

N° 17

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 octobre 1982.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi, déclaré d'urgence, relatif à la répartition de
compétences entre les communes, les départements, les régions et
l'Etat et la lettre rectificatrice n° 516 (1981-1982).*

Par M. Jacques VALADE,

Sénateur.

N.B. — Les propositions de la commission figurent également dans le tableau comparatif d'ensemble (n° 16 *tomé II*).

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Marcel Lucotte, Auguste Chupin, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, secrétaires ; Octave Bajeux, Bernard Barbier, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, William Chervy, Jean Colin, Henri Collard, Roland Courteau, Pierre Croze, Marcel Daunay, Bernard Desbrière, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), René Jager, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Lecherault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Daniel Millaud, Louis Minetti, Jacques Mossion, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Marc Plantegenest, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Jean-Marie Rausch, René Régnauld, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Raymond Splingard, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepiéd, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.*

Voir les numéros :

Sénat : 409 et 516 (1981-1982), 16 (1982-1983).

Collectivités locales. — *Communes - Compétences - Départements - Dotation générale de décentralisation - Dotation globale d'équipement - Environnement - Etat - Logement - Mer - Plan - Régions - Transports - Urbanisme.*

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE		Pages
INTRODUCTION		1
I. — LA PLACE DU PROJET DE LOI DANS LA POLITIQUE FRANÇAISE DE DÉCENTRALISATION		2
II. — LA NOUVELLE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES		5
A. L'urbanisme		5
1. La nature de l'urbanisme		5
2. Qui doit être responsable de l'urbanisme ?		7
3. Les expériences étrangères : la Suisse, la R.F.A. et l'Italie		8
4. Le souhait des élus et les réformes entreprises dans le passé		12
5. Les propositions du Gouvernement		14
6. Les observations de la Commission		14
B. Le logement		16
C. La planification et l'aménagement du territoire		16
DEUXIÈME PARTIE		
EXAMEN DES ARTICLES		18
Titre premier : <i>Des principes fondamentaux et des modalités des transferts de compétences</i> (1)		
.....		
Titre II : <i>Des compétences nouvelles des communes, des régions et des départements</i>		20
Section I : <i>De l'urbanisme</i>		20
Chapitre premier : <i>Dispositions générales</i>		21
Article additionnel avant l'article 15 : Le territoire français, patrimoine commun de la Nation		21
Article 15 : Les prescriptions nationales et régionales d'aménagement		22
Article 16 : L'inconstructibilité des terrains hors des agglomérations en l'absence de plan d'occupation des sols		27
Article 17 : La commission départementale de conciliation		32
Article 18 : Les dépenses des études d'urbanisme		34
Chapitre II : <i>Des schémas directeurs</i>		39
Article 19 : Les objectifs du schéma directeur		43
Article 20 : L'élaboration du schéma directeur		45

	Pages
<i>Article additionnel après l'article 20</i> : le syndicat intercommunal d'études et de programmation	48
Article 21 : L'adoption du projet de schéma directeur	49
Article 22 : L'approbation du schéma directeur	50
Article 23 : Elaboration ou modification d'un schéma directeur à la demande du représentant de l'Etat	54
<i>Article additionnel après l'article 23</i> : La définition des « projets d'intérêt général » et des « autres intervenants »	56
Chapitre III : <i>Des plans d'occupation des sols</i>	57
Article 24 : La place des plans d'occupation des sols dans la hiérarchie des règles en matière d'urbanisme	61
<i>Article additionnel après l'article 24</i> : Le choix de la procédure d'élaboration du P.O.S.	63
<i>Article additionnel après l'article 24</i> : Les communes devant être couvertes par un P.O.S.	65
Article 25 : L'élaboration du P.O.S.	65
Article 26 : L'approbation du P.O.S.	68
Article 27 : L'opposabilité du P.O.S. dans les communes non couvertes par un schéma directeur	69
Article 28 : La prescription et l'approbation de la modification ou de la révision d'un P.O.S. par le représentant de l'Etat	71
<i>Article additionnel après l'article 28</i> : La révision et la modification des P.O.S.	73
Article 29 : L'annexion des servitudes au plan d'occupation des sols	73
<i>Article additionnel après l'article 29</i> : La suppression des zones d'environnement protégé (Z.E.P.)	75
Chapitre additionnel après l'article 29 : <i>Des cartes communales</i>	75
<i>Article additionnel après l'article 29</i> : Objet, élaboration et opposabilité des cartes communales	75
Chapitre additionnel après l'article 29 : <i>Les opérations d'aménagement</i>	77
<i>Article additionnel après l'article 29</i> : Compétence des communes en matière d'aménagement	77
Chapitre IV : <i>Des schémas d'utilisation de la mer</i>	78
Article 30 : Les schémas d'utilisation de la mer	78
Chapitre V : <i>Du permis de construire et des divers modes d'utilisation du sol</i>	81
<i>Article additionnel avant l'article 31</i> : Les personnes compétentes pour délivrer un permis de construire	87
Article 31 : La délivrance du permis de construire par le maire	87
<i>Article additionnel après l'article 31</i> : La délivrance du permis de construire par le président d'un établissement public compétent	89
Article 32 : Les consultations obligatoires	90
<i>Article additionnel après l'article 32</i> : Les permis délivrés par le représentant de l'Etat	91
<i>Article additionnel après l'article 32</i> : La mise à disposition des services extérieurs de l'Etat pour l'instruction du permis de construire	91

<i>Article additionnel après l'article 32 : La transmission des dossiers de permis de construire</i>	92
<i>Article additionnel après l'article 32 : La transmission et la notification de l'autorisation</i>	93
Article 33 : Le sursis à exécution	95
<i>Article additionnel après l'article 33 : L'entrée en vigueur de la décentralisation de la délivrance des permis de construire</i>	96
Article 34 : Les autres autorisations d'occupation du sol	97
<i>Chapitre additionnel après l'article 34 : De la sauvegarde du patrimoine et des sites</i>	106
<i>Article additionnel après l'article 34 : Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain</i>	110
<i>Article additionnel après l'article 34 : Les autorisations d'occupation du sol dans les zones de protection du patrimoine architectural et urbain</i>	111
<i>Article additionnel après l'article 34 : Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain et les servitudes de la loi du 31 décembre 1913</i>	112
Chapitre VI : <i>Dispositions transitoires</i>	114
Article 35 : Entrée en vigueur de la décentralisation de la délivrance des permis de construire	114
Article 36 : Prorogation pour une durée de deux ans des directives d'aménagement national	115
Article 37 : Le régime des documents d'urbanisme en cours d'élaboration	115
Article 38 : Le délai de mise en application de l'article 16	115
Article 39 : Définition des projets d'intérêt général	116
Article 40 : Modifications complémentaires du Code de l'urbanisme	116
Section 2 : <i>Du logement</i>	119
Article 41 : Compétences de la région en matière d'habitat	123
Article 42 : Les aides sociales au logement accordées par le département	124
Article 43 : Les programmes locaux de l'habitat	125
Article 44 : Le conseil départemental de l'habitat	126
Article 45 : La répartition des aides de l'Etat en faveur de l'habitat	127
<i>Article additionnel après l'article 45 : Les garanties d'emprunt en matière de logement</i>	127
 Section 5 : <i>De la formation professionnelle et de l'apprentissage (1)</i>	
 Section 7 : <i>De la planification, du développement économique et de l'aménagement du territoire</i>	
Article 91 : Région et planification	133
Article 92 : Les chartes intercommunales d'aménagement	135

	Pages
<i>Article additionnel après l'article 92 : Rôle des communes en cas de remembrement ou de réglementation des semis et plantations forestières dans une zone visée par un P.A.R.</i>	137
Article 93 : Programme départemental d'aide à l'équipement rural	138
Article 94 : Transfert des compétences afférentes au remembrement au département	138
Article 95 : Les missions interministérielles d'aménagement touristique	140
<i>Article additionnel après l'article 95 : Possibilité pour les régions de confier des missions aux sociétés d'aménagement régional</i>	141
 Titre III : <i>Des ressources nouvelles des communes, des départements et des régions</i> (1)	
Titre IV : <i>Dispositions diverses et transitoires</i> (1)	
 AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR VOTRE COMMISSION	 144
 ANNEXES :	
— Auditions de M. Roger Quilliot, ministre de l'Urbanisme et du Logement, et de M. Michel Rocard, ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire	167
— Les consultations lices au permis de construire	170

(1) : Voir le rapport au fond de la Commission des Lois (Sénat, n° 16, 1982-1983) et les rapports pour avis de la Commission des Finances (Sénat, n° 18, 1982-1983), de la commission des Affaires culturelles (Sénat, n° 19, 1982-1983), et de la Commission des Affaires sociales (Sénat, n° 47, 1982-1983).

Mesdames, Messieurs,

L'an dernier à la même époque, le Sénat débattait de la réforme des institutions des collectivités locales. Aujourd'hui, nous devons organiser la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

Les réflexions sur l'organisation optimale des pouvoirs ont été toujours fort nombreuses : de Turgot à Montesquieu, de la lutte entre Jacobins et Girondins pour ne rester que dans le XVIII^e siècle, les solutions préconisées et les arguments convaincants sont multiples. L'organisation des Etats étrangers ne permet pas non plus de discerner un système qui ne présenterait pas d'inconvénients.

Il faut donc trouver dans nos propres réflexions, dans nos valeurs politiques essentielles, la philosophie qui permet d'analyser et de juger cette réforme qui va modifier profondément l'exercice du pouvoir en France.

Votre rapporteur veut éviter que la France devienne l'espace défini par Pascal dont le centre est partout et la circonférence nulle part. Il souhaite au contraire que cette décentralisation satisfasse le principe d'Héraclite qui affirmait « ce qui s'oppose coopère et de la lutte des contraires procède la plus belle harmonie. »

Avant d'examiner la réorganisation administrative que nous propose le gouvernement, il est nécessaire de rappeler dans quel contexte s'inscrit le présent projet de loi.

I. — LA PLACE DU PROJET DE LOI DANS LA POLITIQUE FRANÇAISE DE DÉCENTRALISATION

Si la question de l'autonomie des collectivités locales se pose depuis longtemps en France, on assiste depuis quelques années à l'élaboration de réformes globales.

Le 24 mars 1968, le général de Gaulle déclarait à Lyon : « l'évolution générale porte, en effet, notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui lui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain. »

Le rapport de la commission de développement des collectivités locales a suscité un débat sur l'ensemble des problèmes qui se posaient. L'enquête réalisée auprès des maires au cours de l'été 1977 a traduit les préoccupations des élus locaux.

Par la suite, le gouvernement de M. Barre a déposé de nombreux projets de loi concernant la réforme des collectivités locales : en octobre 1978, le Parlement est saisi du projet de loi relatif à l'aménagement de la fiscalité directe locale qui deviendra la loi du 10 janvier 1980 et du projet de loi instituant une dotation globale de fonctionnement qui sera la loi du 3 janvier 1979. En décembre 1978, le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales est déposé sur le Bureau du Sénat ; la Haute Assemblée votera ce texte le 22 avril 1980. Enfin, en juin 1979, deux projets de loi portant décentralisation du permis de construire et simplification des procédures d'urbanisme sont adoptés par le Conseil des Ministres.

Plusieurs propositions de loi provenant de divers groupes politiques ont également apporté leur contribution à cette volonté générale de décentralisation.

Dès son élection à la présidence de la République, M. François Mitterrand a déclaré que la décentralisation devait constituer la principale réforme du septennat et, très rapidement, le gouvernement élabo-

rait un projet de loi qui est devenu la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Cette loi est d'une grande importance, car elle a supprimé la tutelle administrative, modifié les conditions d'exercice de la tutelle financière et transféré le pouvoir exécutif du département et de la région au président du Conseil général et au président du Conseil régional. Malgré le changement qu'elle a apporté, la loi du 2 mars 1982 n'est pas suffisante pour réaliser une réelle décentralisation. Ainsi que le rappelle son article premier (1), des textes complémentaires sont nécessaires.

Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui est le premier de ces textes complémentaires. Il vise, comme le rappelle notre collègue Paul Girod, rapporteur au fond de la Commission des Lois, à déterminer le cadre dans lequel vont s'exercer les nouveaux pouvoirs qui ont été attribués aux collectivités locales. Après une réforme structurelle (qui détient le pouvoir ?), il faut maintenant modifier la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

On peut noter que la région de Corse bénéficie d'un régime particulier : son organisation administrative est définie par la loi n° 82-214 du 2 mars 1982. En ce qui concerne les compétences de cette région, le Parlement a déjà voté un projet de loi qui s'applique depuis le 30 juillet 1982 et qui, normalement, ne fait que compléter ou adapter les dispositions que nous allons examiner.

*

* *

Le projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a été déposé sur le Bureau du Sénat le 22 juin 1982. La Commission des Lois a été chargée d'examiner au fond ce projet ; compte tenu de la diversité et de

(1) : Deuxième alinéa de l'article premier de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982. — « Des lois détermineront la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, ainsi que la répartition des ressources publiques résultant des nouvelles règles de la fiscalité locale et des transferts de crédits de l'Etat aux collectivités territoriales, l'organisation des régions, les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités territoriales, le mode d'élection et le statut des élus, ainsi que les modalités de la coopération entre communes, départements et régions, et le développement de la participation des citoyens à la vie locale. »

l'importance des sujets traités, quatre Commissions se sont également saisies pour avis (1).

Une très grande concertation s'est instaurée entre les Commissions : de nombreuses auditions ont été effectuées en commun, de multiples séances de travail ont permis de coordonner les réflexions des rapporteurs.

A la fin du mois de septembre, alors que les rapporteurs étaient prêts à présenter leurs rapports devant leur Commission, le gouvernement a décidé de retirer du projet une grande partie des dispositions qu'il contenait : les articles concernant les transports et la mer, l'éducation, l'action sociale, la santé, l'environnement, la sauvegarde du patrimoine et l'action culturelle seront, selon la lettre rectificative du Premier Ministre, discutés lors d'une session ultérieure. Il est tout à fait regrettable que le Parlement ne puisse pas discuter de l'ensemble du projet de loi initial, car le jugement sur la réforme proposée nécessite une vision globale sur toutes les compétences qui appartiendront aux collectivités locales.

(1) : Rapport au fond de la Commission des Lois (Sénat, n° 16, 1982-1983) — rapports pour avis de la Commission des Finances (Sénat, n° 18, 1982-1983), de la Commission des Affaires culturelles (Sénat, n° 19, 1982-1983) et de la Commission des Affaires sociales (Sénat n° 47, 1982-1983).

II. — LA NOUVELLE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan a examiné, conformément à ses centres d'intérêts traditionnels, les 36 articles du projet de loi modifié qui concernent l'urbanisme, le logement, la planification et l'aménagement du territoire. L'urbanisme est la principale compétence nouvelle qu'accorde le projet de loi modifié aux communes.

A. — L'urbanisme

1. — *La nature de l'urbanisme*

L'urbanisme est une des caractéristiques essentielles de l'époque contemporaine. En France, la population rurale était de 50 % en 1946 ; elle n'est plus que de 20 %. La révolution urbaine est l'équivalent, pour le XX^e siècle, de ce qui a représenté la révolution industrielle pour le XIX^e siècle.

André Maurois affirmait que « le progrès technique, si une volonté ne le canalisait, ferait d'une ville, en un temps très court, un chaos de voitures, d'avions, de bruit, de pollution et de laideur ».

L'urbanisme, qui est selon les auteurs de la Charte d'Athènes de 1933 « la science de l'organisation des villes » peut être défini d'une manière plus précise comme étant l'art de concevoir l'aménagement des villes sur des données démographiques, économiques, esthétiques et culturelles, en vue du bien-être humain et de la protection de l'environnement.

Il est normal que les mots « urbanisme » et « politique » aient la même signification étymologique, car la maîtrise et l'orientation du développement spatial des cités suscitent obligatoirement des conflits et ne peuvent être menées qu'en fonction d'une certaine vision de la société.

Que les civilisations soient nomades ou sédentaires, l'occupation des sols a toujours été une source de heurts violents. Depuis que nos sociétés se sont sédentarisées, un deuxième problème est apparu : celui de l'aménagement de l'espace.

Toute réflexion sur l'affectation optimale des sols fait très rapidement apparaître que les différents intérêts individuels sont non seulement contradictoires entre eux mais, qu'en plus, ils s'opposent souvent à l'intérêt collectif.

Les désirs des citoyens en matière d'urbanisme ne sont pas toujours cohérents. De nombreuses personnes souhaitent construire une maison dans une zone calme et protégée ; lorsqu'elles demandent un permis de construire, elles n'admettent pas que celui-ci leur soit refusé. Par contre, une fois l'autorisation obtenue, les nouveaux habitants sont les premiers à réclamer une réglementation sévère et restrictive des futures constructions. On rencontre très fréquemment une opposition d'intérêts entre les résidents présents et les habitants futurs. Seule la puissance publique peut arbitrer ce conflit.

Les oppositions se manifestent également entre les différents groupes sociaux. Dans les zones péri-urbaines, les agriculteurs souhaitent défendre la terre qui est leur outil de travail contre l'empiètement progressif et continu des grandes agglomérations (en France, la construction « consomme » environ 50 000 hectares par an).

L'affectation des sols à des usages agricoles industriels ou résidentiels ne peut être décidée rationnellement que par la puissance publique.

L'urbanisme est aussi un parfait exemple du fait que l'accumulation des intérêts individuels n'est pas toujours égale à l'intérêt collectif.

Beaucoup de nos contemporains souhaiteraient avoir une résidence située au bord de la mer. Or, bien que la France dispose de 5 500 km de littoral, il suffirait, compte tenu de l'urbanisation déjà existante, de 65 000 habitations supplémentaires (à raison d'une tous les 20 mètres) pour que l'accès à la mer devienne impossible. Une réglementation est donc nécessaire.

Le choix de la localisation de son habitat par un individu ne correspond pas toujours aux nécessités collectives. Le désir d'habiter dans les centres urbains crée pour la collectivité des discordances certaines : hausse des valeurs foncières, encombrement des cités, etc. À l'inverse,

l'habitat dispersé peut également faire peser de lourdes contraintes sur les finances des communes (création de réseaux de transport et des différents équipements et services publics).

Les responsables politiques doivent donc s'efforcer d'orienter l'urbanisation de façon à ce que celle-ci corresponde à la fois aux intérêts des communes et au souhait des futurs habitants.

La maison ou l'appartement est, pour chaque individu, un « jardin secret » qu'il serait souhaitable de ne pas réglementer. Cependant, ainsi que l'affirme un proverbe chinois : « la façade de ta maison appartient à tes voisins ». La définition de normes est nécessaire pour éviter que des goûts individuels trop particuliers ne défigurent, dans certains cas, un ensemble harmonieux.

2. — *Qui doit être responsable de l'urbanisme ?*

Il existe depuis longtemps des prescriptions en matière d'urbanisme. Aristote avait déjà défini des normes en ce domaine. Un arrêt de Louis XIII tendant à « réprimer la malice de ceux qui construisent aux lieux où jusque-là il n'a été fait aucun édifice » peut être considéré comme la première manifestation de la lutte contre le mitage ! En 1607, un édit de Sully définissait les règles de l'alignement.

C'est surtout au cours du XX^e siècle que le droit de l'urbanisme s'est développé. Cette législation a progressivement retiré des pouvoirs aux communes pour les confier à l'Etat. On peut se demander si cette évolution correspond à une nécessité propre à l'urbanisme : quelle est l'autorité publique la mieux placée pour réglementer l'occupation des sols ? La première préoccupation du conseil municipal, qui doit « régler par ses délibérations les affaires de la commune », est d'aménager le territoire dont il a la charge. Les habitants attendent tout naturellement que les impôts locaux qu'ils payent servent à créer un cadre de vie dans lequel ils se sentent bien. Il semble donc logique de confier à la commune tous les pouvoirs réglementaires en matière d'urbanisme.

Cependant, l'aménagement de l'espace réclame une cohérence globale et donc une vision qui dépasse le cadre communal. Si une commune décide de créer une zone résidentielle à la limite de son territoire, il ne faut pas que la commune voisine décide d'y implanter une zone industrielle. L'arbitrage entre deux collectivités de même niveau ne peut s'effectuer que par une collectivité d'un niveau supérieur : le

département, la région ou l'Etat. Si cette cohérence est à l'évidence nécessaire, elle implique cependant une limitation de la liberté communale.

Cet arbitrage ou cette coordination entre les volontés des communes est effectué en général grâce à un document général qui recouvre plusieurs communes (S.D.A.U.). Il est nécessaire de confier à une autorité le soin de juger la compatibilité entre les documents municipaux (P.O.S.) et le plan d'ensemble (S.D.A.U.). Quelle que soit la personne qui est chargée de cette appréciation (le juge, le représentant de l'Etat ou le président du Conseil général, par exemple), son jugement se fondera autant sur la légalité que sur l'opportunité.

Par ailleurs, il est nécessaire que l'Etat conserve certaines compétences : c'est le législateur qui doit, par exemple, déterminer les règles concernant le droit de propriété et ses différentes limites. La définition des grands principes concernant l'élaboration des documents d'urbanisme doit être faite par l'Etat. Celui-ci doit enfin, dans des cas limites, pouvoir imposer des projets d'intérêt général.

La compétence d'aménagement et d'urbanisme des collectivités décentralisées ne sera jamais entière : elle ne peut s'analyser qu'en termes d'attributions et de rôles dans le cadre de la législation de l'Etat.

S'il appartient naturellement à la commune de pouvoir aménager son territoire, il n'est pas pensable que l'Etat ne conserve pas certaines prérogatives en matière d'urbanisme. Il faut donc *trouver un difficile équilibre entre la légitime liberté communale, la nécessaire cohérence des actions menées et la préservation de l'intérêt général*. L'étude de certains pays étrangers peut nous montrer comment cette délicate question a été réglée.

3. — *Les expériences étrangères*

Votre rapporteur a voulu comparer la réforme qui nous est proposée avec les législations étrangères. Certes, l'examen des textes ne suffit pas pour bien percevoir la façon dont les règles d'urbanisme s'appliquent, car en ce domaine la pratique est aussi importante que le droit. Cependant les expériences suisses, allemandes et italiennes peuvent être riches d'enseignement car ces pays, comme le nôtre, ont un droit de l'urbanisme très développé.

a) *La Suisse*

Les pouvoirs en matière d'urbanisme sont répartis en Suisse entre la Confédération, les 25 cantons et les 3 072 communes de ce pays.

La *Confédération* dispose de pouvoirs normatifs importants. Ainsi, le Parlement a adopté, le 22 juin 1979, une loi fédérale sur l'aménagement du territoire ; un des objectifs de la réforme était de lutter de manière plus efficace contre le mitage. Cette loi définit les grands principes que doivent respecter les documents d'urbanisme locaux et fixe la procédure d'élaboration de ceux-ci. La Confédération détermine également des « plans sectoriels » qui sont des documents d'aménagement dans un domaine où l'action de la Confédération est décisive (routes nationales, plans directeurs de défense militaire, etc.) et des « conceptions » (lignes directrices) qui définissent la manière dont la Confédération entend exercer ses activités (par exemple, conception du tourisme, de la concession téléphonique, etc.).

Les cantons doivent respecter ces plans sectoriels et ces conceptions qui sont donc l'équivalent des prescriptions nationales prévues à l'article 15 du présent projet de loi. Enfin, la Confédération a un rôle d'arbitrage des conflits qui opposent les cantons.

Les *cantons* disposent d'un pouvoir réglementaire en matière d'urbanisme ; des lois cantonales fixent des normes propres au canton.

La loi fédérale du 22 juin 1979 impose aux cantons d'établir dans un délai de 5 ans des « plans directeurs des cantons » qui est la base de la décentralisation de la planification spatiale. Ces plans doivent coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation de l'espace. Ces plans sont élaborés par le canton et approuvés par la Confédération. Si celle-ci s'oppose aux propositions du canton, elle doit avant de statuer définitivement, désigner un médiateur. Les plans directeurs approuvés ont « force obligatoire pour toutes les autorités » (article 9 de la loi).

Les *communes* établissent des « plans d'affectation » qui sont l'équivalent des P.O.S. français. Ces documents, obligatoires pour toutes les communes dans un délai de 8 ans, sont opposables aux tiers lorsqu'ils ont été approuvés par le canton qui doit effectuer un contrôle de légalité et peut en contrôler l'opportunité.

L'article 36 de la loi du 22 juin 1979 a posé le principe de l'*inconstructibilité* hors des agglomérations en l'absence de « plan d'affectation » : « Tant que le plan d'affectation n'a pas délimité des zones à bâtir, est réputée zone à bâtir provisoire la partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie, sauf disposition contraire du droit cantonal ». A l'intérieur des « zones à bâtir », le permis de construire est délivré par la commune ; dans les autres cas, il faut une autorisation cantonale. Le droit cantonal détermine la participation financière des propriétaires fonciers à l'équipement de leur terrain.

b) *La République Fédérale d'Allemagne*

L'urbanisme en Allemagne fédérale est déterminé par des règles qui sont fixées à de multiples niveaux ; un principe général de cohérence entre les différents documents existants est affirmé : la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 8 avril 1965 prévoit que « l'aménagement spatial des différentes collectivités territoriales doit s'intégrer dans les perspectives d'aménagement de l'ensemble du territoire ».

Le programme fédéral d'aménagement du territoire est établi par le gouvernement fédéral en collaboration avec les gouvernements des « Länder » ; il comprend des grands objectifs : sauvegarde des paysages, lutte contre les nuisances, suppression de l'habitat insalubre, etc.

Chaque Land établit également un programme de développement et fixe des règles d'urbanisme.

Les régions, structure inférieure au Land, élaborent des plans régionaux. Le Kreis, qui peut être considéré comme un groupement de communes, établit aussi des prescriptions en matière spatiale.

Enfin, les communes élaborent « sous leur propre responsabilité » des « plans d'aménagement de surface » (Flächennutzungsplan) qui sont des documents généraux, et des « plans de construction » (Bebauungsplan) qui sont opposables aux tiers et qui déterminent les règles précises de construction.

On voit qu'il existe, en R.F.A., une cascade de normes et de documents élaborés par les différents niveaux d'administration territoriale. Chaque document doit être compatible avec les plans établis à un niveau supérieur. La liberté communale peut donc être limitée par les

options des autres collectivités. Cependant la loi prévoit qu'à l'inverse, le gouvernement fédéral, les Länder et les régions doivent tenir compte des décisions d'urbanisme arrêtées par les municipalités. Ce système d'« aller et retour » permet, comme le précise la loi, « d'harmoniser réciproquement les plans d'aménagement des différentes collectivités ».

La loi fédérale sur l'urbanisme impose aux élus municipaux de tenir compte, lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, des différents « besoins » (Belange) : besoins en logements sociaux, en infrastructures culturelles, religieuses, sportives, éducatives, etc. La pondération entre ces différents éléments est contrôlée par le juge.

La délivrance du permis de construire est rarement de la compétence des communes ; en général, c'est le responsable du Kreis ou de la région qui accorde ces autorisations.

c) *L'Italie*

La constitution italienne du 27 décembre 1947 reconnaît d'importantes compétences aux régions ; la loi du 16 mai 1970 a accru leurs pouvoirs.

En matière d'urbanisme, l'Etat conserve d'importants pouvoirs : il peut orienter et coordonner les interventions publiques en matière d'aménagement et d'urbanisme ; il peut fixer des normes d'urbanisme qui s'imposent à tout le territoire.

En dépit de ces pouvoirs de l'Etat, les régions apparaissent comme les législateurs de droit commun dans le domaine de l'urbanisme. L'article 117 de la Constitution prévoit d'ailleurs que l'urbanisme est de la compétence législative des régions sous réserve que les décisions régionales ne soient pas en opposition avec l'intérêt national ou avec celui d'autres régions.

Ce sont les régions qui approuvent les plans d'urbanisme intercommunaux ou communaux. Les autorités régionales contrôlent la délivrance du permis de construire accordé par le maire.

Il existe plusieurs documents d'urbanisme dont la cohérence est assurée par la région. Le « plan territorial de coordination » est établi par la région et il fixe la localisation des grandes infrastructures. Les

« *comprensari* » qui sont des organismes de coopération intercommunale tantôt imposés tantôt volontaires élaborent des plans qui ont la même fonction que les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) en France.

Les communes élaborent des « plans directeurs généraux » (*piano regolatore generale*) qui fixent les zones constructibles et les normes de construction, et des « plans de détail » (*piano particolareggiato*) destinés aux zones sensibles. Ces documents, à l'élaboration desquels participent des comités élus de quartier, sont opposables aux tiers.

Dès 1967, le législateur italien a voulu inciter les communes à se doter de documents d'urbanisme et à lutter contre le mitage. Le coefficient d'occupation des sols hors des agglomérations a été limité à 0,03 dans les communes dépourvues de document d'urbanisme ; une loi de 1977 a fait passer ce chiffre à 0,01.

La loi du 28 janvier 1977 a clairement séparé le droit de propriété du droit de construire : ce dernier appartient à la seule collectivité publique qui peut le concéder à titre onéreux. Le maire, qui accorde une « concession » (permis de construire), soumet le constructeur potentiel à une contribution calculée selon deux paramètres : le coût des équipements supportés par la commune pour l'aménagement de la zone et le coût de la construction.

Ces exemples étrangers montrent qu'il existe, dans des pays voisins, une décentralisation importante en matière d'urbanisme. Ces expériences ne sont bien évidemment pas directement transposables. Il faut trouver, pour la France, un système qui corresponde à la fois à son histoire, ses structures et aux aspirations de ses habitants.

4. — *Le souhait des élus et les réformes entreprises dans le passé*

L'interprétation des réponses des maires à l'enquête réalisée auprès d'eux en 1977 est difficile en ce qui concerne l'urbanisme. Au niveau des principes, 36,8 % des maires considèrent que l'urbanisme est une compétence où la commune devrait agir seule ou avec une plus grande autonomie ; 21 % ont la même opinion en ce qui concerne la délivrance du permis de construire. Près de la moitié des maires trouve que les interventions de la D.D.E. sont excessives.

Cependant, lorsqu'on demande aux maires quelles sont les missions nouvelles qu'ils souhaitent assumer, il n'y a que 3,3 % d'entre eux qui citent l'urbanisme.

S'il est incontestable que les élus souhaitent un aménagement des procédures actuelles, on peut se demander si beaucoup d'entre eux désirent une décentralisation radicale. Peu de maires de grandes villes (23 au total) ont utilisé les pouvoirs en matière de permis de construire que leur donne l'article R. 421-22 du Code de l'urbanisme (instruction et délivrance du permis au nom de l'Etat).

Le rapport du groupe interministériel d'allégement des procédures administratives et des prescriptions techniques concernant les collectivités locales (décembre 1979) a montré que les élus souhaitaient essentiellement des modifications au régime actuel : meilleure prise en compte des avis des conseils municipaux lors de l'élaboration du P.O.S., concertation plus grande avec les élus lors de l'instruction du permis de construire, réaménagement des pouvoirs des architectes des Bâtiments de France, simplification des procédures d'urbanisme opérationnel.

Au cours des dernières années, des projets de réformes ont été élaborés afin de réaménager les pouvoirs en matière d'urbanisme.

Au mois de juin 1979, le gouvernement a déposé sur le Bureau du Sénat deux projets de loi. Le premier concernait la décentralisation en matière d'urbanisme (Sénat, n° 443, 1978-1979). Ce texte transférait aux communes de plus de 10 000 habitants et dotées d'un document d'urbanisme approuvé la responsabilité de la décision en matière de permis de construire ; il simplifiait les procédures d'élaboration du P.O.S. et il donnait une valeur légale aux cartes communales. Le deuxième projet de loi portant simplification et unification des procédures d'urbanisme (Sénat, n° 444, 1978-1979), augmentait les pouvoirs des communes en matière d'urbanisme opérationnel, ce qui correspond à une demande des maires ; il créait la prescription de travaux pour des motifs d'utilité publique.

A la même époque, de nombreuses propositions de loi tendaient également à modifier la répartition des compétences en matière d'urbanisme (1).

L'an dernier, lors de la première lecture du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, le Sénat a adopté plusieurs articles additionnels tendant à décentraliser l'urbanisme.

On voit donc que le texte qui nous est aujourd'hui proposé s'inscrit dans un « mouvement législatif » déjà ancien.

(1) : Cf. par exemple la proposition de loi de M. Michel Giraud et des membres du groupe R.P.R. tendant à réformer les procédures relatives au plan d'occupation des sols et au permis de construire (Sénat, n° 295, 1978-1979).

5. — *Les propositions du gouvernement*

La section 2 du projet de loi est destinée, selon le gouvernement, à confier aux communes la responsabilité et la maîtrise de leur urbanisme.

Les schémas directeurs seront élaborés et approuvés par un établissement public de coopération intercommunale. L'Etat sera associé à cette élaboration et il veillera à ce que les différents projets d'intérêt général ne soient pas compromis par ce document.

La commune reçoit la maîtrise de la procédure d'élaboration de son plan d'occupation des sols qui devra respecter les prescriptions nationales d'aménagement et les orientations du schéma directeur.

Les dépenses entraînées par l'établissement des documents d'urbanisme seront prises en charge par les communes.

Les communes dotées d'un plan d'occupation des sols approuvés délivreront, sous leur responsabilité, les permis de construire ainsi que les autres autorisations d'occupation du sol.

Le projet crée une forte incitation à l'élaboration du document d'urbanisme ; l'article 16 prévoit en effet que, dans les communes non dotées d'un document d'urbanisme opposable aux tiers, les terrains seront réputés inconstructibles en dehors des agglomérations.

6. — *Les observations de la commission*

Votre commission vous proposera de nombreux amendements à cette section. Avant d'examiner les articles, il souhaite expliquer quels ont été les grands principes qui ont guidé sa réflexion.

Votre rapporteur s'est efforcée d'analyser les dispositions proposées avec un grand esprit pragmatique. Il s'agit d'instaurer un système qui correspond à la fois à la volonté de décentralisation affirmée par le Parlement à travers le vote de la loi du 2 mars 1982 et aux nécessités et à la logique des différentes compétences décentralisées.

Votre rapporteur a tenté de respecter trois principes qui lui paraissent fondamentaux :

— *Assurer la liberté communale* ; il faut éviter en particulier que la décentralisation ne conduise à instaurer des tutelles d'une collectivité

locale sur l'autre ; en ce sens, des modifications seront apportées afin de supprimer les formes forcées de coopération intercommunale.

— *Offrir un choix réel aux élus* ; votre rapporteur ne pense pas que l'on puisse forcer le maire à exercer les compétences en matière d'urbanisme ; le projet de loi contraint les maires soit à assurer la responsabilité du permis de construire avec toutes les difficultés et les risques que cela peut comporter, soit à accepter que le territoire devienne inconstructible. Un tel choix est inacceptable et votre rapporteur vous demandera d'instaurer une décentralisation « à la carte ». De même, afin que cette décentralisation ne soit pas freinée par des obstacles matériels, il faut donner une valeur législative aux cartes communales et mettre gratuitement à la disposition des maires les services extérieurs de l'Etat pour élaborer en concertation avec eux les documents d'urbanisme et instruire les demandes de permis de construire.

— *Veiller au respect de l'intérêt général* ; la décentralisation ne doit pas entraver la réalisation de projets d'intérêt général. Les politiques nationales d'amélioration du cadre de vie doivent se poursuivre. Il faut, à ce propos, noter le risque important et sans doute inhérent à la décentralisation : la réforme risque de substituer à la tutelle préfectorale, la tutelle des juges qui devront non seulement contrôler la légalité des actes d'urbanisme, mais encore l'opportunité de nombreuses décisions car, en cette matière, il est parfois difficile de distinguer ces deux aspects.

Par les modifications qu'il vous proposera, votre rapporteur espère *maintenir un urbanisme de qualité tout en accordant aux communes qui le souhaitent une meilleure maîtrise de leur développement spatial.*

Votre commission a souhaité codifier toutes les dispositions concernant l'urbanisme contenues dans le projet de loi.

Le Gouvernement a utilisé une méthode qui est contestable : dans les articles 15 à 30, il prévoit des dispositions non codifiées ; ensuite l'article 40, qui comprend plus de 10 pages, codifie toutes les dispositions précédentes.

Cette solution présente deux graves inconvénients. Le Parlement sera appelé à discuter deux fois des mêmes dispositions (une fois lors de l'examen des articles 15 à 34, et une autre fois lors de l'examen de l'article 40). Mais surtout, le texte tel qu'il nous est présenté serait très difficilement applicable par le juge s'il était voté dans sa forme actuelle.

En effet, les mesures de codification prévues à l'article 40 ne sont pas toujours équivalentes à celles qui étaient contenues dans les articles précédents. Par exemple, l'article 31 du projet de loi prévoit que seules les constructions réalisées pour le compte de l'Etat français ou d'Etats étrangers sont délivrées par le représentant de l'Etat dans le département ; lorsqu'on examine la codification proposée par le gouvernement au paragraphe 28 de l'article 40, on s'aperçoit que les constructions réalisées pour le compte de la région et du département sont également délivrées par le représentant de l'Etat. Il y a une contradiction manifeste entre ces deux textes et le juge sera dans l'incapacité de savoir si les constructions réalisées pour le compte du département sont délivrées par le maire ou par le commissaire de la République.

Afin d'éviter ces erreurs, il semble de loin préférable de codifier directement tous les articles que nous examinons.

La seconde raison qui conduit à codifier ce texte est qu'il existe actuellement un Code de l'urbanisme qui a valeur législative ; il faut intégrer dans ce document tous les textes concernant l'urbanisme ; cela présentera l'avantage considérable de permettre au maire de ne consulter qu'un seul document pour savoir quels sont ses droits ou obligations dans le domaine de l'urbanisme.

B. — Le logement

La section 3 du projet de loi n'apporte aucune modification notable dans la répartition des pouvoirs en matière d'habitat. C'est l'Etat qui continuera à fixer le montant de l'aide budgétaire accordée à cette politique et qui déterminera en dernier ressort l'affectation des aides au logement. Le gouvernement ne fait que proposer une amélioration de l'expression des vœux des élus locaux.

C. — La planification et l'aménagement du territoire

Les dispositions du projet de loi concernant la planification et l'aménagement du territoire n'apportent que très peu de changement. La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 et surtout la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, ont déjà réaménagé la répar-

tition des pouvoirs entre l'Etat et les régions. Le projet en discussion ne fait que rappeler un principe et apporter quelques modifications formelles aux lois précédemment votées. Les départements reçoivent des pouvoirs en matière d'aménagement rural, en particulier pour le remembrement.

La réforme proposée en ce domaine est donc limitée car d'une part les modifications sont déjà intervenues et, d'autre part, les possibilités d'intervention économiques dans le domaine agricole sont limitées du fait de la politique agricole européenne.

*

*

*

En conclusion, votre rapporteur tient à regretter une fois encore que le Parlement ne discute pas de l'ensemble des compétences transférées aux collectivités locales. En effet, seule une vision globale sur la totalité des nouveaux pouvoirs des communes, des départements et des régions permettrait d'apprécier si la réforme qui est en cours correspond bien à la volonté du Parlement et aux intérêts du pays.

DEUXIÈME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

Le projet de loi relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements et l'Etat (Sénat N° 409, seconde session ordinaire 1981-1982) comprend, compte tenu de la lettre rectificative du 28 septembre 1982 (Sénat N° 516) quatre titres divisés en plusieurs sections :

— le Titre I qui traite des principes fondamentaux et des modalités de transfert des compétences (articles 1 à 14) ;

— le Titre II intitulé « Des compétences nouvelles des communes, des départements et des régions » ne comprend plus que 4 sections :

la section 1, « De l'urbanisme » (articles 15 à 40) ;

la section 2, « Du logement » (articles 41 à 45) ;

la section 5, « De la formation professionnelle et de l'apprentissage » (articles 72 à 76) ;

la section 7, « De la planification régionale, du développement économique et de l'aménagement du territoire » (articles 91 à 95).

La section 3, « Des transports et de la mer » (articles 46 à 63), la section 4 « De l'éducation » (articles 64 à 71), la section 6 « De l'action sociale et de la santé » (articles 77 à 90), la section 8 « De l'environnement, de la sauvegarde du patrimoine et de l'action culturelle » (articles 96 à 110), et la section 9 « Du transfert à l'Etat des charges supportées par les collectivités locales en matière de justice et de police » (articles 111 à 113) ont été retirées à la demande du gouvernement, du projet de loi initialement déposé ;

— le Titre III concerne les ressources nouvelles des communes, des départements et des régions ;

— le Titre IV contient diverses dispositions transitoires.

Votre commission des affaires économiques et du plan a examiné pour avis les articles concernant l'urbanisme (articles 15 à 40), le logement (articles 41 à 45) et la planification à l'aménagement du territoire (articles 91 à 95).

Les examens des autres articles du projet de loi ont été effectués par les autres commissions du Sénat qui se sont saisies du projet de loi (1).

(1) Voir le rapport au fond de la Commission des Lois (Sénat, n° 16, 1982-1983) et les rapports pour avis de la Commission des Finances (Sénat, n° 18, 1982-1983), de la Commission des Affaires culturelles (Sénat, n° 19, 1982-1983) et de la Commission des Affaires sociales (Sénat, n° 47, 1982-1983).

TITRE II

DES COMPÉTENCES NOUVELLES DES COMMUNES, DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS

Section 1 : De l'urbanisme

La première partie du rapport a longuement évoqué cette section 1 qui contient 6 chapitres :

chapitre I : Dispositions générales ;

chapitre II : Des schémas directeurs ;

chapitre III : Des plans d'occupation des sols ;

chapitre IV : Des schémas d'utilisation de la mer ;

chapitre V : Du permis de construire et des divers modes d'utilisation du sol ;

chapitre VI : Dispositions transitoires.

CHAPITRE PREMIER

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Le chapitre premier de la section urbanisme comprend différentes dispositions générales : l'article 15 transforme les directives d'aménagement national en prescriptions nationales, l'article 16 rend inconstructible, en dehors des zones agglomérées, le territoire des communes non couvertes par un document d'urbanisme, l'article 17 crée une commission départementale et l'article 18 met à la charge des communes les dépenses liées à l'établissement des documents d'urbanisme.

Article additionnel avant l'article 15

Le territoire français, patrimoine commun de la nation

L'urbanisme n'est pas une compétence que l'on peut attribuer à une seule personne publique. En effet, quelle que soit l'organisation politique et administrative, l'Etat, la commune, le département et la région ont un rôle à jouer dans la protection et la mise en valeur de notre environnement. En ce domaine, les décisions prises par une autorité publique ont nécessairement des conséquences pour d'autres collectivités.

Votre commission a pensé qu'il était bon de rappeler solennellement, au début de cette section et en tête du Code l'urbanisme, cette nécessaire solidarité entre les collectivités publiques pour ce qui concerne l'aménagement de notre cadre de vie. Il s'est inspiré de l'article premier de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et de l'exposé des motifs du projet de loi.

Cet article vise aussi à rappeler que l'Etat, conformément d'ailleurs aux dispositions de la deuxième phrase de l'article premier du projet de loi, demeure toujours compétent en matière d'aménagement du cadre de vie. Les différentes collectivités publiques doivent harmoniser leurs décisions d'utilisation de l'espace. Cela signifie qu'elles doivent être d'accord sur les grandes options d'aménagement et avoir une vision cohérente de leur développement futur.

Cette harmonisation doit s'effectuer dans le respect des compétences de chaque collectivité, et en évitant toute tutelle.

Cet article traduit deux préoccupations fondamentales de votre commission : *permettre une cohérence des différents documents d'urbanisme et préserver la liberté locale*. Il s'agit de réaffirmer la responsabilité de chaque collectivité publique et la solidarité qui doit exister entre elles. Ces deux impératifs se retrouvent d'ailleurs dans de nombreux amendements que vous propose votre commission sur la section urbanisme du projet de loi.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

Art. 15

Les prescriptions nationales et régionales d'aménagement

La situation actuelle

Les articles R 111-1 à R 111-27 du Code de l'urbanisme, qui sont des décrets d'application de l'article L 111-1 du même Code, constituent ce que l'on appelle parfois le règlement national d'urbanisme (R.N.U.) ; ils déterminent les grands principes en matière d'utilisation au sol. Ces règles relèvent de deux catégories :

— celles qui ne s'appliquent qu'en l'absence de plan d'occupation des sols ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu (zone d'environnement protégé, plan d'aménagement de zone d'aménagement concerté, secteur sauvegardé).

— celles qui s'appliquent même lorsqu'il existe un document d'urbanisme opposable aux tiers ; la liste de ces dispositions est fixée par l'article R 111-1 du Code de l'urbanisme et concerne notamment :

- la sécurité et la salubrité publiques (R 111.2).
- l'existence de zones de risques naturels tels qu'inondations, avalanches... (R 111.3)
 - l'existence de vestiges archéologiques (R 111.3.1)
- la prise en compte des directives d'aménagement national (R 111.15)
- l'intégration des constructions aux sites et paysages (R 111.21).

En application de l'article R 111.15, trois directives d'aménagement national ont été approuvées par décret :

— celle du 22 septembre 1977 relative à la construction dans les zones de bruit des aérodromes (décret n° 77.1066) ; elle prévoit l'interdiction ou la limitation des constructions dans les zones délimitées par des plans d'exposition au bruit établis, autour de chaque aérodrome, par le ministre chargé de l'aviation civile ;

— celle du 22 novembre 1977 relative à l'aménagement et la protection de la montagne, (décret n° 77.1281 modifié par le décret n° 80.846). Elle prévoit notamment, que dans les communes de montagne, les constructions nouvelles seront, soit implantées en continuité avec les hameaux existants, soit regroupées en hameaux nouveaux ; elle subordonne la mise à l'étude et la réalisation de toute unité touristique nouvelle (U.T.N.) à une autorisation des ministres intéressés (aménagement du territoire, urbanisme, environnement, culture, agriculture, intérieur et tourisme), et à l'établissement d'un P.O.S ;

— celle du 25 août 1979 sur la protection et l'aménagement du littoral (décret n° 79.716) ; elle interdit dans les communes littorales toute construction ou installation en dehors des zones actuellement urbanisées des agglomérations existantes, sauf dans les zones d'urbanisation future délimitées par les plans d'occupation des sols, dans lesquelles seule une bande littorale d'une profondeur de l'ordre de 100 mètres doit être préservée.

Comme l'a encore confirmé récemment un arrêt du Conseil d'Etat (Association pour la sauvegarde du pays de Rhuys, 24 juillet 1981), les directives d'aménagement national ne s'imposent pas directement à l'élaboration des documents d'urbanisme ; on ne peut évoquer une telle directive qu'au stade de l'examen de la légalité des décisions individuelles d'autorisation de construire.

Ces directives d'aménagement national avaient été critiquées comme étant une ingérence dans les affaires locales. Il faut noter que le gouvernement aurait pu faire respecter les principes énoncés dans ces documents sans avoir besoin de recourir à ces directives nationales.

Les propositions du gouvernement

L'article 15 du projet de loi ne modifie pas fondamentalement le problème de la définition par l'Etat de règles générales d'urbanisme.

Il institue une nouvelle catégorie de règles d'urbanisme, les « prescriptions d'aménagement » ; le représentant de l'Etat et les tribunaux

veilleront à ce que les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu soient compatibles avec les prescriptions.

Il est curieux de constater que selon la rédaction actuelle de l'article 15 les schémas d'utilisation de la mer ne seront pas soumis aux prescriptions d'aménagement, bien qu'il soit fort probable qu'il y aura une loi d'aménagement du littoral.

De nombreux articles du projet de loi font référence « aux plans d'occupation des sols et aux documents d'urbanisme en tenant lieu. » Selon les auteurs du projet de loi, « ces documents d'urbanismes doivent, en tant que catégorie juridique, répondre à trois critères essentiels :

1) fixer des règles d'affectation et d'utilisation de sols claires, certaines et non sujettes à interprétation (règlement) ;

2) localiser ces règles de façon à ce que le droit soit lisible à la parcelle (document graphique) ;

3) disposer d'une valeur juridique certaines pour être opposable à tout travail public ou privé, tout mode d'occupation ou d'utilisation des sols soumis à autorisation. »

Rentrent donc dans la catégorie des documents d'urbanisme, outre les plans d'occupation des sols (P.O.S.) :

— les plans de sauvegarde et de mise en valeur (P.S.M.V.) établis dans les « secteurs sauvegardés » en application de l'article L 313-1 du Code de l'Urbanisme ;

— les plans d'aménagement de zone (P.A.Z.) des zones d'aménagement concerté (Z.A.C.) ;

— les zones d'environnement protégé (Z.E.P.) ;

— les zones de protection des sites et des paysages (Z.P.S.P.) délimités par l'autorité administrative à l'intérieur des « périmètres sensibles », en application de l'article L 142-3 du Code de l'Urbanisme.

Les décrets fixant les prescriptions d'aménagement seront pris en application de dispositions législatives spécifiques définissant les orientations dans chacun des domaines concernés : montagne, littoral, etc... Ils pourront concerner l'ensemble du territoire mais aussi ne concerner que certaines régions : vallées, massifs, zones sensibles...

En attendant que les projets de loi correspondants aient été déposés et débattus par le Parlement, il est prévu, à l'article 35, que les

directives d'aménagement national intervenues en application de l'article R 111.15 du Code de l'Urbanisme (bruit d'aérodromes, montagne, littoral) s'imposent à l'élaboration des documents d'urbanisme pendant une période transitoire de deux ans à compter de la publication de la présente loi.

Il faut remarquer que contrairement aux directives d'aménagement national actuelles, les futures prescriptions nationales s'imposeront aux documents d'urbanisme et non pas aux autorisations de construire.

Observations et propositions de la commission

Les dispositions proposées par le gouvernement appellent plusieurs commentaires :

En premier lieu, il faut noter que ces « prescriptions nationales » seront tout autant que les anciennes « directives nationales » une atteinte aux libertés locales. En effet, les régions intéressées ne pourront faire que des propositions pour la préparation de ces règles qui s'imposeront à tous les documents d'urbanisme.

Au lieu de se fonder sur l'article L 111.1 du Code de l'Urbanisme, issu de la loi du 31 décembre 1976, les prescriptions nationales découleront de lois d'aménagement du territoire.

On retrouve ici une des ambiguïtés fondamentales du projet de loi en ce qui concerne l'urbanisme : le gouvernement souhaite décentraliser mais il est conscient que l'Etat en peut pas abandonner ses prérogatives pour ce qui concerne l'élaboration des règles générales d'urbanisme. La conception des règles générales reste du ressort de l'Etat ; les collectivités territoriales ne font que gérer des compétences partiellement décentralisées.

On peut se demander quel sera le contenu de ces lois d'aménagement du territoire. Elles peuvent concerner, soit des règles d'utilisation du sol, soit créer de nouvelles procédures. Dans le premier cas, les habilitations données au gouvernement par la partie législative du Code de l'Urbanisme permettent de prendre des textes de nature réglementaire. Par ailleurs, la loi ne pourra pas édicter des normes nationales en matière d'aménagement. Les règles normatives précises d'urbanisme doivent être locales et varient d'un endroit à l'autre.

L'exemple des directives nationales ont prouvé qu'il était très difficile de fixer ces règles : l'interdiction de construire à moins de 100 mètres du littoral a soulevé de très grandes difficultés et il a fallu, dans de nombreux cas, « interpréter » la directive, ce qui sera bien évidemment impossible avec une loi.

Les lois d'aménagement du territoire pourront aussi changer les règles de procédure en matière d'urbanisme ; on pourrait ainsi modifier les compétences des collectivités locales et donner plus de pouvoirs à l'Etat, la région ou le département, contrairement au principe fondamental prévu à l'article 2 du projet de loi.

Les lois d'aménagement du territoire risquent ainsi, soit d'être contraires à l'esprit du projet de loi que nous examinons, soit de ne contenir que des principes très généraux en confiant au pouvoir réglementaire, comme c'est le cas actuellement, le soin d'édicter des normes d'aménagement plus précises.

L'article 15 ne semble donc pas absolument nécessaire. Cependant, afin de respecter l'article 90 de la loi du 2 mars 1982 qui prévoit que seule la loi peut imposer aux communes des prescriptions et des procédures techniques, votre commission a maintenu cet article qui pourra peut-être permettre aux régions de mieux participer à la définition des règles générales d'urbanisme.

Votre rapporteur vous propose plusieurs modifications à cet article.

En premier lieu, il apparaît logique de codifier ces dispositions juste après l'article L 111-1 qui est la base légale du règlement national d'urbanisme. On trouvera ainsi au début du Code de l'urbanisme toutes les règles générales d'urbanisme. Votre rapporteur a précisé que ces prescriptions nationales pouvaient compléter et adapter le règlement national d'urbanisme. Il faut en effet éviter au maximum de créer des règles d'urbanisme supplémentaires. Les futures lois d'aménagement du territoire et leurs décrets d'application devraient avoir pour objectif essentiel de simplifier ou d'adapter les règles actuelles.

Votre commission a souhaité que les régions concernées soient obligatoirement associées à l'élaboration de ces règles particulières d'urbanisme.

Conformément à l'article 2 du projet de loi qui interdit toute tutelle d'une collectivité sur une autre, votre rapporteur a supprimé la

référence « aux prescriptions particulières à certaines régions ». Dans la rédaction actuelle du texte, on pourrait croire que le gouvernement peut imposer des contraintes particulières à une région déterminée, sans avoir un objectif d'aménagement précis. Il est évident que ce n'est pas le but recherché. C'est en fonction de critères objectifs, de caractéristiques propres (littoral, montagne, etc...) que l'on doit déterminer le champ d'application des prescriptions nationales. Il est donc inutile de faire référence à des prescriptions régionales qui laissent sous-entendre une tutelle de l'Etat sur la région et de la région sur les communes, puisque la phrase suivante permet aux régions de participer à l'élaboration de ces prescriptions.

La deuxième phrase de l'article 15 prévoit que les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols doivent être « compatibles » avec les prescriptions nationales. Plusieurs articles ultérieurs au projet de loi contiennent également cette notion de compatibilité. Votre rapporteur s'est demandé s'il n'était pas plus clair de remplacer le mot compatible par le mot contraire. Il a préféré conserver le mot initial pour deux raisons : en premier lieu, c'est le terme actuel du Code de l'urbanisme et c'est donc une notion connue ; par ailleurs, l'étude de la jurisprudence montre que cette notion est interprétée dans un sens très favorable aux libertés communales.

Sous réserve de ces observations et des amendements qu'elle vous propose, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous demande d'adopter cet article.

Art. 16

L'inconstructibilité des terrains hors des agglomérations en l'absence de plan d'occupation des sols

La situation actuelle

La déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen a proclamé que la propriété est un droit inviolable et sacré sauf lorsque la nécessité publique légalement constatée l'impose.

Pendant longtemps, on a considéré que le droit de construire était indissolublement lié au droit de propriété. Cependant face, à l'urbanisation croissante de notre société et à cause du souci de préserver notre

environnement, de nombreuses lois ont peu à peu dissocié le droit de construire du droit de propriété.

Dès 1913, une législation très restrictive a protégé les abords des monuments historiques. Par la suite, les nombreuses lois d'urbanisme qu'a connues notre pays ont limité de façon de plus en plus importante le droit de construire.

L'institution en 1967 des plans d'occupation des sols a permis de rendre inconstructibles des terrains. La loi du 31 décembre 1975 a poursuivi cette évolution du droit de l'urbanisme en affirmant, par l'instauration du plafond légal de densité, que l'exercice du droit de construire appartient à la collectivité au-delà d'une certaine densité de construction.

Le Code de l'urbanisme, dans son article L 112-1 pose le principe selon lequel « le droit de construire est attaché à la propriété du sol. Il s'exerce dans le respect des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation du sol. »

Cependant de nombreuses dispositions limitent le droit de construire, en particulier :

— les règles nationales d'urbanisme instituées en application de l'article L 111-1 du Code de l'urbanisme peuvent interdire les constructions qui sont de nature à favoriser une urbanisation dispersée incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants (mitage : article R 111-14-1 du Code de l'urbanisme) ;

— l'absence ou l'insuffisance des réseaux publics de distribution entraîne le refus automatique du permis, lorsque l'autorité qui le délivre n'est pas en mesure d'indiquer par qui et comment les travaux correspondants seront exécutés (article L 421-5 du Code de l'urbanisme) ;

— l'exercice du droit de construire relève de la collectivité au-delà d'une certaine densité de construction, (plafond légal de densité, article L 112-1 du Code de l'urbanisme) ;

— les plans d'occupation des sols fixent les règles et servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire (article L 123-1 du Code de l'urbanisme).

L'accumulation de ces dispositions a conduit à limiter singulièrement, dans les faits, le fondement du droit de propriété qui postule qu'un terrain est normalement constructible, exception dûment justifiée par l'intérêt général. Néanmoins, le principe a subsisté jusqu'à présent, tant dans l'expression du droit que dans sa perception sociale.

Les propositions du Gouvernement

Le premier alinéa de l'article 16 introduit une novation importante dans le droit de l'urbanisme :

— il inverse la charge de la preuve dans l'appréciation des règles nationales d'urbanisme. L'autorité compétente ne devra plus apporter la preuve qu'une demande de permis de construire peut être refusée, mais apprécier dans quelle mesure elle peut être accordée ;

— il impose de définir de façon claire et complète du champ des exceptions à la règle générale d'interdiction de construire en dehors des agglomérations existantes en l'absence de plan d'occupation des sols : constructions ou installations nécessaires à l'exploitation agricole, au fonctionnement des services indispensables au public (châteaux d'eau, transformateurs, stations service), à la mise en valeur des ressources naturelles (carrières), constructions ou installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées (porcheries, établissements industriels ou commerciaux isolés), sans compter les opérations d'intérêt national (villes nouvelles), et les logements locatifs en faveur des catégories sociales les plus défavorisées.

Par ailleurs, l'extension mesurée des constructions existantes demeurera possible. Ce sont les tribunaux qui apprécieront le caractère mesuré de l'extension proposée, comme c'est d'ailleurs déjà le cas pour les modifications des permis de construire, ou pour certaines zones du plan d'occupation des sols.

L'article 16 implique également une délimitation des zones actuellement urbanisées des agglomérations existantes ; cette délimitation sera le plus souvent implicite et appréciée au coup par coup, au vu de la localisation du terrain faisant l'objet d'une demande de permis de construire.

Les tribunaux apprécieront souverainement si la construction projetée est réellement en dehors de l'agglomération existante. On peut noter que le Code de l'urbanisme fait déjà référence aux parties agglomérées des villes et des bourgs. L'article R 111-5 précise que la limite retenue est celle qui est déterminée et matérialisée en application du Code de la route.

Cette article 16 fait dépendre la constructibilité du terrain de l'existence ou de l'absence d'un plan d'occupation de sols, et non plus de données objectives liées à la situation de ce terrain et à la nature ou la destination de la construction ; cette conséquence, difficile pour le

propriétaire, implique que des P.O.S. soient établis à bref délai partout où des besoins de construction apparaissent.

Le deuxième alinéa de l'article 16 prévoit qu'en cas d'annulation du plan d'occupation des sols pour vice de forme, les terrains situés en dehors des agglomérations ne deviendront pas inconstructibles automatiquement. Dans ce cas, c'est le représentant de l'Etat qui délivrera le permis de construire ; le règlement national d'urbanisme s'appliquera.

Il faut noter que l'article 38 du texte du Gouvernement prévoit que les communes pourront retarder de deux ans l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 16 en adoptant un projet de plan d'occupation des sols.

Observations et propositions de la commission

Votre rapporteur s'est très longuement interrogé sur cet article qui va très vraisemblablement heurter la mentalité de beaucoup de nos concitoyens, car c'est le point d'aboutissement d'une évolution législative qui est encore très largement mal perçue. Le droit de construire sera nettement séparé du droit de propriété. Si ce dernier n'est pas directement remis en cause, il sera à l'avenir clairement établi que le droit de construire dépend essentiellement d'une décision des pouvoirs publics.

Cet article ne serait pas acceptable si le projet de loi ne subissait aucune modification. En effet, celui-ci enferme les collectivités locales dans une logique condamnable : le permis de construire n'est décentralisé que s'il existe un plan d'occupation des sols ; s'il n'y a pas de document d'urbanisme opposable au tiers, les terrains situés en dehors des zones agglomérées sont inconstructibles.

Ainsi, le maire d'une commune rurale qui ne souhaitera pas délivrer les permis de construire, verra la plus grande partie du territoire de sa commune devenir inconstructible. Votre rapporteur ne pouvait pas accepter cette contrainte, dont on peut se demander si elle est conforme à la Constitution. Une certaine conception du droit de propriété et surtout le principe de l'égalité entre les citoyens sont en effet remis en cause par l'article 16. Une personne qui habiterait une commune qui ne voudrait pas ou ne pourrait pas élaborer un document d'urbanisme, ne serait pas régie par les mêmes règles que celle qui vivrait dans un territoire couvert par un P.O.S. Le droit de construire, qui est attaché au

droit de propriété, serait très fortement limité à cause d'une **absence** de décisions d'une autorité publique ; on ne pourrait bien évidemment pas dire dans ce cas là que la nécessité publique légalement constatée impose une limitation au droit de propriété.

L'article 16 pourrait également fortement entraver l'activité de l'industrie du bâtiment, car près de 45 % des constructions sont édifiées en dehors des plans d'occupation des sols opposables au tiers.

Votre rapporteur s'est également demandé si cet article, qui constitue un très forte incitation pour les communes à se doter le document d'urbanisme, n'était pas un signe précurseur de la volonté du gouvernement d'instaurer prochainement un impôt déclaratif sur la valeur vénale des terrains.

Il est certain que si la France était entièrement couverte par des plans d'occupation des sols, un des nombreux obstacles techniques à la création d'un tel impôt foncier serait levé ; il n'en demeure pas moins que ce type d'impôt demeurera injuste, inefficace et difficilement applicable comme le révèlent de nombreux exemples étrangers, les Etats-Unis d'Amérique par exemple.

Après un très large débat, votre commission ne vous demande pas de supprimer cet article. En effet, les modifications apportées par votre rapporteur aux autres articles du projet de loi limitent fortement les inconvénients de la réforme proposée par le gouvernement : la décentralisation « à la carte », le maintien de la procédure actuelle d'élaboration des P.O.S., la création de la carte communale, la mise à disposition gratuite des services de l'Etat pour établir et gérer les documents d'urbanisme et le délai de 3 ans avant la mise en application de l'article 16.

C'est pourquoi, même si une telle novation aurait plus eu sa place dans les futures réformes législatives concernant l'urbanisme, il est possible d'accepter l'article 16 qui ne revient en fait qu'à donner une force législative à une pratique qui s'exerce depuis longtemps (lutte anti-mitige). De plus, cela incitera les communes et l'Etat à accélérer l'élaboration de documents d'urbanisme qui sont des instruments nécessaires à un bon aménagement de notre territoire et à une protection efficace de notre environnement.

La première partie du rapport a montré que des règles équivalentes existaient dans de nombreux pays.

Votre commission a adopté trois amendements.

Le gouvernement souhaite limiter le plus possible les constructions réalisables en dehors des plans d'occupation des sols. Votre commission vous propose de supprimer l'exception instituée par le texte concernant les logements locatifs en faveur des catégories sociales les plus défavorisées. On ne comprend pas pourquoi une telle exception ne concerne que les logements locatifs. L'article premier de la « loi Quilicot » rappelle en effet la nécessité du « développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouvert à toutes les catégories sociales ». Par ailleurs, la rédaction actuelle pourrait laisser croire que l'implantation des logements sociaux doit s'effectuer en dehors des zones agglomérées et sans aucune insertion dans un ensemble urbain. Il est bien évident qu'un tel objectif ne peut pas être suivi.

Le second amendement tend à rectifier une erreur matérielle du texte.

Le dernier amendement prévoit que si le plan d'occupation des sols est annulé pour des raisons de forme, les dispositions du premier alinéa de l'article 16 ne s'appliqueront pas pendant une durée de trois ans, ce qui laissera à la commune le temps d'élaborer un nouveau document d'urbanisme. Le texte du gouvernement ne prévoit pas de limite de temps, ce qui aurait permis de détourner l'esprit de la loi.

Sous réserve de ces observations et des amendements qu'elle vous propose, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous demande d'adopter cet article.

Art. 17

La commission départementale de conciliation

Il n'existe actuellement aucun organe local de conciliation destiné à rechercher des solutions dans les conflits ou les désaccords entre personnes publiques touchant à l'occupation des sols. Le représentant de l'Etat exerce de fait le rôle d'arbitre entre des services de l'Etat ou entre l'Etat et une collectivité locale. Il est, dans cette tâche, assisté par des commissions plus ou moins spécialisées qui émettent un avis susceptible d'éclairer sa décision : commission départementale des sites, de l'urbanisme, des carrières, de l'action touristique, des opérations immobilières et de l'architecture...

Les propositions du gouvernement

Selon les auteurs du projet de loi, la commission de conciliation se démarque des autres commissions déjà instituées ; elle n'est en effet :

- ni une instance de décision (comme la commission départementale d'urbanisme commercial) ;
- ni une instance d'avis (comme la commission départementale d'urbanisme).

Son rôle est uniquement, après avoir écouté les parties, de rechercher et de proposer des solutions nouvelles susceptibles de débloquer un conflit ou un désaccord entre deux personnes publiques sur telle ou telle disposition d'un document d'urbanisme. Cela implique à la fois un certain recul par rapport au conflit, une grande expérience dans les matières traitées et une continuité dans les diagnostics et les expertises effectués.

La désignation des membres de la commission devra respecter ces objectifs de permanence et de neutralité ; il est envisagé à cet effet que les élus locaux soient désignés par leurs pairs, et les personnes qualifiées par le représentant de l'Etat.

Des conflits ou des désaccords susceptibles d'être portés devant la commission de conciliation seront le plus souvent liés à la prise en compte d'objectifs supra-communaux, notamment lorsque les dispositions du plan d'occupation des sols :

- sont, en l'absence de schéma directeur, incompatibles avec des prescriptions nationales d'aménagement ou font apparaître des incohérences graves avec l'occupation des sols ou les projets d'aménagements des communes voisines ;
- ne prennent pas en compte les nécessités de fonctionnement des équipements existants ou de réalisation des équipements prévus d'intérêt nationale, régionale ou départemental ;
- sont en contradiction avec des servitudes affectant l'utilisation du sol instituées en application du Code de l'urbanisme ou de toute autre loi (servitudes d'utilité publique).

Pour ces motifs limitativement énumérés, le représentant de l'Etat pourra, en cas de désaccord persistant, approuver lui-même le schéma directeur ou le plan d'occupation des sols, après y avoir apporté les modifications nécessaires.

Observations et propositions de la commission

Votre rapporteur s'est demandé si la création de cette commission, qui n'est dotée d'aucun pouvoir de décision, ne risquait pas d'allonger la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme.

Cependant, compte tenu de la décentralisation de l'élaboration des documents d'urbanisme, il est nécessaire de prévoir des instances d'arbitrage car la planification territoriale concerne souvent des intérêts supra-communaux.

Le projet de loi prévoit dans des articles ultérieurs que le représentant de l'Etat veillera aux intérêts nationaux et sera dans de nombreux cas un arbitre entre les collectivités locales. Il peut aussi être souhaitable d'instituer une commission permettant de trouver une solution de conciliation entre les intérêts de différentes personnes publiques. Elle permettra peut-être de trouver des solutions en cas de conflit opposant deux communes ; lorsqu'il y aura un désaccord entre l'Etat et une commune, il est très probable que son rôle sera beaucoup plus réduit.

Afin de respecter l'esprit de décentralisation du projet de loi, votre rapporteur propose de confier la présidence de cette commission à un élu local. Par ailleurs, il a semblé nécessaire que cette commission soit compétente non seulement pour les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols, mais aussi pour tous les documents d'urbanisme opposables au tiers.

Enfin, il est inutile de compliquer la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme en saisissant cette commission lorsqu'aucune difficulté n'est apparue, comme pourrait le laisser croire la rédaction du second alinéa.

Sous réserve de ces observations et de l'amendement qu'elle vous présente, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous demande d'adopter cet article.

Art. 18

Les dépenses des études d'urbanisme

La situation actuelle

L'article L. 121-2 du Code de l'urbanisme prévoit que « les dépenses entraînées par les études et par l'établissement tant des schémas d'aménagement et d'urbanisme que des plans d'occupation des

sols sont prises en charge par l'Etat... sans préjudice, le cas échéant, des contributions *volontaires* des collectivités et des établissements publics concernés. »

Le chapitre 55-21, article 10 du ministère de l'urbanisme et du logement permet à l'Etat de financer ces études. Les crédits qui servent à l'ensemble des études locales en matière d'urbanisme ainsi qu'à l'établissement des servitudes légales, comme le sentier du littoral, ont évolué de la façon suivante :

Chapitre 55-21, art. 10

Lois de finances initiales-Autorisations de programmes (en millions de francs)					
1978	1979	1980	1981	1982	1983 (prévisions)
103,42 (1)	105,27 (1)	86,17	82,1	94	50

Mais les moyens mis en œuvre pour l'établissement des documents d'urbanisme ne comprennent pas que les crédits du chapitre 55-21. Il faut également prendre en compte l'activité « en régie » des Groupes d'Etudes et de Programmation (G.E.P.) et des Directions départementales de l'équipement dont le coût en frais de personnels et en dépenses de fonctionnement. Par ailleurs, les collectivités locales votent également des crédits, soit sous forme de fonds de concours à l'Etat ou d'aides annexes, soit sous forme de commande propre.

Ainsi, en 1980 le « chiffre d'affaires » de l'activité « études d'urbanisme et d'aménagement » peut être évalué à :

— Utilisation du chapitre 55-21/10 (toutes catégories confondues)	81 870 000 F
— Apports des collectivités locales	79 304 000 F
— Régie : activité d'étude	117 376 000 F
— Régie : gestion administrative des documents	45 089 000 F
TOTAL	323 639 000 F

Mais ce chiffre global inclut des dépenses non directement affectables, comme les dépenses matérielles d'accompagnement et l'assistance

(1) Jusqu'en 1979, les crédits étaient au chapitre 55-41, article 10 qui comprenait également les dépenses des architectes consultants qui sont repris depuis dans d'autres lignes.

technique non individualisable que reçoivent les administrations. Si l'on déduit ces montants, l'activité « production d'études » proprement dite se répartit comme suit :

Utilisation du chapitre 55-21/10	45 553 000
Apports des collectivités locales	67 320 000
Régie : études	84 404 000
Régie : gestion administrative	45 089 000
	<hr/>
TOTAL	242 366 000

Il est très difficile de déterminer le coût d'élaboration d'un schéma directeur ou d'un plan d'occupation des sols car les difficultés rencontrées peuvent énormément varier selon les communes.

A titre simplement d'illustration, il peut être fait état du montant des marchés passés pour l'élaboration des documents d'urbanisme en cas de sous traitance. Un sondage effectué parmi les contrats passés par les DDE en 1981 montrent que ceux-ci ont des montants variant de 10 000 F à 170 000 F, avec une point entre 40 et 60 000 F, étant entendu que la quasi totalité de ces contrats concernent des communes de moins de 10 000 habitants et souvent des communes rurales, et que vraisemblablement les contrats inférieurs à 30 000 F ne correspondent pas à la totalité de la confection d'un plan d'occupation des sols, l'administration en assurant en fait une partie en régie (procédure, annexes sanitaires...).

Très peu de schémas directeurs ont été intégralement sous-traités et en tout cas aucun depuis plusieurs années ; il faut remonter à 1978 pour trouver un échantillon de contrats concernant des schémas directeurs dont la valeur s'échelonnait de 50 000 F à 300 000 F de l'époque.

Comme élément de comparaison, on peut mentionner que la Société Française des Urbanistes (S.F.U.) a diffusé dans la profession un barème (n'engageant aucunement l'administration) qui estime qu'aucun plan d'occupation des sols devrait être sous-traité à moins de 40 000 F (correspondant au cas d'une commune de 400 habitants).

Observations et propositions de la commission

L'article 18 du projet de loi fait supporter le coût de ces études aux communes. En contrepartie, celles-ci bénéficieront des ressources et des moyens correspondants.

Cet article risque de soulever des difficultés importantes pour de nombreuses communes, même si certaines d'entre elles financent, à l'heure actuelle une partie du coût de l'élaboration des P.O.S.

Le transfert des dépenses correspond à la logique du projet de loi. Les crédits affectés au chapitre 55-21 seront affectés à la dotation globale de décentralisation (40 millions sont prévus pour 1983). Chaque commune ne recevra en fait qu'une somme très faible.

Cependant, le principal coût de l'élaboration d'un document d'urbanisme provient des frais de personnel.

Près de 100 000 personnes travaillent actuellement dans les directions départementales de l'équipement. Sur ce total, 11 % environ s'occupe de problèmes d'urbanisme, soit 11 000 fonctionnaires ; parmi ceux-ci, 20 %, soit plus de 2 000 agents, se consacrent à l'élaboration des documents d'urbanisme. A ce chiffre, il faut ajouter une partie du personnel des directions départementales de l'agriculture qui aide également les communes rurales à établir des documents de planification spatiale.

Il n'est pas possible d'imaginer, comme le prévoit le deuxième alinéa de l'article 6 du projet de loi, que les 2 000 fonctionnaires qui s'occupent de l'élaboration des documents d'urbanisme soient transférés aux 36 000 communes de France qui, selon la philosophie du texte, devraient se doter rapidement d'un P.O.S.

Pour beaucoup de communes, le recrutement de fonctionnaires pour créer ces documents, s'avèrerait trop onéreux et assez inefficace. Il faut que les P.O.S. soient élaborés par des services habitués à traiter ces questions.

Certes, le département pourrait créer une agence technique destinée à aider les petites communes. Cette création ne résoudrait pas les problèmes car, d'une part le département demanderait une contribution financière aux communes qui s'adresseraient à cette agence, et d'autre part certains élus ruraux préfèrent dépendre de services techniques de l'Etat plutôt que de ceux du département.

Comme l'existence d'un document d'urbanisme opposable au tiers conditionnera la constructibilité des terrains, il ne faut pas que des considérations financières entravent le développement, souhaité par le gouvernement, des plans d'occupation des sols. Or, il est certain que de nombreuses communes seront incapables de financer l'élaboration des documents d'urbanisme.

C'est pourquoi votre commission souhaite préciser très clairement que les communes pourront toujours faire appel gratuitement aux services de l'Etat, ce qui permettra que les frais de personnels soient financés par l'Etat.

L'alinéa supplémentaire qui vous est proposé reprend le premier alinéa de l'article 27 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes des départements et des régions. Votre commission prévoit que la mise à disposition se fait à titre gratuit et que les personnels d'Etat doivent agir en concertation avec le maire. Si l'on peut s'interroger pour savoir s'il faut placer le personnel mis à la disposition du maire sous son autorité, il est par contre absolument nécessaire qu'il y ait un dialogue permanent entre le maire et les services mis à sa disposition. Le maire doit pouvoir à tout instant de concerter avec le personnel qui l'aide à exercer ses compétences.

Les communes pourront donc choisir totalement librement la façon dont elles élaboreront leur plan d'occupation des sols : soit elles feront appel aux services de l'Etat, soit elles élaboreront elles-mêmes les documents, soit enfin elles auront recours aux services d'organismes plus ou moins spécialisés (agence d'urbanisme, C.A.U.E., agence technique départementale, architectes, etc...).

Ainsi, aucun obstacle matériel ou financier ne fera obstacle à l'élaboration de documents d'urbanisme par toutes les communes.

Sous réserve de ces observations et de l'amendement qu'elle vous propose, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous demande d'adopter cet article.

CHAPITRE II

DES SCHÉMAS DIRECTEURS

La situation actuelle

Ainsi que le législateur de 1967 l'avait remarquablement compris, le schéma d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) est un document essentiel de la planification urbaine car c'est le seul qui dépasse l'échelle communale. Or, toutes les forces socio-économiques, qui font évoluer les villes modernes, dépassent le cadre communal et agissent sur l'agglomération : les bassins d'emploi, le marché du logement, les migrations alternatives, les loisirs, les réseaux d'assainissement et de transport ne peuvent être analysés et maîtrisés que grâce à une vue synthétique. Seule une coopération intercommunale permet de définir une politique prenant en compte tous ces éléments.

L'article L. 122-1 du Code de l'urbanisme dispose que les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés et déterminent, en particulier, la destination générale des sols, les tracés des grands équipements d'infrastructures, l'organisation générale des transports, la localisation des services et activités les plus importantes ainsi que les zones préférentielles d'extension et de rénovation.

Ils sont élaborés conjointement par l'Etat et les communes intéressées (commission locale d'aménagement et d'urbanisme). Après délibération des conseils municipaux, ils sont approuvés par l'Etat (arrêté préfectoral ou décret simple pour les très grandes agglomérations et les villes nouvelles). En cas d'opposition d'une minorité qualifiée de communes (le quart des communes représentant le quart de la population du territoire concerné) ils sont approuvés par décret en Conseil d'Etat (article L. 122-2 et L. 122-3 du Code de l'urbanisme).

Si le S.D.A.U. est un document qui ne s'impose pas directement aux particuliers dans les règles d'utilisation du sol, les collectivités locales doivent respecter dans la mise en œuvre des documents ou des opérations d'urbanisme, les grandes orientations qu'il a définies.

Toutes les agglomérations de plus de 10 000 habitants qui, conformément à l'article R. 122-2 du Code de l'urbanisme doivent être dotées d'un S.D.A.U., l'ont à ce jour délimité.

Mais comme l'indique le tableau ci-après, l'élaboration de ces documents se fait à un rythme assez lent (environ 20 S.D.A.U. approuvés chaque année depuis 1978 et moins de 10 en 1980 et en 1981) à cause de la conjoncture socio-économique qui rend très difficiles et aléatoires les prévisions à long terme.

ETAT D'AVANCEMENT DES S.D.A.U.
(Situation comparée au 1.7.1980 et au 1.1.1982)

Phase de procédure	Nombre de S.D.A.U.		Nombre de communes		Surfaces (km ²)		Population millions d'habitants	
	1.7.1980	1.1.1982	1.7.1980	1.1.1982	1.7.1980	1.1.1982	1.7.1980	1.1.1982
Délimités	404	406	10 199	10 273	147 239	148 907	39,9	40,0
CLAU constituées	373	375	9 784	9 858	141 809	143 474	37,7	37,8
Saisine des collectivités	182	196	4 952	5 442	63 582	68 000	22,5	23,5
Approuvés	161	171	4 662	4 833	59 930	61 207	19,9	20,5

On s'aperçoit qu'il n'y a que 11 % du territoire qui est couvert par des schémas directeurs. Seulement 13 % des communes qui sont dotées d'un schéma directeur, pourront élaborer de façon réellement décentralisée leur plan d'occupation des sols.

L'expérience montre que si, en général, les études concernant un S.D.A.U. dure 2 à 3 ans, il faut souvent plus de 5 ans pour que le document soit approuvé.

Les propositions du gouvernement.

Dans ce chapitre, le gouvernement modifie le mode d'élaboration des schémas directeurs sans changer le contenu ou les effets juridiques de ce document.

Comme nous l'avons vu dans l'exposé général, les auteurs du projet de loi souhaitent accorder aux communes et à leur groupement les pouvoirs en matière d'élaboration et d'approbation des documents

d'urbanisme. Cependant, le gouvernement veut également que l'intérêt général soit dans tous les cas pris en compte par la planification spatiale.

La conciliation de l'autonomie locale et de la cohérence des différents documents a conduit le gouvernement à adopter des solutions parfois contradictoires.

Dans la réforme proposée le schéma directeur joue un rôle particulièrement important puisque c'est ce document, lorsqu'il existe, qui est le seul garant de la compatibilité des différentes politiques menées par les différentes collectivités publiques : il n'y a aucun contrôle a priori du plan d'occupation des sols lorsqu'une commune est comprise dans un schéma directeur.

L'étude de ce chapitre montre que si formellement l'élaboration du schéma directeur est décentralisée, ce qui correspond à la volonté affirmée du gouvernement, l'Etat conserve en fait un pouvoir très important pour contrôler les initiatives des collectivités locales et pour imposer en cas de besoin ses propres objectifs.

L'élaboration du schéma directeur est formellement décentralisée : c'est un établissement public intercommunal qui, sous sa responsabilité, mais en association avec l'Etat, la région et le département, élabore et approuve le document (articles 20 et 21).

Cependant le commissaire de la République peut exiger des modifications au projet approuvé lorsque celui-ci compromet des projets d'intérêt général (article 22). De plus, l'article 23 permet au représentant de l'Etat d'élaborer lui-même un schéma directeur lorsque les communes refusent ou sont dans l'incapacité de le faire.

Observations de la Commission.

Votre commission comprend parfaitement la nécessité du schéma directeur qui doit définir le cadre général dans lequel s'inscrivent les plans d'occupation des sols.

Il s'interroge cependant sur les options retenues par le gouvernement. Celui-ci n'a pas osé appliquer totalement la logique de la décentralisation en abandonnant tout contrôle a priori par l'Etat des décisions des collectivités locales. On aurait pu imaginer que comme en République fédérale d'Allemagne, l'Etat ne soit compétent que pour

les grandes orientations de l'aménagement du territoire. Les régions détermineraient les règles locales d'urbanisme et les départements établiraient des schémas directeurs qui s'imposeraient au plan d'occupation des sols des communes.

Le gouvernement n'a pas choisi de décentraliser complètement l'urbanisme : il ne confie que la gestion et une partie de l'élaboration des documents aux collectivités locales et l'Etat conserve des prérogatives très importantes.

Ce rôle accordé à l'Etat facilitera peut être la prise en compte d'intérêts supra-communaux et la cohérence de l'aménagement en France, mais il faut noter que c'est en contradiction avec l'esprit de la décentralisation.

La deuxième observation que veut formuler votre commission concerne la coopération intercommunale et l'élaboration du schéma directeur.

Votre rapporteur est profondément favorable à la coopération entre les communes dans tous les domaines, mais à la condition que cette coopération soit totalement volontaire. En aucun cas, une commune ne doit se voir imposer un projet auquel elle n'a pas souscrit.

Or les propositions du projet de loi en ce qui concerne le schéma directeur sont très critiquables de ce point de vue. L'élaboration et l'approbation de ce document sont en effet confiées à un établissement public regroupant plusieurs communes ; les communes ne pourront que formuler un avis sur le projet de schéma.

S'il est bien évidemment nécessaire que le schéma directeur concerne plusieurs communes, votre commission ne peut accepter que l'aménagement ou le développement d'une ou plusieurs communes soient dictés par un document qui n'aurait pas reçu l'accord des conseils municipaux concernés. Votre rapporteur vous proposera donc plusieurs amendements tendant à garantir l'autonomie et la liberté des communes.

La dernière remarque générale de votre commission est relative à un problème qui sous un aspect formel concerne un problème de fonds très important.

Le gouvernement a modifié le nom des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme qui s'appelleront simplement schémas directeurs.

Votre commission accepte ce changement car cela correspond à sa vision de la répartition des compétences et de la nature des différents documents d'urbanisme.

Les schémas directeurs élaborés par des établissements publics intercommunaux, ne doivent retracer que les très grandes orientations. Ils ne doivent pas rentrer dans le détail des opérations d'aménagement et d'urbanisme qui relèvent de la seule compétence des communes. Il est donc légitime que le document qui recouvre plusieurs communes ne soit qu'un schéma directeur.

Art. 19

Les objectifs du schéma directeur

L'article 19 du projet de loi ne modifie pas le contenu actuel des S.D.A.U. ; il ne fait que changer la terminologie. La suppression de la référence au plan de développement économique et social, qui était contenue dans le quatrième alinéa de l'article L. 122-1, correspond à la réforme des méthodes de planification. Par ailleurs, dans le passé, les liens entre les S.D.A.U. et le Plan étaient très faibles.

Le gouvernement a repris la formule qui existe actuellement dans le Code de l'urbanisme : le schéma directeur « oriente et coordonne » les programmes des collectivités locales. Les communes ne pourront pas déterminer entièrement librement leur programme d'aménagement et d'urbanisme.

Si votre rapporteur comprend la nécessité d'établir un cadre général dans lequel les actions des communes doit s'inscrire, il souhaite également ne pas entraver l'autonomie des communes. C'est pourquoi il a précisé que les schémas directeurs, les programmes de l'Etat et des collectivités locales doivent être *harmonisés*. Cela fait mieux ressortir que le schéma directeur doit être un document qui permet de rendre cohérent les différents projets que plusieurs personnes publiques peuvent avoir pour un même espace.

Le schéma directeur ne doit pas être un document qui s'impose brutalement à toutes les décisions administratives, mais le résultat d'un compromis entre les différentes parties intéressées. L'interprétation jurisprudentielle de la compatibilité des décisions administratives avec le schéma ne devra pas être changée (cf. Conseil d'Etat, 22 février 1974, Sieur Adam et autres).

La loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse (compétence) prévoit déjà que le schéma d'aménagement de la Corse « harmonise » les programmes des collectivités locales.

L'Etat devra discuter avec les communes pour que les schémas directeurs prennent bien en compte les programmes mis en œuvre par l'Etat. Le représentant de l'Etat pourra cependant faire prévaloir son point de vue grâce aux dispositions des articles 22 et 23.

Il a semblé inutile à votre commission de citer dans cet article, qui concerne la planification spatiale, les chartres intercommunales. Celles-ci sont en effet des documents de réflexion économique. Le schéma directeur ne doit coordonner ces chartres intercommunales que lorsqu'elles se concrétisent par un programme précis d'action. Le texte permet, sans cette précision, cette prise en compte des décisions des communes.

Votre commission a souhaité préciser que les schémas directeurs ne devaient pas simplement organiser l'espace, mais aussi le protéger et le mettre en valeur.

Enfin votre commission veut attirer l'attention du gouvernement sur le fait que les schémas directeurs doivent pouvoir être des documents très simples et qu'il faut éviter que les textes réglementaires n'imposent des contraintes d'élaboration trop lourdes aux collectivités locales.

Le contenu des schémas directeurs est défini par le deuxième alinéa de l'article L. 122 du Code de l'urbanisme :

« Compte tenu des relations entre ces agglomérations et les régions avoisinantes, et de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice d'activités agricoles, l'existence d'exploitations agricoles spécialisées et la conservation des massifs boisés et des sites naturels, ces schémas directeurs déterminent en particulier la destination générale des sols, le tracé des grands équipements d'infrastructure, l'organisation générale des transports, la localisation des services et activités les plus importantes ainsi que les zones préférentielles d'extension et de rénovation ».

Comme selon la logique du texte qui nous est proposé, les schémas directeurs sont appelés à se multiplier et à couvrir en particulier des zones rurales, il faut que ces documents d'urbanisme puissent être très simples.

S'il est nécessaire que les communes réfléchissent sur tous les éléments énumérés à l'article L. 122-1, il faut *clairement expliquer que les schémas directeurs ne sont pas forcément des documents très compliqués*, et qu'ils sont également adaptés aux besoins des communes rurales.

Sous réserve de ces observations et de l'amendement qu'elle vous propose, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous demande d'adopter cet article.

Art. 20

L'élaboration des schémas directeurs

L'article L. 122-2 du Code de l'urbanisme prévoit que les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme sont élaborés « conjointement » entre les services de l'Etat et des communes intéressées. Dans le passé, certaines communes ont eu l'impression que leurs souhaits étaient mal pris en compte et que les services de l'Etat acceptaient mal l'élaboration conjointe de ce document.

L'article 20 du projet de loi cherche à clarifier la responsabilité dans l'élaboration du schéma directeur.

Le premier alinéa précise que ce document est élaboré à l'initiative des communes. Il faut cependant noter que l'obligation, prévue à l'article R. 122-2 du Code de l'urbanisme pour les agglomérations de plus de 10 000 habitants d'être comprises dans un schéma directeur demeurera car elle est également fondée sur l'article L. 121-1. Par ailleurs, l'article 23 du projet de loi permet au représentant de l'Etat d'imposer dans certains cas l'élaboration d'un tel document.

On voit que si les communes sont, en principes, libres de décider si elles souhaitent ou non un schéma directeur, les exceptions sont cependant nombreuses.

Le critère de regroupement des communes pour définir le périmètre du schéma directeur est la communauté d'intérêts économiques et sociaux. La simple affinité politique ne sera pas suffisante.

Votre rapporteur a souhaité indiquer par un amendement que, pour la définition du périmètre, on pouvait tenir compte du travail qui

a été effectué auparavant pour élaborer des documents de réflexions intercommunales. Cela signifie que, dans la mesure du possible, les habitudes de coopération ne doivent pas être changées.

Le deuxième alinéa de cet article prévoit que le schéma directeur est arrêté par le représentant de l'Etat sur proposition d'une majorité qualifiée de communes. Le Commissaire de la République n'a pas juridiquement de pouvoir direct sur la détermination des communes concernées. Conformément à la jurisprudence constante du Conseil d'Etat à propos de la notion de « sur proposition », il ne pourra que ratifier ou refuser le choix qui lui sera proposé par les communes.

Le pouvoir d'approbation du périmètre n'a pas été donné au président du conseil général afin d'éviter la tutelle du département sur la commune.

Il faut remarquer que certaines communes pourront se voir intégrer dans le périmètre d'un schéma directeur contre leur volonté. Cependant, la rédaction proposée par le Gouvernement améliore la situation actuelle où seul le préfet fixe la liste des communes (article R. 122-4), car elle prévoit que les tiers des communes représentant la moitié de la population pourra s'opposer à la définition du périmètre. Votre rapporteur a songé à modifier la majorité qualifiée demandée. Cependant, comme il s'agit de règles instituées pour la coopération intercommunale, il a pensé qu'il était préférable d'attendre les propositions que fera le gouvernement dans un futur projet de loi.

Afin d'éviter une trop grande contrainte pour les petites communes, votre commission vous proposera ultérieurement d'instituer une règle de majorité qualifiée pour l'approbation des schémas directeurs.

Le troisième alinéa prévoit que l'élaboration du document d'urbanisme est confiée à un établissement existant ou créé à cet effet. Il doit en effet exister une instance responsable matériellement de l'important travail à effectuer pour confectionner cette planification spatiale. La notion d'établissement public est très large et elle permet de recouvrir toutes les formes de coopération intercommunales. Il suffit de délibérations concordantes des conseils municipaux pour créer un tel organe.

Pour les motifs développés dans l'exposé préliminaire, votre rapporteur veut éviter tous les regroupements communaux forcés, quelles qu'en soient les formes ou les raisons.

Or, cet article oblige les communes à se regrouper dans un établissement public. Afin de limiter cet inconvénient, votre commission souhaite offrir le choix aux communes : s'il existe déjà un établissement

public compétent en matière d'urbanisme, cet organisme pourra être chargé d'élaborer et d'approuver le schéma directeur ; si une telle forme de coopération n'existe pas, les communes créeront un syndicat intercommunal d'études et de programmation dont la mission exclusive et limitée dans le temps sera d'élaborer le schéma directeur. La création de ce syndicat, dont les modalités de fonctionnement sont prévues à l'article suivant, permettra d'éviter d'engager les communes dans une forme insidieuse et forcée de coopération.

Votre commission manifeste ainsi son souci permanent de laisser aux collectivités locales le choix de leur mode de gestion et de coopération.

Le quatrième alinéa de l'article 20 énumère les personnes associées à l'élaboration du schéma directeur : l'Etat et, sur leur demande, la région, le département et les établissements publics de coopération intercommunale concernés.

Cela revient à reconstituer la Commission locale d'aménagement et d'urbanisme (C.L.A.U.) ; cependant, le pouvoir de décision appartiendra à l'établissement public ; la région et le département pourront contribuer officiellement à l'élaboration de ce document.

Votre commission a voulu bien marquer le rôle de l'Etat. Celui-ci doit participer à l'élaboration du document car il est de son devoir de veiller à ce que ces documents respectent les différents intérêts nationaux.

Par ailleurs, votre rapporteur a tenu à préciser que, conformément aux articles L. 121-4 et L. 121-7 du Code de l'urbanisme, les chambres de commerce et les chambres d'agriculture étaient associées à l'élaboration du schéma directeur. Leur contribution à la réflexion sur l'avenir d'une région ou d'une agglomération est, en effet, absolument essentielle.

Le gouvernement a limitativement énuméré les personnes associées à l'élaboration du schéma directeur. Votre rapporteur a été très surpris de constater que le texte du gouvernement ne prévoyait pas la consultation des organismes compétents en matière d'urbanisme. Il est en effet parfois très souhaitable de pouvoir bénéficier de l'expérience ou des réflexions de personnes qui se sont consacrées à l'étude ou à la réalisation d'opérations d'aménagement ou d'urbanisme. C'est pourquoi votre commission souhaite que la loi prévoit la possibilité d'une telle consultation lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Le dernier alinéa de cet article confie au représentant de l'Etat le soin d'informer l'établissement public des projets de l'Etat, de la région ou du département ou d'autres intervenants qu'il estime d'intérêt général. Selon les auteurs du projet de loi, les « autres intervenants » mentionnés à cet article sont les établissements et services publics visés à l'article 19 (par exemple E.D.F.) et définis à l'article 39.

L'article 22 prévoit que si le schéma directeur ne prend pas en compte ces projets, le représentant de l'Etat dans le département pourra, sous le contrôle des tribunaux, demander et imposer cette prise en compte.

Ainsi, si le schéma directeur est élaboré sous la responsabilité de l'établissement public créé à cet effet, l'Etat reste le garant de la cohérence de la prévision des activités qui ont une incidence sur l'organisation de l'espace.

Sous réserve de ces observations et de l'amendement qu'elle vous propose, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous demande d'adopter cet article.

Article additionnel après l'article 20

Le syndicat intercommunal d'études et de programmation

Cet article additionnel est la conséquence de l'amendement à l'article précédent qui prévoit que les communes confient l'élaboration du schéma directeur, soit à un établissement public existant, soit à un syndicat intercommunal d'études et de programmation.

Le fonctionnement de ce syndicat est précisé dans cet article.

Afin d'éviter toute contrainte insidieuse en matière de coopération, votre rapporteur détermine l'objectif de ce syndicat et il fixe une limite de durée à son existence (3 ans). Par ailleurs, la répartition des représentants des communes dans l'organe délibérant doit tenir compte de l'importance respective des communes. Cela permettra une meilleure répartition des charges entre les communes.

Il faut préciser à nouveau que cet article ne traduit en aucune manière une quelconque méfiance vis-à-vis de la coopération communale *volontaire* qui est un élément essentiel pour la vie de nos communes.

L'élaboration du schéma directeur est en effet un cas tout à fait particulier : par sa valeur même, ce document ne peut être élaboré que par plusieurs communes. Il y a donc un élément technique qui impose une coopération intercommunale. Il ne faut pas que cette contrainte réelle, mais temporaire, ne se transforme en un élément définitif, sans que les communes l'expriment expressément.

Une fois encore, votre rapporteur souhaite que les communes aient le choix. Si elles ont l'habitude de travailler ensemble, elles confèreront l'élaboration du schéma directeur à un établissement public de droit commun. Si elles ne souhaitent pas développer leur coopération, elles feront appel à un syndicat d'études et de programmation dont l'objet et la durée d'existence sont limités.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Art. 21

L'adoption du projet de schéma directeur

L'article 21 du projet de loi définit les modes d'adoption du projet de schéma directeur.

L'organe délibérant de l'établissement public qui a reçu compétence pour l'élaboration du schéma directeur adopte, selon les règles de majorité qui auront été fixées dans les statuts de cet établissement public, un projet qui est l'aboutissement des travaux et des négociations effectuées.

Ce document est soumis pour avis aux conseils municipaux des communes comprises dans le périmètre du schéma directeur ainsi qu'aux personnes publiques mentionnées à l'article précédent (Etat, région, département, établissements publics de coopération intercommunale, chambres de commerce et d'industrie, chambres de métier, chambre d'agriculture). Il faut remarquer que cette communication concerne toutes les personnes mentionnées au cinquième alinéa de l'article L. 122-1-1 ; ainsi, si un département ou une chambre d'agriculture n'a pas participé à l'élaboration du document, elle recevra quand même le projet de schéma directeur et elle pourra ainsi formuler ses observations et saisir au besoin la commission de conciliation prévue à l'article 17.

Ces différents avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de trois mois. A l'issue de ce délai, le projet est mis à disposition du public pendant un mois. Cette information du citoyen constitue une nouveauté par rapport à la procédure actuelle.

Sous réserve d'un amendement formel, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 22

L'approbation du schéma directeur

L'article 22 détermine les modalités d'adoption définitive du schéma directeur. Ce n'est que lorsque les formalités prévues à cet article auront été remplies que le schéma directeur sera opposable, conformément aux dispositions de l'article 19, aux décisions administratives.

A l'heure actuelle, le deuxième alinéa de l'article L. 122-2 du Code de l'urbanisme prévoit que :

« Ils (les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) sont approuvés après délibération prise par les conseils municipaux desdites communes ou les organes compétents desdits établissements publics. Cette délibération est réputée prise si elle n'intervient pas dans un délai de trois mois. »

L'approbation des S.D.A.U. est donc une compétence communale. Dans certains cas toutefois, ce pouvoir est donné à l'Etat, ainsi que le prévoit l'article L. 122-3 :

« L'approbation des schémas directeurs et des schémas de secteur ne peut résulter que d'un décret en Conseil d'Etat :

— lorsqu'un quart au moins des conseils municipaux susvisés ou un ou plusieurs de ces conseils représentant plus du quart de la population totale du territoire concerné par un schéma directeur ou un schéma de secteur font connaître leur opposition dans des conditions déterminées par les décrets prévus à l'article L. 125-1 ;

— lorsque les organes compétents d'un ou plusieurs des établissements publics mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 122-2, représentant un quart au moins de la population totale du territoire concerné, font connaître leur opposition dans les mêmes conditions. »

Le premier alinéa de l'article 22 du projet de loi retire aux communes le pouvoir d'approbation des schémas directeurs pour le donner à l'établissement public qui a élaboré ce document.

Les règles de majorité pour l'approbation seront celles prévues par les statuts de l'établissement public. Certaines communes pourront se voir imposer des schémas directeurs qu'elles n'approuvent pas.

Le deuxième alinéa de l'article 22 révèle une nouvelle fois les difficultés de la décentralisation ; les groupements de communes seront libres d'élaborer et d'approuver des schémas directeurs, mais l'Etat veillera à ce que cela ne remette pas en cause des projets importants. On peut d'ailleurs se demander si les dispositions du deuxième alinéa de l'article 22 et celles de l'article 23 ne sont pas contraires à la décentralisation du schéma directeur.

Le schéma directeur ne sera exécutoire qu'après un délai d'un mois suivant sa transmission au représentant de l'Etat.

Il faut noter que l'instauration de ce délai est contraire aux principes posés par la loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales. Le premier alinéa de l'article 2 de cette loi prévoit, en effet, que :

« Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. »

Ainsi, quelques mois après que le Parlement ait défini des principes, le Gouvernement propose une exception aux règles précédemment posées.

On peut cependant comprendre la nécessité de laisser, en matière d'urbanisme, un certain délai avant que les décisions des autorités ne deviennent exécutoires. L'approbation de documents d'urbanisme et la délivrance de permis de construire sont en effet des décisions qui peuvent provoquer des effets irrémédiables.

En outre, l'élaboration de document d'urbanisme nécessite forcément à un moment ou à un autre contrôle d'opportunité. Celui-ci peut être effectué par trois autorités : une collectivité locale d'un niveau

supérieur à celle qui a élaboré le document (comme par exemple en RFA ou en Suisse), le juge, ou le représentant de l'Etat. Votre commission estime que le contrôle d'opportunité doit, par préférence aux autres solutions, appartenir au représentant de l'Etat.

Pendant un mois, le représentant de l'Etat pourra effectivement vérifier que le schéma directeur ne contient pas de dispositions qui seraient contraire aux prescriptions nationales d'aménagement prévues à l'article 16 du projet de loi ou qui compromettraient gravement la mise en œuvre de projets d'intérêt général relevant de l'Etat, de la région, du département ou d'autres intervenants.

C'est le commissaire de la République qui est chargé de défendre les projets d'intérêt général du département et de la région ; cela permet d'éviter une tutelle directe de la région ou du département sur la commune.

Lorsque de telles dispositions sont relevées par le représentant de l'Etat, celui-ci peut demander des modifications qui doivent être effectuées dans un délai de deux mois ; à défaut, le schéma directeur est arrêté par le représentant de l'Etat.

Le juge appréciera en fin de compte si une disposition du schéma directeur est contraire aux prescriptions nationales d'aménagement ou à des projets d'intérêt général. Il faut remarquer que, compte tenu des délais, le représentant de l'Etat pourra imposer des modifications au schéma directeur avant que le juge n'ait pu statuer sur le conflit existant entre les communes et le représentant de l'Etat.

L'article 22 montre la limite des possibilités de décentralisation en matière d'urbanisme : on retire un pouvoir partagé entre l'Etat et les communes pour le donner à un établissement public de coopération intercommunale, qui sera étroitement surveillé par le représentant de l'Etat dans le département ; ce dernier pourra imposer, sous le contrôle du juge, sa volonté.

La planification urbaine implique nécessairement une prise en compte des intérêts des différentes collectivités publiques. Il est nécessaire de prévoir un arbitre pour les cas où la conciliation de ces intérêts n'a pu s'effectuer par le dialogue et la concertation. Le projet de loi laisse à l'Etat, et à son représentant, le soin d'effectuer cet arbitrage suprême ; telle est d'ailleurs la pratique actuelle, qui n'est que très partiellement modifiée par la réforme proposée.

Propositions de votre commission.

Votre commission a apporté de nombreuses modifications à cet article.

En premier lieu, il a paru nécessaire de préciser que le schéma directeur ne pouvait pas être approuvé avant que les communes et personnes publiques consultées aient donné leur avis. Il faut également attendre l'expiration du délai de mise à disposition du public du document. Si la commission de conciliation a été saisie, l'approbation ne peut intervenir qu'après la publication du résultat des travaux de cette commission.

Par ailleurs, l'organe délibérant de l'établissement public chargé d'établir le schéma directeur doit pouvoir modifier le projet en tenant compte non seulement des résultats de la conciliation, mais aussi des avis des communes et des observations du public.

Comme votre commission vous proposera ultérieurement de supprimer les schémas d'utilisation de la mer, la référence à ces documents dans l'article que nous examinons est inutile.

Le délai de deux mois accordé à l'établissement public pour modifier son projet afin de tenir compte des demandes du représentant de l'Etat paraît beaucoup trop court. En effet, toute modification en ce domaine a des incidences qui s'irradient parfois sur l'ensemble du projet. Pour prendre l'exemple le plus courant, la localisation d'une route détermine en grande partie l'urbanisation. La modification du tracé prévu peut bouleverser le plan initial. Il semble donc nécessaire de laisser un délai de six mois à l'établissement public pour modifier le schéma directeur.

Il est souhaitable de préciser que le représentant de l'Etat ne peut modifier le schéma approuvé que pour tenir compte des modifications qu'il a demandées. Il ne faut pas que le commissaire de la République puisse bouleverser tout le document, alors que la modification notifiée à l'établissement public ne concernait qu'un aspect secondaire ou isolable du schéma directeur.

S'il est nécessaire que le schéma directeur soit élaboré dans un cadre pluri-communal, il faut empêcher qu'une commune se voit imposer un document, qui serait contraire à ses intérêts fondamentaux.

L'article 20 du projet de loi prévoit que le tiers des communes représentant la moitié de la population peut s'opposer à la définition du périmètre du schéma directeur. Ainsi, plusieurs communes peuvent s'opposer dès le départ à un schéma directeur. Il est nécessaire de donner un droit similaire lors de l'aboutissement de la procédure d'élaboration.

Dans le texte proposé par le gouvernement, les communes ne font que donner leur avis sur le projet de schéma directeur et l'établissement public peut l'approuver même si de fortes oppositions se sont révélées. Votre rapporteur vous propose de donner au représentant de l'Etat le soin d'arbitrer les conflits opposant une minorité importante de communes à la majorité de l'établissement public chargé d'élaborer le schéma directeur.

Si le quart des communes représentant au moins le quart de la population a émis un avis défavorable au projet, le schéma directeur ne pourra être approuvé qu'après accord du représentant de l'Etat. L'article L. 122-3. du Code de l'urbanisme prévoit une procédure similaire puisque si le quart des communes représentant le quart de la population s'oppose à un S.D.A.U., celui-ci ne peut être approuvé que par un décret en Conseil d'Etat.

La modification précédente visait les cas où des communes s'opposaient à un schéma directeur qui ne leur convient pas.

Il faut également prévoir l'hypothèse où un schéma directeur remet fondamentalement en cause les possibilités d'existence d'une commune. Dans ce cas, lorsque le conseil municipal a adopté, à une majorité qualifiée, une délibération manifestant l'opposition irréductible de la commune, celle-ci doit pouvoir se retirer de l'établissement public et du périmètre du schéma directeur.

Les contraintes imposées par l'Etat aux communes sont difficilement supportées par celles-ci, mais elles sont acceptées. Il n'est pas imaginable de substituer à ces contraintes étatiques des normes, non acceptées, établies par un établissement public. C'est pour éviter cet écueil que votre rapporteur a modifié l'article 22.

Le dernier changement apporté par votre commission consiste à préciser que les schémas directeurs approuvés ou arrêtés sont tenus à la disposition du public.

Sous réserve de ces modifications, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous demande d'adopter cet article.

Art. 23

Elaboration ou modification d'un schéma directeur à la demande du représentant de l'Etat

L'article 23 marque une nouvelle fois les limites de la décentralisation en matière d'élaboration des documents d'urbanisme.

L'article 22 permet au représentant de l'Etat d'imposer des modifications à un schéma directeur en cours d'élaboration.

L'article 23 lui permet en plus de demander et d'imposer qu'un schéma directeur soit élaboré ou modifié pour tenir compte des prescriptions nationales d'aménagement ou pour permettre la réalisation d'un projet d'intérêt général relevant de l'Etat, de la région, du département ou d'autres intervenants.

Si le schéma n'a pas été approuvé ou modifié dans le délai de deux ans qui suit cette demande, le préfet peut prescrire son établissement selon la procédure actuelle, c'est-à-dire qu'il sera élaboré conjointement par les services de l'Etat et des communes (article L. 122-2 du Code de l'urbanisme) et approuvé par les conseils municipaux des communes concernées qui n'auront donc plus la maîtrise de l'élaboration de ce document, puisqu'un décret pourra approuver le schéma en cas d'opposition des communes.

Il est curieux de relever un léger paradoxe : ce n'est que lorsque les communes auront refusé d'élaborer un schéma directeur qu'elles auront le pouvoir d'approuver ce document, conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 122-2. Si les communes utilisent la nouvelle procédure, c'est l'établissement public qui approuvera directement le schéma.

Sous réserve d'amendements de coordination, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous demande d'adopter cet article.

Article additionnel après l'article 23

La définition des « projets d'intérêt général » et des « autres intervenants »

Cet article additionnel reprend, en les codifiant puisque ce ne sont pas des mesures temporaires, les dispositions de l'article 39.

Un décret en Conseil d'Etat précisera la nature des projets d'intérêt général. Le représentant de l'Etat est chargé de veiller à ce que les documents d'urbanisme (schéma directeur ou plan d'occupation des sols selon les cas) ne compromettent pas la mise en œuvre de ces projets d'intérêt général.

Afin de préserver les libertés locales, il sera nécessaire que le décret fixe très précisément et limitativement la nature de ces projets dont l'intérêt général doit être totalement indiscutable ; à cette fin la notion d'utilité publique pourrait être utilisée.

Par ailleurs, ce décret précisera également la qualité des « autres intervenants » cités plusieurs fois dans les articles, qui voient également leurs projets d'intérêt général s'imposer aux documents d'urbanisme. Il faudra également que le décret limite cette catégorie aux grands services et établissements publics.

Le Gouvernement doit indiquer au Parlement le contenu de ces décrets.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

CHAPITRE III

DES PLANS D'OCCUPATION DES SOLS

La situation actuelle

Institués par la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1967, les plans d'occupation des sols (P.O.S.) fixent, dans le cadre des orientations des schémas directeurs, s'il en existe, les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol applicables à une commune ou un groupement de communes. Ils déterminent en particulier la nature, les conditions d'implantation et la densité (coefficient d'occupation des sols) applicables à chaque terrain.

Ils sont élaborés conjointement par les services de l'Etat de la commune (article L. 123-3. du Code de l'urbanisme). Même si le groupe de travail est présidé par le maire, de nombreux élus regrettent que leurs propositions soient insuffisamment prises en compte par l'administration ; l'élaboration « conjointe » prévue par les textes ne s'est pas toujours manifestée dans la réalité.

Après avis du conseil municipal, le P.O.S. est rendu public par le préfet, ce qui le rend opposable aux tiers, puis il est soumis à enquête publique. Après délibération du conseil municipal (1), il est définitivement approuvé par arrêté préfectoral, ou, en cas d'opposition de la commune, par arrêté interministériel (Intérieur et Urbanisme) ou par décret en Conseil d'Etat si la commune totalise plus de 50 000 habitants.

(1) Certains professeurs de droit ont soutenu que la loi d'orientation foncière de 1967 prévoyait déjà une procédure décentralisée d'approbation du P.O.S. puisque le quatrième alinéa de l'article L. 123-3 du Code de l'urbanisme prévoit que le P.O.S. est soumis, après enquête publique, à la délibération du conseil municipal et non pas à son avis. Selon ces auteurs, le pouvoir d'approbation du préfet serait donc limité par la délibération du conseil municipal. Il faut noter que le Conseil d'Etat n'a pas retenu cette thèse et que, pour lui, le pouvoir d'approbation du P.O.S. est, dans la législation actuelle, une compétence de l'Etat.

Le tableau ci-dessous montre l'état d'avancement des P.O.S. :

Etat d'avancement des P.O.S.

P.O.S.	1.01.78		1.01.79		1.01.80		1.01.81		1.01.82	
	Nbre P.O.S.	Nbre com-munes								
Prescrits	8 521	10 047	9 371	10 939	9 636	11 119	10 059	11 534	10 223	11 703
Rendus publics	2 501	3 000	3 229	3 854	3 998	4 770	4 960	5 865	5 675	6 697
Approuvés	981	1 185	1 538	1 841	2 278	2 700	3 176	3 702	3 847	4 496

Depuis 1980, le nombre de P.O.S. prescrits se stabilise. Il faut noter que toutes les communes tenues d'avoir un P.O.S. en ont prescrit un à l'exception de quelques communes littorales. Au 1^{er} janvier 1982, les communes qui ont un P.O.S. prescrit sont au nombre de 11 703 et regroupent près de 46 millions d'habitants ; la superficie totale des zones où un P.O.S. est prescrit dépasse 220 000 km².

Par contre, il n'y a que 4 500 communes qui ont un P.O.S. approuvé. Ces communes regroupent moins de la moitié de la population française et leur superficie totale est d'environ 75 000 km².

L'année 1980 constitue l'année record en ce qui concerne la publication et l'approbation des P.O.S. (962 P.O.S. rendus publics, 898 P.O.S. approuvés).

En 1981, les résultats fléchissent nettement (715 P.O.S. rendus publics et 671 P.O.S. approuvés) ce qui s'explique en partie par la progression sensible du nombre de Z.E.P. mises à l'étude et créées au cours de cette même année mais aussi par le succès remporté par les cartes communales en milieu rural.

On voit que si le rythme actuel est maintenu, c'est-à-dire si les moyens d'élaboration ne sont pas fortement accrus et la procédure n'est pas très simplifiée, il faudra plus de 30 ans pour que l'ensemble des communes françaises soient dotées d'un P.O.S. approuvé.

Un sondage a montré qu'il fallait 3 ans et demi entre le début des études et la publication d'un P.O.S. et 2 ans entre la publication et l'approbation ; l'élaboration d'un P.O.S. dure donc en moyenne 5 ans et demi.

Les propositions du gouvernement

Ce chapitre du projet de loi est d'une importance particulière puisque l'existence d'un P.O.S. approuvé va conditionner le transfert à la commune des compétences en matière de permis de construire (article 31); de plus, en dehors des zones agglomérées, le terrain ne sera constructible que s'il existe un document d'urbanisme opposable aux tiers (article 16).

Le gouvernement propose que le P.O.S. soit élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune en concertation avec l'Etat et les autres collectivités ou organismes intéressés (article 25).

Après consultation des personnes ayant participé à son élaboration, le P.O.S. sera rendu public, soumis à enquête publique et approuvé par délibération du conseil municipal.

Si la commune n'est pas comprise dans un schéma directeur approuvé, le représentant de l'Etat peut exiger des modifications au document avant que celui-ci ne devienne opposable aux tiers (article 27).

Par ailleurs, l'article 28 précise les conditions dans lesquelles le représentant de l'Etat pourra modifier ou prescrire la révision d'un plan d'occupation des sols lorsque ses dispositions ne respectent pas des objectifs ou des servitudes d'intérêt général.

Observations de la commission

Si votre commission approuve le principe de la décentralisation de l'élaboration et de l'approbation du plan d'occupation des sols, elle tient à formuler quelques observations générales.

Il n'est pas possible d'accepter cette décentralisation forcée d'un document qui a des conséquences aussi graves.

En effet, en l'absence de plan d'occupation des sols, le territoire non urbanisé de la commune sera inconstructible. Pour lever cette contrainte, le maire devra non seulement élaborer lui-même le plan d'occupation des sols, mais ensuite il recevra *automatiquement* l'instruction du permis de construire.

Il est facile d'imaginer que de nombreux maires auront les plus grandes difficultés à élaborer ces documents et à les gérer.

Il faut donc laisser le choix au maire : soit il élabore lui-même le plan d'occupation des sols et il délivre les permis de construire, soit un plan d'occupation des sols est élaboré et approuvé selon la procédure actuelle du Code de l'urbanisme (article L. 123-3) et les permis de construire sont délivrés par l'Etat. Il ne faut pas contraindre le maire à employer une procédure qu'il ne souhaite pas.

Par ailleurs, il faut faciliter l'élaboration de ce document d'urbanisme. Pour ce faire, deux types de mesures sont nécessaires. L'Etat doit d'abord accroître fortement les moyens de ses services départementaux afin que ceux-ci soient en mesure de répondre sans délai aux nombreuses demandes qui vont se faire jour. Il serait intolérable que le territoire d'une commune soit inconstructible du fait de l'encombrement des demandes d'aides aux D.D.E. pour l'élaboration des documents d'urbanisme.

Par ailleurs, il faudrait que le ministre prenne l'engagement de *simplifier les textes réglementaires existants et futurs concernant les plans d'occupation des sols*. Selon les intentions du Gouvernement, toutes les communes sont appelées à avoir un P.O.S. Il faut que les communes rurales puissent disposer d'un document simple et facile à élaborer.

Certes, les textes législatifs actuels permettent l'élaboration de tels documents. L'avant dernier alinéa de l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme dit en effet que « les plans d'occupation des sols peuvent ne contenir qu'une partie des éléments énumérés dans le présent article ». Cependant, pour bien marquer la volonté du législateur, votre rapporteur vous proposera ultérieurement de donner une valeur législative aux cartes communales qui, comme le montre l'expérience, correspondent parfaitement aux besoins des communes rurales.

La procédure d'élaboration des documents d'urbanisme doit théoriquement devenir plus simple puisque c'est le maire qui la conduira. Il pourra donc, s'il le souhaite, éviter certaines complications actuelles. Il ne faudrait pas, cependant, que les textes d'application contiennent de nombreuses contraintes qui, sous prétexte d'harmonisation ou de nécessités techniques, videraient la décentralisation de son contenu.

Votre commission attend donc avec une particulière attention les déclarations du ministre en ce qui concerne les moyens qui seront offerts aux communes pour élaborer leur P.O.S. et les textes d'application du présent projet.

Votre commission souhaiterait également savoir si cette volonté de généralisation des documents d'urbanisme est due à l'intention du gouvernement d'instaurer prochainement un impôt foncier déclaratif sur les terrains constructibles.

La dernière remarque générale qu'appelle ce chapitre concerne les pouvoirs qui vont être conférés au juge. Il faut en effet remarquer que la commune sera libre non seulement d'élaborer son plan d'occupation des sols, mais aussi de l'approuver. Dans les législations étrangères, l'approbation de tels documents relève toujours de la compétence d'une collectivité supérieure. Le seul moyen de faire respecter des intérêts supra-communaux sera donc de déférer le P.O.S. devant le juge administratif. La décentralisation risque ainsi de remplacer la tutelle préfectorale par le gouvernement des juges.

Art. 24

La place des plans d'occupations des sols dans la hiérarchie des règles en matière d'urbanisme

La planification en matière d'aménagement spatial concerne nécessairement des intérêts qui sont parfois supra-communaux. Les décisions d'une commune ont souvent des conséquences sur les communes voisines.

Il est donc nécessaire que le plan d'occupation des sols qui est la charte du développement d'une agglomération, respecte les intérêts supra-communaux.

L'article 24 du projet de loi détermine les différentes contraintes qui s'imposent au P.O.S.

En premier lieu, le P.O.S. doit respecter les prescriptions nationales prises en application du futur article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme. Il s'agit en particulier des directives sur le bruit des aérodromes et de celles relatives à l'aménagement et à la protection de la montagne et du littoral.

Le P.O.S. doit également être compatible avec le schéma directeur qui assure la cohérence entre les options d'aménagement des communes voisines notamment en matière d'organisation du développement (offre foncière), de non concurrence entre projets (zones industrielles, équipements), de nuisances (bruit, établissements classés), de formes urbaines et d'architecture (densité, type d'habitat), de réseaux (voirie, assainissement, transports), de mise en valeur des ressources naturelles (tourisme, carrières) et de protection (agriculture, forêts, sites).

Le schéma directeur prend en compte également les projets ou opérations d'aménagement, d'équipement ou de mise en valeur relevant de la compétence de l'Etat, de la région ou du département, notamment ceux prévus à moyen ou long terme, dont la maîtrise d'ouvrage sera assurée par l'un des ces trois personnes publics, par un établissement public ou concessionnaire qui leur sont rattachés.

Le P.O.S. doit également respecter des intérêts non pris en compte dans le schéma directeur (ou partiellement pris en compte). Il s'agit des servitudes d'intérêt général affectant l'utilisation du sol, édictées en application des dispositions législatives et réglementaires dont la compétence reste exercée par l'Etat et, notamment :

— celles qui touchent à la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique : zones de risques (R. 111-3), protection autour des établissements classés (L. 421-8), règlements sanitaires, protection des voies publiques (sécurité, accès, recul, bruit) d'intérêt national ou départemental ;

— celles définies par l'article R. 126-1 du Code de l'urbanisme : les servitudes d'utilité publique instituées en application de textes autres que le Code de l'urbanisme ;

— d'autres servitudes telles que la servitude de passage sur le littoral.

Enfin, le P.O.S. est l'occasion pour l'Etat, la région ou le département, ou d'autres intervenants, de délimiter leurs intérêts : il s'agit en particulier des emplacements nécessaires à la réalisation et au bon fonctionnement d'un équipement ou d'un service public (port autonome, complexe ferroviaire, terrains militaires, parc régional, etc.).

L'article 24 rappelle que le P.O.S. doit tenir compte des travaux de réflexion effectués dans le cadre des chartes intercommunales. Si des communes se sont entendues pour orienter leur développement, la concrétisation de cette volonté doit passer par le P.O.S.

On voit que, si les articles suivants donnent aux communes le pouvoir d'élaborer leur P.O.S., celui-ci doit respecter de nombreuses dispositions. La liberté communale pourra parfois être insérée dans de multiples contraintes. Cet inconvénient ne peut cependant être évité si l'on veut avoir une planification spatiale cohérente.

Il faut noter que le projet du gouvernement ne prévoit aucune norme, ni pour le schéma directeur, ni pour le plan d'occupation des sols en ce qui concerne le volume minimum de terrains à bâtir.

A l'heure actuelle, les documents d'urbanisme sont élaborés par l'Etat et celui-ci peut donc, en fonction des informations en sa possession, éviter qu'il n'y ait une pénurie de terrains dans une zone précise.

A l'avenir, on peut craindre l'apparition de pénuries dans certaines zones dues à une conjugaison de plans élaborés par des communes ne souhaitant pas, pour diverses raisons, l'extension de leur zones bâties. Une municipalité peut ainsi accroître très fortement les espaces verts prévus dans le P.O.S. Cette politique satisfera les *habitants actuels*, mais comme elle entraînera une hausse de la valeur des terrains constructibles elle empêchera ou rendra plus onéreuse l'intégration, normale et souhaitable, de *nouveaux habitants*. Des exemples étrangers illustrent parfaitement ces risques : en Suisse, les terrains sont inconstructibles s'ils ne sont pas compris dans un document d'urbanisme élaboré par les collectivités locales ; aucune hausse du prix des terrains n'est apparue lors de l'instauration de cette règle car la loi a imposé aux communes de disposer d'une réserve de terrains à bâtir permettant de satisfaire les besoins normaux pendant 15 ans. En Hollande, où les communes ont pratiquement un monopole pour l'aménagement des terrains à bâtir, un phénomène de pénurie est apparu et le terrain constructible est un des plus chers au monde.

On peut légitimement se demander si un tel phénomène ne risque pas d'apparaître en France.

Sous réserve de modifications de coordination, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter cet article.

Article additionnel après l'article 24

Le choix de la procédure d'élaboration du P.O.S.

Le projet de loi impose à toutes les communes de recevoir un certain nombre de compétences en matière d'urbanisme. Or, la diversité des communes françaises doit susciter des solutions plus nuancées.

Il est certain que beaucoup de grandes ou moyennes villes souhaitent obtenir des compétences plus importantes en matière d'élaboration des documents d'urbanisme ou de délivrance des permis de construire. Il n'en reste pas moins vrai que les enquêtes auprès des maires ont également montré qu'un certain nombre d'entre eux, en particulier dans le milieu rural, ne veulent pas recevoir de telles compétences. Les petites communes auraient des difficultés importantes, en particulier pour des raisons administratives, à élaborer des documents d'urbanisme ou à effectuer toutes les consultations qui sont parfois nécessaires pour délivrer un permis de construire (cf. annexe II).

L'article 16 du projet de loi rend encore plus nécessaire l'article additionnel que vous propose votre commission.

En effet, selon la logique du texte qui nous est proposé le seul moyen pour un maire de ne pas délivrer le permis de construire est de refuser d'élaborer un P.O.S. ; mais dans ce cas, le territoire de la commune devient inconstructible. La sanction de cette option, qui est parfois parfaitement légitime, n'est pas tolérable.

Il serait possible de laisser une procédure décentralisée d'élaboration et d'approbation du P.O.S. et de donner à la commune la possibilité de choisir si elle souhaitait instruire et délivrer elle-même les permis de construire ou si elle laisse ce soin au représentant de l'Etat.

L'inconvénient d'une telle solution est que le représentant de l'Etat devra parfois appliquer et interpréter un document auquel il n'aura pas participé.

Il semble donc préférable de constituer un « bloc de compétence P.O.S. — permis de construire ».

Si la commune souhaite élaborer elle-même son P.O.S., elle recevra automatiquement la compétence de délivrer les autorisations d'occupation du sol.

Si elle ne souhaite pas délivrer les permis de construire, les documents d'urbanisme seront élaborés conjointement par les services de l'Etat et de la commune, comme c'est le cas actuellement et les autorisations d'occupation du sol seront délivrées au nom de l'Etat.

L'incitation d'établir un document d'urbanisme, compréhensible d'un point de vue d'aménagement, demeurera ; cependant, les communes qui n'estimeraient pas souhaitable de recevoir ces compétences pourront laisser à l'Etat les prérogatives qu'il possède actuellement.

C'est pour que la décentralisation ne soit pas vécue comme une contrainte que votre commission vous propose, par cet article additionnel, **de laisser les communes libres de choisir le transfert des compétences.**

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel après l'article 24

Les communes devant être couvertes par un P.O.S.

Il existe certains cas où l'établissement d'un P.O.S. est absolument nécessaire. L'article R. 123-1 du Code de l'urbanisme détermine les catégories de communes qui doivent établir un tel document (communes de plus de 10 000 habitants, communes soumises au régime des stations classées, communes qui ont subi des destructions importantes, etc.).

Comme seule la loi peut imposer des contraintes aux collectivités locales, votre rapporteur vous propose d'inscrire dans le Code cette obligation ; si trois ans après la demande du représentant de l'Etat, la commune n'a pas établi un plan d'occupation des sols selon la procédure décentralisée, le commissaire de la République pourra prescrire un tel document selon la procédure centralisée actuelle.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Art. 25

L'élaboration du P.O.S.

L'article 25 du projet de loi détermine les modalités d'élaboration du plan d'occupation des sols qui, à l'heure actuelle, sont fixées par l'article L. 123-3 du Code de l'urbanisme.

La commune reçoit l'entière responsabilité de cette élaboration. Elle est simplement tenue d'associer l'Etat et, à leur demande, la région et le département. Le représentant de l'Etat notifie à la commune toutes les prescriptions qui s'imposent à elle (prescriptions nationales d'aménagement du territoire, schéma directeur, projets d'intérêt général relevant de l'Etat, de la région ou du département, etc.).

Lorsque la commune a arrêté le projet de plan d'occupation des sols, elle le soumet pour avis aux personnes qui ont participé à l'élaboration ; les communes voisines et les établissements publics de coopération intercommunales peuvent également demander que ce projet leur soit communiqué afin de vérifier la concordance de ce document avec leurs intentions.

Le maire publie ensuite le P.O.S.. Alors que la législation actuelle (troisième alinéa de l'article L. 123-5) prévoit que la publication du P.O.S. entraîne son opposabilité aux tiers, le dernier alinéa de l'article 25 précise que le conseil municipal déterminera librement si cette publication entraîne ou non l'opposabilité aux tiers.

Cette innovation entraînera une certaine souplesse dans la procédure ; cela évitera l'application d'un P.O.S. provisoire qui peut, par la suite, être modifié, en particulier pour tenir compte des résultats de l'enquête publique. Il faut cependant noter que cela peut créer une situation difficile pour le représentant de l'Etat qui, chargé de délivrer les permis de construire, ne pourra pas toujours appliquer les règles d'urbanisme décidées par la municipalité. La proposition du gouvernement pourra aussi faciliter certaines opérations spéculatives.

Si la commune décide que le P.O.S. est opposable aux tiers dès sa publication et qu'il n'existe pas de schéma directeur, le représentant de l'Etat dispose, en vertu de l'article 27, d'un mois pour vérifier qu'il n'est pas illégal ou incohérent avec les documents d'urbanisme des communes voisines. Tant que les modifications demandées par le commissaire de la République n'ont pas été apportées, le P.O.S. est inopposable aux tiers.

Votre commission a apporté plusieurs modifications à cet article.

En premier lieu, il a semblé souhaitable de rappeler dans le Code de l'urbanisme que l'élaboration du P.O.S. pouvait être confiée avec l'accord du conseil municipal à un établissement public de coopération

intercommunale. Si votre commission est opposée à toute forme de regroupement forcé des communes, elle pense cependant qu'il ne faut pas empêcher les communes de travailler ensemble. L'article 5 du projet du gouvernement précise bien que les compétences transférées à une commune sont exercées par les groupements de communes lorsque ceux-ci existent. Il est utile d'inscrire directement dans le Code de l'urbanisme cette possibilité.

Ainsi qu'il l'a fait pour la procédure d'élaboration du schéma directeur, votre commission a précisé que l'Etat participe à l'élaboration du plan d'occupation des sols. Le département, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et les chambres d'agriculture sont à leur demande associés à l'élaboration. Si le rôle de la région est compréhensible en ce qui concerne l'élaboration du schéma directeur, il est inutile de prévoir sa présence dans l'élaboration du plan d'occupation des sols, d'autant plus que le représentant de l'Etat pourra toujours faire prévaloir les projets régionaux d'intérêt général en vertu de l'article L. 123-1.

S'il semble utile de préciser les personnes qui doivent obligatoirement participer à l'élaboration du P.O.S., il ne faut pas laisser croire que cette liste est limitative.

C'est pourquoi votre commission précise que le maire peut associer, s'il le désire, tout organisme compétent en matière de construction ou d'urbanisme. Cela lui permettra, en particulier, d'élaborer ce document d'urbanisme avec des personnes avec qui il a l'habitude de travailler (organismes d'H.L.M., société d'économie mixte, C.A.U.E., etc.) et de bénéficier de l'expérience des personnes qu'il estimera compétentes.

Votre commission a prévu que lorsque le plan d'occupation des sols est élaboré par un établissement public, le projet de plan doit obtenir l'accord des conseils municipaux des communes membres avant d'être soumis à l'enquête publique.

Le dernier alinéa de l'article 25 a été modifié afin d'harmoniser ses dispositions avec celles prévues à l'article L. 123-5 du Code de l'urbanisme.

Votre commission tient encore une fois à souligner l'importance des textes réglementaires qui seront pris en application de cet article. *Il faut absolument éviter que le pouvoir réglementaire complique la procédure d'élaboration du P.O.S.* Celle-ci doit être déterminée par le

maire et il ne faut pas lui imposer de nombreux contrôles ou contraintes.

Votre commission des Affaires économiques et du Plan vous demande d'adopter l'article 25 dans la rédaction qu'elle vous propose.

Art. 26

L'approbation du P.O.S.

L'article 26 décrit la fin de la procédure d'élaboration d'un P.O.S.

Lorsque le conseil municipal a arrêté son projet, celui-ci est communiqué aux différentes personnes intéressées qui peuvent saisir la commission de conciliation si elles émettent un avis défavorable (article 17 du projet de loi).

Le projet de P.O.S. est soumis à enquête publique. Le gouvernement a annoncé son intention de modifier les procédures de l'enquête publique ; pour la bonne information du Parlement, il serait souhaitable que les grandes lignes de cette réforme soit connues.

A l'issue de l'enquête publique, le P.O.S. est définitivement approuvé par le conseil municipal qui peut le modifier pour tenir compte des résultats de la conciliation ou de l'enquête publique. Lorsque la commune est couverte par un schéma directeur approuvé, le P.O.S. devient définitivement opposable aux tiers dès sa transmission au représentant de l'Etat, conformément aux dispositions de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée.

L'Etat ne peut contester le P.O.S., approuvé par la commune, qu'en saisissant le juge administratif avec une éventuelle demande de sursis à exécution, dans les conditions de droit commun de la loi du 2 mars 1982 modifiée.

Le gouvernement considère que si la commune est comprise dans le périmètre d'un schéma directeur approuvé, tous les intérêts supra-communaux qui doivent s'imposer au P.O.S. sont clairement déterminés par le schéma directeur.

La commune connaît donc parfaitement les contraintes qui s'imposent à elle et il lui est facile de les respecter.

Par ailleurs, comme l'Etat participe à l'élaboration du P.O.S., il lui sera possible, lors des travaux préparatoires, de rappeler à la commune les obligations qui s'imposent à elle. Cependant, l'Etat devra avoir recours au juge pour imposer à la commune le respect de ces obligations. On peut donc légitimement craindre un fort accroissement du contentieux et une remise en cause fréquente des documents d'urbanisme.

Il faut cependant noter qu'en vertu de l'article 28 du projet de loi, l'Etat conserve la possibilité de modifier ou de réviser unilatéralement un P.O.S. pour le mettre en conformité avec des normes nouvelles (lois, décrets, schémas directeurs) ou pour permettre le bon fonctionnement d'un équipement.

La liberté accordée aux communes est donc très étroitement limitée et l'Etat peut toujours, sous le contrôle du juge, imposer sa volonté.

Votre commission a précisé que la délibération approuvant le P.O.S. devait indiquer l'autorité qui sera compétente pour délivrer un permis de construire. Cela permettra au représentant de l'Etat de vérifier si le transfert en matière de délivrance des autorisations d'occupation des sols se fait conformément à la loi (cf. futur article L. 421-2-9). S'il existe un désaccord sur ce point entre le commissaire de la République et le maire, le juge tranchera.

Sous réserve de ces modifications, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous demande d'adopter cet article.

Art. 27

L'opposabilité du P.O.S. dans les communes non couvertes par un schéma directeur

Le schéma directeur retrace la plupart des intérêts supra-communaux qui s'imposent à un P.O.S. Il permet en particulier de rendre compatible les différents projets d'aménagement de communes voisines. Lorsqu'un tel document existe, l'article 26 du projet donne le pouvoir à la commune de rendre opposable son P.O.S. dès la publication ou l'approbation ; seul le juge peut s'opposer à cette opposabilité.

Lorsque la commune n'est pas couverte par un schéma directeur approuvé, l'article 27 confie au représentant de l'Etat le soin de vérifier la légalité du P.O.S. et sa cohérence avec les documents des communes voisines.

Avant toute saisine juridictionnelle, le représentant de l'Etat peut, dans le mois qui suit la transmission de ce document, s'opposer aux délibérations rendant le P.O.S. opposable si une des conditions suivantes est remplie :

— illégalité, par exemple, violation d'une loi d'aménagement, refus d'association du département ou contradiction avec la mise en œuvre des projets d'intérêt général de l'Etat, de la région ou du département ;

— contradiction avec un schéma directeur en cours d'élaboration ;

— incohérence avec l'occupation des sols des communes voisines.

Le projet de P.O.S. ainsi contesté n'est pas opposable tant que les modifications demandées par le représentant de l'Etat n'ont pas été apportées. La commune doit reprendre la négociation avec l'Etat ou demander l'établissement d'un schéma directeur.

Cet article appelle deux observations de la part de votre commission.

En premier lieu, il faut remarquer que ces dispositions comme nous l'avons déjà vu à propos du schéma directeur, sont contraires aux principes de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée, qui prévoit que les actes pris par les autorités communales sont exécutoires dès leur transmission au représentant de l'Etat lorsqu'ils sont généraux, impersonnels et permanents. Le délai d'un mois prévu à l'article 27, comme celui de l'article 22, est donc dérogoire aux principes généraux de l'administration communale. Cependant, la moins mauvaise des solutions en ce qui concerne le nécessaire contrôle d'opportunité des documents d'urbanisme est de confier le pouvoir au représentant de l'Etat plutôt que au juge ou au président du Conseil général.

Par ailleurs, si les articles 25 et 26 du projet de loi semblent instaurer une décentralisation de l'élaboration du P.O.S., les articles 27 et 28

limitent singulièrement cette liberté. Il faut en particulier se rappeler qu'il y a moins de 5 000 communes qui sont couvertes par un schéma directeur approuvé. Les P.O.S., qui seront élaborés dans un proche avenir, seront donc soumis, en vertu de l'article 27, à un étroit contrôle du représentant de l'Etat.

Votre commission a apporté quelques modifications techniques ou de coordination à cet article. L'expression « schéma directeur approuvé » n'est pas suffisante car, en application de l'article 22, il peut également y avoir des schémas directeurs arrêtés.

Le texte du gouvernement prévoit que le P.O.S. ne doit pas être incohérent avec l'occupation des sols des communes voisines, c'est-à-dire que l'on ne prend en compte que les réalisations existantes. Il faut aussi que le P.O.S. soit compatible avec les prévisions des communes voisines dans la mesure où celles-ci ont un document d'urbanisme opposable aux tiers.

Sous réserve des modifications qu'elle vous propose, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous demande d'adopter cet article.

Art. 28

La prescription et l'approbation de la modification ou de la révision d'un P.O.S. par le représentant de l'Etat

L'article 28 concerne la modification ou la révision du P.O.S. Postérieurement à l'approbation d'un P.O.S., de nouvelles contraintes peuvent apparaître pour la commune : l'établissement d'un schéma directeur, la réalisation d'un projet d'intérêt général, peuvent nécessiter la modification du P.O.S.

Le projet du gouvernement prévoit que trois mois après une mise en demeure, le représentant de l'Etat peut de lui-même modifier le P.O.S. si la commune n'a pas respecté les nouvelles contraintes qui s'appliquent à elle.

Si l'article 27 donne des pouvoirs importants au représentant de l'Etat pour contrôler les nouveaux plans d'occupation des sols, l'arti-

cle 28 permet au commissaire de la République d'imposer les modifications qui s'avèreraient nécessaires. La liberté communale est, encore une fois, limitée.

Le représentant de l'Etat ne peut effectuer cette modification que dans le cas où de **nouveaux** projets imposeraient une modification du P.O.S. Pour les projets existant lors de l'approbation du P.O.S., le contrôle de conformité doit s'effectuer au moment où le P.O.S. devient opposable.

L'article L. 123-8 du Code de l'urbanisme (1) permet également de modifier un P.O.S. dont les prescriptions ne seraient pas compatibles avec une opération ; les dispositions de l'article 28 couvrent cependant un champ plus large dans la mesure où il peut y avoir des opérations d'intérêt général pour lesquelles une déclaration d'utilité publique n'est pas possible (par exemple, réalisation d'un équipement par l'Etat sur le terrain appartenant à une commune).

Votre commission a apporté quelques modifications à cet article.

Le délai de trois mois laissé à la commune pour modifier son P.O.S. est très insuffisant. En effet, la prise en compte d'un nouveau projet d'intérêt général peut avoir de nombreuses répercussions sur les prévisions de la commune. Pour établir un document cohérent avec les nouvelles contraintes, il faut au moins six mois.

Le texte proposé par le gouvernement ne prévoit aucune consultation des communes une fois que le délai de mise en demeure a expiré. Votre rapporteur vous propose de reprendre les dispositions actuelles du Code de l'urbanisme concernant les modifications du P.O.S. (article L. 123-4, deuxième alinéa). La modification est élaborée conjointement par les services de l'Etat et de la commune, puis soumise directement à enquête publique ; la modification est ensuite présentée au conseil municipal et approuvée par le préfet.

Sous réserve des modifications qu'elle vous propose, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous demande d'adopter cet article.

(1) Art. L. 123-8 du Code de l'urbanisme :

« La déclaration d'utilité publique d'une opération qui n'est pas compatible avec les prescriptions d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé ne peut intervenir que si l'enquête publique concernant cette opération a porté à la fois sur l'utilité publique et sur la modification du plan et si, en outre, l'acte déclaratif d'utilité publique est pris dans des conditions conformes aux prescriptions concernant l'approbation des plans d'occupation des sols. La déclaration d'utilité publique emporte alors modification du plan. »

Article additionnel après l'article 28

La révision et la modification des P.O.S.

L'actuel article L 103-4 du Code de l'urbanisme stipule que la révision du P.O.S. s'effectue selon les modalités prévues pour l'établissement de ce document. Une exception à cette règle du parallélisme des formes est prévue en cas de modification ; la procédure est simplifiée (l'avis des communes et la publication sont supprimés). La jurisprudence a établi des critères pour distinguer la révision qui est une remise en cause du document et la modification qui est une simple adaptation. Il faut signaler qu'il n'est pas possible de multiplier les modifications car cela revient en fait à une révision.

Le paragraphe 18 de l'article 40 du projet de loi adapte l'article L. 123-4 pour tenir compte de la décentralisation de l'élaboration des documents d'urbanisme. Il maintient le principe d'une simplification de la procédure en cas de modification du P.O.S.

Votre commission a ajouté un alinéa au texte proposé car comme il crée deux procédures d'élaboration du P.O.S. (une procédure centralisée, article L. 123-3 et une procédure décentralisée, articles L. 123-3-3 à L. 123-3-5), il est nécessaire de prévoir des règles spécifiques pour la modification selon que la commune a utilisé l'une ou l'autre des procédures.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Art. 29

L'annexion des servitudes au plan d'occupation des sols

Aux termes de l'article 24, les P.O.S. doivent respecter les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sols.

Par ailleurs, l'article L. 123-10 du Code de l'urbanisme prévoit que « les plans d'occupation des sols doivent comporter en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et qui figurent sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat ».

Cette liste figure actuellement en annexe à l'article R. 126-1 du Code de l'urbanisme. Elle comprend une soixantaine de servitudes relatives à la protection du patrimoine naturel et culturel (forêts, littoral maritime, eaux, réserves naturelles, parcs nationaux, monuments historiques, sites, etc), à l'utilisation de certaines ressources et équipements (énergies, mines et carrières, canalisations, communications, télécommunications), à la défense nationale, à la salubrité et à la sécurité publique.

La liste des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol devra être reprise et actualisée afin de tenir compte des nouvelles catégories de servitudes d'utilité publique instituées par le législateur :

- servitudes relatives aux conditions de transport et de distribution de chaleur instituées en application de la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980, relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur ;
- servitudes instituées par les plans d'exposition aux risques naturels prévisibles délimités en application de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1983 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

Cette liste des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol est donc par nature évolutive, en raison des pouvoirs du législateur de créer de nouvelles catégories. Le projet de loi initial relatif à la répartition des compétences définit d'ailleurs une nouvelle catégorie de servitudes : celles instituées par les « zones de protection du patrimoine architectural et urbain ».

L'article 29 du projet de loi maintient l'obligation d'annexer les servitudes au P.O.S. qui est actuellement prévue à l'article L. 123-10.

Comme les servitudes ne peuvent plus être opposées aux demandes d'occupation des sols si elles n'ont pas été annexées dans le délai d'un an au P.O.S., il est nécessaire de prévoir un moyen de contraindre les maires à respecter ce délai : le gouvernement donne au représentant de l'Etat le droit d'annexer d'office ces servitudes après une mise en demeure adressée au maire. Si une telle disposition n'existait pas, les servitudes, créées par le législateur, pourraient ne pas être respectées du fait de la négligence ou de l'opposition de certains maires.

Il a paru souhaitable d'accroître légèrement le délai accordé au maire pour annexer ces servitudes. Ces dernières peuvent en effet avoir des effets importants sur le plan d'occupation des sols.

Sous réserve de ces modifications votre commission vous demande d'adopter cet article.

Article additionnel après l'article 29

La suppression des zones d'environnement protégé (Z.E.P.)

La loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme a institué les zones d'environnement protégé, destinées à se substituer aux zones d'architecture imposée, aux zones sensibles et aux zones à caractère pittoresque. Ce document est destiné à favoriser l'aménagement et la protection des territoires ruraux. La procédure d'élaboration des Z.E.P. et les effets juridiques de ce type de document sont très proches de ceux des plans d'occupation des sols.

Au 1^{er} janvier 1982, il existait 91 Z.E.P., couvrant 131 communes.

Le paragraphe 22 de l'article 40 du projet de loi met fin à l'existence des Z.E.P.. La pratique a montré que ces documents sont assez difficiles à élaborer ; par ailleurs, ils n'offrent pas toutes les possibilités d'aménagement que permettent les P.O.S..

Si votre commission partage le souhait du Gouvernement de simplifier les procédures d'urbanisme, il pense qu'il est inutile de contraindre les communes, qui ont fait l'effort d'élaborer une Z.E.P., de se doter d'un nouveau document d'urbanisme.

C'est pourquoi il vous propose que les zones d'environnement protégé existantes aient valeur de plan d'occupation des sols.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Chapitre additionnel après l'article 29

Des cartes communales

Article additionnel après l'article 29

Objet, élaboration et apposabilité des cartes communales

La pratique a montré que les plans d'occupation des sols n'étaient pas un document adapté à toutes les communes. Beaucoup de directions départementales de l'équipement ont pris l'initiative depuis plu-

sièurs années d'élaborer, dans des conditions juridiques discutables, des cartes communales, qui matérialisent les règles d'urbanisme applicables au territoire d'une commune. Cela permet de déterminer, en particulier, les zones inconstructibles. Le succès rencontré prouve que ce document correspond à un réel besoin : les premières cartes communales sont apparues en 1977-1980 ; en 1979, on en comptait 2 660 et aujourd'hui, il en existe plus de 5 000.

Le projet de loi portant décentralisation en matière d'urbanisme (Sénat n° 443, seconde session ordinaire de 1978-1979), déposé en juin 1979 sur le Bureau du Sénat donnait une base légale à cette pratique courante. Lors de la première lecture du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, le Sénat a adopté un article additionnel, instituant les cartes communales. Cette disposition n'a pas été retenue dans les lectures ultérieures.

Afin de faciliter la décentralisation des compétences d'urbanisme dans les zones rurales, votre commission vous propose de créer ces cartes communales.

Elles devront déterminer, en fonction des règles générales d'urbanisme, les zones constructibles et la vocation générale des sols. Leur contenu doit donc être beaucoup plus simple que celui des P.O.S..

La carte sera élaborée par la commune ; l'Etat participera à cette élaboration. Le projet de carte sera arrêté par le conseil municipal puis directement soumis à enquête publique. Le projet sera communiqué aux communes limitrophes. La carte sera ensuite approuvée par une délibération du conseil municipal. Cette délibération sera exécutoire dans un délai d'un mois, sous réserve des pouvoirs accordés au représentant de l'Etat qui sont les mêmes que ceux qu'il avait pour le contrôle de P.O.S..

Les dispositions de l'article 16 (inconstructibilité des terrains en dehors des zones agglomérées) ne s'appliquent pas dans les communes couvertes par une carte communale.

Ainsi, la carte communale permettra de concrétiser les règles générales d'urbanisme : la « règle du jeu » sera claire pour les administrés. Si les communes souhaitent adapter ou modifier le règlement national d'urbanisme, ou si le maire veut instruire les permis de construire, il sera nécessaire d'établir un document plus élaboré : le plan d'occupation des sols.

La carte communale sera un instrument simple qui permettra aux petites communes, où la pression foncière est faible, de disposer d'un document clair reflétant les droits et obligations de chacun.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Chapitre additionnel après l'article 29

Les opérations d'aménagement

Article additionnel après l'article 29

Compétences des communes en matière d'aménagement urbain

Comme nous l'avons vu dans les articles précédents, le projet de loi modifie la répartition des compétences en matière d'urbanisme réglementaire : l'élaboration des documents d'urbanisme est confiée aux communes, avec cependant une présence et un contrôle important de l'Etat.

Ces pouvoirs sont tout à fait insuffisants pour les maires qui souhaitent transformer leur ville, car l'urbanisme réglementaire ne peut avoir des effets qu'à très long terme.

Curieusement, le projet de loi ne décentralise pas l'urbanisme opérationnel qui est pourtant une compétence souhaitée par beaucoup d'élus municipaux. La maîtrise par les communes des procédures de zone d'aménagement concerté, de rénovation urbaine, de restauration immobilière etc., sont un élément essentiel d'une réelle décentralisation en matière d'urbanisme.

Votre commission souhaite réparer cet « oubli » du projet de loi en posant le principe que les communes doivent avoir la maîtrise des opérations d'aménagement. Notre collègue Michel Giraud vous avait proposé un amendement similaire dans son rapport sur le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

CHAPITRE IV

DES SCHÉMAS D'UTILISATION DE LA MER

Art. 30

L'ambition d'aménager l'espace maritime avait vu le jour avec les schémas d'aménagement et d'utilisation de la mer (S.A.U.M.). Ces schémas, dont l'origine remonte à une décision du Comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.T.) du 26 octobre 1972, ont pour objet de valoriser au mieux les différentes utilisations de la mer et d'arbitrer entre elles, comme ont la possibilité de le faire aujourd'hui les S.D.A.U. et les P.O.S. dont le champ d'application peut s'étendre à la mer.

Deux S.A.U.M. ont abouti ; celui du Pertuis d'Antioche en Charente-Maritime et celui de la rade de Brest.

A l'heure actuelle, des S.A.U.M. sont prescrits par les préfets et élaborés dans un groupe de travail comprenant parfois des élus. Le projet est en général soumis pour avis aux communes intéressées.

Le S.A.U.M. contient un bilan de l'état du secteur, des orientations sur l'utilisation du milieu marin, ainsi qu'une partie de prescriptions réglementaires, destinées à être consacrées par les administrations compétentes (qualité des eaux, prescriptions techniques ou architecturales, réglementation des extractions en mer, etc.)

Le problème de l'opposabilité du S.A.U.M. ne se pose pas actuellement sur le domaine public maritime, puisqu'il n'existe pas de « tiers » ayant des « droits », du fait des pouvoirs discrétionnaires de l'Etat sur son domaine. Les problèmes qui se posent sont ceux :

— de la cohérence des P.O.S. des communes concernées, avec le S.A.U.M. ; le P.O.S. couvre en effet une mince frange littorale du domaine public maritime ;

— de l'opposabilité éventuelle aux tiers pour la partie des prescriptions concernant la frange terrestre.

En définitive, cette cohérence est assurée par une procédure d'approbation en deux temps :

— un arrêté interpréfectoral du préfet de région et du préfet maritime (au titre de ses compétences en mer depuis le décret du 9 mars 1978) approuve le S.A.U.M. ;

— un deuxième arrêté du seul préfet de région, auquel est annexé le même document, donne aux prescriptions du S.A.U.M. force de directive particulière d'aménagement au sens de l'article R.122-1 du Code de l'urbanisme.

Le S.A.U.M. a donc ainsi force supérieure aux P.O.S. qui doivent en respecter les dispositions. Il est opposable aux administrations et aux collectivités publiques, mais pas directement aux tiers.

L'article 30 du projet de loi donne aux schémas d'utilisation de la mer une existence légale et généralise leur champ d'application.

Ces documents seront élaborés conjointement par l'Etat et la région ; ils ne sont que soumis pour avis aux départements et aux communes intéressées. L'approbation résultera d'un décret en Conseil d'Etat.

Les S.A.U.M. constitueront des documents intermédiaires entre les prescriptions nationales ou particulières fixées en application des lois d'aménagement du territoire qu'ils devront respecter et les schémas directeurs ou les P.O.S. qui devront être compatibles avec les dispositions du S.A.U.M.

Si votre commission est persuadée de la nécessité de coordonner les différentes activités qui s'exercent le long du littoral, elle n'approuve pas les dispositions proposées par le gouvernement car elle considère que *celles-ci sont inutiles et contraires à l'esprit de la décentralisation.*

Les schémas directeurs et les P.O.S. permettent tout à fait de prendre en compte la valorisation des différentes utilisations du littoral. Par ailleurs, les articles précédents du projet de loi donnent au représentant de l'Etat les moyens d'imposer ces considérations. Ainsi, par exemple, si une région ou un département décide de créer un port,

les schémas directeurs (art. 22) et les plans d'occupation des sols (art. 27 et 28) devront être compatibles avec le « projet d'intérêt général que constitue la création d'un port. En outre, comme l'Etat participera à l'élaboration des schémas directeurs et du P.O.S., il pourra faire prendre en compte dans ces documents les décisions qu'il prendra en ce qui concerne la gestion du domaine public maritime.

La création des schémas d'utilisation de la mer ne s'avère donc pas nécessaire.

L'article 30 est également contraire à l'esprit de la décentralisation.

Après avoir décentralisé le schéma directeur et le P.O.S., en supprimant, en particulier, la notion d'élaboration conjointe, on crée un document d'aménagement centralisé. L'expérience a montré que lorsque la loi prévoit une élaboration conjointe entre l'Etat et une collectivité publique, le rôle de l'Etat est en pratique prépondérant. Cet article viderait de son sens la décentralisation de l'élaboration des documents d'urbanisme puisque les communes du littoral devraient respecter les plans établis souverainement par l'Etat. En outre, le fait que seule la région participe à l'élaboration de ce schéma introduit une forme de tutelle sur les communes, ce qui est en contradiction avec le principe fondamental posé à l'article 2.

Si l'on pense que l'Etat doit fortement surveiller les pouvoirs donnés aux communes pour l'aménagement de certaines zones sensibles, on ne comprend pas pourquoi cela ne s'appliquerait qu'au littoral. Tout l'espace français mérite une protection. Il faudrait donc créer également des schémas d'utilisation de la montagne, des schémas d'utilisation des zones rurales, des schémas d'utilisation des zones urbaines, etc.

Si l'on considère que les communes sont aptes à prendre seules toutes les responsabilités de l'aménagement et de la protection de l'espace, avec les limites que prévoit la loi, on ne voit pas pourquoi il faudrait appliquer un traitement discriminatoire aux seules communes du littoral.

C'est pour ces raisons que votre commission vous propose de supprimer cet article.

CHAPITRE V

DU PERMIS DE CONSTRUIRE ET DES DIVERS MODES D'UTILISATION DU SOL

La situation actuelle

Plus d'un million et demi d'actes administratifs concernent, chaque année, diverses autorisations d'utilisation du sol : 650 000 permis de construire, 420 000 certificats d'urbanisme, 315 000 certificats de conformité, 12 500 autorisation de lotir, 12 000 autorisations de démolir.

La procédure actuelle d'instruction et de délivrance est assez compliquée et très centralisée.

Pour illustrer l'état présent du droit, on peut étudier le régime du permis de construire dont les règles sont fixées par les articles L. 421-1. à L. 421-9. et R. 421-1. à R. 421-38 du Code de l'urbanisme.

Institué par la loi du 15 juin 1943, le permis de construire est obligatoire pour toute construction, toute modification de l'aspect extérieur ou du volume d'une construction, pour toute adjonction de niveaux supplémentaires et pour tout changement de destination d'une construction existante.

La demande est déposée en plusieurs exemplaires à la mairie ou à un bureau de la direction départementale de l'équipement.

Le permis de construire est instruit par le directeur départemental de l'équipement qui recueille l'avis du maire et consulte les services intéressés (90 cas de consultation ont été recensés (1)). Les communes de plus de 50 000 habitants peuvent, lorsqu'elles disposent d'une organisation technique suffisante et qu'elles ont un P.O.S. rendu public, procéder elles-mêmes au nom de l'Etat à cette instruction ; 18 commu-

(1) Cf. in fine annexe II.

nes bénéficient aujourd'hui de cette disposition, alors que plus de 80 villes remplissent les conditions nécessaires.

L'instruction de la demande consiste à vérifier que le projet est compatible avec les règles d'urbanisme applicables au terrain (implantation, hauteur, densité...) avec les exigences susceptibles d'être formulées par d'autres services publics et avec les équipements qui desservent le terrain (voirie, eau, assainissement...). Par contre, le contrôle ne porte ni sur les règles de construction fixées par le code de la construction et de l'habitation que le constructeur s'engage à respecter en demandant un permis, ni sur les dispositions d'ordre privé imposées par le Code civil (mitoyenneté, droit de passage, etc.).

En règle générale, le délai de réponse à une demande de permis de construire est fixé à deux mois. Il peut être prolongé pour différentes raisons (programmes de construction importants, consultations supplémentaires, etc.). Des sondages montrent que les 3/4 des permis sont délivrés en moins de trois mois.

La décision concernant la demande peut être un refus temporaire ou définitif, une autorisation simple, une autorisation assortie de prescriptions (réalisation d'équipements, cession gratuite de terrain, etc.) ou un sursis à statuer (lorsqu'un document d'urbanisme est en cours d'élaboration).

Une fois accordée, l'autorisation est valable deux ans, c'est-à-dire que le permis de construire est périmé si les constructions ne sont pas entreprises dans un délai de deux ans à compter de la notification ou de l'autorisation tacite.

Le tableau ci-dessous indique l'évolution du nombre de demandes au cours des dernières années :

NOMBRE DE PERMIS DE CONSTRUIRE INSTRUITS ANNUELLEMENT

	Nombre de demandes	Nombre de refus	Nombre de sursis à statuer	Nombre de permis délivrés	Dont permis tacites
1978	646 479	53 924	4 532	568 178	15 986
1979	650 491 + 0,6 %	47 694 11 %	3 280 - 27 %	584 881 (+ 3 %)	10 317 (- 22 %)
1980	679 283 + 4,5 %	45 802 (4 %)	2 638 (- 4 %)	611 607 (4,5 %)	8 700 (- 29 %)

Les propositions du gouvernement

Ce chapitre, qui transfère à la commune des compétences en matière d'autorisation d'occupation du sol et de la plupart d'actes assimilés (1), ne modifie pas fondamentalement les modalités pratiques d'instruction.

L'instruction des demandes pourra, suivant les cas, être confiée aux services municipaux, aux services d'une autre collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale (syndicat de communes, communauté urbaine, etc.) ou aux services de l'Etat.

Le service chargé de l'instruction procédera à toutes les consultations nécessaires et devra recueillir l'avis ou l'accord des autorités ou commissions intéressées, notamment lorsque le permis de construire tient lieu d'une autorisation exigée en application d'une législation ou réglementation autre que l'urbanisme (abords de monuments historiques, protection d'ouvrages militaires, périmètres submersibles, etc.).

La décision sera prise par le maire, sauf dans un nombre de cas limités où elle restera de la compétence de l'Etat, après avis du maire : constructions et installations réalisées pour le compte de l'Etat ; ouvrages de production, de transport et de distribution d'énergie ; constructions et installations réalisées à l'intérieur de périmètres d'opérations d'intérêt national.

Par contre, ce transfert modifie sensiblement le système des responsabilités. Le permis de construire sera délivré au nom de la commune, qui devra assumer les conséquences de ses décisions : recours gracieux, défense devant les tribunaux administratifs, versement des indemnités.

Les observations de la commission

Il est certain que beaucoup de maires souhaitent avoir des pouvoirs accrus en matière de délivrance des permis de construire (2).

(1) Toutes les autorisations d'occupation du sol ne sont pas transférées (cf. le commentaire de l'article 34).

(2) Le fait que de nombreuses communes, qui pourraient instruire et délivrer au nom de l'Etat en vertu de l'article R.421-22, n'aient pas demandé à exercer ce pouvoir, prouve que même parmi les maires des grandes villes, tous ne souhaitent pas délivrer le permis de construire

D'ailleurs, le précédent gouvernement avait déposé, au mois de juin 1979, un projet de loi portant décentralisation en matière d'urbanisme (Sénat, n° 443, seconde session ordinaire 1978-1979). Les dispositions que nous allons examiner sont d'ailleurs très fortement inspirées de ce précédent projet.

Cette décentralisation de la délivrance des autorisations d'occupation des sols pose cependant deux importants problèmes.

— La complexité de l'instruction

L'instruction d'un permis peut se révéler excessivement compliquée (cf. in fine annexe II). La très grande majorité des communes ne pourra pas disposer des services nécessaires pour remplir de manière satisfaisante leurs obligations et le fonctionnement du service public se détériorera (contrôle moins efficace des demandes, allongement des délais, recours plus nombreux, etc.).

— La responsabilité de la commune

Comme le permis de construire sera délivré au nom de la commune, la responsabilité de celle-ci sera engagée.

L'expérience montre que les recours contre les permis de construire sont nombreux et que les conséquences financières d'une erreur peuvent être très lourdes.

**NOMBRE DE RECOURS CONTRE LE PERMIS DE CONSTRUIRE
ET NOMBRE D'ANNULATIONS**

	1978	1979	1980	1981
Recours devant un tribunal administratif	1 414	1 650	1 670	1 827
Recours devant le Conseil d'Etat	163	231	288	354
Annulation par un tribunal administratif	215	219	244	314
Annulation par le Conseil d'Etat ou confirmation d'une annulation d'un tribunal administratif	31	29	32	41

Les recours et pourvois en annulation indiqués dans le tableau ci-dessus sont souvent accompagnés d'une demande de sursis à exécution

de la part des requérants ; en 1981, il y a eu 524 requêtes de sursis à exécution devant les tribunaux administratifs et 49 devant le Conseil d'Etat.

La position de l'administration est confirmée dans trois cas sur quatre. Le taux de décisions attaquées par rapport à l'ensemble des permis délivrés ou refusés est de 2,45 0/00. Le taux d'annulation est donc de 0,6 0/00.

A l'avenir, le nombre de recours risque de croître fortement, ne serait-ce qu'à cause des recours effectués par les maires ou le représentant de l'Etat en vertu de l'article 33 du projet de loi.

Les indemnisations consécutives à une annulation d'un permis de construire peuvent atteindre des sommes importantes comme l'indique le tableau ci-dessous :

Années	Nombre d'affaires	Montant global des indemnisations (environ)
1976	—	1 511 000 FRS
1977	—	14 620 000 FRS
1978	6	260 000 FRS
1979	37	4 600 000 FRS
1980	47	10 000 000 FRS
1981	43	6 800 000 FRS
1982	22	2 980 000 FRS

(1^{re} sem.)

On voit que le nombre d'affaires a tendance à croître. Les sommes versées varient fortement en fonction de l'importance des permis annulés. Aux chiffres du tableau ci-dessus, il faut en plus ajouter les règlements amiables de la « Commission des règlements amiables des contentieux de l'urbanisme », parfois appelée « Commission Barton », du nom de son président.

Il est intéressant de rappeler quelques indemnités versées par cette commission (en millions de francs) :

- Centre de commerce international (Les Halles) 67
- Cité fleurie 4,8
- S.C.I. Jemmapes République 21,2
- Villages de vacances de Plovan 3,5

Comme les permis sont actuellement délivrés au nom de l'Etat, ces sommes sont payées par l'Etat.

A l'avenir, ce sont les communes qui verront leur responsabilité engagée et c'est donc sur elles que pèsera la charge de l'indemnisation. Certes, les communes pourront peut-être s'assurer contre les risques nouveaux qu'elles vont assumer du fait des transferts de compétences et, une partie importante des sommes que l'Etat consacrait aux indemnisations résultant d'une annulation d'un permis de construire sera versée à la dotation générale de décentralisation.

Cependant, il faut bien prendre conscience que la décentralisation des autorisations d'occupation des sols fait peser des risques considérables sur l'équilibre financier des communes. Il se produira très certainement des cas où une commune non assurée se verra contrainte de verser des indemnités qui seront totalement disproportionnées par rapport à ses ressources.

Il serait nécessaire que le gouvernement indique s'il a l'intention de créer un fonds permettant de venir au secours des communes qui seront dans l'incapacité de payer les indemnités auxquelles elles auront été condamnées.

L'instruction d'un permis de construire est une tâche très difficile et les conséquences d'une erreur peuvent être catastrophiques. C'est pour ces deux raisons que votre commission ne peut accepter la logique du gouvernement qui contraint les communes à délivrer les permis de construire. En effet, l'article 16 incite très fortement les communes à se doter d'un plan d'occupation des sols puisque, en l'absence d'un tel document, le territoire est inconstructible en dehors des zones agglomérées. Or, à partir du moment où une commune est dotée d'un P.O.S., c'est **automatiquement** le maire qui délivre les permis de construire.

Le gouvernement place les maires devant un choix impossible à faire : soit ils acceptent que l'on ne construise plus chez eux, soit ils doivent recevoir une compétence qu'ils ne peuvent ou ne souhaitent pas assumer tant pour des raisons administratives qu'à cause des risques que cela peut faire courir à la commune.

C'est pourquoi votre **commission** vous propose un choix plus simple et plus adapté à la réalité et à la diversité de vos communes : les maires qui souhaitent délivrer les permis de construire élaboreront un P.O.S. selon la procédure décentralisée ; ceux qui ne le veulent pas, demanderont que le P.O.S. soit élaboré selon la procédure actuelle et c'est le représentant de l'Etat qui délivrera les permis de construire.

Article additionnel avant l'article 31

Les personnes compétentes pour délivrer un permis de construire

Le premier alinéa de l'actuel article L. 421-2 du Code de l'urbanisme prévoit que « le permis de construire est délivré au nom de l'Etat... ».

Afin de tenir compte de la décentralisation qui va intervenir, votre rapporteur vous propose de modifier cet alinéa et d'énumérer les différentes personnes qui pourront instruire un permis de construire : le maire, lorsque le P.O.S. aura été établi de façon décentralisée, le président d'un établissement public, lorsque le maire lui aura délégué ses pouvoirs, ou le représentant de l'Etat dans le département.

Le deuxième alinéa de l'amendement confie au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les modalités pratiques de la procédure. C'est le décret qui fixera les délais limites d'instruction et qui précisera les cas où un permis tacite pourra être accordé.

Votre commission tient à nouveau à insister auprès du gouvernement pour que les *nouveaux textes réglementaires qui vont paraître soient simples et que l'on n'impose pas aux maires de nombreuses contraintes pour l'exercice de ce pouvoir*. La confiance dans les élus locaux, qui est un des fondements de la décentralisation, doit se traduire non seulement dans les textes législatifs, mais aussi, et sans doute surtout, dans les textes réglementaires d'application.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Art. 31

La délivrance du permis de construire par le maire

L'article 31 du projet de loi pose le principe suivant : dans toutes les communes où un plan d'occupation des sols a été approuvé, le maire délivre le permis de construire au nom de la commune. Cette

compétence peut être déléguée au président d'un établissement public compétent.

Le transfert de compétence au maire est définitif. Cela signifie que même si le P.O.S. de la commune disparaît, c'est le maire qui continuera à délivrer au nom de la commune les permis de construire ; il devra cependant, dans ce cas, recueillir l'avis conforme du représentant de l'Etat, conformément aux dispositions de l'article 32. Il semble en effet difficile pour des raisons de bonne gestion administrative, que l'instruction et la délivrance du permis de construire puissent varier continuellement. Ainsi, une fois que le maire aura obtenu cette compétence, il la conservera définitivement, même si le mode d'exercice de ce pouvoir pourra varier.

Le pouvoir d'évocation que possède le ministre chargé de l'urbanisme, en vertu de l'article R. 421-33, ne pourra s'appliquer aux permis pour lesquels le maire a compétence au nom de la commune puisqu'aucune disposition de ce type ne figure dans le projet de loi. Dans les cas prévus par la loi, seul le maire pourra, sous le contrôle des tribunaux, délivrer une autorisation d'occupation des sols.

Le troisième alinéa de l'article 31 énumère les cas où le permis de construire sera instruit au nom de l'Etat.

Le dernier alinéa de l'article précise la façon dont seront instruits les permis au moment du transfert.

Afin de clarifier les débats et la lecture ultérieure du Code, votre rapporteur vous propose de ne conserver dans cet article que les deux premiers alinéas du projet du gouvernement.

Le futur article L. 421-2-1, ne concernera que les cas où la demande de permis est délivrée par le maire.

Dès qu'un plan d'occupation des sols aura été approuvé, modifié ou révisé selon la procédure décentralisée, les permis seront délivrés par le maire au nom de la commune, sauf dispositions contraires prévues ultérieurement.

Votre commission conserve une partie de la logique de la réforme du gouvernement : ce n'est que lorsque la commune aura réfléchi à son développement et aura établi un document d'urbanisme complet (le P.O.S.), que la délivrance du permis de construire sera décentralisée. Ainsi, une carte communale permettra d'éviter que le territoire de la

commune ne devienne inconstructible, mais elle n'entraînera pas une compétence du maire sur les permis de construire. La décentralisation présente des risques certains. Elle n'est envisageable qu'à condition que les communes aient défini des « règles du jeu » précises et claires. Les communes ne peuvent être plus autonomes que si elles sont plus responsables.

Lorsque le P.O.S. aura été élaboré selon la procédure actuelle ou lorsqu'il existera un autre document d'urbanisme que le P.O.S., c'est le représentant de l'Etat qui délivrera les permis.

Le dernier alinéa de l'amendement est destiné à éviter de mettre les maires dans une position désagréables lorsqu'ils demanderont, pour eux-mêmes, un permis de construire. C'est pourquoi votre rapporteur vous propose, en s'inspirant de l'article L. 122-12 du Code des communes, de prévoir que le conseil municipal désignera un de ses membres pour délivrer le permis de construire lorsque celui-ci concernera le maire.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 31

La délivrance du permis de construire par le président d'un établissement public compétent

Cet article additionnel reprend des dispositions contenues dans le premier alinéa de l'article 31 du projet de loi.

Lorsqu'une commune fait partie d'un établissement public groupant les communes, le maire peut déléguer ses pouvoirs en matière de délivrance des autorisations d'occupation des sols au président de l'établissement public. Le permis sera alors délivré au nom et sous la responsabilité de l'établissement public.

Cette délégation en pourra se faire qu'avec l'accord du conseil municipal et de l'organe délibérant de l'établissement public.

Lors de l'instruction, le président de l'établissement public devra recueillir l'avis du maire.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Art. 32

Les consultations obligatoires

L'article 32 du projet de loi énumère les avis ou les accords que doit recueillir le maire avant de délivrer une autorisation d'occupation des sols.

Le maire doit, en premier lieu, consulter les nombreuses autorités ou commissions compétentes pour examiner les permis de construire. Ces consultations sont liées soit à la localisation, soit à la nature du projet. Il a paru intéressant de publier en annexe du rapport une liste, dont on ne peut pas assurer qu'elle soit exhaustive, des diverses consultations : on en dénombre 90 dont la moitié est obligatoire !

Il serait nécessaire que le gouvernement réexamine cette liste afin de déterminer si toutes les consultations prévues sont réellement nécessaires. *La décentralisation doit s'accompagner d'une simplification des procédures.*

Le maire devra obtenir l'avis conforme du représentant de l'Etat lorsque la demande concernera une construction située sur une partie du territoire non couverte par un document d'urbanisme opposable aux tiers. Comme la commune n'aura pas défini les prescriptions qui s'appliquent à ces zones c'est le commissaire de la République qui veillera à ce que le règlement national d'urbanisme soit respecté. Il faut noter que, selon le projet de loi, ces territoires seront inconstructibles sauf s'ils sont situés dans une agglomération ou si l'on projette un certain type de construction (cf article 16).

Si le P.O.S. est supprimé, c'est toujours le maire qui délivrera, au nom de la commune, les permis de construire ; il devra cependant obtenir l'accord du représentant de l'Etat.

Le maire devra également recueillir l'avis conforme du représentant de l'Etat lorsque la construction sera prévue dans certains périmètres où les règles d'utilisation du sol seront en train d'être élaborées ou sont d'un type tout à fait particulier (enquête publique, élaboration d'un P.O.S., zone d'aménagement concerté, rénovation urbaine).

Votre commission a apporté des modifications formelles à l'article 32. En outre, il a souhaité ajouter un alinéa supplémentaire qui rappelle que les autorités consultées engagent leur responsabilité dans la mesure où l'avis ou l'accord qu'elles donnent peut conditionner la décision du maire.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Article additionnel après l'article 32

Les permis délivrés par le représentant de l'Etat

Cet article additionnel, qui reprend les dispositions du troisième alinéa de l'article 31 du projet de loi, énumère les cas où le permis de construire est délivré par le représentant de l'Etat, au nom de l'Etat, bien que le maire ait normalement une compétence en ce domaine. Il s'agit des hypothèses où un intérêt national existe et est manifestement supérieur aux enjeux normaux de la démocratie locale :

— les constructions réalisées pour le compte de l'Etat ou d'Etats étrangers ; il faut noter que les permis concernant les constructions destinées à la région ou au département seront de la compétence du maire ;

— les ouvrages de la production, du transport, de distribution et de stockage d'énergie ; il serait en effet très difficile d'imposer à E.D.F. de déposer une demande de permis de construire pour chaque poteau d'une ligne électrique qui peut s'étendre sur plusieurs centaines de kilomètres ;

— les constructions réalisées à l'intérieur de périmètres d'opérations d'intérêt national, comme les villes nouvelles ou les grandes zones d'aménagement concerté ; ces périmètres devront être définis par décret en Conseil d'Etat.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel après l'article 32

La mise à disposition des services extérieurs de l'Etat pour l'instruction du permis de construire

Si votre commission s'oppose à la volonté du gouvernement qui impose la décentralisation aux communes, elle souhaite par contre que celle-ci soit possible dès lors que les élus la désirent.

Or, il est certain que beaucoup de maires n'auront pas les moyens financiers suffisants pour créer leur propre service d'instruction du permis de construire. Il faut donc, comme pour l'élaboration du P.O.S., leur offrir la possibilité de faire gratuitement appel aux services de la direction départementale de l'équipement ; à l'heure actuelle on compte environ 6 500 agents qui sont chargés de l'instruction de ces diverses autorisations. Lorsque le service chargé de l'instruction ne sera pas hiérarchiquement rattaché au maire, la responsabilité de ce service sera engagée en cas de faute technique (omission d'une consultation obligatoire, avis incomplet) à moins qu'il n'ait agi en application d'instructions données par le maire.

Pour exercer leur nouvelle compétence, les maires pourront :

— créer leur propre service, ce qui sera très vraisemblablement le cas dans les grandes villes ;

— faire appel à une agence technique départementale ou aux services techniques d'une ville proche ;

— recourir aux services de différents organismes publics ou parapublics : agence d'urbanisme, Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.) ;

— passer une convention avec des organismes privés (par exemple des architectes qui en contrepartie s'engageraient à ne pas exercer sur le territoire de la commune) ;

— ou disposer gratuitement des services extérieurs de l'Etat.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel après l'article 32

La transmission des dossiers de permis de construire

Alors que les articles précédents (les futurs articles L.421-2-1. à L.421-2-5.) concernaient les nouvelles modalités décentralisées d'instruction et de délivrance du permis de construire, cet article additionnel, ainsi que les deux suivants (les futurs articles L.421-2-6. à L.421-2-9.) concerne l'ensemble des permis de construire, quelle que soit la procédure de délivrance.

Le futur article L.421-2-6. impose la transmission des demandes de permis de construire, soit au représentant de l'Etat lorsque c'est le maire qui est compétent, soit au maire lorsque c'est le représentant de l'Etat qui est compétent.

Cette information réciproque des deux autorités permettra de mettre plus rapidement en évidence les cas où un conflit de compétence apparaît. Par ailleurs, cela rendra possible la surveillance des permis délivrés tacitement.

L'article R.421-9 du Code de l'urbanisme contient des dispositions similaires. Maintenant que le maire agit au nom de la commune, et non plus au nom de l'Etat, il est nécessaire d'inscrire dans la loi cette obligation de transmission, car seule la loi peut imposer des contraintes aux collectivités locales. Cet article additionnel permet aussi de satisfaire les dispositions de l'article 13 du projet de loi concernant l'établissement de statistiques.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel après l'article 32

La transmission et la notification de l'autorisation

La loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales, pose deux principes très importants.

Le premier affirme que les actes des autorités communales sont exécutoires de plein droit dès leur publication ou notification aux intéressés et leur transmission au représentant de l'Etat.

Le second principe est que le représentant de l'Etat peut déférer devant le tribunal administratif les actes qu'il estime illégaux ; il peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution et, dans certains cas, le tribunal doit se prononcer dans les 48 heures sur la demande de sursis. On peut faire appel de la décision du tribunal

concernant le sursis devant le Conseil d'Etat qui doit alors se prononcer dans les 48 heures.

Ces dispositions résultent d'un équilibre entre la volonté de supprimer toute tutelle a priori sur les collectivités locales et la nécessité, rappelée par Conseil constitutionnel (1), de permettre au représentant de l'Etat d'assurer sa charge, définie par la constitution, de contrôle administratif et de respect des lois.

Les nouvelles dispositions de l'article 2 et 3 de la loi du 2 mars 1982 permettent de résoudre beaucoup de difficultés qui seraient nées de la première rédaction de la loi. Cependant, on peut se demander si elles peuvent s'appliquer à tous les actes des autorités communales, en particulier sur les décisions d'urbanisme. En effet, en ce domaine, une autorisation accordée peut avoir à très court terme des effets irrémédiables. Si un maire accorde, de manière illégale, un permis de démolir, le représentant de l'Etat peut être obligé d'attendre quatre jours avant d'obtenir un sursis à exécution. Or, en quatre jours, on peut facilement démolir un immeuble qu'il fallait conserver. De même, en quatre jours, il est possible dans certains cas de bâtir une maison. Or, même si l'autorisation était illégale, l'expérience montre qu'il sera impossible d'imposer par la suite sa démolition.

Votre commission vous propose donc d'instaurer un délai de huit jours entre la transmission de la décision au représentant de l'Etat ou au maire et la notification au demandeur. Ainsi, le commissaire de la République ou le maire aura le temps nécessaire pour obtenir une décision de sursis à statuer.

Cette mesure évitera parfois au maire ou à l'Etat de se voir condamné ultérieurement à de fortes indemnisations dues au fait que l'annulation de sa décision interviendra tardivement et que les dommages suscités par son acte seront importants, voire irréparables.

Cet article permettra également une information réciproque du maire et du représentant de l'Etat sur les décisions prises comme le prévoit déjà l'article R.421-36 du Code de l'urbanisme.

Il est certain que les dispositions de cet article additionnel ne respecte pas celles de la loi du 2 mars 1982 modifiée, mais l'application à l'urbanisme des articles 2 et 3 de cette loi pourrait conduire à des catastrophes.

(1) cf. décision n° 82-137 DC du 25 février 1982.

Par ailleurs, le gouvernement lui-même est revenu sur les dispositions votées au mois de juillet 1982 : les articles 22 et 27 du présent projet de la loi prenaient en effet un délai d'un mois avant qu'une délibération d'un conseil municipal ne soit exécutoire.

Il est curieux de constater que le gouvernement a institué ce délai pour des délibérations dont les conséquences pratiques n'apparaissent qu'au bout d'un certain temps. On aurait pu concevoir que la délibération approuvant un schéma directeur soit immédiatement exécutoire. Si ce schéma est illégal, le représentant de l'Etat a assez de temps pour saisir le tribunal administratif avant que les effets de ce schéma ne se fassent sentir.

Par contre, pour une décision difficile (cf. commentaires de l'article 32) et où les conséquences peuvent apparaître rapidement et être très importantes, tant pour la commune si elle voit sa responsabilité engagée, que pour les tiers si une atteinte irrémédiable est portée au cadre de vie, le gouvernement ne prévoit aucun délai permettant au représentant de l'Etat ou au maire de saisir le tribunal et d'éviter ainsi un lourd dommage.

Grâce à cet article additionnel les erreurs certaines et compréhensibles qui apparaîtront dans la délivrance du permis de construire, tant par le maire que par le commissaire de la République, n'entraîneront pas toujours une catastrophe pour les communes et l'environnement.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Art. 33

Le sursis à exécution

L'article 33 du projet de loi accorde au représentant de l'Etat et au **maire** le droit de demander un sursis à exécution contre un permis de construire. La procédure peut être alors celle qui est prévue aux quatrième et cinquième alinéas de la loi du 2 mars 1982 modifiée : le président du tribunal administratif ou un membre du tribunal délégué à cet effet prononce le sursis dans les 48 heures. S'il y a appel de cette décision, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de 48 heures.

Grâce à l'article 33, le maire pourra, s'il le désire, bénéficier, comme le représentant de l'Etat, de cette procédure rapide.

Votre commission vous demande d'adopter cet article amendé formellement.

Article additionnel après l'article 33

L'entrée en vigueur de la décentralisation de la délivrance des permis de construire

Cet article additionnel détermine l'instant où le maire délivrera les permis de construire.

Il est nécessaire de codifier ces dispositions, car votre commission a prévu que cette décentralisation s'effectuera progressivement et selon le souhait des élus.

Le premier alinéa prévoit, en s'inspirant des dispositions de l'article 35 du projet de loi, que le transfert de compétences s'effectuera six mois après qu'un plan d'occupation des sols, élaboré, révisé ou modifié selon la procédure décentralisée, aura été approuvé. Il est précisé que le plan d'occupation des sols doit couvrir « la plus grande partie du territoire de la commune ». La jurisprudence fixera les modalités exactes ; on ne peut pas retenir un critère purement physique (la moitié de la surface) car il est évident que le document d'urbanisme doit concerner essentiellement les zones où la demande de terrains constructibles est importante.

Le délai de six mois permettra au maire de mettre en place les structures qui l'aideront à instruire les demandes de permis de construire.

Le deuxième alinéa de cet article additionnel vise le cas particulier où une commune approuve un plan d'occupation des sols sans être couverte par un schéma directeur. L'article L. 123-3-5 prévoit que le plan d'occupation des sols n'est alors pas opposable tant que la commune n'a pas effectué les modifications demandées par le représentant de l'Etat. Le transfert de compétences en matière de délivrance des permis de construire ne pourra s'effectuer tant que le plan d'occupation des sols n'est pas opposable.

Le troisième alinéa concerne les communes qui possèdent déjà un plan d'occupation des sols approuvé. Une délibération du conseil municipal indiquera si la commune souhaite obtenir les pouvoirs de délivrance du permis de construire. Comme il s'agit, en général, de communes importantes disposant déjà de services techniques, on peut prévoir que le transfert de compétences s'effectuera trois mois après la délibération. A l'article 35 du projet de loi, votre commission vous proposera que cette délibération ne puisse pas intervenir avant six mois ; il semble préférable de laisser aux futures équipes municipales le soin de déterminer si elles souhaitent posséder ce pouvoir.

Le dernier alinéa précise que les demandes de permis de construire sont délivrées selon les modalités prévues au moment de leur dépôt.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Art. 34

Les autres autorisations d'occupation du sol

L'article 34 énumère les autorisations d'occupation du sol qui, comme le permis de construire, peuvent être délivrées par le maire au nom de la commune. Votre rapporteur a souhaité que toutes les nouvelles règles concernant le permis de construire s'appliquent également aux autres autorisations.

Huit autorisations ou certificats sont concernées :

— **L'autorisation de création d'un lotissement.**

Le tableau ci-dessous indique le nombre de lotissements d'habitation créés annuellement :

NOMBRE DE LOTISSEMENTS D'HABITATION CRÉÉS ANNUELLEMENT

	Demandés	Autorisés	Refusés	Sursis à statuer
1978	10 210	9 368	980	161
1979	12 327 (+ 20 %)	9 860 (+ 5 %)	819 — 16,5 %	130 — 19 %
1980	12 618 (+ 2 %)	10 520 (+ 6 %)	787 — 4 %	121 — 6 %

Un lotissement n'est pas seulement une division de terrain soumise à autorisation. Il est aussi une opération d'aménagement consistant à diviser les terrains et à les vendre en vue de leur construction. C'est pour ces deux raisons que la procédure d'autorisation de lotissement vise à faire des lotissements de véritables opérations d'aménagement et non de simples découpages fonciers. Selon la définition juridique, l'autorisation de lotissement s'applique aux divisions faites en vue de l'implantation de bâtiments portant à plus de deux le nombre de lotissements (quatre en cas de partages successoraux). Les divisions qui ne sont pas faites en vue de l'implantation de bâtiments (division et remembrement ruraux), celles qui sont régies par d'autres procédures du Code de l'urbanisme (associations foncières urbaines, zones opérationnelles d'aménagement) et celles de faible importance (deux lots) ne sont pas soumises à autorisation de lotir.

— Le permis de démolir.

Le nombre de permis de démolir délivrés annuellement est indiqué dans le tableau ci-dessous :

PERMIS DE DÉMOLIR

	Nombre de demandes	Autorisés	Refusés
1978	9 299	8 502	180
1979	11 941 (+ 28 %)	10 784 (+ 27 %)	305 (+ 70 %)
1980	14 732 (+ 23 %)	13 405 (+ 24 %)	456 (+ 50 %)

Le permis de démolir a été institué pour simplifier les différentes législations concernant les démolitions : loi de 1913 sur les monuments historiques, loi de 1930 sur les sites, loi de 1948 sur les loyers. Le permis de démolir n'est pas exigé sur tout le territoire français ; il s'applique sur trois types de territoires :

- dans certaines communes où il convient de protéger les occupants et les locataires contre les évictions par démolition (en général, les communes de plus de 100 000 habitants) ;

- dans certaines zones délimitées par les documents d'urbanisme : secteurs sauvegardés, périmètres de restauration immobilière, certains secteurs des P.O.S., périmètres sensibles ou zones d'environnement protégé ;

- dans certaines zones délimitées en application de la législation des monuments historiques et des sites.

— Les autorisations de clôture

Loin d'être un élément mineur d'une construction, une clôture en fait, au contraire, partie intégrante et il convient de prêter attention à son aspect. Les clôtures sont aussi un élément majeur du paysage et peuvent lui porter de graves dommages si elles sont édifiées sans attention.

Pour ces deux raisons, il est apparu indispensable de ne pas négliger cette forme d'occupation du sol et de la soumettre à autorisation. Celle-ci n'est pas applicable aux clôtures nécessaires à l'activité agricole ou forestière ni aux clôtures de chantiers. Elle concerne uniquement les clôtures installées dans des zones de protection particulière des sites et des paysages (commune dotée d'un P.O.S., située dans un périmètre sensible ou dans une zone d'environnement protégé, ou figurant sur une liste dressée à cet effet par le préfet).

— Les autorisations d'installation et de travaux divers

Les installations et travaux divers sont :

- les parcs d'attraction et aires de jeux et de sports dès lors qu'ils sont ouverts au public ;
- les aires de stationnement et les dépôts de véhicules susceptibles de contenir au moins dix voitures et qui ne sont pas déjà réglementés au titre d'une autre législation ;
- les affouillements et exhaussements du sol de plus de 100 m² de surface et de plus de 2 m de hauteur ou de profondeur.

Ces différentes installations et dépôts peuvent porter atteinte au paysage et causer des dommages d'ordre écologique. C'est pourquoi la réalisation de ces installations et travaux, dès lors que l'utilisation ou l'occupation du sol doit se poursuivre pendant plus de trois mois, est soumise à autorisation dans certaines zones particulièrement protégées : communes dotées d'un document d'urbanisme opposable aux tiers (P.O.S. ou Z.E.P.) ou figurant sur une liste dressée à cet effet par le préfet.

En 1980, 330 autorisations d'utilisation du sol de ce type ont été accordées et 32 refusées.

— Les autorisations relatives au camping et au stationnement des caravanes.

Le nombre d'autorisations de ce type au cours de ces dernières années est indiqué dans les tableaux ci-dessous :

AUTORISATIONS D'OUVERTURE DE TERRAINS DE CAMPING

	Nombre de demandes	Autorisés	Refus	Sursis à statuer
1978	657	469	137	39
1979	627	455	105	30
1980	688	464	100	42

AUTORISATIONS D'AMÉNAGEMENT DE CAMPS DE CARAVANES

	Demandes	Autorisés	Refus	Sursis à statuer
1978	72	51	15	5
1979	73	39	12	4
1980	47	26	7	0

L'aménagement et l'ouverture d'un terrain de camping sont soumis à autorisation afin de veiller à ce que l'opération soit compatible avec l'aménagement de la commune et que les règles de confort et de salubrité soient respectées. L'autorisation est nécessaire, d'une manière générale, aux installations de plus de 20 campeurs et 6 abris et, dans les périmètres sensibles, aux installations de plus de 10 campeurs et 3 abris. Pour les mêmes raisons, le stationnement d'une caravane isolée pendant plus de deux mois ou le stationnement de plus de 5 caravanes sur le même terrain est réglementé.

— Les autorisations de coupe et d'abattage d'arbres.

Le code forestier prévoit des régimes d'autorisation concernant l'exploitation de certains bois ou forêts. Le Code de l'urbanisme permet également de contrôler certaines coupes d'arbres non réglementées

au titre du code forestier. L'autorisation de coupe et d'abattage d'arbres concerne ainsi les bois et les forêts situés dans les communes où un P.O.S. est prescrit et dans les espaces boisés classés par un P.O.S., une Z.E.P., une Z.A.C. ou un périmètre sensible. La protection peut concerner des espaces forestiers mais aussi des espaces boisés urbains, des plantations d'alignement le long des rues et même seulement quelques beaux arbres plantés dans un jardin. En 1980, 879 autorisations ont été accordées, 53 refusées et 24 ont donné lieu à un sursis à statuer.

— Les certificats d'urbanisme.

Le nombre de certificats d'urbanisme délivrés annuellement est indiqué dans le tableau ci-après :

**NOMBRE DE CERTIFICATS D'URBANISME
DÉLIVRÉS ANNUELLEMENT**

	Positifs	Négatifs	Total
1978	258 604	105 380	366 512
1979	304 797 (+ 18 %)	111 595 (+ 5 %)	424 355 (+ 15 %)
1980	330 128 (+ 8,5 %)	103 948 (— 7 %)	434 056 (+ 2,3 %)

Tout propriétaire peut souhaiter connaître les possibilités d'utilisation de ses terrains qui dépendent de très nombreuses législations venant limiter le droit de construction. Le certificat d'urbanisme est destiné à informer l'usager. Il peut être demandé soit pour obtenir une information générale sur les règles juridiques publiques applicables au terrain (certificat A), soit pour savoir si l'opération envisagée est possible (certificat B). Dans certains cas, la délivrance d'un certificat d'urbanisme est obligatoire (cession d'une partie de terrain provenant d'une propriété bâtie ou division de terrain en vue de l'implantation de bâtiments qui porte sur deux lots). Il faut rappeler que l'obtention d'un certificat d'urbanisme positif ne veut pas forcément dire que le permis de construire sera ultérieurement accordé.

— **Les certificats de conformité.**

Le nombre de certificats de conformité délivrés annuellement est indiqué dans le tableau ci-après :

NOMBRE DE CERTIFICATS DE CONFORMITÉ

	Accordés	Refus		Total des décisions
		provisoire	définitif	
1978	279 611	20 580	4 584	308 596
1979	283 675 (+ 1,5 %)	20 861 —	5 313 (+ 16 %)	314 064 (+ 1,5 %)
1980	310 284 (+ 9 %)	28 509 (+ 36,5 %)	5 861 (+ 10,3 %)	344 647 (+ 9,7 %)

On peut noter que plus de la moitié des permis de construire font l'objet d'un certificat de conformité.

Le certificat de conformité est destiné à constater que les règles de l'urbanisme qui ont été imposées lors de la délivrance du permis de construire ont bien été respectées. Il est nécessaire, pour la mise en place définitive des primes et prêts à la construction lorsque le logement a été construit avec l'aide de l'Etat. Par ailleurs, il permet de bénéficier de certaines exemptions fiscales.

— **Les autorisations non transférées.**

Il faut noter que toutes les autorisations d'occupation du sol ne sont pas décentralisées. Le gouvernement a laissé à l'Etat le soin de délivrer trois types d'autorisation.

Les autorisations de défrichement (art. L. 311-1 et L. 312-1).

L'autorisation de défrichement des bois des particuliers est délivrée, dans le régime actuel, par le ministre de l'agriculture ou, dans certains cas bien précisés, par le préfet au nom de l'Etat. Elle l'est uniquement par le ministre de l'agriculture pour les bois des collectivités et de certaines personnes morales (art. R. 311-4 et R. 312-1 du code forestier). Ces dispositions s'expliquent aisément par le fait que le contrôle des défrichements est l'un des moyens de garantir la pérennité de l'affectation du sol à la forêt. Il apparaît de ce fait comme un instru-

ment essentiel de la politique forestière et, par là-même, de l'aménagement de l'espace sur le plan national.

Selon le gouvernement, « si ce contrôle était décentralisé, il semble qu'il ne pourrait plus être exécuté avec continuité et cohérence. Seul l'Etat paraît posséder le recul nécessaire pour juger en toute connaissance de causes des différents intérêts locaux en présence et procéder aux arbitrages nécessaires dans un but d'intérêt national.

— *Les autorisations ressortant du code minier.*

La mise en exploitation des carrières est, dans le régime actuel (art. 106 du code minier), subordonnée à une autorisation délivrée sous forme d'arrêté par le préfet. Cet arrêté, précise le décret d'application n° 79-1108 du 20 décembre 1979, « est valable pour l'application tant du code minier que de toute autre législation et réglementation lui donnant compétence pour ce faire ». Ces dispositions permettent au préfet, avant de prendre sa décision, de faire la nécessaire synthèse des intérêts en présence, à un niveau où tous ces intérêts sont représentés, par les différents services de l'Etat, les maires intéressés étant consultés dans le même temps.

Selon les auteurs du projet de loi, « si ce contrôle était décentralisé, au niveau du maire, cette synthèse ne pourrait plus être réalisée car les intérêts en jeu sont rarement du niveau communal, mais pour le moins du niveau départemental. Une carrière assure généralement l'approvisionnement du département et ses nuisances doivent être détectées et combattues également au niveau du département. La carrière en fait, n'a un caractère communal qu'en ce qui concerne son implantation dans une commune donnée, dont elle constitue un des éléments importants de l'aménagement de l'espace. »

En ce qui concerne *les titres miniers*, les concessions de mines sont, au titre de l'article 25 du code minier, octroyées par décret en Conseil d'Etat après enquête publique. Les permis d'exploitation de mines sont accordés par arrêté du ministre chargé des mines, également après enquête publique.

Selon le gouvernement, « le simple énoncé de ces procédures met en évidence leur caractère supra-communal et explique que ces autorisations ne fassent pas l'objet d'un transfert de compétences. »

— *Les autorisations relatives aux installations classées.*

Les installations classées, régies par la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976, comprennent des installations soumises à déclaration et des installations soumises à autorisation ; celle-ci est de la compétence du préfet.

Sont soumises à autorisation les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour le voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publique, l'agriculture, la protection de la nature et de l'environnement, la conservation des sites et des monuments (art. 3 de la loi précitée).

L'autorisation ne peut être accordée que si ces dangers ou inconvénients peuvent être prévenus par des mesures précisées à l'arrêté d'autorisation.

En outre, si elles sont autorisées, l'autorisation peut être subordonnée à leur éloignement des habitations ou des zones destinées à l'habitation, des cours d'eau, des voies de communication, des captages d'eau, etc.

Bien évidemment, les communes sont directement intéressées par l'implantation, sur leur territoire, d'une installation de telle nature qui va conditionner l'aménagement d'une bonne partie de leur espace territorial ; le décret d'application du 21 septembre 1977 prévoit en son article 8 que le conseil municipal des communes concernées est appelé à donner son avis.

Mais cet avis n'est qu'un des éléments d'une procédure infiniment complexe qui comporte entre autre une enquête publique, une consultation des services de l'Etat dans le département, l'élaboration d'un rapport par l'inspection des installations classées, la consultation du conseil départemental d'hygiène, etc.

Selon les auteurs du projet de loi, « le pouvoir de décision ne peut appartenir qu'à une autorité ayant les moyens de procéder à l'analyse et à la synthèse de tous ces documents et qui, investie d'un pouvoir suffisant, pourra imposer ses arbitrages pour faire prédominer l'intérêt général sur tous les intérêts particuliers. »

Il faut cependant remarquer que, si l'autorisation prescrite par la loi du 19 juillet 1976 reste de la compétence du préfet, c'est le maire qui délivrera le permis de construire concernant l'utilisation.

*
* *
*

Il est intéressant de relever les raisons pour lesquelles ces autorisations n'ont pas été confiées aux communes. On peut se demander si des motifs analogues ne pourraient pas être opposés aux autorisations que le gouvernement propose de décentraliser !

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

CHAPITRE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 34

DE LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE ET DES SITES

Dans le texte initial du projet de loi, trois articles (98, 99 et 100) modifiaient la législation concernant la protection et les abords des monuments historiques. Il a semblé absolument nécessaire à tous les rapporteurs des commissions qui se sont saisies du texte de s'inspirer de la réforme que proposait le gouvernement. Il est impossible de décentraliser les pouvoirs en matière d'urbanisme et de délivrance du permis de construire sans proposer en même temps un aménagement des pouvoirs dont disposent les architectes des Bâtiments de France.

La situation actuelle

La France compte actuellement 12 250 édifices classés parmi les monuments historiques et 20 750 édifices inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, soit au total 33 000 monuments historiques qui déterminent aux termes de l'article 1 de la loi du 31 décembre 1913, un périmètre de protection d'un rayon de 500 mètres.

Selon l'article 13 *bis* de cette même loi, toute demande de permis de construire ou de démolir située dans ce périmètre de protection et en visibilité ou covisibilité avec le monument, doit recevoir l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France, tandis que l'article 13 *ter* stipule que les modifications autres de l'état existant doivent être soumises à l'avis simple de l'architecte des Bâtiments de France. C'est ainsi que près d'un permis de construire sur cinq doit être transmis à un architecte des Bâtiments de France.

A l'origine, la loi de 1913, qui est la charte fondamentale de la protection du patrimoine architectural français était conçue pour la protection des édifices majeurs, c'est-à-dire un nombre limité de monuments ; la protection ne concernait que des abords très significatifs et d'une superficie restreinte. L'article 1 de la loi du 31 décembre 1913, permet de classer des immeubles pour isoler, dégager, mettre en valeur le monument lui-même.

Ainsi, la politique de protection des abords des monuments historiques n'a été envisagée à ses débuts que pour un nombre très limité d'édifices.

Ce n'est que depuis la loi du 25 février 1943 qui introduit deux articles supplémentaires à la loi de 1913 que la protection des abords connaît une expansion considérable s'expliquant par le fait qu'elle devient automatique, chaque monument historique protégé induisant autour de lui une servitude de protection.

On a assisté alors à une multiplication des abords d'autant plus important que les protections des monuments historiques ne se limitent plus aux édifices majeurs du territoire et concernent de plus en plus une grande variété d'édifices.

Si l'on considère l'ensemble des textes existants relatifs à la protection des ensembles historiques, on constate que nous disposons d'une législation abondante, complexe et qui se superpose fréquemment :

- législation de 1913 sur les monuments historiques,
- protection des abords des monuments historiques,
- création de secteurs sauvegardés (loi de 1962),
- inscription à l'inventaire des sites des quartiers présentant une grande qualité architecturale et urbanistique,
- application au titre des plans d'occupation des sols de dispositions de protections créées par la loi du 31 décembre 1976,
- création de zones de protection autour des monuments historiques (loi du 2 mai 1930). La loi de 1930 a entraîné par ailleurs la création de 1 760 sites inscrits dont les architectes des Bâtiments de France n'ont qu'un simple pouvoir d'avis et de 2 294 sites classés dans lesquels, seul le ministre peut autoriser des travaux.

Pour instruire toutes les demandes, gérer et surveiller tous les espaces, il n'y a que 187 architectes des Bâtiments de France, 46 inspecteurs des sites, 22 délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement et une vingtaine de fonctionnaires de catégorie A à Paris. Compte tenu des faibles moyens matériels dont disposent ces différents fonctionnaires les architectes des Bâtiments de France sont malheureusement souvent un ultime obstacle, alors qu'ils devraient être un premier conseil.

Propositions de votre commission

L'ensemble de la législation actuelle a certes permis de préserver la silhouette traditionnelle des villes et villages de France. Une adaptation est cependant nécessaire car les lois actuelles créent parfois des servitudes inutiles et ne permettent pas toujours une protection parfaitement efficace.

La notion des abords doit être revue car son caractère automatique n'est satisfaisant ni pour les protecteurs de l'environnement, ni pour ceux qui souhaitent voir leur ville évoluer. Il faut créer des règles simples, claires et efficaces.

La nécessité d'une réforme est apparue depuis longtemps. Notre collègue, M. Pierre Ceccaldi-Pavard affirmait l'année dernière dans son rapport pour avis sur les crédits budgétaires pour 1982 consacrés à l'urbanisme : « ..., ainsi que votre rapporteur le réclame depuis plusieurs années, une redéfinition du champ d'intervention des architectes des Bâtiments de France et un renforcement de leurs moyens matériels permettraient d'éviter que cette nécessaire politique de protection soit souvent mal supportée par les administrés. Il serait, en particulier, nécessaire de définir une politique des abords qui permettrait d'établir, en collaboration avec les élus locaux, des cahiers des charges ou des recommandations connus de tous. »

Les propositions de votre commission répondent exactement aux vœux de notre collègue.

Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain pourront être instituées, à l'initiative des collectivités locales, ou avec leur accord, après enquête publique et avis du collège régional du patrimoine et des sites ; la création de ce collège est proposé par la commission des Affaires culturelles. Un arrêté signé par le représentant de l'Etat dans la région sera pris à cet effet.

Ces zones auront pour objet de fixer des prescriptions en matière d'architecture et de paysages dans un périmètre délimité. Ces prescriptions seront annexées au plan d'occupation des sols.

A l'intérieur de ces zones, tous les travaux de construction, de démolition, de transformation, de modification de l'aspect des monuments seront soumis à autorisation spéciale après avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France.

Si le maire est en désaccord avec l'avis de l'architecte des Bâtiments de France, le représentant de l'Etat dans la région, après consultation du collège régional du patrimoine, pourra émettre un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France.

En outre, à l'intérieur du périmètre délimité par chaque zone, les servitudes d'utilité publique résultant des dispositions de la loi du 31 décembre 1913 en matière de protection du champ de visibilité des immeubles classés ou inscrits, seront remplacées par les prescriptions régissant chaque zone. Il en sera de même des servitudes instituées par la loi du 2 mai 1930.

La modification proposée par la loi de 1913 sur les abords de monuments historiques est un aménagement facultatif et réversible offert aux communes dans le souci de remédier aux imperfections bien connues et ponctuelles d'un système de protection qui a fait par ailleurs ses preuves et ne saurait être remis en cause.

La réforme repose sur trois principes :

— Mieux associer les élus à la gestion du patrimoine et obliger tous les intervenants à un effort de connaissance, et de réflexion sur le patrimoine, sur la légitimité de sa protection, et sur son évolution contemporaine. Le sens et la logique de chaque intervention doivent être clairs et connus de tous par avance.

— Limiter le pouvoir exorbitant des architectes des Bâtiments de France, aussi bien par un pouvoir de contrôle et d'évocation du ministre compétent que grâce à un droit d'appel de la commune sur l'avis de l'architecte des Bâtiments de France. De plus le collège régional sera une instance d'élaboration de doctrine précieuse pour les tâches de gestion quotidienne des architectes des Bâtiments de France.

— Maintenir la responsabilité de l'Etat en matière de protection du patrimoine ; il s'agit d'une demande de très nombreux élus qui ne contestent pas la loi mais l'application qui en est faite ; de plus, l'abandon de cette responsabilité par l'Etat serait le glas de toute grande politique nationale qui implique une cohérence scientifique des doctrines d'inventaires, de protection et de conservation du patrimoine sur l'ensemble du territoire et de leur évolution au fur et à mesure du progrès des connaissances. Enfin, certains choix délicats entre intérêt public national de protection, et intérêt collectif d'un aménagement local, s'ils étaient laissés sous la totale responsabilité de la commune ou du département ou même de la région, placeraient les collectivités dans une situation non seulement embarrassante, mais arbitraire en les obligeant à prendre en compte à elles seules un intérêt national en conflit parfois avec les intérêts locaux des habitants.

Cette réforme n'apparaît pas comme une disparition des trois grandes lois de protection des patrimoines (1913, 1930, 1962) mais bien comme une amélioration et une adaptation au contexte de la décentralisation.

Article additionnel après l'article 34

Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain

Cet article additionnel décrit la procédure d'élaboration des zones de protection du patrimoine architectural et urbain qui se substitueront aux différentes zones de protection actuelles.

Le premier alinéa souligne que ces zones ne peuvent pas être créées contre la volonté des communes. Si les élus sont satisfaits du système actuel ils ne réclameront pas l'application des dispositions de ce chapitre. L'objet de la protection est élargi par rapport à celui qui est prévu dans la loi de 1913 : les quartiers et les sites pourront susciter la création d'une zone de protection. En fait, à l'heure actuelle, la loi de 1913 permet déjà, grâce à un léger détournement de procédure, une telle protection : on classe un monument sans intérêt particulier et cela permet de surveiller l'évolution de tout un quartier. Cela revient donc à mettre le droit en conformité avec la pratique.

Le deuxième alinéa prévoit que des prescriptions peuvent être imposées à l'intérieur de ces zones. Cependant, à la différence de la situation actuelle, ces obligations seront à l'avance connues de tous puisqu'elles figureront dans le cahier des prescriptions de la zone.

Le troisième alinéa prévoit la procédure d'élaboration d'une telle zone. Tous les intéressés seront consultés : les habitants exprimeront leur opinion lors de l'enquête publique ; le conseil régional du patrimoine et des sites vérifiera que la doctrine qu'il a établie est respectée ; le conseil municipal de la commune intéressée donnera son accord ; le représentant de l'Etat arrêtera la zone en ayant au préalable vérifié que les objectifs nationaux de sauvegarde du patrimoine sont bien pris en compte. Le ministre pourra, s'il le souhaite, évoquer tous les projets concernant la création de zone de protection du patrimoine.

Le dernier alinéa impose l'annexion des dispositions de la zone au plan d'occupation des sols, ce qui permettra une parfaite publicité.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel après l'article 34

Les autorisations d'occupation du sol dans les zones de protection du patrimoine architectural et urbain

Cet article définit le régime des autorisations d'occupation du sol dans les zones de protection instituées en vertu de l'article précédent.

Le premier alinéa reprend les dispositions de l'article 13 de la loi du 31 décembre 1913 modifiée : toute modification de l'aspect d'un immeuble compris dans une zone de protection du patrimoine est soumise à une autorisation spéciale et l'architecte des Bâtiments de France doit donner son accord.

C'est un élément essentiel pour la protection de notre patrimoine.

Le second alinéa introduit une nouveauté dans le droit actuel. Lorsque le maire n'est pas d'accord avec une décision de l'architecte des Bâtiments de France, il peut faire appel auprès du représentant de l'Etat dans la région. Celui-ci émettra un avis qui se substituera à celui de l'architecte des Bâtiments de France. Il devra au préalable consulter le conseil régional du patrimoine et des sites. De même que le ministère suit pratiquement toujours l'avis de la commission supérieure des monuments historiques, il est très vraisemblable, que le commissaire de la République de la région suivra l'avis émis par le conseil régional du patrimoine. En pratique, c'est donc la décision de ce dernier qui s'imposera à tous. Cette disposition met fin au pouvoir discrétionnaire et sans appel de l'architecte des Bâtiments de France.

Il est également prévu que le ministre peut évoquer tout dossier dont est saisi ce fonctionnaire.

Le dernier alinéa de l'article prévoit les amendes applicables aux infractions aux dispositions du premier alinéa : 2 000 à 500 000 F.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel après l'article 34

Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain et les servitudes de la loi du 31 décembre 1913

Cet article est l'élément fondamental de la simplification de la législation sur la protection des monuments historiques et des sites que vous propose votre commission.

A l'heure actuelle, tout monument historique inscrit ou classé génère dans un rayon de 500 mètres autour de lui une zone uniforme et automatique de protection. Ce système mécanique ne correspond que rarement aux besoins.

Votre commission vous propose donc de prévoir que la zone nécessaire à la protection du monument puisse être adaptée à chaque cas.

Le premier alinéa de l'article prévoit que la zone de protection de 500 mètres créée par la loi du 31 décembre 1913 ne soit plus applicable dès lors que le monument est compris dans une zone de protection du patrimoine architectural et urbain. Les servitudes de la loi de 1913 ne s'appliqueront plus non seulement à l'intérieur de la zone de protection du patrimoine mais aussi à l'extérieur de cette zone.

Lors de la définition du périmètre de la zone de protection du patrimoine, on veillera à inclure tous les immeubles qui méritent une surveillance particulière en raison de leur proximité d'un monument historique.

Les servitudes de la loi du 31 décembre 1913 ne s'appliqueront plus également aux immeubles situés en dehors de la zone de protection du patrimoine, même s'ils sont situés à moins de 500 mètres d'un monument classé (dans la mesure où celui-ci est compris dans la zone de protection du patrimoine).

Ainsi, les servitudes d'utilité publique définies lors de la création de la zone de protection du patrimoine architectural et urbain pèseront sur tous les immeubles nécessaires, mais que sur ceux-ci.

Le deuxième alinéa précise qu'à l'intérieur de la zone de protection du patrimoine, il n'y a que les prescriptions instituées par cette zone qui s'appliquent. Les servitudes de la proximité d'un monument

historique situé en dehors de la zone de protection du patrimoine ne s'appliquent pas aux immeubles situés à l'intérieur de cette dernière ; par contre, elles continuent à s'appliquer en dehors de cette zone.

Ainsi, à l'intérieur de la zone de protection du patrimoine, ne s'appliquent que les prescriptions arrêtées par le représentant de l'Etat dans la région.

Le dernier alinéa abroge les articles 17 à 20 de la loi de 1930 qui instituaient des zones de protection autour des monuments naturels et des sites inscrits. L'article 28 de la loi de 1930 qui est également abrogé instituait une procédure très lourde pour définir des zones de protection autour des monuments historiques. A l'avenir, il sera plus simple d'utiliser la procédure créée par ce chapitre.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

CHAPITRE VI

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Art. 35

Entrée en vigueur de la décentralisation de la délivrance des permis de construire

L'article 35 détermine la date à laquelle le maire instruira le permis de construire. Le gouvernement prévoit que ce transfert se produit automatiquement six mois après la publication de la présente loi pour les communes qui sont déjà dotées d'un P.O.S. approuvé.

Le deuxième alinéa de l'article stipule que pour les autres communes, le transfert se réalise le premier jour du sixième mois suivant la date à laquelle un P.O.S. couvrant la plus grande partie du territoire de la commune a été approuvé.

Votre commission a estimé souhaitable de codifier ces dispositions et il vous a proposé un article additionnel après l'article 33 (le futur article L. 421-2-9 du Code de l'Urbanisme).

La seule disposition transitoire qu'il souhaite laisser dans cet article 35 concerne la délibération demandant le transfert des compétences en matière de permis de construire pour les communes déjà dotées d'un P.O.S. Cette délibération ne pourra intervenir qu'après un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la présente loi. Cela permettra de laisser le choix aux futures équipes municipales.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Art. 36

**Prorogation pour une durée de deux ans
des directives d'aménagement national**

L'article 36 donne aux directives d'aménagement national (directives littorales, directives montagnes et directives concernant les zones de bruit des aérodromes) valeur de prescription nationale pour une durée de deux ans au sens de l'article 15 de la présente loi.

Il faudra donc que les lois d'aménagement du territoire interviennent dans les deux prochaines années.

Par un amendement, votre commission a précisé que l'on ne pouvait plus créer de nouvelles directives d'aménagement national selon la procédure ancienne. Le gouvernement devra utiliser les lois d'aménagement du territoire.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Art. 37

**Le régime des documents d'urbanisme
en cours d'élaboration**

L'article 37 prévoit que les documents d'urbanisme en cours d'élaboration pourront continuer à être établis selon les nouvelles règles, sans qu'il soit besoin de renouveler les actes accomplis antérieurement. Par exemple, un P.O.S. qui en sera à la phase de l'enquête publique, pourra être directement approuvé par le conseil municipal. Il ne sera pas nécessaire de reprendre toute la procédure au départ.

Sous réserve d'une modification formelle votre commission vous demande d'adopter cet article car cela permettra de simplifier l'élaboration des documents d'urbanisme en cours d'études.

Art. 38

Le délai de mise en application de l'article 16

L'article 38 prévoit que les dispositions de l'article 16 (inconstructibilité des terrains en dehors d'un P.O.S.), ne seront pas applicables

pendant une durée de deux ans, à compter de la publication de la présente loi, aux communes qui dans un délai de 6 mois à compter de cette même date, ont arrêté un projet de P.O.S.

Le délai de mise en application de l'article 16 semble trop court à votre rapporteur. Compte tenu des échéances électorales et des études considérables que demande l'élaboration d'un projet, il semble tout à fait irréaliste de penser que beaucoup de communes pourront adopter un projet de P.O.S. d'ici 6 mois.

Votre commission vous propose donc d'accorder un délai de 3 ans aux communes pour approuver un document d'urbanisme opposable aux tiers.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Art. 39

Définition des projets d'intérêt général

L'article 39 indique que la nature des projets d'intérêt général qui permettront aux représentants de l'Etat dans le département de s'opposer à un schéma directeur ou à un P.O.S. sera fixée par décret en Conseil d'Etat.

Ce dernier définira aussi la qualité des « autres intervenants » mentionnés dans les mêmes articles.

Votre rapporteur vous a proposé, à l'article 23 *ter*, de codifier ces dispositions. L'article 39 devient donc inutile.

Votre commission vous demande de supprimer cet article.

Art. 40

Modifications du Code de l'urbanisme

L'article 40 du projet de loi codifie toutes les dispositions des articles antérieurs et effectue un certain nombre de modifications formelles dans le Code de l'urbanisme.

Votre commission a amendé cet article dont de nombreuses dispositions se révèlent maintenant inutiles puisque la codification a été effectuée directement lors de l'examen des articles. Cependant, un certain nombre de paragraphes proposés par le Gouvernement demeurent. Les paragraphes 1, 2 et 3 de l'amendement sont destinés à changer la terminologie du Code de l'urbanisme en fonction des dispositions des précédents articles.

Votre commission n'a pas repris le paragraphe 6 du projet du gouvernement qui supprimait l'article L. 121-3 du Code de l'urbanisme. Cet article crée des établissements publics d'études et de recherches qui peuvent être chargés des études d'urbanisme et de l'élaboration des documents ; leur conseil d'administration est composé de représentants de l'Etat et, pour plus de la moitié, de représentants des communes et des départements. Il ne semble cependant pas souhaitable de supprimer une possibilité de coopération qui existe. C'est pourquoi votre rapporteur maintient l'article L. 121.3 du Code de l'urbanisme.

Le paragraphe 4 de l'amendement, qui reprend le paragraphe 9 de l'article 40, permet d'associer la région et le département à l'élaboration du schéma directeur, même lorsque celle-ci est effectuée selon l'ancienne procédure.

Le paragraphe 5 de l'amendement prévoit que même lorsqu'un P.O.S. est élaboré selon la procédure actuelle (centralisée), le département peut, à sa demande, être associé à cette élaboration.

Le paragraphe 6 permet au conseil municipal de ne pas rendre opposable le plan d'occupation rendu public, même lorsque celui-ci a été élaboré selon la procédure actuelle.

Le paragraphe 7 de l'amendement, qui reprend le paragraphe 14 du projet de loi, harmonise les dispositions concernant l'opposabilité d'un P.O.S. avec un article précédemment voté (possibilité pour la commune de ne pas rendre opposable aux tiers un P.O.S. au moment de la publication).

Le paragraphe 8, comme le paragraphe 16 du projet de loi, harmonise la terminologie du Code de l'urbanisme.

Le paragraphe 9 (paragraphe 17 du projet de loi) abroge l'article L. 123-10 qui concerne l'annexion des servitudes aux P.O.S., car ces dispositions ont été reprises dans le futur article L. 126-1.

Le paragraphe 10 (paragraphe 21 du projet de loi) prévoit que le schéma directeur et les P.O.S. doivent être compatibles avec le schéma directeur de la région parisienne.

Le paragraphe 11 (paragraphe 23 du projet de loi) permet de modifier légèrement la procédure d'élaboration des plans de sauvegarde et de mise en valeur. Il institue en particulier une consultation du conseil municipal de la commune intéressée.

Le paragraphe 12 (paragraphe 25 du projet de loi) harmonise la terminologie du Code de l'urbanisme.

Le paragraphe 13 (paragraphe 29 du projet de loi), donne compétence au maire ou au représentant de l'Etat pour les avis en matière de travaux non soumis à l'obligation du permis de construire.

Le paragraphe 14 (paragraphe 30 du projet de loi) impose un permis de démolir dans les zones de protection du patrimoine architectural et urbain.

Les paragraphes 15 et 16 codifient les dispositions concernant l'urbanisme de la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 par statut particulier de la région de Corse (compétences).

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

SECTION 2

DU LOGEMENT

Le second domaine que le gouvernement affirme vouloir décentraliser est le logement.

Il est certain que les maires souhaitent avoir une influence beaucoup plus grande sur les décisions qui sont prises en ce domaine. Ils voudraient en particulier pouvoir choisir comment seront affectées les sommes distribuées par l'Etat. La répartition des aides entre le secteur locatif, le secteur en accession à la propriété et l'amélioration de l'habitat ne correspondent pas toujours aux vœux et aux besoins des populations locales. Les élus municipaux sont sûrement les personnes qui peuvent le plus facilement déterminer quels sont les besoins prioritaires qu'il faut satisfaire. Malgré cette nécessité, le gouvernement n'a pas décentralisé les compétences dans le domaine du logement. La section 2 n'énumère en fait que des déclarations d'intention et ne modifie pas réellement la répartition des pouvoirs : c'est toujours l'Etat qui déterminera les opérations qu'il entend financer.

La situation actuelle

Le logement bénéficie depuis 1977 de deux grands types d'aides : les aides à la pierre et les aides à la personne. Il existe quatre grands types d'aides à la pierre :

— le prêt locatif aidé (P.L.A.) défini par la loi du 3 janvier 1977 , il s'agit d'un prêt bonifié par l'Etat utilisé essentiellement par les organismes H.L.M. pour la construction de logements locatifs sociaux ;

— le prêt aidé à l'accession à la propriété (P.A.P.) défini également par la loi du 3 janvier 1977 ; c'est un prêt bonifié par l'Etat pour financer des opérations réalisées par des constructeurs publics ou privés ou des constructeurs individuels ;

— la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (P.A.L.U.L.O.S.) définie par le décret du 29 août 1977 ; ce sont des subventions pour l'amélioration des logements sociaux ;

— la prime à l'amélioration de l'habitat (P.A.H.) définie par la loi du 29 décembre 1976 ; ce sont des subventions destinées, sous certaines conditions, aux particuliers qui améliorent leur logement.

Les aides à la personne sont constituées par l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) et les différentes formes d'allocations logement versées par les caisses d'Allocations familiales.

Le projet de budget pour 1983 prévoit que 10,4 milliards seront consacrés au lancement de logements locatifs nouveaux et 10 milliards seront destinés à l'accession à la propriété ; 700 millions seront destinés à l'amélioration de l'habitat. 4,7 milliards de francs d'aides personnalisées au logement (A.P.L.) devraient être versés.

Depuis longtemps, les communes et les départements, et depuis quelques années les régions interviennent par des aides complémentaires dans le domaine du logement.

L'effort financier des communes est important, très variable, et difficilement appréhendable. Celles-ci interviennent d'une part en faveur des particuliers (aide sociale, accession à la propriété, amélioration de l'habitat), d'autre part en faveur des organismes d'H.L.M. par des aides directes ou indirectes (garanties d'emprunts, exemption de T.L.E., etc.).

L'aide des départements est très importante, 10 F par habitant en moyenne en 1979, avec un éventail allant jusqu'à plus de 50 F. La moitié de ces aides vont aux particuliers (principalement prêts complémentaires à l'accession à la propriété), 20 % aux communes (dont la moitié pour subventionner la réalisation de lotissements communaux) et 30 % aux organismes (H.L.M., etc.). On notera la part importante de l'aide consacrée à l'accession, l'intérêt fort et permanent pour les lotissements communaux (qui se développent surtout en milieu rural), et l'effort croissant pour l'amélioration de l'habitat (opérations programmées d'amélioration de l'habitat).

L'aide des régions, relativement faible en 1979, s'est très fortement développée depuis cette époque.

Les propositions du gouvernement

Le gouvernement n'a pas voulu décentraliser la décision en matière de logement. Il faut reconnaître qu'une telle réforme aurait entraîné de grands bouleversements.

La décentralisation des aides à la personne est difficile à réaliser car ces aides sont distribuées par des caisses autonomes. Par ailleurs, ces aides traduisent la solidarité nationale et elles doivent continuer à être financées par l'Etat et versées par souci d'équité suivant un barème national unique. On aurait cependant pu imaginer que, comme le gouvernement le prévoyait pour les prestations d'aide sociale prévues par le code de la famille, le montant et les conditions d'attribution des aides personnelles au logement soient déterminés par les collectivités locales. Celles-ci auraient dû respecter les minima prévus par la loi.

La décentralisation des aides à la pierre susciterait aussi également de graves difficultés.

L'industrie du bâtiment est un domaine essentiel dans l'évolution de la conjoncture économique d'un pays. Si l'Etat n'a plus les moyens d'agir directement sur le nombre de constructions neuves réalisées, il perd un moyen efficace de politique économique. En République Fédérale d'Allemagne, le gouvernement ne peut relancer ou ralentir l'activité économique grâce au logement car la décision en ce domaine dépend en grande partie des collectivités locales.

En outre, la mise en œuvre des aides à la pierre fait intervenir, au niveau national, deux masses financières distinctes :

— l'ensemble des autorisations de programme budgétaires inscrites au budget de l'Etat aux fins de subventions et de bonifications des prêts ;

— les possibilités globales de financement, en total de prêts, dans chaque circuit financier en fonction de ses ressources propres.

Ainsi, chaque prêt aidé résulte de la combinaison d'une ressource monétaire (prêt de base financé sur les ressources de la Caisse des dépôts et consignations ou du Crédit foncier) et d'une subvention de bonification inscrite au budget de l'Etat. Par exemple, en 1982, le montant du prêt moyen P.L.A. est d'environ 300 000 F ; il coûte en autorisations de programme 135 000 F. Le montant moyen du prêt P.A.P. est de 270 000 F ; son coût en autorisations de programme est de 60 000 F.

L'exemple cité plus haut montre que le rapport du coût en autorisations de programme par rapport au prêt est d'environ 1 à 4,5 pour un P.A.P., alors qu'il n'est que de 1 à 2,2 pour un P.L.A. ; il est évident que, si les collectivités locales avaient le pouvoir de répartir elles-mêmes l'utilisation des autorisations de programme, il y aurait un ris-

que immense de déséquilibre du système financier français selon que les autorités locales choisiraient d'aider le secteur locatif ou le secteur d'accession à la propriété. C'est pourquoi il n'est pas prévu une décentralisation en ce domaine pour l'ensemble des régions françaises.

La décentralisation de l'aide au logement ne pourrait se produire que si le circuit de l'épargne était entièrement régionalisé. On n'aurait cependant pu imaginer, par exemple, d'attribuer une partie des aides à la pierre aux collectivités locales : 80 % du montant actuel demeuraient financés par l'Etat et les 20 % restants seraient accordés aux collectivités locales qui pourraient répartir ces sommes comme elles l'entendent entre des programmes d'amélioration, d'accession à la propriété ou de logements locatifs.

L'article 17 de la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la Corse (compétences) décentralise, au profit de la région de Corse, la répartition des aides à la pierre. Chaque année, cette région sera informée du montant global d'autorisations de programme qui lui est réservé ; on lui communiquera également les possibilités qui lui sont ainsi offertes en matière de divers prêts (prêts en accession à la propriété, P.A.P., prêts locatifs aidés, P.L.A., primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale, P.A.L.U.L.O.S. prêts à l'amélioration de l'habitat, P.A.H.). La région déterminera la façon dont elle souhaite que ces aides à la pierre soient mises en application et le ministère de l'urbanisme et du logement assurera la transformation de ces aides budgétaires en prêts.

La région de Corse peut ainsi répartir un montant global d'aides budgétaires entre différentes formes de prêts. Elle peut, selon ses priorités, favoriser l'accession à la propriété, l'amélioration de l'habitat ou le secteur locatif.

La section 2 du titre II du présent projet de loi n'offre absolument pas une telle possibilité de choix aux autres régions françaises.

Les propositions du gouvernement ne reviennent en fait qu'à constater des situations existantes ou à présenter des intentions qui ne sont absolument pas contraignantes.

L'Etat décidera toujours en dernier ressort du montant et de l'affectation des sommes qu'il consacre au logement. Aucune décentralisation n'est réalisée en ce domaine.

Art. 41

Les compétences de la région en matière d'habitat

L'aide des établissements publics régionaux en faveur de l'habitat s'est fortement développée depuis plusieurs années.

En 1979, les régions ont surtout consacré leurs efforts à l'amélioration de l'habitat, aux économies d'énergie (aide complémentaire à la P.A.L.U.L.O.S.) et à la réalisation de logements sociaux en milieu urbain (subvention complémentaire à la subvention de l'Etat pour ses charges foncières).

Ce mouvement a été freiné en 1981 par la publication du décret n° 81-149 et de la circulaire du 13 février 1981 limitant l'aide des régions en matière de logement aux organismes ayant passé une convention avec l'Etat. Depuis l'abrogation de ce décret intervenue le 11 juin 1981, de nombreuses régions ont élargi le champ de leurs interventions et certaines ont entrepris l'élaboration de véritables politiques régionales de l'habitat, intégrant les objectifs économiques, sociaux et qualitatifs, et mettant en jeu des sommes parfois très importantes :

— promotion de nouveaux modes constructifs, promotion de matériaux régionaux ; ex : bois de pin en Aquitaine, action pour l'augmentation de la productivité ;

— soutien de la recherche et de l'innovation dans les domaines techniques, urbanistiques et architecturaux « Palmarès régional de l'habitat » ; mise en place de « Plans Constructions » régionaux ;

— actions en faveur des professions, notamment P.M.E. et artisans, création d'emploi (ex : Bretagne) ;

— politique énergétique, habitat bioclimatique, etc. ;

— action en faveur de l'amélioration de l'habitat.

L'harmonisation des interventions de l'Etat et des régions a conduit à étudier l'établissement de contrats Etat-régions, assurant une bonne coordination de leurs interventions respectives. Un premier contrat a été signé en mars 1982 avec la région Nord-Pas-de-Calais.

L'action des régions prend des formes très variées : financement d'études, aides directes aux communes (ex : pour réaliser leurs lotissements), aides aux organismes d'HLM, aides accordés aux entreprises et aux particuliers, etc.

L'article 41 ne fait que constater la pratique actuelle.

Le premier alinéa rappelle les compétences de la région en matière d'action économique. Votre rapporteur a apporté des modifications formelles à cet alinéa afin d'harmoniser ces dispositions avec celles de l'article 59 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, modifiée, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Afin de bien marquer qu'il appartient à la commune, conformément aux dispositions de l'article 43, de déterminer les priorités en matière d'habitat, votre commission a précisé que la région établissait des prévisions.

Le deuxième alinéa permet à la région de compléter l'aide de l'Etat. Elle pourra accorder également des subventions à l'acquisition et à l'aménagement de terrains à bâtir. Il ne faudrait pas que le gouvernement prenne prétexte de cette possibilité accordée à la région pour diminuer son effort budgétaire destiné à compenser la surcharge foncière.

Le dernier alinéa permet à la région d'aider, si elles le souhaitent, toutes les actions menées en faveur du logement.

Bien évidemment, les régions ne pourront mener, comme c'est le cas actuellement, toutes ces actions que dans la mesure où elles ont dégagé les ressources financières nécessaires. Aucun transfert de ressources n'est prévu à ce titre dans la loi, puisqu'il n'y a pas de décentralisation.

Cet article ne fait que rappeler aux régions qu'elles peuvent, si elles en ont les moyens financiers, intervenir dans le domaine de l'habitat.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi que les amendements qu'elle vous a proposés.

Art. 42

Les aides sociales au logement accordées par le département

Depuis de nombreuses années, les départements pratiquent une politique de l'habitat qui prend de multiples formes : aides aux communes et aux organismes d'HLM, amélioration du parc existant, formation des intervenants, promotion des opérations programmées,

mise en valeur du patrimoine architectural, etc... En 1979, on estimait que l'aide des départements au logement représentait en moyenne 10 francs par habitant.

L'article 42 du projet de loi ne concerne que les aides à la personne. Les départements pourront, s'ils le souhaitent et surtout s'ils ont les ressources financières nécessaires, compléter les aides personnelles au logement. Ainsi, comme cela se passe parfois actuellement, les habitants pourront recevoir, en complément de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) ou de l'allocation logement, une aide versée par le département.

L'article 42 n'empêchera pas les conseils généraux de continuer à mener également une politique d'aide à la pierre.

Votre commission vous propose d'adopter sans modification cet article qui ne fait que constater la situation actuelle et qui n'accorde aucune nouveau droit au département.

Art. 43

Les programmes locaux de l'habitat

L'article 43 invite les communes à définir les opérations qu'elles souhaiteraient voir réalisées en priorité ; ces programmes locaux de l'habitat devront prévoir des actions en faveur des mal-logés. La loi ne laisse donc pas les communes entièrement libres dans la définition de leurs priorités.

Comme le montrera l'article 45, l'Etat n'est pas lié par ces programmes locaux de l'habitat qui ne sont en fait que le catalogue de souhaits des élus municipaux. On peut seulement espérer que cet article incitera les communes à réfléchir davantage à leurs besoins en matière d'habitat et permettra une meilleure information du représentant de l'Etat pour la répartition des crédits.

Votre commission vous propose d'adopter cet article amendé formellement.

Art. 44

Le conseil départemental de l'habitat

Le niveau départemental a vu depuis quelques années la multiplication des commissions spécifiques, qui nuisent à une approche globale des problèmes de logement avec toutes leurs implications urbanistiques, sociales et économiques.

L'article 44 prévoit le regroupement de tous les comités et conseils existant au niveau départemental en un « conseil départemental de l'habitat » unique, qui se substituera aux différents organismes existant actuellement :

- Comité départemental HLM,
- Commission départementale d'amélioration de l'habitat,
- Commission de contrôle des attributions de logements,
- Commission départementale de l'APL,
- Commission départementale de coordination pour le logement des immigrés,
- Comité départemental d'aide au logement,
- Commissions de conciliation relatives aux impayés de loyer et aux mesures d'expulsion,

Le conseil départemental de l'habitat cumulera les attributions de tous les comités et commissions cités ci-dessus. Il pourra s'organiser en sous-commissions spécialisées pour le traitement de problèmes spécifiques. Son unité lui donnera un pouvoir d'orientation beaucoup plus important que celui des commissions actuelles.

Il est nécessaire que le gouvernement informe le Parlement de ses intentions en ce qui concerne la composition de ce conseil qui devrait rassembler des élus locaux, des maîtres d'ouvrage, des représentants de la profession du bâtiment, des représentants socio-professionnels et des usagers.

Votre commission n'a pas voulu que la commission départementale des rapports locatifs, créée par la loi Quilliot, et destinée à améliorer les rapports entre bailleurs et locataires soit comprise dans ce conseil départemental de l'habitat qui est essentiellement chargé d'aider le représentant de l'Etat à déterminer les actions en faveur du logement.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Art. 45

La répartition des aides de l'Etat en faveur de l'habitat

L'article 45 détermine le mode de répartition des crédits. On s'aperçoit qu'en fait aucun changement profond n'intervient par rapport à la situation actuelle.

Le premier alinéa rappelle que les aides de l'Etat sont réparties dans la loi de finances entre les actions d'intérêt national et les interventions locales.

Le deuxième alinéa accorde au représentant de l'Etat dans la région le soin de répartir les crédits entre les départements en tenant compte des priorités régionales. Le commissaire de la République régional n'est donc absolument pas lié par les priorités définies par la région.

Votre commission a souhaité qu'il y ait également une consultation du conseil régional.

Le troisième alinéa détermine le mode de répartition des crédits au sein du département. Le représentant de l'Etat doit établir la programmation des crédits sur la base des programmes locaux de l'habitat. Ici encore, on s'aperçoit que le commissaire de la République n'est pas tenu de suivre les souhaits de la commune. Les priorités qui seront retenues continueront donc d'être définies selon des principes qui ne sont pas toujours explicables. Votre commission a souhaité que le conseil départemental de l'habitat soit consulté.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Article additionnel après l'article 45

Les garanties d'emprunt en matière de logement

L'article 6 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, limite les possibilités pour une commune d'accorder à une personne de droit privé sa garantie à un emprunt. Des dispositions similaires sont prises à l'article 49 en ce qui concerne le département.

Ces restrictions sont destinées à éviter qu'une collectivité locale ne s'engage dans des opérations risquées qui pourraient avoir des conséquences financières graves pour les finances locales et qui seraient une atteinte à la liberté du commerce. Cependant, ces dispositions limitent les possibilités d'emprunt des organismes sociaux dans le domaine du logement. Les sociétés anonymes d'HLM (1) et les sociétés d'économie mixte ne pourront pas obtenir des garanties de la commune ; or les organismes prêteurs, (essentiellement la Caisse des prêts aux organismes d'HLM, la Caisse des dépôts et consignations et le Crédit foncier de France), qui octroie les prêts P.L.A. et P.A.P. conditionne très souvent l'attribution de ses prêts à l'accord d'une garantie d'une collectivité locale. Toute solution de remplacement à cette garantie s'avère soit plus onéreuse, comme l'hypothèque bancaire, soit très limitée comme le fonds de garantie de la caisse des prêts aux organismes d'HLM (C.P.H.L.M.), soit même impossible si l'organisme est à la fois emprunteur à l'égard d'un organisme financier et prêteur à l'égard d'un accédant à la propriété.

En outre, il faut noter que les garanties octroyées en faveur du logement correspondent à des activités créant des biens qui, en règle générale, ont tendance à prendre de la valeur. Les risques pour les finances locales sont donc limités.

Afin de ne pas limiter la construction de logements sociaux et pour que les communes aient une réelle possibilité d'aider les programmes sociaux de logements, votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

(1) Les organismes d'HLM, de droit public ou de droit privé, bénéficiaient depuis longtemps de la garantie des collectivités locales (loi Bonneray du 23 décembre 1912). C'est pourquoi le Code des communes dispensait les garanties d'emprunt accordées à un organisme d'HLM de l'approbation préfectorale nécessaire pour d'autres bénéficiaires.

SECTION 7

DE LA PLANIFICATION, DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Cette section regroupe des dispositions très hétérogènes relatives à la planification, à la coopération intercommunale, à l'aménagement rural et aux missions interministérielles d'aménagement touristique.

L'examen de cette section a été l'occasion pour la commission de s'interroger sur le transfert de compétences en matière agricole.

Dans une très large mesure, la définition de la politique économique dans le secteur agricole n'est pas assurée directement par la puissance publique nationale puisque la France est tenue par les obligations résultant de la mise en œuvre de la politique agricole commune (P.A.C.).

Dès lors que les caractéristiques institutionnelles et la nature même de l'action économique des pouvoirs publics dans le domaine agricole limitent les possibilités de transfert de compétences, la décentralisation ne peut porter, en cette matière, que sur les interventions publiques qui contribuent, en amont et en aval, à l'amélioration de la productivité des exploitations ou à la valorisation des productions.

1. — *Les services techniques extérieurs du ministère de l'agriculture*

Les ingénieurs et les techniciens, en poste dans les directions départementales de l'agriculture et dans les différents services régionaux spécialisés, ont été mis à la disposition des conseils généraux et des conseils régionaux, conformément aux dispositions de la loi sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Le présent projet de loi prévoit que cette situation sera maintenue pendant une période de trois ans, en sorte que l'organisation concrète de la nouvelle répartition des attributions entre l'Etat et les autres collectivités territoriales permette une restructuration des services de l'Etat et des services décentralisés compétents dans le secteur agricole.

2. — *L'enseignement et la formation professionnelle agricole*

Selon le projet initial du gouvernement, l'Etat continuera à assurer la responsabilité du contenu des programmes, de la délivrance des diplômes, de la formation et de la gestion des fonctionnaires de l'enseignement agricole. La région se verra attribuer le pouvoir de décision en matière de construction d'équipements et d'entretien des lycées et collèges agricoles. Les décisions en ce domaine seront prises par le représentant de l'Etat dans la région, conformément à un programme élaboré par le conseil régional. Comme dans les autres secteurs de l'enseignement, le département assurera une compétence générale en matière de transports scolaires pour les élèves fréquentant des établissements agricoles.

A la suite des « états généraux du développement agricole », une réorganisation de l'action des pouvoirs publics en matière de formation continue et de développement sera entreprise. On peut prévoir que les interventions en ce domaine, conduites et financées par les pouvoirs publics, continueront à s'articuler autour de l'activité des lycées agricoles. Les réformes projetées devraient toutefois préserver les attributions des organisations professionnelles en matière de formation et de développement.

3. — *Les aménagements fonciers agricoles*

Le projet de loi prévoit, dans ses articles 93 et 94, le transfert aux départements des responsabilités dans le domaine du remembrement et des travaux connexes qui étaient, jusqu'alors, pris en charge par l'Etat.

Il convient d'observer que les départements contribuaient déjà au financement des opérations de remembrement.

Votre commission, considérant l'importance de la restructuration foncière par l'amélioration de la productivité des exploitations, exprime le vœu que ce transfert de compétence n'aboutisse pas à un désengagement de la puissance publique vis-à-vis du remembrement et des travaux d'aménagement foncier exécuté dans son prolongement.

— *L'hydraulique agricole*

Le drainage et l'irrigation sont pour de nombreuses régions rurales les conditions préalables à un accroissement du potentiel productif agricole. Cette caractéristique explique que le budget de l'Etat ait

consacré, dans les années récentes, des sommes importantes à ces opérations d'aménagement foncier (88 millions de francs pour les travaux d'intérêt national et 235 millions de francs pour des travaux de caractère régional).

En ce domaine également, les régions et les départements ont de longue date relayé l'effort financier de l'Etat. Le ministère de l'agriculture prévoit de conserver ses attributions pour ce qui concerne des opérations d'hydraulique agricole de grande envergure. Les travaux d'hydraulique d'intérêt local seront décentralisés au niveau du département.

4. — *Les actions d'aménagement rural*

a) *Les sociétés d'aménagement régional*, créées en application de la loi du 24 mai 1951 modifiée par la loi du 8 août 1962, pourront, si les régions le souhaitent, continuer à exercer leurs attributions en matière d'aménagement agricole et rural.

b) *Les plans d'aménagement rural*

L'article 92 du projet de loi prévoit que les chartes intercommunales, élaborées pour donner un contenu opérationnel à la coopération intercommunale, prendront la forme, dans les régions rurales, de plans d'aménagement rural (P.A.R.).

c) *L'animation socio-culturelle en milieu rural*

Les actions d'animation dans le domaine social, culturel et sportif sont fréquemment menées dans les régions rurales par des associations agréées par le ministère de l'agriculture : les foyers ruraux. Jusqu'à présent, les crédits alloués par l'Etat pour certains équipements et pour les programmes d'animation menés par ces associations transitaient par leur fédération nationale. Le transfert des compétences prévoit de confier aux régions la responsabilité de la gestion des crédits contribuant à l'animation et au développement socio-culturel en milieu rural. Or, on peut observer, dans certains départements, que des rivalités entre les fédérations d'associations d'animation et d'éducation populaire trouvaient leur prolongement dans des difficultés de financement rencontrées par ces fédérations auprès des conseils généraux. Il serait donc souhaitable que les ministères concernés mettent au point,

avec les fédérations nationales d'animation rurale et d'éducation populaire, les conditions des interventions futures des régions dans le financement de ces associations.

d) *Les équipements publics ruraux*

L'alimentation en eau potable, l'assainissement et le traitement des eaux usées, la collecte et l'élimination des ordures ménagères, l'électrification rurale, les aménagements d'accueil et d'animation, qui constituent l'essentiel des aides d'équipement en milieu rural, sont d'ores et déjà dans le domaine des compétences des départements et des communes. L'Etat apporte à ces travaux un concours financier par la voie de subventions spécifiques. Ces subventions sont appelées à disparaître dès lors que sera instituée la dotation globale d'équipement des départements.

Il est cependant prévu de maintenir le fonds d'amortissement des charges d'électrification (F.A.C.E.) qui permet le financement de programmes complémentaires grâce au produit d'une taxe sur la consommation d'électricité perçue sur l'ensemble du territoire.

La réforme prévue quant aux modalités de gestion du F.A.C.E. consistera à confier au conseil général la responsabilité de l'utilisation de l'enveloppe de crédits de ce fonds allouée à chaque département.

Le fonds national pour le développement des adductions d'eau (F.N.D.A.E.), institué par une loi du 14 août 1954 et financé en partie par une redevance sur le prix de l'eau et par un prélèvement sur les recettes du Pari Mutuel Urbain, sera également maintenu. Conformément à la politique de décentralisation, la gestion du F.N.D.A.E. sera prise en charge au niveau national par un conseil de gestion qui opérera la répartition des crédits entre les régions et, au niveau départemental, par le conseil général qui décidera de l'utilisation des dotations au profit des communes.

e) *L'habitat rural*

Les concours attribués jusqu'alors par le budget de l'Etat pour l'aide à l'amélioration de l'habitat rural et pour l'aide à l'habitat autonome des jeunes agriculteurs, seront désormais gérés par les départements.

f) Les équipements touristiques en espace rural

La principale innovation prévue en ce domaine par le projet de loi consiste dans le transfert aux départements de la gestion des crédits consacrés à l'aménagement des gîtes ruraux. Sur ce plan également, il convient de rappeler que les dotations allouées par l'Etat étaient d'ores et déjà complétées dans de nombreux départements par des crédits accordés par les conseils généraux.

g) Les jardins familiaux

Les aides accordées par la puissance publique nationale à l'acquisition de terrains en vue de l'aménagement de jardins familiaux par des populations rurales non agricoles (2,25 millions de francs en 1982) seront désormais placées sous la responsabilité du département.

*
* *

Comme votre commission le soulignait à propos des opérations de remembrement, il sera décisif pour l'aménagement et le développement des campagnes que les collectivités territoriales prennent effectivement le relais de l'Etat pour la contribution au financement des opérations d'équipement agricole et rural. En cette matière également, les conditions de calcul de la dotation globale d'équipement détermineront la capacité effective des régions, des départements et des communes à contribuer à l'aménagement des zones rurales.

Art. 91

Régime et planification

Cet article rappelle deux principes : celui de la participation des régions à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan de la nation et celui de la planification propre aux régions. En outre, il explicite le rôle des régions dans la politique d'aménagement du territoire et complète la procédure d'élaboration des plans des régions.

En ce qui concerne la **planification nationale**, ce texte reprend des dispositions figurant déjà dans d'autres lois adoptées au cours de la présente année.

La loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification précise les modalités de la participation des régions à l'élaboration et à l'exécution du plan de nation. A cet effet, la loi prévoit que les régions pourront conclure avec l'Etat des contrats de plan.

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, modifiant la loi instituant les établissements publics régionaux, a prévu notamment que le conseil régional « concourt par ses avis à l'élaboration du plan national ».

Les règles concernant la participation des régions à la planification nationale sont donc déjà définies dans les textes en vigueur. Tout au plus peut-on noter que le premier alinéa de l'article 91 du projet conforte les compétences de la région en matière d'aménagement du territoire, mais celle-ci n'est-elle pas englobée dans le champ de la planification, le plan déterminant « les choix stratégiques et les objectifs à moyen terme de développement économique social et culturel de la nation » ? Par ailleurs l'article 59 de la loi du 2 mars 1982 prévoit que « ...le conseil régional... a compétence pour promouvoir... l'aménagement de son territoire... »

A propos de la **planification régionale**, on doit formuler les mêmes observations que pour le plan de la nation. En outre, on relève dans les textes traitant des plans des régions des différences formelles.

Selon la loi du 29 juillet 1982, le plan de la région détermine les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la région. Le Gouvernement apprécie la **compatibilité des plans des régions entre eux ainsi qu'avec le plan de la nation**. Seules des actions compatibles avec les objectifs du plan de la nation peuvent être prévues par les contrats de plan conclus entre l'Etat et les régions.

Selon la loi du 2 mars 1982, **le conseil régional** élabore et approuve le plan régional, dans le respect des orientations du plan national et des normes et critères fixés par la loi portant approbation de ce dernier.

Selon le projet en discussion, **la région** établit, dans le respect des orientations du plan national et des normes ou critères qu'il définit, un **plan régional de développement économique et social** qu'elle met en œuvre directement dans les domaines de sa compétence.

Quant à la **procédure d'élaboration des plans des régions**, la loi du 29 juillet 1982 prévoit que le plan de la région est élaboré et approuvé après — notamment — la consultation des **départements**, la loi du 2 mars 1982, modifiant la loi de 1972 relative aux régions, précise que le conseil régional consulte les **collectivités territoriales intéressées pour l'élaboration du plan régional**.

Le projet propose que le plan **régional** soit établi après consultation des départements, des communautés urbaines, des communes chef-lieu de département ainsi que des communes ou groupements de communes de plus de 100 000 habitants.

Votre commission approuve le principe de cet élargissement des consultations obligatoires dans la procédure d'établissement des plans des régions.

Après s'être interrogée sur l'opportunité de traiter un même sujet selon des termes voisins mais non identiques et de surcroît dispersés dans plusieurs textes, votre commission a estimé qu'il est souhaitable que les compétences des régions en matière de planification figurent expressément dans le projet de loi relatif au transfert de compétences ; elle propose donc d'adopter cet article sans modification.

Art. 92

Les chartes intercommunales d'aménagement

De nombreuses communes se sont déjà regroupées pour élaborer et mettre en œuvre des politiques locales concernant des domaines très divers.

Dans les zones rurales, depuis 1970, des plans d'aménagement rural (P.A.R.) sont élaborés et mis en œuvre à l'initiative des préfets. Ces plans n'ont pas un caractère contraignant, mais ils constituent un recueil des objectifs de développement d'une zone rurale et des moyens à mettre en œuvre pour parvenir aux résultats attendus. Les plans d'aménagement rural définissent des orientations pour les activités agricoles, forestières ou artisanales de la zone ; ils comportent des programmes d'équipement, de mise en valeur et de protection des ressources de la région considérée.

A ce jour, 260 P.A.R. ont été mis à l'étude, 80 ont été approuvés ; 9 400 communes représentant 150 000 km² — soit environ un tiers de l'espace rural — et 6 millions d'habitants sont concernés par des P.A.R. Au cours des dernières années, on a assisté à une diminution de la moyenne des superficies visées par les P.A.R. qui atteint 1 à 2 cantons aujourd'hui, et à une accélération de la procédure d'élaboration.

Votre commission approuve le principe de la décentralisation des P.A.R. afin de rendre aux collectivités la maîtrise de la réflexion sur leur propre développement. Il est souhaitable que les communes qui le désirent puissent s'associer pour élaborer ensemble un programme de développement et d'équipement local. Il est convenable que ces chartes prennent la forme de P.A.R. dans les zones rurales, ce qui suppose une modification du décret n° 70-487 du 8 juin 1970 qui régit actuellement les P.A.R. Le premier alinéa de cet article a été approuvé par votre commission sous réserve d'un amendement formel.

En revanche, votre commission estime anormal que la coopération intercommunale axée sur le développement d'un ensemble de communes soit assortie de contraintes directes ou indirectes portant atteinte à la liberté des communes ; or tel est bien l'objet du deuxième alinéa de cet article. Votre commission estime inopportun d'établir une hiérarchie entre les chartes intercommunales — qui doivent être des documents d'orientation économique — et les documents d'urbanisme définissant les règles d'utilisation du sol. Le Gouvernement entend réserver des aides supplémentaires aux communes qui élaboreront des chartes intercommunales (cf. article 122 du projet de loi) ; une telle démarche est contraire au principe de liberté auquel votre commission est très attachée. Dans l'amendement qu'elle vous soumet, votre commission vous propose de supprimer cet alinéa.

Enfin, le troisième alinéa de cet article propose une amodiation des procédures relatives au remembrement et la réglementation des semis et plantations forestières lorsque ces procédures sont mises en œuvre dans une zone concernée par un P.A.R. Ces problèmes étant distincts des chartes intercommunales, votre commission vous propose de traiter ce sujet dans un article additionnel ci-après et donc de supprimer cet alinéa.

En conséquence, votre commission vous propose d'adopter cet article sous réserve des amendements précédents.

Article additionnel après l'article 92

Rôle des communes en cas de remembrement ou de réglementation des semis et plantations forestières dans une zone visée par un P.A.R.

Le projet de loi n'entend pas modifier la procédure de remembrement ou remettre en cause les compétences du représentant de l'Etat en matière forestière ; la décentralisation s'applique exclusivement aux décisions et au financement et non aux modalités d'exécution.

Le dernier alinéa de l'article 92, que votre commission propose de supprimer, prévoit que lorsqu'un P.A.R. a prévu la mise en œuvre des procédures précitées, le représentant de l'Etat le fait en association avec les communes concernées.

Actuellement, la mise en œuvre de l'une de ces procédures résulte d'un acte du préfet, commissaire de la République. Les communes participent à la procédure par l'intermédiaire du maire ou de son représentant qui est membre de droit de la commission communale d'aménagement foncier. Le projet vise à associer les communes à ces procédures. Le terme « association » a paru imprécis, aussi votre commission lui préfère-t-elle celui de consultation afin de ne pas créer des incohérences. En effet, le projet n'interdit pas au représentant de l'Etat dans le département de prescrire un remembrement approuvé par le département ou de réglementer les semis forestiers dans des zones concernées par un P.A.R. — qui n'aurait pas prévu expressément de telles opérations — ou dans d'autres zones du département. En ce cas, les procédures de droit commun sont applicables. Si le terme « association » était interprété dans un sens large, on instituerait un deuxième type de procédure susceptible d'engendrer des discriminations ; ceci serait inopportun. Cependant, pour tenir compte de l'attention portée par certaines communes au remembrement ou à l'afforestation dans le cadre d'un P.A.R., on doit prévoir leur consultation préalable par le représentant de l'Etat dans le département.

A cette fin, votre commission vous propose d'adopter l'article additionnel qu'elle vous soumet.

Art. 93

Programme départemental d'aide à l'équipement rural

L'article 93 prévoit que le département établit un programme d'aide à l'équipement rural, notamment en ce qui concerne l'aménagement foncier, les travaux hydrauliques d'intérêt local, etc. Ce programme doit prendre en compte les priorités définies par les communes.

Votre commission considère que le dernier alinéa de cet article relatif au fonds de concours pour le financement du remembrement trouverait mieux sa place dans l'article 94 qui porte sur l'aménagement foncier. Elle vous propose donc un amendement de suppression de cet alinéa qui sera rétabli à l'article suivant.

Sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous demande d'adopter cet article.

Art. 94

Transfert des compétences afférentes au remembrement au département

Selon la législation en vigueur telle qu'elle ressort des dispositions du titre premier du livre premier du code rural, la charge des dépenses occasionnées par le remembrement incombe à l'Etat. Celui-ci apporte en outre une participation financière aux opérations de réorganisation foncière entraînées par des échanges amiables. Il importe de préciser que ces concours de l'Etat ne portent, au sens strict, que sur les dépenses effectuées pour les opérations de réaménagement du parcellaire ; les travaux connexes au remembrement (chemins, hydraulique, améliorations forestières...) font l'objet de subventions spécifiques distinctes, quant à leur régime, du remembrement proprement dit.

Les collectivités locales apportent d'ores et déjà une contribution financière à la réalisation du remembrement. Celle-ci s'effectue par un fonds de concours départemental institué par la loi n° 75-621 du

11 juillet 1975. Ce fonds peut en outre être alimenté par une participation des propriétaires concernés si une majorité qualifiée d'entre eux le demande ; cette contribution des propriétaires ne peut excéder 20 % du coût des opérations de remembrement.

On observe que, sans attendre la décentralisation et le transfert de compétences qui s'ensuit, les collectivités locales et les établissements publics régionaux participent de manière substantielle au financement des travaux de réorganisation foncière. Ainsi, en 1981, les crédits du budget de l'Etat consacrés au remembrement s'élevaient à 384,4 millions de francs, cependant que les concours départementaux et locaux atteignaient 116,8 millions de francs, soit 31 % des crédits d'Etat (pour une superficie remembrée de l'ordre de 350 000 ha).

Si l'on considère que l'achèvement du remembrement (et dans certains cas la mise en œuvre d'une deuxième réorganisation du parcellaire) constitue une priorité de la politique agricole nationale, on est conduit à préconiser la poursuite, sinon l'intensification de l'effort mené jusqu'à présent par les collectivités publiques en faveur du remembrement. Or on doit déplorer un certain désengagement budgétaire au cours des années récentes (+ 1,3 % d'accroissement du montant des autorisations de programme de 1981 à 1982).

Il est décisif, pour l'accroissement de la productivité des terres agricoles que la décentralisation n'entraîne pas une diminution de l'action en vue de la réorganisation foncière. Il conviendra donc que les départements confirment la priorité donnée à l'aménagement des structures foncières.

L'Etat conservera une compétence résiduelle en matière de remembrement pour trois types d'opérations : les travaux effectués en application de programmes communautaires, les réalisations mises en œuvre dans le cadre de grandes actions d'aménagement du territoire, et les initiatives à caractère expérimental ; en 1983, ces contributions de l'Etat aux opérations de remembrement s'élèveront à 66 millions de francs.

L'objet du présent article tend à transférer au département la mission de concourir au financement des travaux de remembrement engagés par les communes et aux opérations d'échanges amiables effectuées par les propriétaires en modifiant les dispositions des articles 19, 21, 21-1, 32-1 et 38 du code rural. A cette liste d'articles du code rural, votre commission vous propose d'ajouter les articles 18 et 25 qui traitent de la responsabilité de l'Etat en matière de remembrement ; elle

vous soumet un *amendement* à cet effet qui permet en outre de rectifier des erreurs matérielles. Enfin, elle vous demande d'adopter un *amendement* tendant à insérer dans cet article 94 l'alinéa supprimé précédemment à l'article 93, relatif au fonds de concours pour le financement du remembrement.

Compte tenu des observations formulées précédemment et des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le présent article.

Art. 95

Les missions interministérielles d'aménagement touristique

Il existe actuellement cinq missions interministérielles d'aménagement touristique dont les moyens financiers figurent dans le budget du ministère du plan et de l'aménagement du territoire. En 1982, les autorisations de programme affectées à ces missions étaient les suivantes : 25 millions de francs pour l'aménagement touristique du Languedoc-Roussillon ; 48 millions de francs pour l'aménagement de la côte aquitaine ; 22,54 millions de francs pour l'aménagement et l'équipement de la Corse ; 2,15 millions de francs pour la protection et l'aménagement de l'espace naturel méditerranéen ; 16,3 millions de francs pour l'aménagement du plateau de Valbonne.

Ces missions, créées à des moments différents, ont des objectifs divers qui, pour certaines d'entre elles, dépassent très largement le tourisme. Tel est le cas en particulier pour celle du plateau de Valbonne, chargée de mener une série de programmes axés sur l'installation d'entreprises tertiaires et d'activités de recherche.

La formule de la « mission » a été retenue pour entreprendre de grandes opérations d'aménagement animées par l'Etat en collaboration avec les collectivités locales. Ces structures administratives n'ont pas un caractère permanent : ainsi par exemple, la mission Aquitaine exercera ses activités jusqu'en 1985.

Le projet de loi ne vise en fait que trois de ces missions : la mission Languedoc-Roussillon prendra fin au 31 décembre 1982 ; quant au plateau de Valbonne, l'aménagement de Sophia Antipolis est conduit par le Symival, syndicat mixte réunissant les collectivités locales concernées.

Le premier alinéa du présent article prévoit qu'en ce qui concerne les missions interministérielles d'aménagement touristique, les transferts résultant de la présente loi seront effectués à la demande des collectivités bénéficiaires, les modalités du transfert étant précisées par des conventions avec l'Etat.

Votre commission approuve ce principe d'un transfert progressif — mais définitif — aux collectivités locales, des attributions des missions interministérielles. Vu le nombre des collectivités concernées par les missions, votre commission estime qu'une coordination chronologique est nécessaire. Aussi vous propose-t-elle un amendement en ce sens.

Par ailleurs, cet article tend à autoriser les régions à confier des missions aux sociétés régionales d'aménagement rural ; votre commission estime que cette question, distincte de la précédente, doit être traitée dans un article additionnel ultérieur.

Votre commission vous soumet donc un amendement tendant à une nouvelle rédaction du présent article, reprenant — sous réserve de modifications formelles — et complétant le premier alinéa du texte du projet. Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Article additionnel après l'article 95

Possibilité pour les régions de confier des missions aux sociétés d'aménagement régional

La loi n° 51-592 du 24 mai 1951, relative aux comptes spéciaux du Trésor pour l'année 1951, modifiée par la loi n° 61-933 du 8 août 1961, a prévu que pour de grandes opérations de mise en valeur de certaines régions, l'étude, l'exécution, voire l'exploitation ultérieure des ouvrages peuvent faire l'objet d'une mission générale ou d'une concession à un établissement public, à une société d'économie mixte ou à tout organisme dans lequel les personnes publiques détiennent la majorité du capital. En application de ce texte, six sociétés d'aménagement rural ont été instituées, leurs activités s'exercent principalement dans les domaines de l'aménagement rural et de l'agriculture.

Ces sociétés ont été créées pour assurer un effort d'adaptation soutenu dans des régions défavorisées. Il s'agit de :

— la société du Canal de Provence et d'aménagement de la région provençale (S.C.P.) créée en 1959 dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ;

— la Compagnie nationale d'aménagement de la Région du Bas-Rhône-Languedoc (C.N.A.B.R.L.) créée en 1956 en Languedoc-Roussillon ;

— la Compagnie d'aménagement des côtes de Gascogne (C.A.C.G.) créée en 1959 en Midi-Pyrénées ;

— la Compagnie d'aménagement rural d'Aquitaine (C.A.R.A) créée en 1971 ;

— la Société pour la mise en valeur des régions Auvergne et Limousin (SOMIVAL) créée en 1964 ;

— la Société pour la mise en valeur agricole de la Corse (SOMI-VAC) créée en 1958.

Leurs activités sont les suivantes :

— L'aménagement hydraulique : le développement de l'agriculture étant souvent conditionné par la maîtrise d'eau, le programme de la plupart de ces sociétés s'est orienté prioritairement vers la réalisation de grands ouvrages hydrauliques destinés à assurer la desserte en eau de l'espace rural pour l'irrigation.

— La mise en valeur agricole et forestière : étude des sols et du milieu naturel, assistance technique auprès des agriculteurs et des éleveurs, amélioration des structures foncières, organisation de la production agricole et des producteurs, assainissement des zones humides, boisement.

— Le développement et l'organisation économique : le rôle des sociétés d'aménagement régional est aussi de concevoir et de réaliser des aménagements de manière globale et coordonnée au moyen d'opérations concourant à des titres divers au développement régional : aide au maintien et à la création d'emplois (ateliers artisanaux et industriels) ; amélioration des villages et de l'habitat ; vulgarisation agricole et animation ; promotion du tourisme (plans d'eau, villages de vacances, grands complexes touristiques).

Ces sociétés ont la forme de sociétés anonymes, leur mission est définie par l'Etat pour une période de cinq ans. En 1982, ces sociétés ont reçu du budget de l'Etat 254 millions de francs.

Le projet de loi propose que, dans le cadre de leurs nouvelles compétences, les régions puissent, comme l'Etat, confier des missions à ces sociétés qui sont des organismes dotés de moyens techniques puissants. Pour ce faire, les régions disposeraient d'un délai de six mois à compter de la publication du présent texte sous réserve de son adoption définitive. Cette disposition n'aura qu'une portée limitée, la plupart des missions exercées actuellement par les sociétés d'aménagement régional demeurant dans le champ des compétences de l'Etat. Cependant, votre commission approuve cette initiative.

Il convient de rappeler la situation particulière de la Corse, la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 ayant institué un office du développement agricole et rural de Corse chargé de la mise en œuvre d'actions tendant au développement de l'agriculture et à l'équipement du milieu rural et un office d'équipement hydraulique ayant pour mission l'aménagement et la gestion de l'ensemble des ressources hydrauliques, à l'exclusion des aménagements hydroélectriques. Un partage des compétences entre ces offices — en voie de constitution — et la SOMIVAC sera donc opéré ; le texte du projet de loi ne prévoit pas que ces offices pourront confier des missions à une société d'aménagement rural.

Votre commission regrette le délai de six mois — trop rigoureux — inscrit dans le projet, aussi vous propose-t-elle une procédure équivalente à celle retenue pour les transferts des missions d'aménagement. Le système proposé par votre commission autorise des évolutions permettant de répondre aux besoins des régions et permet une adaptation ordonnée des structures administratives. Les missions confiées par les régions seront reprises dans les lettres de mission, elles auront donc, comme les missions confiées par l'Etat, une durée quinquennale.

Tels sont les motifs de l'article additionnel que votre commission vous demande d'adopter.

*
* * *

Sous réserve des observations qui précèdent et des amendements qu'elle vous soumet, votre Commission des Affaires économiques et du Plan émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi (Sénat n° 409, 1981-1982) relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, modifié par la lettre rectificative de M. le Premier ministre (Sénat n° 516, 1981-1982).

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR VOTRE COMMISSION

Intitulé de la section 1 du titre II

Amendement : Modifier l'intitulé de la section 1 du titre II comme suit :

De l'urbanisme et de la sauvegarde du patrimoine et des sites.

Article additionnel avant l'article 15

Amendement : Avant l'article 15, insérer un article additionnel, ainsi rédigé :

Article additionnel avant l'article 15

Il est inséré avant le chapitre premier du titre premier du livre premier du Code de l'urbanisme, un article L. 110 ainsi rédigé :

« Art. L. 110. — Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer l'espace de façon économe, d'assurer la protection des espaces naturels et des paysages et de promouvoir l'équilibre harmonieux de la population résidant dans les milieux urbains et ruraux, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace ».

Art. 15

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Il est ajouté au Code de l'urbanisme un article L. 111-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 111-1-1. — Des prescriptions nationales fixées en application de lois d'aménagement du territoire peuvent compléter ou adapter les règles générales instituées en application de l'article L. 111-1.

« Le gouvernement demande aux régions concernées de faire des propositions ou de donner des avis pour la préparation de ces lois et des décrets fixant leurs conditions d'application. Les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec leurs dispositions ».

Art. 16

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Il est ajouté au Code de l'urbanisme un article L. 111-1-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 111-1-2. — En l'absence de plan d'occupation des sols opposable aux tiers, ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, et en dehors des parties actuellement urbanisées des agglomérations existantes, seules sont autorisées les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à la réalisation d'opérations d'intérêt national, ainsi que les constructions ou installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions ou installations existantes.

« En cas d'annulation pour vice de forme du plan d'occupation des sols ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables pendant une durée de trois ans à compter de l'annulation ».

Art. 17

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Il est ajouté au Code de l'urbanisme un article L. 121-9 ainsi rédigé :

« Art. L. 121-9. — Il est institué, dans chaque département, une commission de conciliation en matière d'élaboration de schémas directeurs, de plans d'occupation des sols et de tout document d'urbanisme opposable au tiers, composée à parts égales d'élus locaux et de personnes qualifiées. Elle est présidée par un élu local.

« La commission peut être saisie par les personnes publiques qui ont émis un avis défavorable au projet de document d'urbanisme qui leur a été soumis. Elle entend alors les parties intéressées et formule des propositions alternatives au plus tard un mois après achèvement de la mise à la disposition du public ou de l'enquête publique portant sur ces documents. Ces propositions sont publiques ».

Art. 18

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

L'article L. 121-2 du Code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 121-2. — Les dépenses entraînées par les études, l'établissement, la modification et la révision des documents d'urbanisme sont prises en charge par les communes ou groupements de communes compétents pour leur élaboration. Ces dépenses font l'objet d'une compensation par l'Etat dans les conditions définies à l'article 114 de la loi n° du , relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

« Toutefois, les services extérieurs de l'Etat peuvent être mis gratuitement et en tant que de besoin à disposition des communes ou des groupements de communes compétents pour élaborer, modifier ou réviser les documents d'urbanisme. Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation permanente avec le maire ou le président de l'établissement public qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie ».

Art. 19

Amendement : Remplacer le deuxième alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

« Pour la protection, l'organisation et la mise en valeur de l'espace, les schémas directeurs, les schémas de secteur et les programmes de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et des services publics sont harmonisés. Les programmes et les décisions administratives d'aménagement et d'urbanisme doivent être compatibles avec les dispositions du schéma directeur ou du schéma de secteur. »

Art. 20

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Il est ajouté au Code de l'urbanisme un article L. 122-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 122-1-1. — Le schéma directeur ou le schéma de secteur est élaboré ou révisé à l'initiative de communes présentant une communauté d'intérêts économiques et sociaux.

« Le périmètre du schéma directeur ou du schéma de secteur peut notamment tenir compte des groupements de communes existants ainsi que des périmètres déjà définis en matière de plan d'aménagement rural, de schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et d'agglomération nouvelle.

« Le périmètre est arrêté par le représentant de l'Etat dans le département sur proposition des conseils municipaux des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale.

« Les communes confient l'élaboration du schéma directeur ou du schéma de secteur, soit à un établissement public existant ayant compétence en la matière dans le périmètre visé au troisième alinéa du présent article, soit à un syndicat intercommunal d'études et de programmation qu'elles créent à cet effet dans les formes et conditions prévues à l'article L. 122-1-5 du présent Code.

« L'Etat participe à l'élaboration du schéma directeur ou du schéma de secteur ; l'établissement public associé à leur demande, la région, le département, les autres établissements publics de coopération intercommunale concernés et les organismes mentionnés aux articles L. 121-4 et L. 121-7. Le président de l'établissement public compétent peut recueillir l'avis de tout organisme compétent dans le domaine de la construction, de l'aménagement ou de l'urbanisme.

« Le représentant de l'Etat dans le département porte à la connaissance de l'établissement public les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des projets d'intérêt général de l'Etat, de la région, du département ou d'autres intervenants lorsqu'ils correspondent aux définitions prises en application de l'article L. 122-4. »

Article additionnel après l'article 20

Amendement : Après l'article 20, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel après l'article 20

Il est ajouté au Code de l'urbanisme un article L. 121-10 ainsi rédigé :

« Art. L. 121-10. — Le syndicat intercommunal d'études et de programmation est un établissement public qui, dans les cas visés au quatrième alinéa de l'article L. 122-1-1, est chargé par des communes d'élaborer ou de modifier, dans un délai maximum de 3 ans, un schéma

directeur ou un schéma de secteur. A l'expiration du délai mentionné ci-dessus, le syndicat intercommunal d'études et de programmation est dissous.

« La répartition des représentants de chacune des communes dans l'organe délibérant de cet établissement public prend en considération l'importance démographique et les ressources des communes ».

Art. 21

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Il est ajouté au Code de l'urbanisme un article L. 122-1-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 122-1-2. — Le projet de schéma directeur ou de schéma de secteur est adopté par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public puis soumis pour avis aux conseils municipaux des communes intéressées ainsi qu'aux personnes publiques mentionnées au cinquième alinéa de l'article L. 122-1-1. Ces avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de trois mois après transmission du projet de schéma. Le projet, auquel sont annexés les avis des personnes publiques consultées, est ensuite mis à la disposition du public pendant un mois. »

Art. 22

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Il est ajouté au Code de l'urbanisme un article L. 122-1-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 122-1-3. — A l'issue du délai de mise à disposition du public prévu à l'article L. 122-1-2 et après que la commission de conciliation a publié, si elle a été saisie, ses propositions, le schéma directeur ou le schéma de secteur, éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de la conciliation, des observations du public ou des avis des communes ou des personnes publiques consultées, est approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public compétent.

« Cette délibération devient exécutoire dans le délai d'un mois suivant sa transmission au représentant de l'Etat dans le département, sauf si dans ce délai celui-ci a notifié les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au schéma lorsque les dispositions de celui-ci ne sont pas compatibles avec les prescriptions prises en application de l'article L. 111-1-1 ou compromettent gravement la mise en œuvre de projets d'intérêt général relevant de l'Etat, de la région, du département ou d'autres intervenants et correspondant aux définitions prises en application de l'article L. 122-4. L'établissement public dispose alors d'un délai de six mois pour approuver le schéma directeur ou le schéma de secteur avec les modifications demandées ; à défaut, le schéma peut être arrêté par le représentant de l'Etat dans le département, qui ne peut modifier le schéma approuvé par l'établissement public que pour tenir compte des modifications qu'il a demandées.

« Lorsque, dans le délai d'un mois prévu au début du deuxième alinéa de cet article, au moins un quart des conseils municipaux des communes, représentant au moins un quart de la population, a transmis au représentant de l'Etat dans le département, son opposition au schéma approuvé, celui-ci ne devient exécutoire qu'après accord du représentant de l'Etat.

« Lorsque, dans le délai d'un mois prévu au début du deuxième alinéa de cet article, un conseil municipal de l'une des communes membres estime que le schéma approuvé est contraire à l'un de ses intérêts fondamentaux, elle le fait connaître au représentant de l'Etat dans le département, par une délibération motivée, adoptée à la majorité des deux tiers. Celui-ci, par dérogation à l'article L. 163-16 du Code des communes, autorise alors la commune à se retirer de l'établissement public et du périmètre définis à l'article L. 122-1-1 du présent Code.

« Les schémas directeurs ou les schémas de secteur approuvés ou arrêtés sont tenus à la disposition du public.

Art. 23

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Il est ajouté au Code de l'urbanisme un article L. 122-1-4 ainsi rédigé :

« Art. L. 122-1-4. — Lorsque l'élaboration ou la modification d'un schéma directeur ou d'un schéma de secteur est rendue nécessaire pour l'application locale des prescriptions prises en application de l'article L. 111-1-1 ou pour la réalisation d'un projet d'intérêt général relevant de l'Etat, de la région, du département ou d'autres intervenants et correspondant aux définitions prises en application de l'article L. 122-4, elle peut être demandée par le représentant de l'Etat dans le département.

« Si dans un délai de deux ans à compter de cette demande, le schéma n'a pas été approuvé dans les conditions définies par les articles L. 122-1-1 à L. 122-1-3, le représentant de l'Etat dans le département peut, par arrêté motivé, prescrire son élaboration et procéder à son établissement dans les conditions prévues aux articles L. 122-2 et L. 122-3. »

Article additionnel après l'article 23

Amendement : Après l'article 23, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel après l'article 23

Il est ajouté au Code de l'urbanisme un article L. 122-4 ainsi rédigé :

« Art. L. 122-4. — Un décret en Conseil d'Etat précise la nature des projets d'intérêt général visés aux articles L. 122-1-1, L. 122-1-3, L. 122-1-4, L. 123-1, L. 123-3-6, L. 126-1, ainsi que la qualité des intervenants mentionnés aux mêmes articles. »

Art. 24

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Le premier alinéa de l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les plans d'occupation des sols doivent être compatibles avec les prescriptions prises en application de l'article L. 111-1-1 et les orientations des schémas directeurs ou des schémas de secteur. Ils doivent également respecter les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de projets d'intérêt général relevant de l'Etat, de la région, du département ou d'autres intervenants et correspondant aux définitions prises en application de l'article L. 122-4. Ils prennent en considération les orientations définies par les chartes intercommunales. Ils fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire. »

Article additionnel après l'article 24

Amendement : Après l'article 24, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel après l'article 24

Après l'article L. 123-3 du Code de l'urbanisme, insérer un article L. 123-3-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 123-3-1. — Une commune peut décider d'élaborer, de réviser ou de modifier un plan d'occupation des sols dans les conditions fixées aux articles L. 123-3-3 à L. 123-3-5 ou au deuxième alinéa de l'article L. 123-4. »

Article additionnel après l'article 24

Amendement : Après l'article 24, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel après l'article 24

Après l'article L. 123-1-1 du Code de l'urbanisme, insérer un article L. 123-3-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 123-3-2. — Un décret en Conseil d'Etat détermine les catégories de communes dans lesquelles l'existence d'un plan d'occupation des sols approuvé est obligatoire pour tout ou partie de leur territoire.

« Le représentant de l'Etat dans le département peut mettre en demeure les communes définies à l'alinéa précédent d'établir un plan d'occupation des sols.

« Si dans un délai de trois ans à compter de cette demande aucun plan d'occupation des sols n'a été approuvé, le représentant de l'Etat dans le département peut, par arrêté motivé, prescrire son élaboration et procéder à son établissement dans les conditions prévues à l'article L. 123-3 du Code de l'urbanisme. »

Art. 25

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Insérer dans le Code de l'urbanisme un article L. 123-3-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 123-3-3. — Le plan d'occupation des sols est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune.

« Après délibération du conseil municipal, une commune peut confier l'élaboration d'un plan d'occupation des sols à un établissement public groupant les communes et ayant compétence en matière d'urbanisme.

« L'Etat participe à l'élaboration du plan d'occupation des sols ; le département et les organismes mentionnés aux articles L. 121-4 et L. 121-7 sont associés, à leur demande, à cette élaboration ; le maire ou le président de l'établissement public peut recueillir l'avis de tout organisme compétent dans le domaine de la construction, de l'aménagement ou de l'urbanisme.

« Au vu de la décision prescrivant l'élaboration d'un plan d'occupation des sols, le représentant de l'Etat dans le département notifie à la commune ou à l'établissement public compétent les prescriptions, servitudes et dispositions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 123-1, et lui communique tout autre document qu'il juge utile à l'élaboration du plan.

« Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public compétent arrête le projet de plan d'occupation des sols. Celui-ci est alors transmis au représentant de l'Etat dans le département et soumis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration ainsi qu'à leur demande, aux communes limitrophes et aux établissements publics de coopération intercommunale directement intéressés. Ces personnes donnent un avis dans les limites de leurs compétences propres, au plus tard trois mois après transmission du projet de plan ; à défaut, ces avis sont réputés favorables.

« Lorsque le projet de plan d'occupation des sols est arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public groupant les communes et ayant compétence en matière d'urbanisme, il est également soumis pour accord aux conseils municipaux des communes membres. L'accord est réputé existant s'il n'intervient pas dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet de plan.

« Le projet de plan d'occupation des sols est rendu public par le maire ou le président de l'établissement public compétent avec en annexe les avis ou les accords des personnes publiques consultées. Le conseil municipal, ou l'organe délibérant de l'établissement public compétent, peut décider que le plan d'occupation des sols rendu public est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements, ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées. »

Art. 26

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Insérer dans le Code de l'urbanisme un article L. 123-3-4, ainsi rédigé :

« Art. L. 123-3-4. — Le plan d'occupation des sols rendu public est soumis à enquête publique par le maire ou par le président de l'établissement public compétent.

« Le plan d'occupation des sols, éventuellement modifié au vu des résultats de l'enquête publique, des avis des personnes publiques consultées et des résultats de la conciliation, est approuvé par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public.

« Cette délibération indique l'autorité compétente pour délivrer les permis de construire conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 421-2-9.

« Les plans d'occupation des sols approuvés sont tenus à la disposition du public. »

Art. 27

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Insérer dans le Code de l'urbanisme un article L. 123-3-5 ainsi rédigé :

« Art. L. 123-3-5. — Dans les communes non couvertes par un schéma directeur approuvé ou arrêté, l'acte rendant le plan d'occupation des sols ou sa modification opposables aux tiers devient exécutoire dans le délai d'un mois suivant sa transmission au représentant de l'Etat dans le département, sauf si, dans ce délai, celui-ci a notifié à la commune ou à l'établissement public compétent les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter à ce plan, lorsque certaines de ces dispositions sont illégales, ou ont fait apparaître des incohérences graves avec l'occupation des sols ou les documents d'urbanisme opposables aux tiers des communes voisines.

« Le plan d'occupation des sols est inopposable aux tiers tant que la commune ou l'établissement public compétent n'a pas apporté les modifications demandées. »

Art. 28

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Insérer dans le Code de l'urbanisme un article L. 123-3-6 ainsi rédigé :

« Art. L. 123-3-6. — Après mise en demeure de la commune ou de l'établissement public compétent non suivie d'effet dans les six mois, le représentant de l'Etat dans le département peut, nonobstant les dispositions du premier alinéa de l'article L. 123-4, prescrire et approuver, selon les règles posées aux alinéas 1^{er}, 4, 5 et 6 de l'article L. 123-3, la révision ou la modification du plan d'occupation des sols afin que celui-ci soit compatible avec des prescriptions nouvelles prises en application de l'article L. 111-1-1 ou avec les orientations d'un schéma directeur approuvé ou arrêté postérieurement à l'approbation du plan, ou pour permettre la réalisation d'un nouveau projet d'intérêt général relevant de l'Etat, de la région, du département ou d'autres intervenants et correspondant aux définitions prises en application de l'article L. 122-4. »

Article additionnel après l'article 28

Amendement : Après l'article 28, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel après l'article 28

L'article L. 123-4 du Code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 123-4. — La révision des plans d'occupation des sols a lieu dans les formes prévues pour leur établissement.

Toutefois, un plan d'occupation peut également être modifié par délibération du conseil municipal après enquête publique à la condition qu'il ne soit pas porté atteinte à son économie générale et que la modification ne concerne pas les espaces boisés classés.

« Lorsqu'il n'a pas été fait application des dispositions de l'alinéa précédent, un plan d'occupation des sols élaboré et approuvé selon les modalités prévues à l'article L. 123-3, peut être modifié suivant les règles posées aux alinéas 1^{er}, 4, 5 et 6 de l'article L. 123-3, à la condition qu'il ne soit pas porté atteinte à son économie générale et que la modification ne concerne pas les espaces boisés classés.

« A compter de la décision ordonnant la mise en révision du plan d'occupation des sols, il peut être fait une application anticipée des dispositions du plan en cours d'élaboration, sauf, dans les cas prévus à l'article L. 123-3-5, opposition du représentant de l'Etat dans le département. »

Art. 29

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Il est ajouté au Titre II du livre premier de la première partie du Code de l'urbanisme un chapitre VI intitulé « Servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol » et qui comprend un article L. 126-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 126-1. — Les plans d'occupation des sols doivent comporter en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et qui figurent sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat.

« Le représentant de l'Etat dans le département peut mettre le maire ou le président de l'établissement public compétent en demeure d'annexer au plan d'occupation des sols les servitudes mentionnées à l'alinéa précédent. Si cette annexion n'a pas été effectuée dans un délai de six mois, le représentant de l'Etat y procède d'office.

« Après l'expiration d'un délai d'un an à compter soit de l'approbation du plan, soit, s'il s'agit d'une servitude nouvelle, de son institution, seules les servitudes annexées au plan peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol. Dans le cas où le plan a été approuvé ou la servitude instituée avant la publication du décret établissant ou complétant la liste visée à l'alinéa premier, le délai d'un an court à compter de cette publication. »

Article additionnel après l'article 29

Amendement : Après l'article 29, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel après l'article 29

I. — Insérer dans le Code de l'urbanisme un article L. 123-13 ainsi rédigé :

« Art. L. 123-13. — Les zones d'environnement protégé instituées en application des articles L. 143-1 et L. 143-2 du Code de l'urbanisme ont valeur de plan d'occupation des sols approuvés à compter de la promulgation de la présente loi.

II. — Le chapitre III du titre IV du livre premier du Code de l'urbanisme et les articles L. 143-1 et L. 143-2 du Code de l'urbanisme sont abrogés.

Chapitre additionnel après l'article 29

Amendement : Insérer, après l'article 29, un intitulé de chapitre ainsi rédigé :

Chapitre additionnel après l'article 29

Des cartes communales

Article additionnel après l'article 29

Amendement : Dans le chapitre additionnel après l'article 29, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel après l'article 29

Il est créé au titre II du livre premier du Code de l'urbanisme un chapitre VI « Des cartes communales » qui comprend un article L. 126-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 126-1. — La carte communale détermine les zones inconstructibles ainsi que les zones où la construction peut être autorisée sous réserve des règles générales d'urbanisme. Elle peut spécifier dans les zones constructibles la vocation d'usage des sols qui sera prise en compte pour l'application des règles générales d'urbanisme.

« La carte communale doit être compatible avec les prescriptions prises en application de l'article L. 111-1-1 et les orientations des schémas directeurs ou des schémas de secteur. Elle doit également respecter les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de projets d'intérêt général relevant de l'Etat, de la région, du département ou d'autres intervenants et correspondant aux définitions prises en application de l'article L. 122-4.

« La carte communale est élaborée à l'initiative et sous la responsabilité de la commune. L'Etat participe à cette élaboration. Le projet de carte communale, arrêté par le conseil municipal, est soumis pour avis aux conseils municipaux des communes limitrophes et à enquête publique. La carte communale, éventuellement modifiée au vu des résultats de l'enquête publique et des avis des communes voisines, est ensuite approuvée par délibération du conseil municipal. Elle est alors opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées.

Dans les communes non couvertes par un schéma directeur approuvé, l'acte rendant la carte communale opposable aux tiers devient exécutoire dans le délai d'un mois suivant sa transmission au représentant de l'Etat, sauf, si celui-ci, dans ce délai, a notifié à la commune les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter à cet égard, lorsque certaines de ces dispositions sont illégales, de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse la réalisation des schémas directeurs en cours d'établissement ou faire apparaître des incohérences graves avec l'occupation des sols ou les documents d'urbanisme opposables aux tiers des communes voisines. La carte communale est inopposable aux tiers tant que les modifications demandées n'ont pas été apportées. Dans les communes couvertes par une carte communale opposable aux tiers, les dispositions du premier alinéa de l'article L. 111-1-2 ne s'appliquent pas. »

Chapitre additionnel après l'article 29

Amendement : Insérer, après l'article 29, un intitulé de chapitre ainsi rédigé :

Chapitre additionnel après l'article 29
Les opérations d'aménagement

Article additionnel après l'article 29

Amendement : Dans le chapitre additionnel après l'article 29, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel après l'article 29

Les communes ou, lorsqu'ils ont compétence en matière d'aménagement urbain, les établissements publics groupant les communes sont compétents pour décider, diriger et conduire toutes les opérations d'aménagement, notamment celles qui sont de nature à améliorer le cadre de vie, à assurer la conservation, la restauration ou la mise en valeur architecturale ou à permettre une meilleure utilisation du patrimoine bâti ou non bâti, à assurer une meilleure répartition des activités ou à mettre en œuvre une politique sociale de l'habitat.

Une loi ultérieure déterminera les conditions d'application du présent article en révisant notamment la législation relative à la rénovation urbaine, à la restauration immobilière, aux secteurs sauvegardés, aux immeubles insalubres, aux opérations d'urbanisation ou aux lotissements.

Cette loi déterminera également l'autorité compétente pour constater l'utilité publique lorsque l'exécution des programmes d'aménagement urbain impliquera qu'il soit porté atteinte aux droits des tiers par l'expropriation ou la prescription de travaux.

Amendement : Supprimer l'intitulé du chapitre IV.

Art. 30

Amendement : Supprimer cet article.

Article additionnel avant l'article 31

Amendement : Avant l'article 31, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le premier alinéa de l'article L. 421-2 du Code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le permis de construire est instruit et délivré par le maire au nom de la commune dans les cas mentionnés à l'article L. 421-2-1. Il est délivré par le président de l'établissement public compétent lorsqu'il est fait application de l'article L. 421-2-2. Dans les autres cas, le permis de construire est délivré au nom de l'Etat.

« Les formes, conditions et délais dans lesquels le permis est délivré sont déterminées par décret en Conseil d'Etat. »

Art. 31

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Insérer dans le Code de l'urbanisme un article L. 421-2-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 421-2-1. — Dans les communes où un plan d'occupation des sols a été approuvé, modifié ou révisé selon les modalités prévues aux articles L. 123-3-3 à L. 123-3-5 ou au deuxième alinéa de l'article L. 123-4, le maire instruit les demandes de permis de construire et les délivre au nom de la commune, sous réserve des dispositions de l'article L. 421-2-4.

Le transfert de compétences du maire agissant au nom de la commune est définitif.

Toutefois, si le maire ou le président de l'établissement public compétent est intéressé à la délivrance du permis de construire, soit en son nom personnel, soit comme mandataire, le conseil municipal de la commune ou l'organe délibérant de l'établissement public désigne un autre de ses membres pour délivrer le permis de construire. »

Article additionnel après l'article 31

Amendement : Après l'article 31, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 421-2 du Code de l'urbanisme, insérer un article L. 421-2-2 ainsi rédigé :

« L. 421-2-2. — Lorsqu'une commune fait partie d'un établissement public groupant des communes, le maire peut déléguer les pouvoirs qu'il détient en application de l'article L. 421-2-1, après accord du conseil municipal et de l'organe délibérant de l'établissement public. En ce cas, le permis de construire est délivré au nom de cet établissement par son président, après avis du maire de la commune concernée, et selon les modalités prévues aux articles L. 421-2-3 à L. 421-2-8. »

Art. 32

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Insérer dans le code de l'urbanisme un article L. 421-2-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 421-2-3. — Lorsqu'il est compétent pour délivrer le permis de construire, le maire ou le président de l'établissement public recueille :

a) l'accord ou l'avis des autorités ou commissions compétentes, notamment dans les cas prévus aux alinéas 4 et 5 et l'article L. 421-1.

b) l'avis conforme du représentant de l'Etat dans le département lorsque la construction projetée est située :

- sur une partie du territoire communal non couverte par un plan d'occupation des sols, un plan d'aménagement de zone ou un plan de sauvegarde et de mise en valeur opposable aux tiers ;

- dans un périmètre où des mesures de sauvegarde prévues par l'article L. 111-7 peuvent être opposées à la demande d'une personne autre que la commune.

Lorsque l'annulation d'un permis de construire est motivée en tout ou en partie par l'illégalité d'un avis ou d'un accord émis en application du présent article, la responsabilité de l'Etat est engagée à due concurrence. »

Article additionnel après l'article 32

Amendement : Après l'article 32, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Insérer dans le Code de l'urbanisme un article L. 421-2-4 ainsi rédigé :

« L. 421-2-4. — Par dérogation aux dispositions de l'article L. 421-2-1, le représentant de l'Etat dans le département délivre, après avis du maire ou du président de l'établissement public compétent, les permis de construire concernant :

a) les constructions et installations réalisées pour le compte de l'Etat, de ses établissements publics ou de ses concessionnaires de services publics ainsi que pour le compte d'Etats étrangers ou d'organisations internationales ;

b) les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie ainsi que ceux utilisant des matières nucléaires ;

c) les constructions et installations réalisées à l'intérieur de périmètres d'opérations d'intérêt national, définis par décret en Conseil d'Etat.

Dans les cas mentionnés au présent article, le permis de construire est délivré au nom de l'Etat. »

Article additionnel après l'article 32

Amendement : Après l'article 32, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Insérer dans le Code de l'urbanisme un article L. 421-2-5 ainsi rédigé :

« L. 421-2-5. — Le maire ou le président de l'établissement public compétent peut disposer gratuitement et en tant que de besoin des services extérieurs de l'Etat pour instruire les demandes de permis de construire sur lesquelles il a compétence pour statuer. Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation permanente avec le maire ou le président de l'établissement public qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie. »

Article additionnel après l'article 32

Amendement : Après l'article 32, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. L. 421-2-6. — Lorsque le permis de construire n'est pas délivré au nom de l'Etat, un exemplaire du dossier de la demande est transmis au représentant de l'Etat dans le département par l'autorité compétente pour le délivrer dans la semaine qui suit le dépôt du dossier.

« Lorsque le permis de construire est délivré par le représentant de l'Etat dans le département, un exemplaire de la demande est transmis au maire de la commune concernée ou au président de l'établissement public compétent dans la semaine qui suit le dépôt du dossier. »

Article additionnel après l'article 32

Amendement : Après l'article 32, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Insérer dans le Code de l'urbanisme un article L. 421-2-7 ainsi rédigé :

« Art. L. 421-2-7. — Lorsque la demande de permis de construire n'est pas délivrée au nom de l'Etat, le maire ou le président de l'établissement compétent ne peut notifier au demandeur la décision qu'après un délai de 8 jours à compter de la transmission de celle-ci au représentant de l'Etat dans le département.

« Lorsque la demande de permis de construire est délivrée par le représentant de l'Etat, celui-ci ne peut notifier au demandeur la décision qu'après un délai de 8 jours à compter de la transmission de celle-ci au maire de la commune concernée ou au président de l'établissement compétent. »

Art. 33

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Il est inséré dans le Code de l'urbanisme un article L. 421-2-8 ainsi rédigé :

« Art. L. 421-2-8. — Lorsque le maire ou le représentant de l'Etat dans le département assortit son recours contre un permis de construire ou tout autre autorisation d'occupation du sol d'une demande de sursis à exécution, ils peuvent demander l'application des dispositions prévues aux quatrième et cinquième alinéas de l'article 3 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. »

Article additionnel après l'article 33

Amendement : Après l'article 33, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Il est inséré dans le Code de l'urbanisme un article L. 421-2-9 ainsi rédigé :

« Art. L. 421-2-9. — Les dispositions des articles L. 421-2-1 à L. 421-2-5 entrent en vigueur le premier jour du sixième mois suivant la date à laquelle a été approuvé un plan d'occupation des sols qui couvre la plus grande partie du territoire de la commune, et qui a été élaboré, révisé ou modifié selon les modalités prévues aux articles L. 123-3-3 à L. 123-3-5 ou au deuxième alinéa de l'article L. 123-4.

« En cas d'application de l'article L. 123-3-5, les dispositions des articles L. 421-2-1 à L. 421-2-5 entrent en vigueur le premier jour du sixième mois suivant la date à laquelle un

plan d'occupation des sols, approuvé et qui couvre la plus grande partie du territoire de la commune, est devenue opposable aux tiers.

« Dans les communes, où un plan d'occupation des sols, couvrant la plus grande partie du territoire communal, a été approuvé avant l'entrée en vigueur de la présente loi, les dispositions des articles L. 421-2-1 à L. 421-2-5 entrent en vigueur à partir du premier jour du troisième mois qui suit la délibération du conseil municipal demandant le transfert de ces compétences.

« Les demandes de permis de construire qui n'ont pas fait l'objet d'une décision à la date du transfert des compétences continuent d'être instruites et font l'objet de décision dans les conditions prévues par les dispositions en vigueur au moment du dépôt de la demande. »

Art. 34

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

I. — Il est inséré, dans le Code de l'urbanisme, un article L. 315-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 315-1-1. — Les autorisations et actes relatifs au lotissement sont instruits et délivrés, dans les formes, conditions et délais fixés par décret en Conseil d'Etat, par le représentant de la personne publique au nom de laquelle est délivré le permis de construire. Les dispositions des articles L. 421-2-1 à L. 421-2-9 s'appliquent à l'instruction et à la délivrance de ces autorisations et actes. »

II. — Rédiger comme suit l'article L. 430-4 du Code de l'urbanisme :

« Art. L. 430-4. — Le permis de démolir est instruit et délivré, dans les formes, délais et conditions fixés par décret en Conseil d'Etat, par le représentant de la personne publique au nom de laquelle est délivré le permis de construire. Les dispositions des articles L. 421-2-1 à L. 421-2-9 s'appliquent à l'instruction et à la délivrance du permis de démolir. »

III. — Il est créé, au début du Titre IV du livre IV du Code de l'urbanisme un chapitre premier « Autorisation des clôtures » qui comprend les articles L. 441-1 à L. 441-4.

IV. — Rédiger comme suit la première phrase de l'article L. 441-4 du Code de l'urbanisme :

« L'autorisation d'édifier une clôture est instruite et délivrée, dans les formes, délais et conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, par le représentant de la personne publique au nom de laquelle est délivré le permis de construire. Les dispositions des articles L. 421-2-1 à L. 421-2-9 s'appliquent à l'instruction et à la délivrance de l'autorisation d'édifier une clôture. »

V. — Il est créé, au titre IV du livre IV du Code de l'urbanisme, un chapitre II « Installation et travaux divers » qui comprend un article L. 442-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 442-1. — Les autorisations d'installations et de travaux divers sont instruites et délivrées, dans les formes, délais et conditions fixés par décret en Conseil d'Etat, par le représentant de la personne publique au nom de laquelle est délivré le permis de construire. Les dispositions des articles L. 421-2-1 à L. 421-2-9 s'appliquent à l'instruction et à la délivrance des autorisations d'installation et de travaux divers. »

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les types d'installation et de travaux divers pour lesquels la délivrance de l'autorisation prévue à l'alinéa précédent est obligatoire. »

VI. — Il est créé, au titre IV du livre IV du Code de l'urbanisme, un chapitre III « Camping et stationnement de caravanes » qui comprend un article L. 443-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 443-1. — Les autorisations et actes relatifs au camping et au stationnement de caravanes sont instruits et délivrés, dans les formes, conditions et délais fixés par décret en Conseil d'Etat, par le représentant de la personne publique au nom de laquelle est délivré le permis de construire. Les dispositions des articles L. 421-2-1 à L. 421-2-9 s'appliquent à l'instruction et à la délivrance de ces autorisations et actes. »

VII. — Le dernier alinéa de l'article L. 130-1 du Code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les autorisations de coupe et d'abattage d'arbres sont instruites et délivrées, dans les formes, conditions et délais fixés par décret en Conseil d'Etat, par le représentant de la personne publique au nom de laquelle est délivré le permis de construire. Les dispositions des articles L. 421-2-1 à L. 421-2-9 s'appliquent à l'instruction et à la délivrance de cette autorisation. »

VIII. — Remplacer le dernier alinéa de l'article L. 410-1 du Code de l'urbanisme par les dispositions suivantes :

« Le certificat est instruit et délivré, dans les formes, conditions et délais fixés par décret en Conseil d'Etat, par le représentant de la personne publique au nom de laquelle est délivré le permis de construire. Les dispositions des articles L. 421-2-1 à L. 421-2-9 s'appliquent à l'instruction et à la délivrance de ce document. »

IX. — Rédiger comme suit le premier alinéa de l'article L. 460-2 du Code de l'urbanisme :

« A leur achèvement, la conformité des travaux avec le permis de construire est constatée par un certificat délivré par l'autorité compétente en matière de permis de construire selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat. »

Chapitre additionnel après l'article 34

Amendement : Après l'article 34, insérer un intitulé de chapitre ainsi rédigé :

Chapitre additionnel après l'article 34
De la sauvegarde du patrimoine et des sites

Article additionnel après l'article 34

Amendement : Dans le chapitre additionnel après l'article 34, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel après l'article 34

Sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées, des zones de protection du patrimoine architectural et urbain peuvent être instituées autour des monuments historiques et dans les quartiers et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique.

Des prescriptions particulières en matière d'architecture et de paysages sont instituées à l'intérieur de ces zones pour tous les travaux mentionnés à l'article additionnel après l'article 34 de la présente loi.

Après enquête publique, avis du collège régional du patrimoine et des sites et accord du conseil municipal de la commune intéressée, la zone de protection est créée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région.

Le ministre compétent peut évoquer tout projet de zone de protection.

Les dispositions de la zone de protection sont annexées au plan d'occupation des sols dans les conditions prévues à l'article L. 126-1 du Code de l'urbanisme.

Article additonnel après l'article 34

Amendement : Dans le chapitre additionnel après l'article 34, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel après l'article 34

Les travaux de construction, de démolition, de déboisement, de transformation et de modification de l'aspect des immeubles compris dans le périmètre de la zone de protection instituée en vertu de l'article précédent sont soumis à autorisation spéciale, accordée par l'autorité compétente en matière de permis de construire après avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France.

En cas de désaccord du maire ou de l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire avec l'avis émis par l'architecte des Bâtiments de France, le représentant de l'Etat dans la région émet, après consultation du Collège régional du patrimoine et des sites, un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France.

Le ministre compétent peut évoquer tout dossier dont l'architecte des Bâtiments de France ou le représentant de l'Etat dans la région est saisi en application du présent article.

Est punie des peines prévues à l'article L. 480-4 du Code de l'urbanisme toute infraction aux dispositions du présent article.

Article additionnel après l'article 34

Amendement : Dans le chapitre additionnel après l'article 34, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel après l'article 34

Lorsqu'un monument historique est situé dans une zone de protection du patrimoine architectural et urbain, les servitudes d'utilité publique instituées pour la protection de son champ de visibilité, en application des articles premier (3^e), 13 bis et 13 ter de la loi du 31 décembre 1913 modifiée, sur les monuments historiques, ne sont pas applicables.

Les immeubles situés dans une zone de protection du patrimoine architectural et urbain ne sont pas soumis aux servitudes d'utilité publique instituées en application des articles premier (37), 13 bis et 13 ter de la loi du 31 décembre 1913 précitée, et des articles 4 et 17 de la loi du 2 mai 1930 modifiée, relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique historique scientifique, légendaire ou pittoresque.

Les articles 17 à 20 et l'article 28 de la loi du 2 mai 1930 précitée sont abrogés. Toutefois, les zones de protection créées en application des articles précités de la loi du 2 mai 1930 précitée continuent à produire leurs effets jusqu'à leur suppression ou leur remplacement par les zones de protection du patrimoine architectural et urbain.

Les modalités d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Intitulé du chapitre VI

Amendement : Modifier l'intitulé du chapitre VI de la section 1 du titre II comme suit :

Dispositions diverses et transitoires.

Art. 35

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

« La délibération prévue à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 421-2-9 ne peut intervenir avant un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi. »

Art. 36

Amendement : Rédiger comme suit le début de la première phrase de cet article :

Les directives d'aménagement national qui sont déjà intervenues en application de l'article L. 111-1 du Code de l'urbanisme valent... (le reste sans changement).

Art. 37

Amendement : Au début de cet article, remplacer l'expression :

Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme...

par l'expression :

Les schémas directeurs (le reste sans changement).

Art. 38

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Les dispositions de l'article 16 ci-dessus ne sont pas applicables pour une durée de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi.

Art. 39

Amendement : Supprimer cet article.

Art. 40

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Le Code de l'urbanisme est modifié comme suit :

1. L'expression « schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme » est remplacée par l'expression « schéma directeur ».

2. Les expressions « plans d'occupation des sols rendus publics », « plans d'occupations des sols rendus publics et approuvés », « plans d'occupation des sols approuvés » sont remplacés par l'expression « plans d'occupation des sols opposables aux tiers ».

3. Dans le texte du quatrième alinéa de l'article L. 115-5, du deuxième et du quatrième alinéa de l'article L. 111-8, L. 111-9, de l'article L. 111-10, de l'article L. 123-2, du premier ali-

néa de l'article L. 123-5, du deuxième alinéa de l'article L. 123-6, de l'article L. 123-7, du premier alinéa de l'article L. 123-12, de l'article L. 315-3, du premier, deuxième et sixième alinéa de l'article L. 315-4, de l'article L. 430-3, l'expression « l'autorité administrative » est remplacée par l'expression « l'autorité compétente ». Dans le texte du quatrième alinéa de l'article L. 315-4, les mots « décision administrative » sont remplacés par les mots « décision de l'autorité compétente ».

4. Le premier alinéa des articles L. 122-2 et L. 122-3 est précédé par les mots : « Dans les cas prévus au deuxième alinéa de l'article L. 122-1-4... ».

Le premier alinéa de l'article L. 122-2 est complété par la phrase suivante : « La région et le département peuvent, à leur demande, être associés à cette élaboration.

5. Le premier alinéa de l'article L. 123-3 est précédé par les mots : « Lorsqu'il n'est pas fait application des dispositions de l'article L. 123-3-1... ».

Le premier alinéa de l'article L. 123-3 est complété par la phrase suivante : « Le département peut, à sa demande, être associé à cette élaboration ».

6. Le troisième alinéa de l'article L. 123-3 est complété par la phrase suivante : « Les conseils municipaux peuvent décider que le plan d'occupation des sols rendu public est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements, ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées. »

7. Les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 123-5 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Le plan approuvé et, lorsque la commune en a décidé ainsi, le plan rendu public est opposable, sous réserve des dispositions de l'article L. 123-3-5, à toute personne publique ou privée, pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements et exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées.

« Si l'approbation du plan n'intervient pas dans un délai de trois ans à compter du jour où le plan a été rendu opposable, celui-ci cesse d'être opposable aux tiers. »

8. Au troisième alinéa de l'article L. 123-9, les mots : « l'acte décidant de rendre public », sont remplacés par les mots : « l'acte décidant de rendre opposable aux tiers ».

9. L'article L. 123-10 est abrogé.

10. Il est ajouté à l'article L. 141-1 un troisième alinéa ainsi rédigé :

« Les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec le schéma directeur de la Région parisienne. »

11. Le deuxième alinéa de l'article L. 313-1 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Dans les secteurs sauvegardés, il est établi un plan de sauvegarde et de mise en valeur auquel sont applicables les dispositions législatives relatives au plan d'occupation des sols, à l'exception de celles des articles L. 123-3, L. 123-3-1 à L. 123-3-6, L. 123-4, L. 123-6, L. 123-8 et L. 130-2 (alinéas 2, 3 et 4). Le plan de sauvegarde et de mise en valeur est rendu public par l'autorité administrative après consultation du conseil municipal de la commune intéressée et avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés. Il est soumis à enquête publique avant son approbation. Celle-ci ne peut résulter que d'un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés. »

12. Dans l'article L. 316-2, l'expression « l'arrêté préfectoral » est remplacée par les mots : « l'autorité compétente ».

Le quatrième alinéa de l'article L. 316-4 du Code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'autorité compétente pour autoriser la création d'un lotissement peut faire effectuer les travaux d'office aux frais et risques financiers du lotisseur si, à l'expiration du délai fixé par le jugement, les travaux n'ont pas été mis en conformité avec les prescriptions de l'arrêté d'autorisation. »

13. Le cinquième alinéa de l'article L. 422-1 est ainsi modifié :

« Le maire lorsqu'il est compétent, ou le représentant de l'Etat dans le département dans le cas contraire, statue sur le projet ».

14. Il est ajouté au premier alinéa de l'article L. 430-1 du Code de l'urbanisme un g ainsi rédigé :

« g) Dans les zones de protection du patrimoine architectural et urbain créées en application de l'article additionnel après l'article 34 de la loi n° du portant répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. »

15. Il est ajouté au titre IV du livre premier du Code de l'urbanisme un chapitre III « Dispositions particulières à la région de Corse » qui comprend les articles L. 143-1 à L. 143-4 ainsi rédigés :

« Art. L. 143-1. — La région de Corse a adopté un schéma d'aménagement de la Corse qui fixe les orientations fondamentales en matière de protection, de mise en valeur et de développement de son territoire.

« Le schéma détermine, en outre, la destination générale des différentes parties de l'île, l'implantation des grands équipements d'infrastructure et la localisation préférentielle des activités industrielles, artisanales, agricoles et touristiques ainsi que des extensions urbaines.

« Ce schéma est établi par la région de Corse dans les conditions définies aux articles ci-après. »

« Art. L. 143-2. — Le schéma d'aménagement de la Corse doit respecter :

— Les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues par le Code de l'urbanisme, en particulier les prescriptions d'aménagement prévues à l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme, ainsi que celles qui sont prévues par la loi d'orientation agricole n° 80-502 du 4 juillet 1980 ;

— Les servitudes d'utilité publique et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre d'opérations d'intérêt national ;

— la législation en matière de protection des sites et des paysages ainsi qu'en matière de protection des monuments classés ou inscrits.

« Le schéma d'aménagement de la Corse prend en compte les programmes de l'Etat et harmonise ceux des collectivités locales et de leurs établissements et services publics.

« Les programmes et les décisions administratives d'aménagement et d'urbanisme doivent être compatibles avec les dispositions du schéma d'aménagement approuvé. »

« Art. L. 143-3. — Le schéma d'aménagement de la Corse est élaboré par la région de Corse, ou sous son contrôle, par un établissement public régional ayant compétence en matière d'urbanisme, selon une procédure déterminée par décret en Conseil d'Etat.

« Des représentants des départements et des communes et le représentant de l'Etat dans la région sont associés à cette élaboration. Les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers le sont également à leur demande. Elles assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées.

« Avant son adoption par l'assemblée, le projet de schéma d'aménagement de la Corse, assorti des avis des conseils consultatifs régionaux, est mis à la disposition du public pendant deux mois.

« Le schéma d'aménagement de la Corse est approuvé par décret en Conseil d'Etat.

« A défaut d'adoption, selon la procédure définie ci-dessus, dans un délai de dix-huit mois, le schéma est élaboré et arrêté par l'Etat ».

« Art. L. 143-4. — La région de Corse procède aux modifications du schéma d'aménagement de la Corse demandées par le représentant de l'Etat pour assurer sa conformité aux règles visées à l'article L. 144-2. Si la procédure de révision n'a pas abouti dans un délai de six mois à compter de la demande adressée au président de la région, il y est procédé par décret en Conseil d'Etat.

« En cas d'urgence, constatée par décret en Conseil des ministres, il y est procédé sans délai. »

16. — Le chapitre premier et les articles 9, 10, 11, 12 de la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse (compétences) sont abrogés.

Art. 41

Amendement : Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Dans le cadre de ses compétences pour promouvoir le développement économique et social et l'aménagement de son territoire, la région établit des prévisions en matière d'habitat.

Amendement : Au début du deuxième alinéa de cet article, supprimer les mots :

A cet effet,

Art. 43

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Les communes peuvent définir un programme local de l'habitat qui détermine leurs opérations prioritaires ; ces programmes peuvent, notamment, comporter des actions en faveur des mal-logés et des catégories défavorisées.

Art. 44

Amendement : Remplacer le premier alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

Il est institué un conseil départemental de l'habitat qui se substitue à l'ensemble des commissions, comités et conseils départementaux en matière de logement.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables à la commission départementale des rapports locatifs créée par la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.

Art. 45

Amendement : Rédiger comme suit le deuxième alinéa de cet article :

Dans chaque région, le représentant de l'Etat répartit les crédits entre les départements en prenant en considération les prévisions régionales visées à l'article 41 et après consultation du conseil régional.

Amendement : Rédiger comme suit le troisième alinéa de cet article :

« Dans chaque département et après avis du conseil général et du conseil départemental de l'habitat, le représentant de l'Etat répartit les crédits affectés au département en tenant compte des priorités définies dans les programmes locaux de l'habitat élaborés par les communes ou leurs groupements et en veillant au respect des objectifs nationaux, notamment pour le logement des catégories défavorisées. »

Article additionnel après l'article 45

Amendement : Après l'article 45, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel après l'article 45

I. — Compléter le paragraphe I de l'article 6 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, par un alinéa supplémentaire ainsi rédigé :

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables aux garanties d'emprunt ou aux cautionnements accordés par une commune pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisées avec le bénéfice des prêts aidés par l'Etat. »

II. — Il est ajouté à l'article 49 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, un alinéa supplémentaire ainsi rédigé :

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables aux garanties d'emprunt ou aux cautionnements accordés par un département pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisées avec le bénéfice des prêts aidés par l'Etat. »

Art. 92

Amendement : Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Les communes peuvent élaborer et approuver des chartes intercommunales définissant leurs perspectives de développement économique et social à moyen terme et prévoyant les programmes d'actions correspondants. Ces chartes peuvent prendre la forme de plans d'aménagement rural.

Amendement : Supprimer les deux derniers alinéas de cet article.

Article additionnel après l'article 92

Amendement : Après l'article 92, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Lorsqu'un plan d'aménagement rural a prévu pour certaines zones l'application des procédures prévues aux articles 1^{er} bis et 52-1 du Code rural, le représentant de l'Etat dans le département met en œuvre celles-ci après consultation des communes concernées.

Art. 93

Amendement : Dans le deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :

« définies par les communes dans les plans d'aménagement rural »

par les mots :

« définies par les communes, notamment dans les chartes intercommunales prévues à l'article 92 de la loi n° du relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. »

Amendement : Supprimer le dernier alinéa de cet article.

Art. 94

Amendement : Remplacer le troisième alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

Dans l'article 18, les quatrième et cinquième alinéas de l'article 19, le septième alinéa de l'article 21, le troisième alinéa de l'article 21-1, les troisième et cinquième alinéas de l'article 25, le deuxième alinéa de l'article 32-1 et l'article 38 du Code rural, le mot « Etat » est remplacé par le mot « département ».

Dans le quatrième alinéa de l'article 21 du Code rural, la seconde phrase est supprimée.

Amendement : A la fin de cet article, ajouter un alinéa supplémentaire ainsi rédigé :

Le fonds de concours prévu à l'article 19 du Code rural est inscrit à la section d'investissement du budget du département.

Art. 95

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Pour l'application de la présente loi, tout ou partie des attributions exercées actuellement par les missions interministérielles d'aménagement touristique sont transférées respectivement aux régions, aux départements et aux communes qui le demandent. Les modalités de ces transferts sont définies par convention entre l'Etat et ces personnes publiques. Ces dernières doivent faire connaître à l'Etat avant le 1^{er} octobre les attributions dont elles demandent le transfert à compter du début de la prochaine année civile.

Article additionnel après l'article 95

Amendement : Après l'article 95, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel après l'article 95

Dans le cadre de leurs compétences, les régions peuvent confier certaines missions aux sociétés créées en application de la loi n° 51-592 du 24 mai 1951 modifiée relative aux comptes spéciaux du Trésor pour l'année 1951, si ces missions étaient exercées par ces sociétés avant la promulgation de la présente loi. A cet effet, des conventions sont conclues et les lettres de mission de ces sociétés sont modifiées.

Les régions doivent faire connaître à l'Etat, avant le 1^{er} octobre, les missions qu'elles entendent confier aux sociétés précitées à compter du début de la prochaine année civile.

ANNEXES

Auditions

**de M. Roger Quilliot, ministre de l'urbanisme et du logement et
de M. Michel Rocard, ministre d'Etat, ministre du plan et de l'aménagement du territoire**

Au cours d'une première réunion commune tenue le 22 juillet 1982 et présidée par M. Léon Joyeau-Marigné, la commission des lois et la commission des affaires économiques et du Plan ont procédé à l'audition de M. Roger Quilliot, ministre de l'urbanisme et du logement, sur le projet de loi relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Dans un exposé liminaire, le ministre a, tout d'abord, déclaré que la décentralisation des compétences est plus importante en matière d'urbanisme que dans le domaine du logement. Il a ajouté que, s'agissant de l'environnement et de la sauvegarde du patrimoine, les articles 96 à 100 du projet de loi ont pour objet d'alléger les procédures d'intervention de l'Etat.

Le ministre a ensuite rappelé les principes qui ont présidé à la rédaction des dispositions du projet de loi qui traitent de l'urbanisme, et notamment :

— la nécessité d'une planification afin d'établir des documents d'urbanisme clairs et accessibles au public ;

— un renforcement de la solidarité intercommunale afin d'éviter une parcellisation de l'urbanisme ;

— la mise en place d'une procédure d'arbitrage par le truchement des commissions départementales de conciliation afin de résoudre les conflits qui pourraient surgir.

A cet égard, M. Roger Quilliot a indiqué que l'Etat doit faire prévaloir les intérêts supérieurs de la nation, notamment dans le domaine de la voirie.

S'agissant des directives d'urbanisme, le ministre a confirmé que ces textes seront à l'avenir soumis au Parlement. Il a rappelé que les communes doivent avoir la maîtrise de leur sols mais que les P.O.S. doivent respecter les prescriptions générales édictées au niveau national.

En ce qui concerne le logement qui demeure une priorité nationale et, à ce titre, une responsabilité de l'Etat, le ministre a indiqué que le projet de loi améliore davantage les procédures de concertation qu'il ne décentralise les responsabilités. A cet égard, le département est appelé à jouer un rôle important. Il a en outre précisé que le comité départemental de l'habitat, institué à l'article 44 du projet de loi, sera présidé par le président du conseil général.

En réponse aux questions posées par M. Paul Girod, rapporteur de la commission des lois, saisie au fond sur le projet de loi, le ministre a notamment indiqué :

— qu'une coopération entre les communes, dans le cadre de chartes intercommunales, lui paraît indispensable en milieu urbain ;

— que les maires pourront recourir aux services de l'Etat afin d'instruire les demandes de permis de construire ;

— que le projet de loi entend mettre un terme à la déviation qu'avaient connue les pouvoirs des maires en matière de délivrance du permis de construire ;

— que la spécificité de la région de Corse nécessite un élargissement des compétences de son assemblée dans le domaine du logement ;

— que les documents d'urbanisme existants, tels les S.D.A.U., continuent de produire des effets juridiques dans l'attente de l'élaboration des documents prévus par le projet de loi ;

— que le conseil départemental de l'habitat, institué par l'article 44 du projet de loi, ne se substitue pas à la commission départementale des rapports locatifs créée par la loi du 22 juillet 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.

En réponse à M. Jacques Valade, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, le ministre a indiqué :

— que le projet de loi n'institue pas une tutelle de la région ou du département sur les communes puisque les schémas directeurs sont dépourvus de force contraignante ;

— que la simplification du contenu des P.O.S. se traduira par une plus grande rapidité dans leur établissement ;

— que les cartes communales constituent des documents d'urbanisme adaptés aux réalités des communes rurales ;

— que les maires continuent de pouvoir bénéficier gratuitement de l'assistance technique des services de l'Etat.

Interrogé par M. Paul Girod, rapporteur, et M. Jacques Valade, rapporteur pour avis, et par MM. André Barroux, Marc Bécam, Jacques Larché et Richard Pouille, le ministre a précisé :

— que les décisions relatives aux permis de construire seront soumises au droit commun des actes des autorités communales et qu'elles seront obligatoirement transmises au représentant de l'Etat afin qu'il puisse exercer son contrôle de la légalité des décisions communales ;

— que la responsabilité de l'Etat pourra être engagée sur le fondement d'une faute commise par ses services lorsqu'ils prêtent leur assistance aux maires pour l'étude des demandes de permis de construire.

Répondant à M. Jacques Larché, le ministre a indiqué que le financement des études préalables à l'établissement des P.O.S. fera l'objet d'un transfert de crédits dans le cadre de la dotation globale de décentralisation.

Enfin, M. Roger Quilliot a précisé à M. Franck Sérusclat que les périmètres à risques définis par l'Etat seront annexés aux P.O.S.

Au cours d'une seconde réunion commune tenue dans l'après-midi, la commission des lois et la commission des affaires économiques et du Plan ont entendu M. Michel Rocard, ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire, sur le projet de loi n° 409 (1981-1982) relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Dans un exposé liminaire, le ministre d'Etat a rappelé l'économie générale du projet de loi qui constitue la deuxième étape du processus de décentralisation initié par la loi du 2 mars 1982. Le projet vise notamment à substituer à l'Etat la collectivité la mieux à même d'exercer telle ou telle compétence. Le ministre d'Etat a indiqué qu'il ne s'agit pas de redistribuer les compétences entre les différentes collectivités. Il a souligné la progressivité des transferts de compétences et la relative brièveté du délai de trois ans au regard de la longue tradition centralisatrice de la France.

M. Paul Girod, rapporteur du projet de loi, a interrogé le ministre d'Etat à propos des plans régionaux qui, selon lui, ne peuvent être la somme des intentions exprimées. Le rapporteur a redouté que ces plans soient contradictoires et qu'ils ne conduisent à développer des activités d'intérêt mineur. Il a ensuite interrogé le ministre d'Etat sur la notion de charte intercommunale et sur les conséquences — notamment financières — de l'existence d'une telle charte pour les collectivités.

M. Jacques Valade, rapporteur pour avis, au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, a évoqué le problème de la consultation des collectivités locales, préalable à l'établissement des plans régionaux. Il a interrogé le ministre d'Etat à propos du principe de respect des orientations, normes ou critères du plan national par les plans régionaux et des modalités d'application de ce principe, ainsi que sur les dispositions du projet relatives à l'aménagement rural.

M. Richard Pouille a interrogé le ministre d'Etat à propos des possibilités pour les régions d'obtenir des subventions indépendamment de la dotation globale d'équipement dans le cadre du plan et de la politique d'aménagement du territoire.

M. René Régnault a craint que le système de la dotation globale d'équipement ne conduise à ralentir les investissements dans les petites communes ; il a interrogé le ministre d'Etat à propos des modalités de coordination des différentes sources de financement autres que les transferts de l'Etat et la fiscalité dans le cadre régional.

M. Michel Rocard a notamment répondu que chaque plan régional résultera de l'alliance des volontés autour de projets ; il s'agit de définir des priorités et d'élargir éventuellement le champ des programmes si la conjoncture le permet. Il a confirmé l'intérêt d'une démarche régionalisée pour définir une politique de créations d'emplois adaptée aux besoins spécifiques de chaque région ; ces problèmes ne peuvent être appréhendés convenablement qu'au niveau local, même si la réponse est parfois nationale. Citant l'exemple de l'industrialisation récente de l'Ouest, résultat de la politique d'aménagement du territoire, le ministre d'Etat a estimé que les possibilités de développement de l'industrie électronique doivent d'abord être appréciées à l'échelon régional.

Le ministre d'Etat a indiqué que le plan national n'a pas un caractère réglementaire, que les régions pourront développer, sans aide de l'Etat, leurs propres politiques, indépendamment du plan national ; il s'est déclaré très favorable à une synergie entre régions et Etat.

Le ministre d'Etat a indiqué qu'il n'est pas l'inspirateur de la formule des « chartes intercommunales » mais qu'il est opportun de confier aux collectivités locales de larges compétences dans le domaine de l'aménagement rural, les modalités de répartition des moyens comportant peut-être le risque de rétablissement d'une forme de tutelle. Il a indiqué que les ressources de F.I.D.A.R. (Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural) seront de plus en plus contractualisées.

Le ministre d'Etat a estimé qu'un effort important de planification urbaine doit être mené pendant le futur IX^e Plan.

Tout en rappelant sa préférence pour un nombre plus restreint de régions, le ministre d'Etat a indiqué que le département conserve son intérêt et que les régions actuelles constituent un cadre d'animation du développement économique. Il a estimé que la coordination des financements doit être effectuée au niveau régional.

ANNEXE II

LES CONSULTATIONS LIÉES AU PERMIS DE CONSTRUIRE

I. — Consultations liées à la localisation du projet

A. — Consultations obligatoires

Protection des monuments historiques, des sites et de l'environnement

1) Projet de travaux à effectuer sur un immeuble inscrit sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques (art. R 421-38-2).

— Avis : simple.

— Service consulté : ministre chargé des monuments historiques.

— Délais de réponse : 4 mois.

2) Projet de travaux concernant un immeuble adossé à un immeuble classé (art. R 421-38-3).

— Avis : conforme (accord exprès).

— Service consulté : ministre chargé des monuments historiques.

— Délai de réponse : aucun délai (accord exprès).

3) Projet envisagé sur un terrain situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit (art. R 421-38-4).

— Avis : conforme (peut être acquis tacitement).

— Service consulté : architecte des bâtiments de France.

— Délai de la réponse : 4 mois, sauf en cas d'évocation ministérielle où l'accord exprès est requis.

4) Projet envisagé sur un terrain situé dans un site inscrit (R 421-38-5).

— Avis : simple.

— Service consulté : architecte des bâtiments de France.

— Délai de réponse : 4 mois.

5) Projet envisagé sur un terrain situé dans un site classé, ou en instance de classement ou dans une zone de protection créée par décret en application des articles 17 ou 28 de la loi du 2 mai 1930 (art. R 421-38-6).

- Avis : conforme (accord exprès).
- Service consulté : ministre chargé des monuments historiques et des sites.
- Délai de réponse : aucun délai (accord exprès).

6) Projet envisagé sur un territoire en instance de classement ou classé dans une réserve naturelle.

- Avis : conforme (accord exprès).
- Service consulté : ministre chargé de la protection de la nature.
- Délai de réponse : aucun délai (accord exprès).

7) Projet envisagé sur un terrain situé dans un secteur sauvegardé (art. R 421-38-9).

- Avis : conforme (peut être acquis tacitement).
- Service consulté : architecte des bâtiments de France.
- Délai de réponse : 1 mois (au-delà, accord tacite).

Protection des bois et forêts

8) Projet envisagé sur un terrain situé à l'intérieur ou à proximité d'un bois ou d'une forêt pour une construction soumise à autorisation en vertu du Code forestier (art. R 421-38-10 — art. L 151-1 à L 151-4 Code Forestier).

- Avis : conforme (pouvant être donné tacitement).
- Service consulté : directeur départemental de l'agriculture.
- Délai de réponse : 3 mois (à obtenir sous 2 mois si possible) au-delà de ce délai, accord tacite.

Protection d'ouvrages militaires maritimes ou aériens

9) Projet envisagé sur un terrain situé à proximité d'un ouvrage militaire pour une construction soumise à l'autorisation du ministre chargé des armées (art. R 421-38-11).

- Avis : conforme (accord exprès).
- Service consulté : général commandant de région intéressée.
- Délai de réponse : 2 mois en principe mais accord exprès à obtenir.

10) Projet envisagé sur un terrain situé dans le champ de vue des postes électro-sémaphoriques, des amers et des phares du département de la marine nationale (loi du 18 juillet 1895 modifiée notamment par la loi du 27 mai 1933 (postes électro-sémaphoriques) loi du 2 mars 1951 portant extension des textes susvisés aux amers et phares — art. R 421-38-11).

- Avis : conforme (accord exprès).
- Service consulté : direction locale des travaux maritimes.
- Délai de réponse : 2 mois en principe, mais accord exprès à obtenir.

11) Projet envisagé sur un terrain situé à proximité de postes militaires assurant la défense des côtes et la sécurité de la navigation (loi du 11 juillet 1933 modifiée par l'art. 56 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 — art. R 421-38-11).

- Avis : conforme (accord exprès).
- Service consulté : direction locale des travaux maritimes.
- Délai de réponse : 2 mois en principe mais accord exprès à obtenir.

12) Projet envisagé sur un terrain situé à l'intérieur d'un polygone d'isolement (art. R 421-38-12).

- Avis : conforme (qui peut être acquis tacitement).
- Service consulté : général commandant la région militaire intéressée.
- Délai de réponse : 3 mois (au-delà accord tacite).

13) Projet envisagé sur un terrain non grevé de servitude aéronautique de dégagement, mais qui en raison de sa hauteur peut constituer un obstacle à la circulation aérienne (art. R 244-1, art. D 244-1 à D 244-4 inclus du Code de l'aviation civile).

- Avis : conforme (accord exprès).
- Service consulté : ministre chargé de l'aviation civile ou ministre des armées.
- Délai de réponse : 2 mois en principe, mais accord exprès à obtenir.

*Dispositions relatives aux eaux intérieures
et aux périmètres submersibles*

14) Projet envisagé dans les parties submersibles des vallées selon les plans établis en application du Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure (art. R 421-38-14 — art. 48 à 54 du Code du domaine public fluvial).

- Avis : conforme (peut être acquis tacitement).
- Service consulté : préfet.
- Délai de réponse : 3 mois (au-delà accord tacite).

15) Construction située dans le Val-de-Loire et soumise à autorisation (art. R 421-38-15).

- Avis : conforme (peut être acquis tacitement).
- Service consulté : ingénieur de la navigation et préfet.
- Délai de réponse : 3 mois (au-delà accord tacite).

16) Construction à réaliser dans la zone d'inondation du Rhin (art. R 421-38-15).

- Avis : conforme (peut être acquis tacitement).
- Service consulté : ingénieur de la navigation.
- Délai de réponse : 3 mois (au-delà accord tacite).

17) Projet envisagé sur un terrain situé à l'intérieur d'une zone de servitude de libre passage sur les berges des cours d'eau non domaniaux (art. R 421-38-16).

- Avis : conforme (peut être acquis tacitement).
- Service consulté : police des cours d'eau et préfet.
- Délai de réponse : 3 mois (au-delà accord tacite).

18) Projet envisagé sur un terrain situé dans le périmètre de protection des sources d'eaux minérales (art. L 736 et suivants du Code de la santé publique. Ordonnance du 18 juin 1823).

- Avis : conforme (peut être acquis tacitement).
- Service consulté : préfet.
- Délai de réponse : 1 mois (au-delà accord tacite).

19) Projet envisagé sur un terrain situé dans une réserve créée en bordure du domaine public maritime (art. R 421-38-17).

- Avis : conforme (peut être acquis tacitement).
- Service consulté : ingénieur en chef du service maritime et commission départementale des rivages de la mer.
- Délai de réponse : 1 mois (au-delà accord tacite).

Conservation du patrimoine sportif

20) Changement d'affectation d'installations sportives.

- Avis : conforme (peut être acquis tacitement).
- Service consulté : directeur départemental de la jeunesse et des sports.
- Délai de réponse : 2 mois (au-delà accord tacite).

Salubrité publique

21) Projet envisagé dans une zone de servitude à proximité d'un cimetière (art. R 421-38-19).

- Avis : conforme (peut être acquis tacitement).
- Service consulté : maire.
- Délai de réponse : 2 mois (au-delà accord tacite).

22) Projet dont l'alimentation en eau potable ne peut se faire que par une adduction collective (art. L 25-1 du Code de la santé publique — Décret n° 61-859 du 1^{er} août 1961 — Arrêté du ministre de la santé publique du 10 août 1961).

- Avis : conforme.
- Service consulté : direction départementale de l'action sanitaire et sociale.
- Délai de réponse : 1 mois.

Utilisations de certaines ressources et équipements

Mines

23) Projet de construction envisagé sur un terrain situé dans une zone spéciale de recherche ou d'exploitation de carrières ou de mines (art. 71 à 73 du Code minier (loi n° 70-1 du 2 janvier 1970)).

- Avis : simple (peut être acquis tacitement).
- Service consulté : ingénieur en chef des mines.
- Délai de réponse : 1 mois (au-delà avis réputé favorable).

Eaux

24) Projet envisagé sur un terrain grevé d'une servitude de passage des engins mécaniques d'entretien et de dépôt des produits de curage et faucardement attachée aux canaux d'irrigation et émissaires d'assainissement (art. 128-6 à 138-1 du Code rural (loi n° 60-792 du 2 août 1960)).

- Avis : conforme (peut être acquis tacitement).
- Service consulté : directeur départemental de l'agriculture.
- Délai de réponse : 1 mois (au-delà accord tacite).

Télécommunications

25) Projet envisagé sur un terrain intéressé par des servitudes relatives aux transmissions radioélectriques.

- Avis : conforme (peut être acquis tacitement).
- Service consulté : représentant du ministre qui exploite le centre.
- Délai de réponse : 1 mois (au-delà accord tacite).

Divers

26) Travaux projetés dans la région Ile-de-France (décret n° 66-614 du 10 août 1966 — art. 16 — art. R 421-54).

- Avis : simple.
- Service consulté : préfet de la région Ile-de-France.
- Délai de réponse : 1 mois (au-delà avis réputé favorable).

27) Constructions à usage commercial assujetties aux dispositions de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat (loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 (art. 29) art. R 421-4-2).

- Délai de réponse : 3 mois.

28) Construction et remembrement rural

A) Remembrement en cours

- Avis : conforme (peut être acquis tacitement).
- Service consulté : direction départementale de l'agriculture.
- Délai de réponse : 1 mois (au-delà accord tacite).

B) Remembrement réalisé

- Avis : conforme (qui peut être acquis implicitement).
- Service consulté : direction départementale de l'agriculture.
- Délai de réponse : 1 mois (au-delà accord tacite).

29) Constructions prévues dans les parcs nationaux

- Avis : conforme (qui peut être acquis tacitement).
- Service consulté : directeur de l'établissement public national chargé de la gestion du parc.

- Délai de réponse : 1 mois (au-delà accord tacite).

30) Projet dont la réalisation est prévue dans une zone d'aménagement concerté dépourvue de plan d'aménagement de zone approuvé.

- Avis : simple.
- Service consulté : la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone d'aménagement concerté.
- Délai de réponse : 1 mois.

31) Projet dont la réalisation est prévue dans une communauté urbaine.

- Avis : simple.
- Service consulté : président de la communauté urbaine.
- Délai de réponse : 1 mois.

32) Constructions à caractère précaire, compte tenu de leur localisation.

- Avis : conforme de la commission départementale d'urbanisme (CDU) et service public (ou de la collectivité) intéressée ; il peut être obtenu tacitement.
- Service consulté : C.D.U. — le service de la collectivité intéressée.
- Délai de réponse : 1 mois (au-delà accord tacite).

B. — Consultations facultatives

Protection du patrimoine

Littoral maritime

33) Projet envisagé sur un terrain grevé d'une servitude de passage sur le littoral (art. L 160-5 à L 160-8).

- Avis : simple.
- Service consulté : ingénieur en chef du service maritime.

Eaux

34) Projet envisagé sur un terrain situé dans le périmètre de protection d'un point de prélèvement d'eaux potables souterraines ou superficielles (art. L 20 du Code de la Santé Publique).

- Avis : simple.
- Service consulté : directeur départemental de l'action sanitaire et sociale.

Utilisation de certaines ressources et équipements

Electricité

35) Projet envisagé sur un terrain grevé de servitudes d'établissement des canalisations électriques.

- Avis : simple.
- Service consulté : ingénieur en chef de la circonscription électrique.

Gaz

36) Projet envisagé dans un secteur affecté par le passage de canalisations de transport de gaz (arrêté du 11 mai 1970).

- Avis : simple.
- Service consulté : le transporteur.

37) Projet envisagé sur un terrain situé dans un « périmètre de stockage ou de protection » en raison du voisinage de stockage souterrains de gaz combustible (ordonnance n° 58-1132 du 25 novembre 58, décret n° 62-129 du 6 novembre 1962, circulaire n° 75-02 du 3 janvier 75).

— Avis : simple.

— Service consulté : ingénieur en chef des mines.

Hydrocarbures

38) Projet envisagé sur un terrain situé dans le périmètre de protection de stockages souterrains d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés (art. de l'ordonnance n° 58-1332 du 23 décembre 1958, décret 65-72 du 13 janvier 1965).

— Avis : simple.

— Service consulté : ingénieur en chef des mines.

39) Projet envisagé sur un terrain grevé d'une servitude relative à l'exploitation de pipelines d'intérêt général (loi de finances n° 58-336 du 29 mars 1958 — art. 68).

— Avis : simple.

— Service consulté : ingénieur en chef des mines.

40) Projet envisagé sur un terrain grevé de servitudes relatives à la construction de pipelines (loi n° 49-1060 du 2 août 1949).

— Avis : simple.

— Service consulté : ingénieur en chef des mines chargé de l'arrondissement minéralogique compétent.

Produits chimiques

41) Projet envisagé sur un terrain grevé de servitudes relatives à la construction et à l'exploitation de canalisations de transport de produits chimiques d'intérêt général (loi n° 65-498 du 29 juin 1965, décret n° 65-881 du 18 octobre 1965).

— Avis : simple.

— Service consulté : ingénieur en chef des mines.

Eau et assainissement

42) Projet envisagé sur un terrain qui, situé hors agglomération, est frappé d'une servitude de passage de canalisations d'eau et d'assainissement (loi n° 62-904 du 4 août 1962, décret n° 64-158 du 15 février 64).

— Avis : simple.

— Service consulté : soit les services municipaux, soit le directeur départemental de l'agriculture.

43) Projet envisagé sur un terrain grevé d'une servitude de passage de canalisations souterraines d'irrigation (Code rural art. 128-7 et 128-9 — loi n° 60-792 du 2 août 1960 — décret du 13 juin 1961).

— Avis : simple.

— Service consulté : directeur départemental de l'agriculture.

44) Projet envisagé sur un terrain grevé d'une servitude d'écoulement des eaux nuisibles attachée aux travaux de finissement des terres par drainage (art. 135 à 138 du Code rural).

— Avis : simple.

— Service consulté : dans ce cas, il est recommandé de consulter le directeur départemental de l'agriculture.

Communications

Voies ferrées et aérotrains

45) Projet envisagé sur un terrain riverain des lignes de chemin de fer (loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer).

— Avis : simple.

— Service consulté : chef d'arrondissement voies et bâtiments de la S.N.C.F.

46) Projet envisagé sur un terrain grevé d'une servitude pour l'installation d'aérotrains (loi N° 66-1066 du 31 décembre 1966).

— Avis : simple.

— Service consulté : chef d'arrondissement voies et bâtiments de la S.N.C.F.

Réseau routier

47) Projet prévu sur un terrain intéressé par un plan d'alignement.

— Avis : simple.

— Service consulté : service chargé de l'application dudit plan (services de voirie municipaux).

48) Projet de constructions présentant des problèmes d'accès (art. R 111-4).

— Avis : simple.

— Service consulté : il est recommandé de consulter, soit :

— les services de voirie municipaux (rues — chemins vicinaux) ;

— les services de la DDE (direction départementale de l'équipement) pour la desserte en bordure de la voirie nationale ou départementale, notamment lorsque les mairies instruisent les permis en application de l'article R 421-22.

49) Projet envisagé sur un terrain grevé d'une servitude destinée à assurer une meilleure visibilité en bordure des voies publiques (décret loi du 30 octobre 1935).

— Avis : simple.

— Service consulté : soit les services de voirie municipaux, soit le service compétent de la D.D.E.

50) Projet envisagé sur des terrains situés en bordure d'autoroutes, grands itinéraires et routes assimilées (voies classées à grande circulation).

— Avis : simple.

— Service consulté : le service compétent de la D.D.E.

51) Projet à réaliser sur un terrain grevé de servitudes nécessaires aux routes nationales et aux autoroutes (réservation de terrains) (décret n° 58-1316 du 23 décembre 1958).

- Avis : simple.
- Service consulté : service compétent de la D.D.E.

52) Projet envisagé sur un terrain situé aux abords de croisement à niveau d'une voie publique et d'une voie ferrée (loi du 15 juillet 1945 sur la police du chemin de fer).

- Avis : simple.
- Service consulté : Chef d'arrondissement voies et bâtiments de la S.N.C.F.

Navigation aérienne

53) Projet envisagé sur un terrain grevé de servitudes nécessaires aux besoins de la navigation aérienne (art. D 245-1 du Code de l'aviation civile).

- Avis : simple.
- Service consulté : chef du service des bases aériennes compétent.

54) Projet envisagé sur un terrain grevé de servitudes de dégagement.

- Avis : simple.
- Service consulté : chef du service des bases aériennes compétent.

55) Projet envisagé sur un terrain grevé d'une servitude de balisage (Code de l'aviation civile, livre II, titre IV, chapitres I à V inclus notamment art. D 243-1 à D 243-3 inclus).

- Avis : simple.
- Service consulté : ingénieur en chef du service des bases aériennes compétent.

56) Projet envisagé sur un terrain grevé d'une servitude concernant l'établissement de terrains d'atterrissage destinés en partie ou en totalité à l'armée de l'air (décret loi du 30 octobre 1935).

- Avis : simple.
- Service consulté : le représentant du ministre de la défense (air).

Téléphériques et pistes de ski

57) Projet envisagé sur un terrain grevé d'une servitude de « pistes, parcours ou terrains d'exercice » dans les stations classées de sport d'hiver et d'alpinisme (décret n° 68-1031 du 14 novembre 1968, titre III, art. L. 144-1 du Code des communes).

- Avis : simple.
- Service consulté : maire de la commune intéressée.

58) Projet envisagé sur un terrain grevé d'une servitude de survol de téléphérique (loi du 8 juillet 1941).

- Avis : simple.
- Service consulté : directeur des voies et bâtiments de la S.N.C.F.

Protection d'ouvrages militaires

59) Projet envisagé sur un terrain situé dans les zones dangereuses des champs de tir (arrêté du 8 avril 1895 — loi du 13 juillet 1927 — art. 25).

- Avis : simple.

— Service consulté : général commandant la région militaire.

60) Radio-télévision.

— Avis : conforme.

— Service consulté : directeur régional de Télédiffusion de France.

Sécurité et salubrité publique

Incendie

61) Pour tout projet, contrôle de la desserte de celui-ci par des voies publiques ou privées permettant l'approche des engins de lutte contre l'incendie.

— Avis : simple.

— Service consulté : il est recommandé de consulter les services d'incendie compétents pour se prononcer en fonction de la nature du projet (voir rubrique : consultations liées à la nature du projet).

Carrières

62) Terrains soumis à des risques d'éboulement ou situés au-dessus d'anciennes carrières.

— Avis : simple.

— Service consulté : l'ingénieur en chef des mines, l'inspecteur général des carrières de la Seine dans les départements de la Seine et des Yvelines.

Salubrité publique

63) Assainissement individuel d'une construction à usage d'habitation.

— Avis : simple.

— Service consulté : directeur départemental de l'action sanitaire et sociale.

64) Assainissement d'une construction autre qu'à usage d'habitation en cas d'impossibilité de raccordement au réseau public (règlement sanitaire départemental art. L 2 du Code de la santé publique)).

— Avis : simple.

— Service consulté : directeur départemental de l'action sanitaire et sociale.

65) Projet impliquant un déversement des eaux en milieu naturel (cours d'eau - lac - étang - mer). (loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 (lutte contre la pollution des eaux)).

— Avis : simple.

— Service consulté : service chargé de la police des eaux.

66) Assainissement en cas de raccordement au réseau d'assainissement (règlement sanitaire départemental type - art. 65).

— Avis : simple.

— Service consulté : service technique communal.

67) Alimentation en eau en cas de raccordement au réseau public.

— Avis : simple.

— Service consulté : service municipal des eaux.

Divers

68) Constructions ou travaux à réaliser sur des terrains devant être compris dans une opération soumise à la déclaration d'utilité publique ou bien construction ou travaux susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreux l'exécution de travaux publics (art. L 111-9 et L 421-4 — art. L 111-10 et L 421-4).

— Avis : simple.

— Service consulté : le bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique ou le maître d'ouvrage de l'opération.

69) Constructions industrielles en dehors des plans d'occupation des sols (art. L 451-4).

— Avis : simple.

— Service consulté : directeur départemental de l'agriculture.

70) Construction en périmètre sensible (art. R 142-1 à R 142-5 et R 611-5).

— Avis : simple.

— Service consulté : la commission départementale d'urbanisme peut être consultée si l'autorité chargée de l'instruction l'estime utile.

71) Construction ou travaux à effectuer dans une ville nouvelle.

— Avis : simple.

— Service consulté : président du syndicat communautaire d'aménagement des villes nouvelles à qui l'autorité chargée de l'instruction du dossier de demande de permis de construire peut décider de soumettre celui-ci.

72) Construction de nature à porter atteinte au patrimoine touristique (R 421-57 — art. 3 du décret n° 60-1161 du 2 novembre 1960).

— Avis : simple.

— Service consulté : délégué régional au tourisme.

II. — Consultations liées à la nature du projet

A. — Consultations obligatoires

Sécurité

73) Projet intéressant un immeuble de grande hauteur (décret n° 67-1063, 15 novembre 67 (art. 2)).

— Avis : conforme (pouvant être acquis tacitement).

— Service consulté : le préfet qui recueillera l'avis de la commission consultative départementale de la protection civile ou de la commission technique interministérielle.

— Délai : 1 mois.

74) Projet intéressant un établissement recevant du public.

— Avis : conforme (pouvant être acquis tacitement).

— Service consulté : commission consultative départementale de la protection civile.

— Délai : 1 mois.

75) Projets autres que ceux visés ci-dessus.

- Avis : simple.
- Service consulté : inspecteur départemental des services d'incendie.
- Délai de réponse : 1 mois (au-delà avis réputé favorable).

Salubrité

76) Projet de bâtiments à destination agricole susceptibles de procurer une gêne pour le voisinage (art. R 111-1 — règlement sanitaire départemental type — art. 79 bis).

- Avis : simple.
- Service consulté : directeur départemental de l'action sanitaire sociale et directeur départemental de l'agriculture.
- Délai de réponse : 1 mois (au-delà avis réputé favorable).

77) Projet de bâtiments industriels ne relevant pas de la réglementation sur les installations classées au titre de la protection de l'environnement.

- Avis : simple.
- Service consulté : le service gestionnaire du réseau.
- Délai de réponse : 1 mois.

78) Travaux ayant pour effet de changer la destination d'une construction existante lorsque cette modification est soumise à autorisation en vertu de l'article L 631-7 du Code de la construction et de l'habitation (art. R 421-10-1).

- Avis : conforme.
- Service consulté : le service compétent de la D.D.E.
- Délai de réponse : aucun délai (accord exprès à obtenir).

Divers

79) Bâtiments industriels.

- Avis : simple.
- Service consulté : le préfet.
- Délai de réponse : 1 mois (au-delà : avis réputé favorable).

80) Bâtiments d'exploitation agricole (circulaire du ministère de l'agriculture et de l'équipement du 16 mai 1976).

- Avis : simple.
- Service consulté : directeur départemental de l'agriculture.
- Délai de réponse : 1 mois (au-delà avis réputé favorable).

81) Projet de construction, de transformation et de restauration d'immeubles exécutés pour le compte de l'Etat ou à l'aide de subventions de l'Etat.

82) Projet de construction dont la densité excède le plafond légal.

- Avis : conforme.
- Service consulté : directeur des services fiscaux.
- Délai de réponse : 1 mois.

83) Projet de construction dont la densité dépasse celle qui résulte du coefficient d'occupation des sols fixé par le plan d'occupation des sols.

— Avis : conforme.

— Service consulté : directeur des services fiscaux.

— Délai de réponse : 1 mois.

84) Projet de création d'un parc résidentiel de loisir.

— Avis : simple.

— Service consulté : commission départementale de l'action touristique (C.D.A.T.).

B. — *Consultations facultatives*

85) Pour toute nature de projet, problèmes d'aspect (art. A 614-1).

— Avis : simple.

— Service consulté : l'architecte consultant, l'architecte conseil, l'architecte des Bâtimens de France, à qui il est recommandé de soumettre les projets de construction toutes les fois que leur aspect architectural s'avère incompatible avec l'environnement et sans rapport avec le caractère traditionnel des constructions dans le secteur.

86) Bâtiments liés à l'activité agricole.

— Avis : simple.

— Service consulté : directeur départemental de l'agriculture.

87) Grands ensembles immobiliers et immeubles de dimensions ou de caractéristiques exceptionnelles (dont les préfets de région ont à connaître).

— Avis : simple.

— Service consulté : l'inspecteur d'académie dont la consultation est souhaitable pour les projets de création de locaux scolaires liés à la construction d'un groupe d'habitations et pour les projets de construction d'établissements privés d'enseignement.

89) Projets d'installations sportives (publiques ou privées).

— Avis : simple.

— Service consulté : directeur départemental de la Jeunesse et des Sports.

90) Conservation du patrimoine touristique (art. R 421-57 — décret n° 60-1161 du 2 novembre 1960 — art. 3).

— Avis : simple.

— Service consulté : délégué régional au tourisme.