

N° 110

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 décembre 1977.

PROPOSITION DE LOI

tendant à modifier les dispositions de l'article L. 124-1 du Code de l'urbanisme, relatives aux mesures transitoires applicables aux projets d'aménagement et aux plans d'urbanisme,

PRÉSENTÉE

Par MM. Michel CHAUTY et Robert LAUCOURNET,

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Affaires économiques et du Plan sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

La loi d'orientation foncière n° 67-1253 du 30 décembre 1967 dispose que les prévisions et les règles d'urbanisme sont définies par des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et par des plans d'occupation des sols (POS).

Urbanisme. — Plans d'occupation des sols (POS).

La loi n° 71-581 du 16 juillet 1971 a précisé que les projets d'aménagement et les plans d'urbanisme directeurs et de détail devaient être remplacés par des POS rendus publics avant le 1^{er} janvier 1975.

Cependant, l'établissement de ces nouveaux documents a pris plus de temps que prévu. L'importance des intérêts en cause, les nombreux débats au sein d'une commune que provoquait la mise au point de ces nouvelles règles d'urbanisme et les moyens insuffisants dont disposaient les directions départementales de l'équipement pour établir ces POS firent que le délai initialement prévu ne put être tenu.

La loi n° 74-1117 du 27 décembre 1974 modifia l'article L. 124-1 du Code de l'urbanisme, afin de reporter encore le délai et disposa que les POS devaient remplacer les projets d'aménagements et les plans d'urbanisme au plus tard le 1^{er} janvier 1977. De la même façon, les POS devaient se substituer, le 1^{er} janvier 1978, aux plans sommaires d'urbanisme.

Puis, la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme fixa dans son article 18 que tous les anciens documents d'urbanisme devaient être remplacés par des POS le 1^{er} janvier 1978.

Comme le montre le tableau suivant, il y a aujourd'hui encore peu de POS qui ont été rendus publics ou approuvés.

PHASE DES PROCEDURES au 1 ^{er} octobre 1977.	NOMBRE de POS.		NOMBRE de communes.		SUPERFICIE en kilomètres carrés.		POPULATION en millions d'habitants.	
Prescrits	8 264		9 788		171 500		43,3	
Groupes de travail constitués.....	7 119		3 524		151 908		41,8	
Rendus publics	} Opposables aux tiers	2 331	2 794	3 883	46 633	64 090	17	23,8
Approuvés		894	1 089		17 457		6,8	

On constate ainsi qu'au 1^{er} octobre 1977, il n'y a que 3 225 POS, couvrant à peine plus du dixième du territoire national, qui sont rendus publics ou approuvés, c'est-à-dire opposables aux tiers. A la même date, il existait 6 671 anciens documents d'urbanisme (2 477 plans directeurs, 1 859 plans d'urbanisme complémentaires et 2 335 plans sommaires d'urbanisme), qui deviendront caducs le 1^{er} janvier 1978, conformément aux dispositions actuelles de l'article L. 124-1 du Code de l'urbanisme.

Cette situation risque évidemment de perturber gravement les conditions de mise en œuvre de la politique d'urbanisme. Si l'article L. 124-1 du Code de l'urbanisme n'est pas modifié avant le 1^{er} janvier 1978, la situation, après cette date, se caractérisera par un vide affectant les moyens juridiques mis à la disposition des communes et de leurs groupements ayant compétence en matière d'urbanisme pour maltriser l'urbanisation de leurs territoires.

En effet, à partir du 1^{er} janvier 1978 tous les anciens documents d'urbanisme, actuellement encore applicables, ayant perdu toute validité, seules les communes ou leurs groupements ayant un POS rendu public ou approuvé disposeront désormais de règles opposables aux tiers.

Pour toutes les autres communes, il convient de distinguer deux cas : celles sur le territoire desquelles un POS a été prescrit par l'autorité administrative et celles où cette formalité n'a pas été encore engagée.

Lorsque le POS a été prescrit, il est possible d'opposer un sursis à statuer à une demande d'autorisation de construire. Mais le nouvel article L. 111-8 du Code de l'urbanisme limite à deux ans la durée de ce sursis ; un nouveau sursis ne peut être opposé à la même demande que par application d'une autre disposition législative. En outre, la durée totale des sursis ordonnés ne peut en aucun cas excéder trois ans.

Lorsque le POS n'a pas été prescrit, ce qui est le cas, nous l'avons vu, de la grande majorité des communes, qui ne représentent, il est vrai, qu'une minorité de la population française, celles-ci ne disposeront plus, pour contrôler le développement de leur urbanisation, que des seules dispositions de ce qu'on appelle le règlement national d'urbanisme, c'est-à-dire des articles R. 111-1 à R. 111-26 du Code de l'urbanisme, pris en application de l'article L. 111-1 du même code. Cependant, l'examen de ces textes révèle qu'ils ont une portée très générale : ils concernent la localisation, la desserte, l'implantation, le volume et l'aspect des constructions. L'administration peut sembler fondée à soutenir que l'utilisation de ces seules règles permettrait de contrôler efficacement les projets de construction. Mais on voit bien le défaut de cette arme juridique. Il est difficile d'appliquer des dispositions de caractère aussi général d'une manière uniforme dans des milliers de communes : il existe donc un risque de décisions contradictoires et, dans ce cas, de reproches d'arbitraire. En outre, faute de documents préexistants,

la planification du développement urbain ne peut être connue d'une manière certaine et globale pour l'ensemble du territoire communal. Seule la délivrance d'un certificat d'urbanisme permettra, au coup par coup, de connaître avec certitude les droits afférents à un terrain donné et encore seulement pendant une période limitée.

Enfin, la caducité des plans d'urbanisme entraînerait de plein droit, en l'absence de POS en vigueur, le retour au droit commun en matière d'instruction du permis de construire, ce qui priverait plusieurs grandes villes du pouvoir d'instruire les demandes, qu'elles exercent actuellement.

La caducité des plans d'urbanisme provoquerait également la suppression des zones d'intervention foncière, lorsque celles-ci ont été délimitées par des communes sur la base de leur plan d'urbanisme approuvé.

Tous ces risques et tous ces inconvénients montrent qu'il n'est pas possible de laisser se créer, à partir du 1^{er} janvier prochain, un pareil vide juridique. Il est indispensable que les communes puissent disposer de documents d'urbanisme opposables aux tiers d'une manière continue dans le temps. Toutefois, il apparaît également nécessaire que, dix ans après le vote de la loi d'orientation foncière, la nouvelle politique de planification urbaine instituée par ce texte soit effectivement mise en œuvre très rapidement, au moins dans les communes où l'étude des POS a été prescrite.

C'est pourquoi nous vous proposons de proroger jusqu'au 1^{er} juillet 1978 la date à laquelle les projets d'aménagement et les plans d'urbanisme directeurs et de détail devront être remplacés par des plans d'occupation rendus publics. Ce délai peut paraître bref. Toutefois, il convient de redire que, dès 1971, le législateur avait fixé au 1^{er} janvier 1975 la date limite de remplacement ; il a ensuite repoussé ce délai au 1^{er} janvier 1977, puis au 1^{er} janvier 1978. Aujourd'hui, l'étude des POS prescrits est suffisamment avancée pour que l'on puisse raisonnablement penser que la plupart d'entre eux pourront être rendus publics d'ici au 1^{er} juillet 1978.

Ce nouveau délai doit être mis à profit non seulement par les collectivités locales et l'administration pour accélérer la publication de ces POS, mais aussi par le Gouvernement pour préciser d'une façon plus efficace la portée et les dispositions du règlement national d'urbanisme. En effet, ce document risque d'être appelé à jouer un plus grand rôle qu'auparavant dans les communes qui ne disposeront pas d'un POS opposable aux tiers.

En ce qui concerne les plans sommaires d'urbanisme, qui s'appliquent généralement dans des agglomérations petites ou moyennes, où un POS n'a pas encore été prescrit, il importe que le délai de validité de ces documents soit sensiblement plus long. Il faut laisser aux collectivités et surtout à l'administration, dont les moyens ne sont pas illimités, le temps de mettre à l'étude des plans d'occupation des sols. Ceci ne pourra guère se faire avant que la mise au point des POS actuellement prescrits n'ait été poursuivie jusqu'au stade où ils auront acquis le caractère d'opposabilité aux tiers. Il faudra ensuite un certain temps pour que de nouveaux POS soient prescrits, puis rendus publics.

C'est pourquoi nous vous proposons de reporter du 1^{er} janvier 1978 au 1^{er} janvier 1981 la date à laquelle les plans sommaires d'urbanisme devront avoir été remplacés par un POS.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous avons l'honneur de soumettre à l'approbation du Sénat la proposition de loi ci-après.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Au a du troisième alinéa de l'article L. 124-1 du Code de l'urbanisme, la date du 1^{er} janvier 1978 est remplacée par celle du 1^{er} juillet 1978.

Art. 2.

Au b du troisième alinéa de l'article L. 124-1 du Code de l'urbanisme, la date du 1^{er} janvier 1978 est remplacée par celle du 1^{er} janvier 1981.