

N° 217 *rect.*

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 décembre 2019

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),

PRÉSENTÉE

Par MM. Rémy POINTEREAU, Michel MAGRAS, Mme Laure DARCOS, MM. Michel SAVIN, Joël GUERRIAU, Arnaud BAZIN, Pierre CHARON, Jean Pierre VOGEL, Mmes Corinne IMBERT, Dominique ESTROSI SASSONE, MM. Bernard BONNE, Jean-Marc BOYER, Mme Élisabeth LAMURE, M. Antoine LEFÈVRE, Mme Catherine DEROCHE, M. Claude KERN, Mmes Florence LASSARADE, Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, Annick BILLON, M. Henri LEROY, Mmes Marta de CIDRAC, Frédérique PUISSAT, MM. Ronan LE GLEUT, Jean-Marie MORISSET, Pierre LOUAULT, Jérôme BASCHER, Michel CANEVET, Jean-Jacques PANUNZI, Mme Sylvie VERMEILLET, MM. Jean-Noël CARDOUX, François BONHOMME, Daniel LAURENT, Édouard COURTIAL, Philippe BONNECARRÈRE, Marc-Philippe DAUBRESSE, Mme Anne-Marie BERTRAND, MM. Guy-Dominique KENNEL, Gilbert BOUCHET, Jacques GENEST, René DANESI, Mme Pascale GRUNY, MM. Jean-François MAYET, Gérard LONGUET, Bernard FOURNIER, Jean-Pierre VIAL, Daniel CHASSEING, Mme Colette GIUDICELLI, M. Patrick CHAIZE, Mme Brigitte MICOULEAU, MM. Mathieu DARNAUD, Jean-François LONGEOT, Mme Patricia MORHET-RICHAUD, MM. Jean-Raymond HUGONET, Jean-Pierre LELEUX, Mmes Jacky DEROMEDI, Isabelle RAIMOND-PAVERO, MM. Jean-Pierre MOGA, Robert LAUFOAULU, Cédric PERRIN, Michel RAISON, Mme Martine BERTHET, MM. Stéphane PIEDNOIR, Alain DUFAUT, Dany WATTEBLED, Jean-François RAPIN, Mmes Christine LANFRANCHI DORGAL, Sonia de LA PROVÔTÉ, Françoise GATEL, MM. Pierre CUYPERS, Louis-Jean de NICOLAÏ, Mme Marie-Pierre RICHER, M. Didier MANDELLI, Mme Nadia SOLLOGOUB, MM. Hervé MAUREY, Jean-Pierre DECOOL, Mme Sophie PRIMAS, MM. Bernard DELCROS et Olivier RIETMANN,

Sénateurs

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

En raison de la rapide succession de réformes législatives ayant transféré la compétence en matière de documents d'urbanisme, et en ayant modifié les outils, de nombreuses communes françaises ont dû faire évoluer leurs cartes communales et leurs plans locaux d'urbanisme.

Les cartes communales sont des documents d'urbanisme élaborés par les communes, caractérisées par une procédure d'élaboration simplifiée et un contenu allégé. Elles permettent aux communes d'assouplir certaines des contraintes prévues par le règlement national d'urbanisme (RNU), règlement qui s'applique par défaut à toutes les communes non couvertes par un document d'urbanisme.

Afin d'inciter à l'élaboration de documents plus récents, plus précis, et s'inscrivant dans le projet urbain des communes, le législateur a créé dans la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », les plans locaux d'urbanisme (PLU).

Les PLU mettent notamment en place un zonage différencié des parcelles et contiennent un règlement qui encadre l'aspect et la taille des constructions. Rénovés par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « loi Grenelle II », les PLU sont élaborés selon une procédure plus lourde, souvent au prix de délais et d'efforts budgétaires non négligeables pour les petites communes françaises.

De surcroît, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR », a prévu le transfert aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la compétence en matière de documents d'urbanisme. Un nombre croissant de PLU sont désormais élaborés à l'échelle de l'intercommunalité, prenant le relais des anciennes cartes communales et PLU des communes du périmètre de l'EPCI.

En conséquence de la création d'instruments de planification plus récents, ainsi que du transfert à l'EPCI de la compétence d'élaboration des documents d'urbanisme, de nombreuses cartes communales sont appelées à être remplacées par des PLU ou des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). Ce processus est déjà engagé : en 2017, près de 2 600 des 7 000 communes françaises couvertes par une carte communale étaient engagées dans l'élaboration d'un PLU ou d'un PLUi.

L'approbation de nouveaux PLU implique nécessairement l'abrogation des anciennes cartes communales, deux documents d'urbanisme ne pouvant être simultanément en vigueur dans la même commune. Pourtant, la loi ne précise aucunement la procédure d'abrogation applicable aux cartes communales. Actuellement, seule la jurisprudence du Conseil d'État¹ et la doctrine administrative permettent d'esquisser les contours d'une procédure type.

Le silence de la loi en la matière est préjudiciable : il nuit à la clarté du droit qui s'impose aux collectivités territoriales et aux intercommunalités. Obligeant certains EPCI à organiser une seconde enquête publique, il retarde l'entrée en vigueur des documents plus récents, empêchant ainsi le développement des territoires et l'évolution des projets urbains. Il met un frein à l'élaboration de documents intercommunaux partagés, qui permettent pourtant de mutualiser les compétences et les coûts. Enfin, il expose les communes et EPCI à un fort risque d'insécurité juridique si celles-ci appliquent une procédure erronée alors même que les cartes communales concernent souvent de petites communes, aux budgets et aux moyens juridiques limités.

En particulier, la conduite d'une enquête publique, qui s'impose au titre du principe du parallélisme des formes, est une contrainte qui doit être clairement énoncée. Les communes et intercommunalités doivent en être explicitement informées, afin qu'elles puissent conduire cette enquête concomitamment à celle prescrite dans le cadre de l'élaboration du nouveau PLU. Cela garantira une meilleure prévisibilité en termes de coûts et de délais.

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi a donc pour objet de clarifier et d'explicitier le droit applicable à l'abrogation des cartes communales. Au sein du code de l'urbanisme, dans le titre dédié aux cartes communales, elle insère un nouveau chapitre relatif à leur abrogation, constitué de quatre nouveaux articles.

¹ Avis n° 303421 du 28 novembre 2007.

L'article L. 164-1 précise que l'initiative de l'abrogation relève de la commune, lorsque celle-ci a conservé la compétence en matière de documents d'urbanisme, ou de l'EPCI, lorsque la compétence lui a été transférée. Dans le cas où l'EPCI est compétent et s'est engagé dans l'élaboration d'un PLUi, c'est donc lui qui sera donc compétent pour initier la procédure d'abrogation de la carte communale, concomitamment à l'approbation du PLUi.

L'article L. 164-2 définit la procédure d'abrogation de la carte communale. Tout comme l'approbation d'une carte communale, son abrogation est soumise à enquête publique, suivie d'un vote du conseil municipal ou du conseil délibérant de l'EPCI. Enfin, l'approbation du préfet par arrêté est requise, qu'elle intervienne de manière explicite ou par approbation implicite dans un délai de deux mois.

L'article L. 164-3 apporte une souplesse accrue aux collectivités et intercommunalités, lorsque l'abrogation d'une carte communale intervient au profit de l'approbation d'un PLU. L'abrogation de la carte communale et l'approbation du PLU pourront, dans ce cas précis, faire l'objet d'une enquête publique et d'une délibération unique, qu'elles soient menées par la commune ou l'EPCI compétent. Il précise également que la délibération unique mentionne que l'abrogation de la carte communale prend effet lorsque le PLU devient exécutoire.

L'article L. 164-4 énonce de manière explicite le caractère exclusif des PLU et des cartes communales : un PLU nouvellement élaboré ne pourra entrer en vigueur qu'une fois la carte communale abrogée.

Enfin, l'article L. 165-5 précise que toute annulation ou déclaration d'illégalité d'un PLU ayant remplacé une carte communale a pour effet de remettre en vigueur la carte communale immédiatement antérieure, même abrogée.

L'article 2 de la proposition de loi vise quant à lui à reporter de deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 2022, la date de caducité des plans d'occupation des sols (POS).

En effet, 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 a reporté la caducité des plans d'occupation des sols au 31 décembre 2020 pour les communes membres d'une intercommunalité n'ayant pas achevé l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Ce délai supplémentaire avait été octroyé afin de ne pas pénaliser les communes concernées par une situation dont elles ne sont pas responsables et entraînant l'annulation de leur document d'urbanisme. Il visait également à

laisser le temps aux intercommunalités concernées de faire aboutir leur PLUi.

La crise sanitaire et la période de confinement n'ont malheureusement pas permis aux collectivités impliquées dans ces procédures d'avancer de façon satisfaisante et un certain nombre d'entre elles n'auront pas achevé leur plan local d'urbanisme avant le 31 décembre 2020, entraînant l'application du règlement national d'urbanisme (RNU), ce que redoutent les communes concernées.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

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)

Article 1^{er}

- ① Le titre VI du livre I^{er} du code de l'urbanisme est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :
- ② « *CHAPITRE IV*
- ③ « *Abrogation de la carte communale*
- ④ « *Art. L. 164-1.* – La carte communale est abrogée à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document en tenant lieu et de carte communale.
- ⑤ « *Art. L. 164-2.* – L'abrogation de la carte communale est soumise à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement.
- ⑥ « À l'issue de l'enquête publique, l'abrogation est approuvée par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.
- ⑦ « L'abrogation de la carte communale est soumise à l'autorité administrative compétente de l'État, qui dispose d'un délai de deux mois pour l'approuver. À l'expiration de ce délai, l'autorité compétente de l'État est réputée avoir approuvé l'abrogation.
- ⑧ « *Art. L. 164-3.* – Lorsque l'abrogation de la carte communale en vigueur s'accompagne de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, l'abrogation de la carte communale et l'approbation du plan local d'urbanisme peuvent faire l'objet d'une enquête publique unique. L'abrogation et l'approbation peuvent faire l'objet d'une délibération unique du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, selon la procédure d'approbation prévue à l'article L. 153-21. La délibération unique précise alors que l'abrogation de la carte communale prend effet lorsque le plan local d'urbanisme devient exécutoire.

- ⑨ « *Art. L. 164-4.* – L'entrée en vigueur d'un plan local d'urbanisme sur le périmètre d'une commune couverte par une carte communale ne peut intervenir qu'après l'abrogation de ladite carte communale selon la procédure prévue au présent chapitre.
- ⑩ « La délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent portant approbation du plan local d'urbanisme peut toutefois intervenir avant la délibération portant abrogation de la carte communale.
- ⑪ « *Art. 164-5.* – Toute annulation ou déclaration d'illégalité d'un plan local d'urbanisme ayant remplacé une carte communale a pour effet de remettre en vigueur la carte communale immédiatement antérieure, même abrogée. »

Article 2

- ① L'article L. 174-5 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, l'année : « 2020 » est remplacée par l'année : « 2022 » ;
- ③ 2° Au deuxième alinéa, l'année : « 2021 » est remplacée par l'année : « 2023 » ;
- ④ 3° À la fin de la seconde phrase du dernier alinéa, l'année : « 2020 » est remplacée par l'année : « 2022 ».