'approbation du PLUi** lorsque celle-ci est proche, et donc ne pas souhaiter appliquer à nouveau le POS ;

- Plus, généralement, alors que les communes concernées ont **déjà connu un bouleversement important** en raison de la caducité des POS, un nouveau changement des règles d'urbanisme applicables pourrait entraîner une déstabilisation, et des erreurs **source de contentieux**. En particulier, il y aurait une **divergence forte et injustifiée entre les autorisations d'urbanisme** examinées dans la « période » intermédiaire d'application du RNU entre la caducité du POS et sa remise en vigueur, et les autorisations examinées dans les autres périodes.

Cependant, le « *statu quo* » **actuel n'est pas satisfaisant** et, comme évoqué plus haut, emporte des conséquences d'ampleur pour les communes touchées par la caducité.

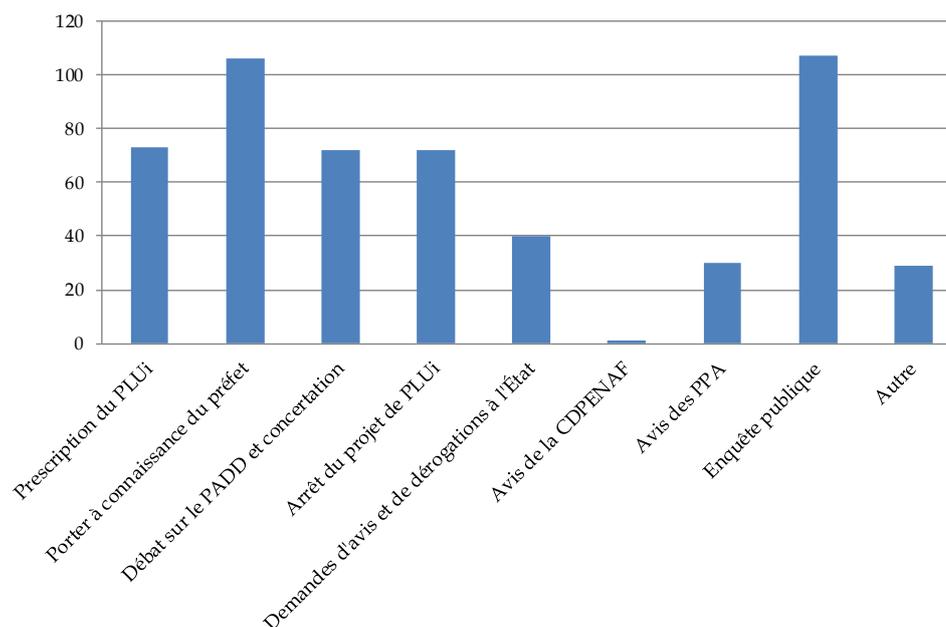
Le rapporteur estime que **la situation particulière qu'a connue la France en 2020 justifie d'offrir une souplesse supplémentaire**. En effet, la dernière extension du délai avant caducité, qui l'a prolongé de la fin 2019 à la fin 2020, n'a pas pu être utilisée dans de bonnes conditions par les EPCI compétents pour élaborer le PLUi. **L'agenda des collectivités en 2020 a très largement été occupé par la gestion de l'urgence sanitaire et économique liée à la Covid-19**, amenant dans certains cas à décaler les réunions relatives à l'élaboration du PLUi. Dans certaines communes très rurales, il a été impossible de procéder à ces réunions par visioconférence, faute d'infrastructures numériques adaptées. En outre, les **élections municipales** ont pu entraîner des changements au sein des conseils et des services locaux, ralentissant là aussi les procédures.

Si le Gouvernement semble considérer que les communes frappées par la caducité sont responsables du retard pris par l'adoption du PLUi, ces délais sont en réalité rarement de leur fait. D'ailleurs, certains maires ont indiqué au rapporteur que les services de l'État eux-mêmes avaient conseillé à des petites communes, en 2016 ou 2017, de ne pas amorcer la transformation de leur POS en PLU, et d'attendre plutôt le transfert de compétence à l'EPCI et l'élaboration d'un PLUi.

En outre, **la période « transitoire » entre la caducité des POS et l'approbation des derniers PLUi ne sera pas aussi courte** que la DHUP a pu le laisser entendre lors de son audition par le rapporteur : elle durera probablement entre un et deux ans. Une centaine de PLUi avait certes atteint le stade de l'enquête publique – ce qui peut conduire à s'interroger sur les raisons qui ont conduit le Gouvernement à refuser toute petite prolongation du délai, qui aurait épargné l'application du RNU à près d'un tiers des

communes – mais les procédures restantes nécessiteront encore un travail de plusieurs mois ou années. **Les effets négatifs du régime du RNU s’appliqueront donc sur une période significative, ce qui justifie d’y apporter des solutions ciblées.**

Etat d'avancement de l'élaboration des PLUi au 31 décembre 2020 dans les communes concernées par la caducité des POS



Source : Commission des affaires économiques, chiffres DHUP.

3. Offrir aux maires une « boîte à outils » leur permettant d’atténuer les impacts négatifs de l’application du règlement national d’urbanisme

Une remise en vigueur des POS n’étant pas envisageable, mais les effets négatifs de l’application du RNU appelant des solutions qui se justifient par ces circonstances exceptionnelles, **le rapporteur a soumis à la commission un dispositif alternatif**, visant non pas à remettre en vigueur les POS désormais caducs, mais à **offrir aux maires concernés une « boîte à outils » permettant d’en atténuer les conséquences concrètes.**

À l’initiative du rapporteur, la commission a adopté deux amendements **COM-3** et **COM-4** qui créent cette « boîte à outils ». Elle se compose de **trois dérogations ciblées et limitées dans le temps**, qui concerneront **uniquement les communes dont le POS a été frappé de caducité au 1^{er} janvier 2020**, mais non celles qui se seraient dotées depuis d’un autre document d’urbanisme. Ces dérogations sont limitées dans le

temps, afin de **conserver un caractère incitatif à l'élaboration des PLUi**. Les maires pourront ainsi s'en saisir jusqu'à l'approbation du nouveau document ou, au plus tard, jusqu'au 31 décembre 2022, date qui correspond au délai de prolongation proposée par l'auteur de la proposition de loi dans la rédaction initiale. Le rapporteur précise qu'il s'agit bien de **facultés offertes aux maires** des communes concernées, qui pourront décider de l'opportunité de s'en saisir, et non de mesures générales ou d'obligation.

- La première mesure (1° du nouvel article L. 174-5-1, **amendement COM-3**) rouvre le bénéfice du droit de préemption urbain (DPU), de manière dérogatoire, aux communes dont le POS a été rendu caduc. Dès que la commune l'institue par délibération motivée, il pourra être utilisé dans les conditions fixées par le cadre classique du DPU ;

- La deuxième mesure (2° du nouvel article L. 174-5-1, **amendement COM-3**) crée un « droit de proposition » du maire, afin que celui-ci puisse solliciter du préfet, dont l'avis conforme est nécessaire sur les décisions relatives aux autorisations d'urbanisme, le **recours à un sursis à statuer élargi**. Cet élargissement comprend notamment la possibilité de **motiver le sursis à statuer par l'intérêt communal**, tandis que le dispositif « classique » ne permet de l'invoquer qu'en raison de l'incompatibilité avec les dispositions du plan d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLUi. Dans ce dispositif, si le préfet refuse son avis conforme sur le sursis à statuer, il devra justifier cette décision qui pourra être contestée devant le juge ;

- La troisième mesure (nouvel article L. 174-5-2, **amendement COM-4**) instaure un « droit de proposition » du maire, afin que celui-ci puisse solliciter l'accord du préfet pour bénéficier de certaines dérogations au RNU. L'article L. 111-2 du code de l'urbanisme prévoit que des dérogations aux règles du RNU peuvent être accordées par l'autorité compétente. Or, dans les communes où le RNU est applicable depuis la caducité des POS, les décisions du maire, rendues au nom de l'État, sont soumises à l'accord du préfet qui peut refuser l'octroi de ces dérogations. Le dispositif proposé permet au maire, s'il justifie de **l'intérêt communal de sa demande**, de proposer des dérogations au RNU telles qu'autorisées par le règlement. Si le préfet refuse cette demande, il devra le justifier et ce refus pourra être contesté devant le juge.

Ces amendements permettront de doter les maires d'outils supplémentaires, comme un sursis à statuer plus large et un droit de préemption restauré, mais aussi d'**instaurer une dynamique plus positive de dialogue entre maires et préfets**, alors que les personnes entendues par le rapporteur font état de blocages locaux qu'il est aujourd'hui impossible de lever. En l'attente d'un projet de loi annoncé par le Gouvernement, relatif à la décentralisation, à la déconcentration et à la différenciation, ces mesures permettront d'**adapter l'application des règles d'urbanisme aux spécificités locales liées à la caducité des POS**.

La commission prend en outre **bonne note de l'engagement de la ministre** de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, tel qu'annoncé à la commission, **d'instruire les préfets de faire remonter toutes les difficultés constatées dans les communes concernées par la caducité des POS**. Cette demande est de nature à faciliter la période de transition entre POS et PLUi, dans l'intérêt des projets de territoire.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 27 janvier 2021, la commission a examiné le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi n° 217 (2019-2020) visant à sécuriser la procédure d'abrogation des cartes communales dans le cadre d'une approbation d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et à reporter la caducité des plans d'occupation des sols (POS).

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons ce matin la proposition de loi de notre collègue Rémy Pointereau visant à sécuriser la procédure d'abrogation des cartes communales dans le cadre d'une approbation d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et à reporter la caducité des plans d'occupation des sols (POS). Nous l'examinerons selon la procédure de législation en commission, prévue par les articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat. En application de la réforme de ce Règlement adoptée le 14 décembre 2017, la Conférence des présidents peut mettre en œuvre cette procédure sur tout ou partie d'un projet de loi ou d'une proposition de loi ou de résolution. Le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement sur les articles concernés s'exerce alors uniquement en commission, et la séance plénière est centrée sur les explications de vote et le vote du texte.

Notre réunion fait l'objet d'une captation vidéo diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Nous commencerons par une discussion générale avec, dans l'ordre des interventions, l'auteur de la proposition de loi M. Rémy Pointereau, le rapporteur M. Jean-Baptiste Blanc, la ministre Mme Jacqueline Gourault, que nous accueillons ce matin avec grand plaisir, et enfin les sénateurs, membres de la commission des affaires économiques, qui souhaiteraient s'exprimer. Après la discussion générale, le rapporteur précisera le périmètre de cette proposition de loi. Nous en viendrons ensuite à la discussion des articles et à l'examen des quatre amendements déposés par notre rapporteur.

M. Rémy Pointereau, auteur de la proposition de loi. – Merci de votre invitation à participer à cette réunion de votre commission consacrée à l'examen de la proposition de loi que je porte avec l'appui de près 80 sénateurs et sénatrices. Notre initiative s'inscrit dans le droit fil de notre mission parlementaire consistant à être à l'écoute de nos territoires et élus, à entendre les difficultés qu'ils rencontrent et à y apporter des solutions en faisant appel à nos prérogatives de législateur.

Il est vrai que ce texte aurait pu prendre la forme d'un simple amendement si nous avions trouvé un véhicule législatif idoine. Nous n'avons pas eu cette opportunité et, après avoir été sollicités par de nombreux élus, nous avons décidé de déposer cette proposition de loi. Ces

derniers ne comprenaient pas quel était le lien entre réalisation d'un PLUi et abrogation des cartes communales. La loi prévoit que deux documents d'urbanisme ne peuvent être simultanément en vigueur dans la même commune, mais il y a une incertitude sur la date de prise d'effet de l'abrogation dans le cadre de l'approbation d'un PLUi. Aucune loi ne précise la procédure d'abrogation applicable aux cartes communales, ce qui risque de laisser la collectivité, durant la période de réalisation du PLU, sans aucun document d'urbanisme. Il y a là un vide juridique qu'il faut combler.

L'article 1^{er} de notre proposition de loi vise donc à sécuriser juridiquement la procédure d'abrogation des cartes communales, en précisant que celle-ci ne prend effet que lorsque le PLUi devient exécutoire. Avec cette nouvelle procédure, les élus vont gagner en prévisibilité. Cet objectif ne peut être que de bon sens.

D'autres élus nous ont interpellés sur le POS, dont la caducité est intervenue le 1^{er} janvier dernier. Madame la ministre sait, car je l'ai interpellée à plusieurs reprises sur le sujet, combien je suis attaché à trouver une solution aux problèmes liés à cette caducité. Si les élus ne souhaitent pas que l'on revienne sur la caducité des POS, ils souhaitent pouvoir bénéficier d'un délai supplémentaire pour finaliser leur PLUi et, surtout, pour ne pas tomber sous le coup du règlement national d'urbanisme (RNU), qui comporte de nombreuses contraintes : perte de la maîtrise foncière, et particulièrement du droit de préemption urbain (DPU) ; risque de devoir reporter des projets structurants pour la collectivité, car le RNU limite fortement la constructibilité des terrains ; impossibilité de signer un permis de construire pendant deux ou trois ans, car il faut beaucoup de temps pour mettre en place un PLUi – à supposer, encore, que le préfet l'accepte.

Malheureusement, l'examen de notre proposition de loi intervient après la date du 1^{er} janvier 2021. Mais je sais que le rapporteur Jean-Baptiste Blanc, que je remercie pour son investissement, présentera des amendements visant à simplifier la situation pour nos élus, comme ils le souhaitent, pour pouvoir conserver la possibilité de mener à bien leurs projets, même sous le régime du RNU. Vous l'avez compris, cette proposition de loi est un texte de simplification, et constituera un support d'expérimentations et de différenciations, Madame la ministre.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Comme souvent lorsque notre commission examine des projets et propositions de loi en matière d'urbanisme, le texte qui nous réunit aujourd'hui traite d'une problématique très concrète : celle des conséquences au quotidien, pour nos communes et intercommunalités, des nombreuses évolutions législatives successives qui ont touché nos documents locaux d'urbanisme.

La proposition de loi de notre collègue Rémy Pointereau trouve ses origines dans la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) et la loi pour l'accès au logement et un urbanisme

renové (ALUR), adoptées respectivement en 2000 et 2014. Ces lois avaient prévu deux évolutions d'ampleur : pour la première, le remplacement progressif des POS par les PLU ; pour la seconde, le transfert à l'échelon intercommunal de la compétence en matière d'urbanisme. Près de vingt ans plus tard, ces dynamiques n'ont pas encore abouti, et posent au quotidien à nos élus des problèmes de procédure et d'application concrète. Ce sont deux de ces problèmes que la proposition de loi vise à résoudre : le sort des cartes communales, et la disparition des POS.

Son premier article concerne le sort des cartes communales, dans le cas notamment où celles-ci sont appelées à être supplantées par un nouveau PLU, communal ou intercommunal. Plus de 5 700 communes françaises sont encore dotées de cartes communales, et environ 40 % d'entre elles seront bientôt couvertes par un PLUi. Or, la loi ne précise aucunement comment opérer cette transition. Est-il nécessaire d'abroger les cartes communales pour que le PLUi s'applique ? Comment les abroger ? Comment s'assurer qu'il n'y ait pas de période de vide qui entraîne l'application du RNU ? Le silence de la loi oblige les élus à se référer à la jurisprudence, aux consignes – parfois contradictoires – des préfets et, souvent, à avancer à tâtons. Dans certains cas, les élus m'ont rapporté avoir été obligés de relancer des enquêtes publiques, alors qu'ils étaient sur le point d'approuver un PLUi, au prix de nouveaux délais et de nouveaux coûts. Il en résulte une insécurité juridique et pratique.

La proposition de loi de Rémy Pointereau propose de fixer dans la loi une procédure applicable, pour éviter ces écueils et offrir la meilleure prévisibilité et efficacité possible aux élus de ces territoires, souvent ruraux et peu accompagnés dans la mutation de leur document d'urbanisme. Elle prévoit notamment une procédure combinée, qui inclut à la fois abrogation de la carte communale et approbation du PLU, communal ou intercommunal, en garantissant bien qu'aucune période de vide n'existe entre les deux documents. Cette procédure permet d'éviter de doubler les réunions des conseils, et d'éviter ainsi coûts et délais superflus.

Le deuxième article traite d'une autre conséquence des lois SRU et ALUR : la disparition des POS. En 2014, la loi a prévu la caducité des anciens POS, lorsque les communes n'ont pas amorcé l'élaboration de nouveaux PLU. Pour celles qui ont choisi, depuis 2017, le transfert de la compétence à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) – c'est-à-dire plus de la moitié des communes françaises – la situation s'est encore compliquée, car c'est désormais un PLUi qui doit être élaboré.

La loi avait donné un délai pour opérer cette transition de POS à PLUi, qui est apparu largement insuffisant. Nous connaissons tous la difficulté d'élaborer un PLUi, en conciliant les politiques d'urbanisme de dizaines de communes, avec de fortes contraintes procédurales, des coûts et des délais croissants – près de six ans en général. Le délai avant caducité a été repoussé à 2017, puis 2019, et enfin à la fin de l'année 2020.

La proposition de loi proposait d'octroyer un nouveau délai de deux ans, afin de permettre aux EPCI concernés de terminer l'élaboration de leur PLUI avant que leurs communes ne soient sanctionnées de la caducité de leurs POS. Nous savons tous à quel point l'année 2020 a été compliquée aussi pour les collectivités territoriales, occupées à gérer l'urgence sanitaire et économique. Dans bien des cas, les réunions relatives au PLUi n'ont pas pu se tenir ou ont été décalées, en raison de la situation d'urgence... ou du manque de réseau en zone rurale pour tenir les visioconférences !

Cependant, cette caducité est bel et bien intervenue au 1^{er} janvier dernier, avant que notre commission puisse examiner ce texte. Elle est lourde de conséquences pour les 530 communes concernées. Il nous faut donc offrir des solutions à nos élus afin de garantir la continuité de leurs projets de territoire.

Dans le cadre de mes travaux sur ce texte, j'ai entendu de nombreux maires, de plusieurs régions, pour les interroger sur leur expérience concrète des sujets qui nous occupent aujourd'hui. J'ai aussi interrogé les intercommunalités, ainsi que des bureaux d'études qui manipulent ces procédures au quotidien, et un avocat de renom spécialiste du droit de l'urbanisme. J'ai également échangé avec les services compétents du ministère. À l'issue de ces travaux, je vous soumetts, mes chers collègues, quatre amendements, qui prolongent l'intention de l'auteur de la proposition de loi, qui est d'offrir à la fois les souplesses pertinentes et les garanties nécessaires aux collectivités locales, pour les accompagner dans l'évolution de leurs documents d'urbanisme, évolutions qu'elles subissent trop souvent.

À l'article 1^{er}, relatif à l'abrogation des cartes communales, outre un amendement de précision juridique, je vous proposerai de renforcer la procédure combinée, dans le triple objectif de mieux articuler abrogation et approbation, de sécuriser le passage de la carte communale au PLUi sans période de vide, et d'éviter des délais supplémentaires liés à l'avis du préfet. Avec ces précisions, les personnes que j'ai auditionnées estiment que la proposition de loi apporte une clarification bienvenue du droit applicable, qui facilitera les procédures au sein de nos territoires.

À l'article 2, relatif à la caducité des POS, je vous proposerai de remplacer le report de caducité, malheureusement devenu impossible, par une boîte à outils à la disposition des maires, leur permettant d'atténuer les effets les plus problématiques de l'application du RNU.

En effet, mes échanges avec les maires ont révélé que les principaux points d'alerte sont, de manière très concrète, les suivants : premièrement, la perte du DPU, qui met en péril l'acquisition de terrains nécessaires à la réalisation de projets d'équipements collectifs, d'aménagement ou encore de logements sociaux, planifiés de longue date. Ses conséquences peuvent être lourdes pour le développement de leurs communes, souvent rurales, et peser à l'échelle de la décennie. Deuxièmement, le pouvoir de veto donné au préfet

en matière d'autorisations d'urbanisme. En RNU, le maire n'émet les permis qu'au nom de l'État, et en suivant l'avis du préfet. Je m'interroge à ce titre sur les moyens dont disposent les préfets pour traiter ce soudain transfert des autorisations d'urbanisme de 530 communes. On m'a alerté sur la surcharge qui en résultera et les conséquences de l'octroi d'autorisations tacites. Enfin, les règles de constructibilité applicables sous l'ancien POS et sous le régime du RNU sont parfois très différentes. Des terrains constructibles, qui s'apprêtaient à être construits pour permettre, par exemple, l'installation de familles dans le village, perdent désormais leurs droits. À l'inverse, des terrains autrefois protégés par le POS comme zones naturelles peuvent devenir constructibles, car situés en bordure de zone urbanisée. Quelques promoteurs et aménageurs prédateurs tirent déjà profit de la situation pour tenter de faire passer en force des projets contradictoires avec le projet de territoire – des maires me l'ont confirmé.

Mes deux amendements à l'article 2 instaurent donc trois dérogations au sein d'une boîte à outils, pour permettre aux maires de résoudre ces problèmes : ceux-ci pourront faire usage du droit de préemption, en le justifiant par délibération ; ils pourront solliciter le préfet pour qu'il sursoie à statuer sur des autorisations en l'attente du PLUi, lorsque les règles sont appelées à changer ; et ils pourront également demander au préfet de faire usage de dérogations au RNU, afin d'autoriser des projets d'intérêt communal rendus impossibles par l'application du RNU.

Ces dérogations sont encadrées dans le temps, afin de conserver une incitation à terminer l'élaboration du PLUi : elles s'appliqueront jusqu'à l'approbation du PLUi ou, au plus tard, jusqu'à la fin de l'année 2022, c'est-à-dire dans le délai de prolongation que sollicitait l'auteur de la proposition de loi. Je précise que ces dérogations sont une possibilité offerte aux maires sur certains projets d'intérêt communal, non une mesure générale. Libre à eux de s'en saisir – ou non, d'ailleurs, si l'application du RNU à leur territoire ne leur pose pas de problème particulier.

Madame la ministre, je sais que le Gouvernement est fermement opposé à tout retour des POS, leur caducité étant désormais intervenue. Nous aurions pu néanmoins appuyer en ce sens, mais nous préférons proposer des solutions constructives et agiles. J'espère que vous verrez le mérite de nos propositions pragmatiques, encadrées, qui visent à atténuer les conséquences les plus graves de l'application du RNU, et favorisent le dialogue entre maires et préfets. Alors que le Parlement devrait examiner des mesures de décentralisation et de différenciation, il me semble que nos propositions s'inscrivent parfaitement dans ce cadre.

Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. – C'est vrai, Monsieur Pointereau, que nous avons souvent eu l'occasion de discuter de ce sujet. Cette proposition de loi nous donne une nouvelle fois l'occasion de débattre

ensemble de l'urbanisme, qui est un enjeu au cœur de l'aménagement du territoire.

Ce sont les lois Defferre, en 1983, qui ont placé cette compétence au cœur de l'exercice du pouvoir local. Au fil des ans et des nouveaux défis, nationaux et locaux, le droit de l'urbanisme s'est enrichi pour s'adapter à deux objectifs : la cohésion territoriale, avec les leviers créés par la loi SRU pour atteindre des objectifs ambitieux de mixité sociale, mais aussi avec la création des PLU, qui ont permis de concevoir et de mettre en place des projets de territoire ambitieux et équilibrés et déterminant finement la proportion de logements sociaux dans les différentes zones du territoire ; et la lutte contre le changement climatique, avec les règles relatives à l'installation d'énergies renouvelables et les critères de densité ambitieux, qui permettent de mieux contrôler l'étalement urbain.

Les documents d'urbanisme permettent de concevoir des projets de territoire en fonction des défis et potentialités de chacun. En ce sens, ils sont, en effet, depuis plus de vingt ans, Monsieur le rapporteur, des outils efficaces de différenciation. Les communes et les intercommunalités ont le choix entre réaliser un PLU ou un PLUi ou, plus simplement, avoir recours à la carte communale, voire à l'application du RNU. Je connais un certain nombre de communes, notamment des bourgs ruraux, qui souhaitent rester au RNU. Nous savons qu'un certain nombre de communes souhaitent - et c'est heureux - élaborer un PLU. Dans ce cas, logiquement, la carte communale doit être abrogée. Or, en l'état, les règles de procédure interrogent certains élus locaux, et la proposition de loi de M. Pointereau entend les clarifier sur un certain nombre de points.

En tant que ministre des collectivités territoriales, je partage le constat selon lequel il est particulièrement important de garantir la lisibilité du droit pour sécuriser les procédures. Toutefois, j'ai également la conviction, pour avoir moi-même été maire, que, pour être lisible, notre droit doit être caractérisé par la concision et la stabilité. Il faut donc limiter la loi à ce qui est strictement nécessaire. Or, il me semble que l'ensemble de l'article 1^{er} de la proposition de loi est déjà contenu dans les textes existants. Je pense aux dispositions relatives à la définition de l'autorité compétente pour abroger les cartes communales, à la conduite d'une enquête publique ou au retour à la carte communale en cas d'abrogation d'un PLU.

Vous soulignez à juste titre un vide juridique au sein des textes existants. En effet, il peut y avoir une courte période durant laquelle aucun document n'est en vigueur, lorsque la carte communale est abrogée, mais que le PLU n'a pas encore pris effet. Le rapporteur l'a aussi mis en évidence. Nous devons donc aligner ces délais, car une telle situation n'est pas satisfaisante.

L'article 2 remet en vigueur les POS, devenus caducs depuis le 1^{er} janvier 2021. Le sujet n'est pas nouveau, puisque j'insiste que c'est dès

l'an 2000 que la loi SRU a créé les PLU, pour permettre aux collectivités territoriales de construire de véritables projets de territoire. En ce sens, les PLU avaient logiquement vocation à remplacer les POS. En 2014, la loi ALUR a été plus loin en prévoyant que l'ensemble des POS qui n'avaient pas été transformés en PLUi deviendraient *ipso facto* caducs au 31 décembre 2015.

Des délais supplémentaires ont été laissés, d'abord jusqu'au 31 décembre 2019, dans le cas où un PLUi était en cours d'élaboration. Quatre ans, cela peut sembler court, mais, dans beaucoup de cas, les procédures avaient été préalablement engagées. Conscients des difficultés à achever certains PLUi, et au regard de l'importance capitale de ces documents, nous avons, avec Sébastien Lecornu, alors ministre chargé des collectivités territoriales, donné un an supplémentaire aux collectivités pour conclure les démarches en cours. Ce délai courait donc jusqu'au 31 décembre 2020, pour un total de cinq années. J'ai entendu ce que vous avez dit sur la crise sanitaire, mais les documents étaient dans leur immense majorité en voie de finalisation et je rappelle que j'ai travaillé personnellement sur les ordonnances prises pour faire face à l'urgence sanitaire et qui ont permis de prendre les délibérations nécessaires.

L'essentiel du chemin a été fait en matière de remplacements des POS. En 2014, 6 533 POS étaient en vigueur. Ils étaient 768 au 1^{er} janvier 2020, et seulement 530 POS sont devenus caducs au 1^{er} janvier 2021. Concrètement, l'année supplémentaire accordée a donc permis la transformation de 238 POS. En tout, plus de 91 % des POS ont bien été convertis - ce qui prouve que les élus font un travail important dans leurs communes. S'agissant des procédures en cours, pour environ 130 communes revenues au RNU, les PLUi ont passé le stade de l'enquête publique et pourront être rapidement approuvés. En revanche, 160 communes se situent au stade de l'arrêt du projet de PLUi, ce qui signifie, en général, qu'il reste au moins un an de travail. Plus de 200 communes sont à un stade d'avancement très faible. Ainsi, même le décalage d'un ou deux ans que vous proposez ne suffirait pas.

J'entends bien les difficultés qui peuvent se poser ici ou là, pour un certain nombre de projets de collectivités. Cependant, le droit de l'urbanisme prévoit déjà des outils sur mesure pour résoudre un certain nombre de problèmes et ne pas bloquer les projets. Le RNU permet les projets dans les zones déjà urbanisées et, même lorsque l'on fait de l'étalement urbain - ce que l'État n'encourage pas -, il est possible de justifier de dérogations. Contrairement à ce que vous avez dit, Monsieur le rapporteur, il n'y a pas de perte du DPU, puisque ce droit est maintenu pour la réalisation des logements sociaux. Par ailleurs, les porteurs de projets ont pu demander des certificats d'urbanisme permettant de cristalliser les règles du POS pendant dix-huit mois, soit jusqu'au 30 juin 2022.

Ainsi, compte tenu du faible nombre de POS concernés et de ces dispositions, les conditions étaient et sont réunies pour une transition en

douceur. Ma conviction est qu'il est vraiment temps de mettre un terme à ces reports successifs. Je crois d'ailleurs que les propositions d'amendements du rapporteur viennent les supprimer, en contrepartie d'autres dispositions dont nous allons discuter. Cela fait vingt ans que le remplacement des POS par les PLU est programmé. Ces reports ne sont bons ni pour les collectivités ni pour le territoire national dans son ensemble. C'est la raison pour laquelle nous ne souhaitons pas retenir la proposition de loi présentée aujourd'hui.

Mme Marie Evrard. - C'est en 1983 que l'urbanisme a été décentralisé et confié aux communes. Depuis, nos maires et nos présidents d'intercommunalités font face au quotidien à la complexité du droit de l'urbanisme et de ses modifications régulières. Nous en sommes tous les témoins ou les acteurs. La proposition de loi que nous examinons entend faciliter la vie de nos élus, en difficulté dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme. De fait, l'articulation des procédures est parfois difficile à gérer pour nos petites communes rurales, vu le manque d'ingénierie et de moyens financiers, et le contexte d'allongement des délais et d'augmentation des coûts. De quoi s'agit-il ici ? D'une part, de clarifier et d'explicitier le droit applicable à l'abrogation des cartes communales et, d'autre part, de reporter de deux ans la date de caducité des POS.

Si mon groupe partage les objectifs de l'article 1^{er}, nous restons plus sceptiques quant aux effets du report du POS.

L'article 1^{er} rassurera nos élus locaux. Toutefois, la codification proposée ne nous paraît pas indispensable. La jurisprudence, reprise par de nombreuses instructions ministérielles et confirmée dans la pratique, démontre que les solutions existent et sont opérationnelles. Cependant, cet article a le mérite de proposer une alternative pour combler le vide qui peut survenir entre l'abrogation d'une carte communale et l'entrée en vigueur effective d'un PLU.

Nous sommes plus sceptiques sur le report du POS, dont la caducité a été maintes fois décalée. Au 1^{er} janvier 2021, seuls 530 POS restaient en vigueur, et une grande partie des communes concernées finalisent actuellement leur passage en PLU. Un report ne paraît donc pas nécessaire, d'autant que le principe de rétroactivité, sous-entendu par cet article, serait sans effet. Nous n'aurons pas un regard défiant sur ce report, car la crise sanitaire et le confinement n'ont pas facilité la vie de nos élus pour élaborer leurs documents d'urbanisme, mais la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a déjà permis la prolongation de la validité de leur POS jusqu'au 31 décembre 2020.

Pour toutes ces raisons, mon groupe choisira de s'abstenir. Il s'agit d'une abstention bienveillante, car nous connaissons les difficultés techniques auxquelles se heurtent nos élus. Mais les dispositions législatives proposées nous paraissent satisfaites ou superfétatoires, ce qui ne nous permet pas de voter ce texte en l'état.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Cette proposition de loi répond à deux difficultés rencontrées par nos petites communes : l’absence de règles juridiques relatives à la procédure d’abrogation des cartes communales, et la caducité automatique, prévue au 31 décembre 2020, des POS, alors qu’un PLUi est en cours de finalisation. Ce problème concernerait 530 communes, réparties de manière très disparate sur le territoire. Parfois, une même intercommunalité peut compter jusqu’à vingt communes n’ayant pas achevé leur PLUi. Depuis le 31 décembre dernier, les POS sont caducs et, le temps que la navette parlementaire aboutisse sur le présent texte, ces 530 communes connaîtront un retour au RNU, ce qui est particulièrement contraignant et ne leur assure pas des conditions de développement semblables à celles qu’elles avaient prévues au sein de leur POS.

L’examen de cette proposition de loi intervient malheureusement après la date de caducité, qui n’a pas fait l’objet d’un nouveau report par le Gouvernement. Nous nous retrouvons donc face à une absence de documents d’urbanisme, c’est-à-dire sans document de planification pour les communes. La question n’est pas d’interroger la pertinence des PLU ou des PLUi. Toutefois, si ces communes n’ont pas réussi à établir le leur, c’est très certainement pour de bonnes raisons, et non par négligence. La taille de certaines intercommunalités rend parfois difficile la prise en compte des intérêts des petites communes, ce qui peut expliquer les difficultés rencontrées pour finaliser un nouveau document d’urbanisme. Par ailleurs, les épisodes de confinement, en 2020, ont rallongé les étapes de la procédure, malgré les dispositions qui ont pu être prises. Il est donc parfois difficile d’aboutir dans les délais prévus.

Ajouter des difficultés supplémentaires à ces communes qui n’ont pas pu faire aboutir leur PLUi est quelque peu stigmatisant et porte atteinte à leur liberté d’administration. On peut raisonnablement penser que les communes sont en droit de ne pas adopter directement, sans débat, un nouveau document d’urbanisme, s’il ne correspond pas à leurs problématiques d’aménagement du territoire, en particulier pour de petites communes, dans des territoires parfois fragiles. Actuellement, faute d’anticipation, il y a un risque de vide juridique et une réelle difficulté à déterminer le cadre qui peut convenir à ces communes, puisque nous avons passé la date limite de caducité.

Avec mon groupe, nous avons déposé, lors de l’examen du projet de loi de finances, un amendement proposant le report, mais celui-ci avait été déclaré irrecevable. Les solutions proposées par le rapporteur et la boîte à outils évoquée dans l’article 2 paraissent donc aller dans le bon sens pour faire face à une situation davantage subie que voulue. Nous voterons en faveur de ce texte, tout en soulignant qu’il aurait été tout de même plus simple de se préoccuper du sujet avant la date limite, et d’allonger d’emblée les délais concernés.

M. Daniel Salmon. – Le groupe écologiste – solidarité et territoires estime que cette proposition de loi va dans le bon sens. Elle permet en effet de combler un vide juridique, puisque de nombreuses communes se retrouvent face à des contraintes et à un manque de lisibilité de la procédure. Certainement, il a manqué des outils pour que ces communes puissent effectuer les changements nécessaires dans le temps imparti. Pour les POS, l'échéance est connue depuis vingt ans. Pourtant, de nombreuses communes ont eu beaucoup de mal à évoluer vers un PLUi. Pourquoi ? Il serait bon de s'interroger. Quels outils n'ont pas été mis en place ? Ce sont surtout les petites communes qui ont été impactées, puisqu'elles manquent d'ingénierie. Sans doute aurait-il fallu les aider. Les multiples reports interrogent, tout de même, et nous poserons la question à l'article 2 : un ou deux ans supplémentaires vont-ils suffire pour passer vraiment au PLU ? Nous devons trouver des outils pour que la situation avance. Nous voterons ce texte, parce que nous pensons qu'il va dans le bon sens. Encore faut-il mettre en place des outils pour qu'on n'en reste pas là et qu'on ne reporte pas à nouveau ces PLUi.

M. Laurent Duplomb. – Je veux dire mon total soutien, et celui du groupe Les Républicains, à ce texte. Dans ce que vous avez dit, Madame la ministre, je reconnais, une fois de plus, la volonté jacobine de vouloir tout réglementer, et de vouloir obliger n'importe quelle commune à finir par faire ce qu'elle n'a pas pu faire pendant un certain nombre d'années. Vous dites que 531 communes, c'est peu, et qu'il est donc bien normal qu'elles entrent aussi dans le moule. Je retournerai l'argument : si c'est peu, il est bien normal aussi qu'on leur apporte des solutions, pour qu'elles finissent peut-être par y entrer, mais en leur donnant un délai supplémentaire. Au fond, 531 communes sur les quelque 36 000 communes de France, ce n'est que 1,5 % du total. On peut donc dire que, même si cela a mis vingt ans, la quasi-totalité des communes a fait le travail que nous voulions qu'elles fassent. Il reste quelques cas particuliers, qui mériteraient peut-être une attention particulière, et sans doute une petite dérogation, un délai supplémentaire, soit parce que ces communes sont trop petites, soit parce qu'elles ne sont pas suffisamment financées, ou encore parce qu'elles connaissent des difficultés politiques internes, avec des changements successifs d'équipes.

Ce que nous sommes en train de traiter, Madame la ministre, ce sont des cas particuliers, pas la règle générale. Or c'est aussi un principe de la République que d'avoir un œil sur ces petites communes qui ont des difficultés particulières, pour leur apporter du cousu main. C'est de cela que nous parlons aujourd'hui, pas d'autre chose. Nous ne sommes pas en train de dire qu'il faut révolutionner le système de l'urbanisme ! Nous faisons exactement ce que le Sénat est capable de faire, c'est-à-dire se donner la possibilité de faire des frappes chirurgicales, pour des cas très particuliers.

Vous connaissez très bien la ruralité, Madame la ministre et, sur ces 531 communes, vous en connaissez sans doute quelques-unes, et vous savez qu'il s'agit de cas atypiques. Je pense donc que vous devriez revenir sur ce que vous avez dit, et qu'il faut que nous trouvions une possibilité d'entente pour que cette proposition de loi prospère, au besoin avec des règles qui permettront qu'au bout du bout, on incite ou on oblige un peu plus ces communes à trouver une solution. Pour l'heure, en les soulageant un peu, en leur donnant un peu plus de temps, un peu plus de dérogations, nous prenons, pour une fois, une posture d'accompagnement et de compréhension, au lieu de vouloir toujours imposer.

M. Jean-Pierre Moga. – L'approbation du nouveau PLU implique nécessairement l'abrogation des anciennes cartes communales, deux documents d'urbanisme ne pouvant être simultanément en vigueur sur la même commune. Le droit actuel ne précise pas la procédure d'abrogation applicable aux cartes communales. Seules la jurisprudence du Conseil d'État et la doctrine administrative permettent d'esquisser les contours de procédures de ce type. Pour les auteurs de ce texte, le silence de la loi en la matière est préjudiciable à la clarté du droit qui s'impose aux collectivités territoriales. Le retard de l'entrée en vigueur des documents plus récents oblige certaines communautés de communes à organiser une seconde enquête publique et empêche le développement des territoires et l'évolution des projets urbains. Elle met aussi un frein à l'élaboration de documents intercommunaux partagés et expose les communes et les communautés de communes à un risque d'insécurité juridique si elles appliquent une procédure erronée, alors même que les cartes communales concernent souvent les plus petites communes. Cette proposition de loi est la bienvenue, et notre groupe la votera.

M. Franck Menonville. – Nous soutiendrons cette proposition de loi, qui va dans le bon sens et comble un certain nombre de vides juridiques. La constitution de certains PLUi est complexe. Les contours de certaines intercommunalités ont évolué. Notamment, certaines ont fait l'objet de fusions. Cela a contribué au ralentissement et à la complexité des procédures. Les trois dérogations proposées à l'article 2 par le rapporteur sont particulièrement bienvenues. Certes, dans cette phase transitoire, le droit de préemption subsiste dans le domaine du logement social. Mais, il y a d'autres raisons, pour une collectivité, d'exercer le droit de préemption, qui ne sont plus possibles.

Mme Sophie Primas, présidente. – J'ajouterai quelques remarques personnelles. Nous avons compris de notre rapporteur que l'article 2 de la proposition de loi, qui tend à repousser la date limite, est écarté au profit d'une boîte à outils permettant aux maires de gérer l'entre-deux. Si ces amendements sont adoptés, nous ne repousserons pas, Madame la ministre, la date limite. C'est une assurance pour vous que tout cela ne va pas s'éterniser encore une bonne vingtaine d'années. Puis, nous offrons à

l'article 1^{er} une procédure qui me semble lisible, y compris pour les services de l'État. Les auditions nous ont montré que ceux-ci ne sont pas toujours très clairs, et ne prennent pas exactement la même position dans tous les départements. Cet amendement de clarification deviendra peut-être inutile, mais, au moins, il donnera un cadre clair. Enfin, le droit de préemption n'est pas retiré pour le logement social, certes, mais nous parlons de 530 toutes petites communes, qui ne sont pas soumises à la loi SRU. La situation actuelle ne fait pas que brider des projets. Elle permet aussi à des promoteurs parfois peu scrupuleux, peu arrangeants, et qui discutent peu avec les communes, de faire des projets dont la municipalité ne veut pas. Il faut donner la possibilité à ces maires de dire oui ou non. Les outils proposés par notre rapporteur sont donc plutôt les bienvenus. Et il a précisé que, si les communes souhaitent rester au RNU - à supposer qu'elles soient heureuses d'y être - elles le peuvent tout à fait.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. - Comme le prévoit le vade-mecum sur l'application de l'article 45 de la Constitution, je vous propose de considérer qu'entrent dans le champ des dispositions présentant un lien direct ou indirect avec le texte les mesures tendant à modifier le droit régissant, d'une part, la procédure applicable à l'abrogation des cartes communales, en particulier dans le contexte de l'élaboration des PLU, et, d'autre part la caducité des POS et les effets de cette caducité sur la politique d'urbanisme et les documents d'urbanisme des communes. Ne présentent pas de lien avec le texte déposé les dispositions relatives au contenu des documents d'urbanisme locaux et à la modification des règles qui l'encadrent.

EXAMEN DES ARTICLES SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

Article 1^{er}

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. - Mon amendement COM-1 apporte trois clarifications juridiques. Il précise que l'abrogation de la carte communale est prescrite par le biais d'une délibération du conseil municipal ou communautaire. Il clarifie le fait que le délai de deux mois sous lequel le préfet doit se prononcer sur l'abrogation court à compter de la date de la transmission de celle-ci. Enfin, il supprime un alinéa qui fait doublon avec une disposition qui figure déjà à l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme, sur la remise en vigueur des cartes communales en cas d'annulation du PLU ou du PLUi.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. - En l'état, avis défavorable. Les deux premières propositions sont déjà satisfaites. La première proposition n'ajoute rien à l'état du droit : selon le principe du parallélisme des formes, comme l'élaboration de la carte communale est décidée par délibération, son abrogation l'est également. Le recours à cette modalité a été confirmé par plusieurs réponses ministérielles et ne semble soulever aucune

difficulté, notamment contentieuse. La deuxième proposition prévoit que le délai de deux mois dont dispose le préfet pour approuver la prolongation de la carte communale commence dès que le maire ou le président de l'EPCI transmet la délibération au préfet. L'article L. 163-7 du code de l'urbanisme relatif à l'approbation du préfet ne précise rien sur ce sujet. De ce fait, c'est le droit commun qui s'applique, et il prévoit précisément ce que vous proposez, Monsieur le rapporteur. Cette précision n'est donc pas nécessaire.

Cela dit, il y a bien un vide juridique entre l'abrogation de la carte communale et l'entrée en vigueur des PLU. Je m'engage donc à prendre un décret avant l'été, puisque cela relève du domaine réglementaire. Par ailleurs, je m'engage à ce qu'une instruction claire, rappelant les règles d'abrogation des cartes communales - qui, comme je l'ai dit, existent déjà -, soit envoyée aux préfets, puisque vous me dites que, sur le terrain, il y a parfois des interprétations divergentes. Cette instruction, et le décret, suffiront à combler le vide juridique, réel, que vous avez pointé.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. - Justement, nous voulons sortir du parallélisme des formes et des réponses ministérielles, clarifier ces procédures et les inscrire dans la loi. Cela va mieux en le disant, et en le disant dans la loi.

L'amendement COM-1 est adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. - Mon amendement COM-2 sécurise la procédure combinée, dans le cas où l'abrogation de la carte communale est liée à l'approbation d'un PLU. Il prévoit trois choses. D'abord, que la délibération jointe initiale indique que l'approbation du PLU emportera également, en fin de procédure, l'abrogation de la carte communale, pour la bonne information des communes et du public. Puis, que l'abrogation de la carte communale ne prendra effet que lorsque le PLU nouvellement approuvé deviendra exécutoire, afin d'éviter toute application non souhaitée du RNU dans une éventuelle période intermédiaire. Enfin, l'accord explicite du préfet spécifique à l'abrogation n'aura pas besoin d'être recueilli, car c'est une source de nouveaux délais. Il pourra intervenir par le biais de son accord implicite sur le PLU. Ainsi, l'entrée en vigueur du PLU et l'abrogation de la carte communale seront parfaitement simultanées.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. - Cet amendement articule la procédure d'adoption d'un PLUi succédant à une carte communale en reprenant, pour l'essentiel, le contenu des réponses ministérielles, et en ajoutant une disposition permettant de différer la prise d'effet de l'abrogation de la carte communale à l'entrée en vigueur du PLU ou du PLUi. Toutefois, la formulation selon laquelle l'abrogation de la carte communale ne prend effet que lorsque le PLU devient exécutoire, en application des articles L. 153-23 ou L. 153-24, et ce, sans qu'il soit besoin de recueillir l'approbation du préfet, conduit à ne pas tenir compte du pouvoir de suspension du PLU reconnu à ce dernier par l'article L. 153-25. Or il est important que l'abrogation de la carte communale soit également reportée

lorsque le préfet suspend le caractère exécutoire du PLU en application de l'article L. 153-25, une telle suspension pouvant durer plusieurs mois. Cet oubli conduit à passer à côté d'une grande partie de la difficulté que l'amendement cherche à résoudre. Sinon, nous aurions émis un avis favorable. En l'état, avis défavorable.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Il ne nous paraît pas que le pouvoir de suspension du préfet soit menacé, Madame la ministre.

Mme Sophie Primas, présidente. – Divergence d'interprétations !

L'amendement COM-2 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Mon amendement COM-3 instaure un dispositif de boîte à outils à disposition des maires pour atténuer les effets de la caducité des POS intervenue le 1^{er} janvier dernier. Il crée deux dispositifs. Le premier restaure un DPU dérogatoire pour les communes concernées, similaire au droit de préemption que leur offrait leur ancien POS. Ce droit pourra être activé par délibération motivée, et cela permettra de restaurer la maîtrise foncière, afin que ces communes puissent continuer à réserver les terrains nécessaires à leurs projets d'équipements collectifs ou d'aménagement. Le second élargit les possibilités d'utilisation de sursis à statuer, ce qui permet de repousser la décision sur une demande d'autorisation en l'attente de nouvelles règles du PLUi. Il crée en outre un droit de proposition au maire et au préfet. Si le préfet ne suit pas la recommandation du maire fondée sur l'intérêt communal, il devra justifier de son refus, et celui-ci pourra être contesté devant le juge. Ainsi, lorsque les règles du PLUi à venir sont plus protectrices ou plus permissives pour un projet, le maire et le préfet ne seront pas tenus de rendre une décision défavorable dans l'intervalle, mais pourront attendre l'entrée en vigueur du PLUi. Ces deux dérogations sont limitées dans le temps jusqu'à l'adoption du nouveau PLUi, et pour un maximum de deux années.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Je rappelle que, dans les parties urbanisées des communes couvertes par un POS devenu caduc, le droit de préemption prévu au deuxième alinéa de l'article L. 210-1 est maintenu pour le logement social, comme je l'ai dit tout à l'heure. Sur ce point, donc, l'amendement est satisfait.

Vous créez un droit de proposition pour surseoir à statuer. Cela me laisse penser qu'il y a une confusion entre les responsabilités du maire et du préfet. Le retour au RNU résultant de la caducité du POS n'a pas pour effet de dessaisir le maire de sa compétence en matière d'urbanisme ! Le maire reste l'autorité pour délivrer l'autorisation, sous la seule réserve de recueillir l'avis conforme du préfet, cet avis étant réputé favorable au bout d'un mois

en cas de silence de sa part. De plus, lorsqu'un PLUi est en cours d'élaboration, il est loisible au maire de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation qui compromettraient le projet d'aménagement envisagé. Il n'y a donc pas lieu de prévoir un droit de proposition et, puisque l'intention est que le préfet puisse exprimer sa position en cas de refus, le droit actuel y pourvoit.

Enfin, le sursis à statuer ne paraît pas nécessaire, dès lors qu'il suffira au porteur de projet de déposer son dossier dès l'entrée en vigueur du PLUi, voire un peu avant pour tenir compte des délais d'instruction.

Je précise que nous pourrions rétablir le DPU en RNU et faire évoluer la loi en ce sens.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Sur le DPU, nous avons bien noté que les logements sociaux étaient concernés, avec toutes les réserves, apportées par la présidente, sur les logements sociaux en milieu rural. Pour nous, il s'agit d'élargir ce droit de préemption aux projets d'aménagement, pour mettre un vrai outil à la disposition des maires.

Il en va de même pour le sursis à statuer. Nous proposons de l'élargir et d'envisager un autre type de dialogue entre le préfet et le maire. Effectivement, c'est le maire qui délivre, mais après avis conforme de l'État : ce n'est pas vraiment un dialogue. Il ne s'agit pas de proposer une confusion des responsabilités, mais plutôt de faire une clarification, et de donner un outil au maire.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Il reste 530 cas. Vous connaissez les préfets, qui sont d'ailleurs défendus par les élus, qui sont demandeurs. Il ne faut donc pas imaginer que le fait qu'un avis doive être donné par le préfet rende la situation conflictuelle. Très souvent, les élus locaux et le préfet trouvent un terrain d'entente, et les préfets ont plutôt tendance à être dans l'accompagnement que dans le conflit. On pourrait rétablir le DPU en RNU, je le répète : nous pourrions trouver ainsi un accord.

Mme Sophie Primas, présidente. – Vous nous accorderez tout de même qu'un droit du sol conféré au maire avec un avis conforme du préfet, c'est un peu curieux...

M. Laurent Duplomb. – Je soutiens cet amendement. Cette proposition de loi n'est pas un texte technocratique, mais les réponses qui nous sont faites, elles, le sont ! L'idée est d'essayer de trouver, pour des situations particulières, une solution de haute couture. Nous ne parlons pas de 531 communes qui ont des problématiques de logements sociaux ! Tâchons, donc, de trouver des solutions pour faire quelque chose qui, certes, ne correspond pas à une norme totalement technocratique qui descendrait de Paris. Cela dérange sûrement vos équipes, Madame la ministre, mais cela ne nous dérange absolument pas, nous !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Nous pouvons discuter tranquillement, je pense. Je vous reconnais bien là, et je reconnais bien votre position, qui est d’opposer l’État aux collectivités territoriales. C’est moi qui ai inventé l’emploi de l’expression « cousu main », depuis des mois. Je suis en train de faire plusieurs propositions. Alors, s’il vous plaît, restons dans une relation constructive.

Mme Catherine Fournier. – Parfois, quand les documents d’urbanisme et les dossiers d’urbanisme sont gérés par les EPCI – et c’est très souvent le cas dans les territoires – ils ne sont tout simplement pas gérés : on refuse de les instruire, et cela n’arrive même pas au niveau du préfet, qui n’a dès lors pas à donner son avis.

M. Jean-Marc Boyer. – Je suis assez réservé sur les relations que les maires peuvent avoir avec les préfets dans le cadre des discussions sur les différentes autorisations. On a souvent l’avis de la direction départementale des territoires (DDT), qui applique des dispositions de manière très administrative et technocratique. Bien souvent, le préfet se trouve en porte-à-faux, entre sa volonté de faire plaisir au maire en essayant de débloquent un dossier et la position de son administration et de la DDT. J’ai souvent dû aller moi-même, en tant que parlementaire, sur le terrain pour défendre des dossiers qui étaient si simples qu’on aurait pu les résoudre en cinq minutes, et qui ont traîné pendant deux ans. Nous devons donc essayer de trouver des solutions simples et de bon sens pour les élus. Nous devons faire confiance aux acteurs, et éviter de poser des contraintes administratives et technocratiques qui ne font qu’embarrasser l’ensemble des élus.

M. Daniel Gremillet. – Je soutiendrai cet amendement, mais je crois qu’il faut dépassionner le débat. Cet amendement apporte la possibilité d’un dialogue supplémentaire entre le préfet et le maire. Cela n’enlève rien aux discussions avec la DDT et le préfet. Nous devons aller au-delà des dispositions actuelles. En soutenant cet amendement, Madame la ministre, vous apporterez une voie supplémentaire de dialogue entre les équipes municipales et l’État. Nous ne sommes pas en opposition : nous devons travailler en finesse.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il ne s’agit pas ici d’opposer l’État aux collectivités territoriales. La relation entre le préfet et le maire, sauf cas exceptionnel, est plutôt bonne. Mais les services déconcentrés de l’État, et en particulier les DDT, sont souvent surchargés. Quand un petit dossier d’une petite commune arrive en surcroît, et qu’ils n’ont qu’un mois...

L’amendement COM-3 est adopté.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Mon amendement COM-4 complète le dispositif de boîte à outils instauré par l’amendement précédent. Le préfet peut aujourd’hui déroger aux règles du RNU. Mais l’octroi de ces dérogations est entièrement à sa main et il ne l’utilise pas, aujourd’hui, dans les communes touchées par la caducité des POS. Mon amendement crée un

droit de proposition des maires, qui pourront solliciter du préfet de telles dérogations pour des projets spécifiques d'intérêt communal. Ainsi, dans des cas circonscrits et justifiés, il sera possible d'autoriser un projet qui était réalisable sous POS, mais ne l'est plus sous RNU. Là aussi, si le préfet ne suit pas la recommandation du maire, il devra justifier son refus, et celui-ci pourrait être contesté devant le juge. Cette dérogation est limitée dans le temps, jusqu'à l'adoption du PLUi et pour un maximum de deux ans. Outre un droit de proposition « défensif », je propose cette fois un droit de proposition « offensif », pour permettre au maire de délivrer une autorisation, de manière très circonstanciée, dès lors qu'il prouverait un intérêt communal. De nombreux maires nous ont notamment signalé des problèmes de revitalisation des hameaux en milieu rural, liés aux refus d'autorisations d'urbanisme.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Nos positions ne sont pas extrêmement différentes, Monsieur le rapporteur. Le retour au RNU, résultant de la caducité du POS, n'a pas pour effet de dessaisir le maire de sa compétence pour délivrer les autorisations de construire. Il lui impose uniquement de recueillir l'avis conforme du préfet. Si l'avis n'est pas rendu dans un délai d'un mois, il est réputé favorable. Le préfet n'étant pas l'autorité compétente, il n'y aurait aucun effet utile à lui permettre de déroger au RNU.

En outre, l'article L. 111-2 du code de l'urbanisme – pardon de donner l'impression d'être technocratique, mais tout cela est tout de même organisé par des lois et des règlements – est sans rapport avec un pouvoir de dérogation du préfet au RNU. Il se borne à dire que les décrets peuvent prévoir les conditions et les procédures selon lesquelles l'autorité compétente peut déroger au RNU. Le pouvoir de dérogation n'est donc pas général, mais limité à ce que prévoient les décrets. C'est alors à la commune ou à l'EPCI de le mettre en œuvre. Avis défavorable, donc.

L'amendement COM-4 est adopté.

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

Intitulé de la proposition de loi

L'intitulé de la proposition de loi est adopté sans modification.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Je vais écrire à tous les préfets. Les communes dont nous avons parlé sont en moyenne cinq par département. Je demanderai aux préfets de me faire remonter avec précision pourquoi telle ou telle commune, ou telle ou telle intercommunalité, n'a pas pu aboutir dans ce projet.

M. Laurent Duplomb. – Très bien !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – L'objectif est, ensuite, d'accompagner au plus près les communes et les intercommunalités

concernées. L'ingénierie de l'État sur les territoires ou, plus spécifiquement, l'aide directe que nous pouvons apporter avec l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), pourraient être utiles.

M. Daniel Gremillet. – C'est important, ce que vous venez de dire, Madame la ministre – même si cela ne changera pas mon vote. Cela montre que vous avez compris le message de ce texte...

M. Laurent Duplomb. – Exactement !

M. Daniel Gremillet. – ... et que vous saisissez qu'il est important de rétablir un dialogue sur le terrain.

M. Laurent Duplomb. – Voilà !

M. Daniel Gremillet. – Merci, Madame la ministre. Cela fait partie de la richesse du dialogue parlementaire. Le travail que nous avons fait ce matin, mine de rien, redonne espoir, au-delà des quelque 530 communes que nous avons évoquées. Nous sommes en train de reconnaître des problématiques territoriales : nombre de communes se trouvent dans la difficulté, et ne peuvent parfois pas même faire en sorte que des enfants du pays, ou des jeunes qui veulent venir s'installer, puissent construire. Dans la vie, il y a des morts tous les jours, mais, si vous ne permettez pas les naissances, tout s'arrête ! La finesse de ce texte donne un signal. Reste à traiter les friches rurales, et donner des possibilités d'intervenir aux maires. Nous avons encore un beau travail à réaliser.

M. Laurent Duplomb. – Je ne veux pas être redondant avec ce qui vient d'être dit, mais je me réjouis d'entendre que vous comprenez la difficulté de ces 531 communes, et que vous vous apprêtez à leur apporter le service et le concours de l'État pour trouver avec elles une solution qui permette de les sortir de cette ornière.

J'ai interrogé l'un de vos ministres délégués sur la question suivante. Le plan de relance prévoit de favoriser la densification de l'habitat. Mais une différence de traitement entre zone urbaine et zone rurale réside dans le calcul qui prend en compte la surface cadastrale. En pleine ville, la surface cadastrale d'une maison construite ne diffère pas de celle du numéro cadastral. Mais, pour un corps de ferme, un aménagement de grange par exemple peut faire passer la surface habitable de 60 à 250 mètres carrés, sur une parcelle qui en fait souvent quelques milliers. Les divisions générées par le coefficient font qu'on se retrouve en dehors des règles, et qu'on ne peut plus bénéficier des 100 euros d'aide à l'aménagement pour densifier l'habitat que vous attribuez. En clair, les habitations à la campagne sont exclues de cette aide. Votre ministre délégué m'a promis une réponse écrite, que je n'ai toujours pas reçue. Pourtant, il s'agit d'équité entre les différentes zones...

Je remercie Rémy Pointereau d'avoir déposé cette proposition de loi, qui aura mis en évidence les difficultés éprouvées par beaucoup de

communes pour avoir des relations constructives et essayer de trouver des solutions à des règles administratives parfois difficiles à comprendre.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – C'est au ministère du logement que vous devriez poser votre question.

M. Laurent Duplomb. – Je me suis adressé au ministre chargé de la ruralité.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – J'en parlerai au ministère du logement.

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

M. Rémy Pointereau. – Merci au rapporteur, qui a trouvé des solutions pour ce texte, et merci à votre commission des affaires économiques de l'avoir examiné et d'en avoir adopté les articles de façon pratiquement unanime. Je l'ai déposé fin 2019, et je ne maîtrise pas le calendrier de l'examen des textes en séance : il est dommage que son examen survienne après l'abrogation des POS, le 1^{er} janvier 2021.

Oui, Madame la ministre, l'application des règles est parfois différente d'un département à l'autre. Et vous n'êtes pas sans savoir que, si on a repoussé les POS d'année en année, c'est aussi que les communes qui avaient des POS savaient que, de toute façon, on allait faire des PLUi à marche forcée et qu'elles n'allaient pas refaire un PLU ou une carte communale entre 2014 et 2015, en sachant que le PLUi allait arriver en 2020 ou 2021. Les frais engagés n'auraient servi absolument à rien. C'est en partie pour cette simple raison financière que les POS ont été repoussés si longtemps.

Le PLUi de Bourges, par exemple, qui a été lancé en 2020, est en train d'être élaboré, et cela peut prendre trois ou quatre ans. Encore faut-il que le préfet le valide, avec le problème de la préservation des sols, des réserves foncières qui peuvent être trop importantes, et qu'il faut réduire... Bref, le délai peut encore s'accroître d'un ou deux ans. Et pendant tout ce temps, il n'y a plus de document d'urbanisme ! Le rapporteur a donc trouvé les bonnes solutions, je crois : pragmatiques, de bon sens, elles permettent de faire avancer, même modestement, le dossier de 530 communes qui comptent dans notre République.

Mme Sophie Primas, présidente. – Les explications de vote et le vote en séance publique de cette proposition de loi auront lieu le mardi 9 février vers 16 heures.

Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	1	Précisions juridiques relatives à la procédure applicable à l'abrogation des cartes communales	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	2	Renforcement de l'articulation de la procédure combinée d'abrogation en cas d'élaboration d'un plan local d'urbanisme	Adopté
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	3	Dérogation en matière de droit de préemption et recours à un sursis à statuer élargi pour les communes frappées par la caducité de leurs POS	Adopté
M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur	4	Droit de proposition de dérogations au RNU pour les communes frappées par la caducité de leurs POS	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 *bis* DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

² Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

³ *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

⁴ *Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique, qui considèrent comme un « cavalier organique » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial.*

Lors de sa réunion du mercredi 27 janvier 2021, la commission des affaires économiques a arrêté le périmètre de la proposition de loi visant à sécuriser la procédure d'abrogation des cartes communales dans le cadre d'une approbation d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et à reporter la caducité des plans d'occupation des sols (POS) enregistrée à la Présidence du Sénat le 18 décembre 2019 comme suit :

Les mesures tendant à modifier le droit régissant :

- d'une part, la procédure applicable à l'abrogation des cartes communales, en particulier dans le contexte de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme ;

- d'autre part, la caducité des plans d'occupation des sols et les effets de cette caducité sur la politique d'urbanisme et les documents d'urbanisme des communes.

Ne présentent pas de lien avec le texte déposé les dispositions relatives au contenu des documents d'urbanisme locaux et à la modification des règles qui l'encadrent.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 20 janvier 2021

- *Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et Association des maires ruraux de France (AMRF)* : **Mmes Nathalie FOURNEAU**, responsable du département aménagement du territoire de l'AMF, **Charlotte de FONTAINES**, chargée des relations avec le Parlement de l'AMF, **MM. Sébastien GOUTTEBEL**, président de l'association des maires ruraux du Puy-de-Dôme pour l'AMRF, **François DESCOEUR**, maire d'Anglards-de-Salers pour l'AMRF.

- *Citadia* : **Mme Fanny GALIANA**, directrice du pôle prospective territoriale.

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)* : **M. Vincent MONTRIEUX**, sous-directeur de la qualité du cadre de vie - direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, **Mme Caroline SAUZE**, cheffe du bureau de la législation de l'urbanisme, **M. Alain VANDERVORST**, conseiller juridique du bureau de la législation de l'urbanisme.

- *Assemblée des communautés de France (AdCF)* : **Mme Virginie CAROLO-LUTROT**, vice-présidente de l'agglomération Caux Vallée de Seine et vice-présidente de l'AdCF, **M. Philippe SCHMIT**, délégué général adjoint, chargé des questions d'urbanisme.

Jeudi 21 janvier 2021

Table ronde d'élus locaux de communes concernées par la caducité des POS : **MM. Patrick SARDA**, maire de la commune d'Opoul-Périllos, **Patrick GOT**, maire de la commune de Baho, **Alain DARIO**, maire de la commune de Peyrestortes, **Patrick PASCAL**, maire de la commune de Villeneuve-la-Rivière.

Samedi 23 janvier 2021

Maître Emmanuel VITAL-DURAND, avocat au barreau de Paris spécialisé en droit de l'urbanisme, cabinet Gide Loyrette Nouel.

Lundi 25 janvier 2021

Commune de Berry-Bouy : **Mme Bernadette GOIN-DEMAY**, maire.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

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